

TC 000.461/2014-8

Tipo: Processo de contas anual referente ao exercício de 2013

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Educação Superior (SESu)

Vinculação: Ministério da Educação

Responsáveis: Amaro Henrique Pessoa Lins (CPF: 128.476.154-15); Paulo Speller (CPF: 244.242.691-91); Adriana Rigon Weska (CPF: 346.917.231-53); Maria Fernanda Nogueira Bittencourt (CPF: 602.966.901-04); Paula Branco de Mello (CPF: 490.076.106-00); Dilvo Ilvo Ristoff (CPF: 152.365.100-82); Simone Horta Andrade (CPF: 010.378.676-70); Lilian Carvalho do Nascimento (CPF: 000.767.611-50); Vinícius Ximenes Muricy da Rocha (CPF: 998.681.051-53); Mércia Maria Rodrigues Avelino de Castro (CPF: 214.352.431-53).

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anual da Secretaria de Educação Superior (SESu), unidade integrante da estrutura do Ministério da Educação (MEC), relativo ao exercício de 2013.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa - TCU 132/2013.
3. A unidade jurisdicionada foi instituída por meio do Decreto 99.678/1990 com o nome de Secretaria Nacional de Educação Superior. Em 1996, com a entrada em vigor do Decreto 1.917/1996, o órgão passou a se chamar Secretaria de Educação Superior. Ao longo do exercício de 2011 houve um processo de reestruturação no MEC, o que alterou a estrutura regimental da SESu e transferiu parte das competências da unidade para a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC), nos termos do Decreto 7.480, de 16/4/2011, que revogou o Decreto 6.320/2007.
4. Em 2013, com a edição do Decreto 8.066, de 7/8/2013, que revogou o Decreto 7.690/2012, a SESu passou por nova alteração regimental. Dessa forma, a Secretaria que era composta apenas pela Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior e pela Diretoria de Políticas e Programas de Graduação, passou a ser composta também pela Diretoria de Desenvolvimento e Educação em Saúde.
5. A SESu é a unidade do MEC responsável por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior. Além disso, a unidade jurisdicionada (UJ) participa do processo de expansão e manutenção das universidades federais e do desenvolvimento de políticas de inclusão de setores tradicionalmente excluídos do ensino superior no país (peça 18, p. 13).
6. Durante o exercício de 2013, as principais ações realizadas pela SESu a fim de dar cumprimento a suas competências foram, conforme destacado no relatório de gestão da unidade (peça 18, p. 7): concessão de 177 mil bolsas de estudo, alcançando a marca de 1,27 milhão de estudantes atendidos no âmbito do Programa Universidade para Todos (Prouni); criação do Programa Inglês sem Fronteiras, que alcançou a marca de 550 mil matrículas; criação de quatro universidades federais; e

investimentos na consolidação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), na implantação de novos *campis* e na implantação de novas universidades que juntos totalizaram, segundo a SESu, o montante de R\$ 1,2 bilhão (peça 18, p. 7).

7. Em relação às principais dificuldades enfrentadas pela SESu e que, na visão da unidade, prejudicaram a plena execução de seus objetivos, destacam-se a escassez de recursos humanos decorrente da perda de servidores e da reposição insuficiente do quadro de pessoal da Secretaria, bem como a imposição de limites orçamentários para despesas com diárias (peça 18, p. 7).

EXAME TÉCNICO

8. No exame das presentes contas, será dada ênfase na análise dos seguintes itens: avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos do processo de credenciamento de fundações de apoio por parte da SESu; avaliação da gestão de pessoas; avaliação dos controles internos administrativos instituídos pela SESu; avaliação dos principais indicadores de desempenho instituídos pela UJ e avaliação dos indicadores de desempenho das IFES.

9. Os critérios considerados para essas escolhas decorrem do escopo de atuação definido por esta SecexEducação em conjunto com a Diretoria de Auditoria da Área Social da Controladoria-Geral da União em razão da necessidade de acompanhamento de aspectos específicos e relevantes da gestão da unidade auditada (peça 1, p.1). No que se refere à análise dos indicadores de desempenho das IFES, essa ocorrerá em virtude do comando dado por força do Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

10. Após o exame dos documentos acostados aos autos, constatou-se que o processo de contas contém os elementos relacionados no art. 13 da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e na Decisão Normativa – TCU 127/2013, aplicáveis ao exercício de 2013.

II. Rol de responsáveis

11. Na tabela 1 estão listados os dados dos responsáveis pela SESu ao longo do exercício de 2013, conforme disposto no art. 10 da Instrução Normativa – TCU 63/2010 (peça 2).

Tabela 1 – Rol de Responsáveis

Natureza da responsabilidade	Nome	CPF	Período
Secretário(a) de Educação Superior (dirigente máximo da unidade)	Amaro Henrique Pessoa Lins (titular)	128.476.154-15	1/3 a 6/3/2013
	Paulo Speller (titular)	244.242.691-91	27/3 a 31/12/2013
	Adriana Rigon Weska (substituta)	346.917.231-53	1/1 a 31/12/2013
	Maria Fernanda Nogueira Bittencourt (interina)	602.966.901-04	23/12 a 26/12/2013
Diretora de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior (DIFES)	Adriana Rigon Weska (titular)	346.917.231-53	1/1 a 31/12/2013
	Maria Fernanda Nogueira Bittencourt (substituta)	602.966.901-04	1/1 a 31/12/2013
Diretor(a) de Políticas e Programas de Graduação (DIPES)	Paula Branco de Mello (titular)	490.076.106-00	1/1 a 13/10/2013
	Dilvo Ilvo Ristoff (titular)	152.365.100-82	14/10 a 31/12/2013
	Simone Horta Andrade (substituta)	010.378.676-70	1/1 a 28/2/2013
	Lilian Carvalho do Nascimento (substituta)	000.767.611-50	3/5 a 31/12/2013

Diretor(a) de Desenvolvimento da Educação em Saúde (DDES)	Vinícius Ximenes Muricy da Rocha (titular)	998.681.051-53	11/12 a 31/12/2013
	Mércia Maria Rodrigues Avelino de Castro (substituta)	214.352.431-53	30/12 a 31/12/2013

Fonte: Rol de responsáveis, peças 11 e 21

Elaboração: TCU/SecexEducação

Nota: A DDES/SESu foi criada pelo Decreto 8.066, de 13/10/2013, que alterou o Decreto 7.690/2012.

III. Contas de exercícios anteriores e processos conexos

12. Conforme extrai-se da Decisão Normativa – TCU 124/2012, a SESu não teve contas constituídas para julgamento pelo Tribunal em 2012. O TC 035.740/2012-4, referente às contas da SESu no exercício de 2011, ainda não foi julgado pelo TCU. Por sua vez, contas de exercícios anteriores a 2011 foram julgadas pelo Tribunal, conforme apresentado na Tabela 2:

Tabela 2 – contas dos exercícios anteriores

Exercício	Número do TC	Acórdão
2010	026.642/2011-5	3.404/2014 – TCU - Plenário
2009	019.497/2010-5	1.561/2013 – TCU 2ª Câmara
2008	015.204/2009-0	1.829/2011 – TCU – 1ª Câmara
2007	013.363/2008-0	3.076/2010 – TCU – 2ª Câmara

Fonte: e-TCU

Elaboração: TCU/SecexEducação

13. Da análise dos processos de contas da SESU referente aos exercícios anteriores, como, por exemplo, 2009 (TC 019.497/2010-5) e 2010 (TC 026.642/2011-5), observa-se que o problema relativo ao elevado estoque de prestação de contas de convênios pendentes de análise por parte da Secretaria tem recebido destaque nas instruções realizadas pelas unidades técnicas do Tribunal ao longo dos últimos exercícios. Esse assunto será abordado no tópico X desta instrução.

14. Registra-se que por meio do Acórdão 1043/2006-TCU-Plenário (TC 016.229/1999-1), o Tribunal apreciou relatório de auditoria que continha o resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo de contato formado por representantes da então 6ª Secretaria de Controle Externo (6ª Secex) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), ambas desta Corte; Sesu e Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), com o objetivo de orientar as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) na implantação padronizada do conjunto inicial de indicadores de desempenho, bem como estabelecer plano de ação com vistas a aprimorá-los.

15. Com a prolação desse acórdão, as IFES estavam obrigadas a informar, a partir do exercício de 2006, componentes e indicadores de gestão que foram definidos no âmbito do trabalho mencionado. Além disso, o item 9.4.2 da decisão contém recomendação à Sesu no sentido de realizar análise crítica sobre a evolução dos dados informados pelas instituições.

16. Dessa forma, no que se refere aos processos conexos, destaca-se o TC 033.533/2014-8, originário do Acórdão 3.404/2014 – TCU – Plenário (contas SESu/2010), que contém determinação feita à SecexEducação no seguinte sentido:

1.8.1. determinar à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) que avalie a conveniência e oportunidade de autuar processo específico para discutir a possibilidade de que seja dispensada a determinação contida no acórdão 1.043/2006-Plenário, demonstrando, nesse caso, que os indicadores de gestão nele referidos encontram-se integralmente disponíveis em outros sistemas e/ou bases de dados acessíveis ao Tribunal.

17. Essa determinação decorre de proposta formulada por esta unidade técnica, no âmbito da

análise da prestação de contas referente ao exercício de 2010, que propôs tornar insubsistente os itens 9.1 à 9.6 do Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário, por entender, naquele momento, que os indicadores exigidos por esse acórdão às IFES encontram-se insculpidos de forma mais robusta em outros sistemas de dados acessíveis ao Tribunal.

18. A unidade técnica entendeu que quando foi proferido o Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário o entendimento do Tribunal era no sentido de que não haviam indicadores suficientes que avaliassem de forma satisfatória o desempenho das IFES.

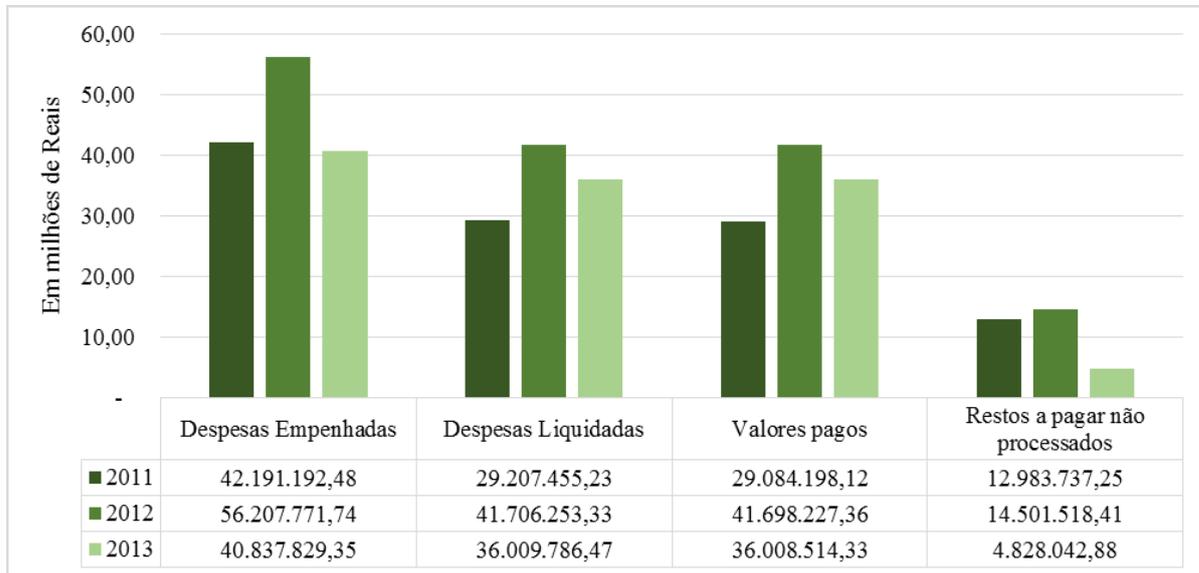
19. Contudo, com o surgimento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), por meio da Lei 10.861/2004, e do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC/MEC), bem como o aprimoramento dos gestores no que se refere à criação e utilização de indicadores de desempenho, foram criados bancos de dados e diversos indicadores para aferir a qualidade da educação superior nos seus mais diversos aspectos, como, por exemplo, o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC), o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que englobam aqueles indicadores oriundos do Acórdão 1043/2006- TCU-Plenário.

20. Não obstante, cabe registrar que, até o momento, o TC 033.533/2014-8 ainda não foi apreciado pelo TCU, pois está aguardando instrução pela SecexEducação.

IV. Avaliação da execução orçamentária e financeira

21. Nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, verificou-se a seguinte execução orçamentária e financeira por parte da SESu:

Gráfico 1 – Desempenho orçamentário da SESu nos exercícios de 2011, 2012 e 2013



Elaboração: TCU/SecexEducação

Fonte: Sistema Siafi Gerencial (consulta construída; grupo: public mensal; tipo de valor: saldo atual; mês de referência 14; UG Executora 150011)

Nota: para fins de comparação, os valores foram atualizados de janeiro do ano base até dezembro de 2013 pelo índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE). Os cálculos foram realizados com o suporte da Calculadora do cidadão, constante no site do Banco Central do Brasil: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>

22. De acordo com as informações constantes no relatório de gestão da SESu (peça 18, p. 54), verifica-se que, em 2013, a Secretaria recebeu recursos de custeio e investimento da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) – UG 152734, no valor de R\$ 20.103.954,00. Desse montante, a SESu informou que R\$ 6.908.660,00 foram repassados para o pagamento de bolsa permanência e

R\$ 7.591.040,29 foram destinados a formalização de convênios no âmbito do Programa de Expansão Universitária (ProExt).

23. A Bolsa Permanência é um auxílio financeiro que tem por finalidade contribuir para a permanência e a diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Por sua vez, o ProExt tem o objetivo de apoiar as instituições públicas de ensino superior no desenvolvimento de programas ou projetos de extensão que contribuam para a implementação de políticas públicas.

24. Ademais, foi informado que a SESu recebeu recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – UG 153127 na ordem de R\$ 25.404.000,00, também destinados ao pagamento de bolsa permanência (peça 18, p. 54).

25. Ressalta-se que, conforme apresentado no item V, Gráfico 2, desta instrução, os gastos com a Bolsa Permanência e com o ProExt juntos representam 97,1% das despesas liquidadas pela SESu em 2013.

26. Por meio do orçamento autorizado no exercício de 2013 a SESu empenhou despesas no valor R\$ 40.689.316,68, o que representa decréscimo de aproximadamente 27,3% em relação à 2012. Desse total, foram liquidados e pagos aproximadamente 88,2%.

27. Em consulta ao sistema Siafi Gerencial, é possível observar que o decréscimo no valor das despesas empenhadas no exercício de 2013 em relação ao de 2012 decorre, em grande parte, do fato de que em 2013 a Secretaria deixou de executar a ação orçamentária 4002 – Assistência ao estudante de ensino superior, que no ano anterior recebeu empenhos no valor de R\$ 9.556.202,51. Além disso, a ação 20RH – Gerenciamento das políticas de educação, que teve despesas empenhadas em 2012 no valor de R\$ 4.475.510,29, em 2013 empenhou apenas R\$ 985.754,11.

28. Por outro lado, no que se refere aos valores das despesas liquidadas em 2012 e 2013, não foi observado decréscimo tão acentuado no último exercício, como ocorreu com os valores relativos às despesas empenhadas. Isso porque, em 2012, todo o valor empenhado na ação 4002 – Assistência ao estudante de ensino superior foi inscrito em restos a pagar não processados, ou seja, não foram liquidados. Além disso, no exercício de 2012, a SESu liquidou apenas 45% dos valores empenhados na ação 20RH – Gerenciamento das políticas de educação (Siafi Gerencial).

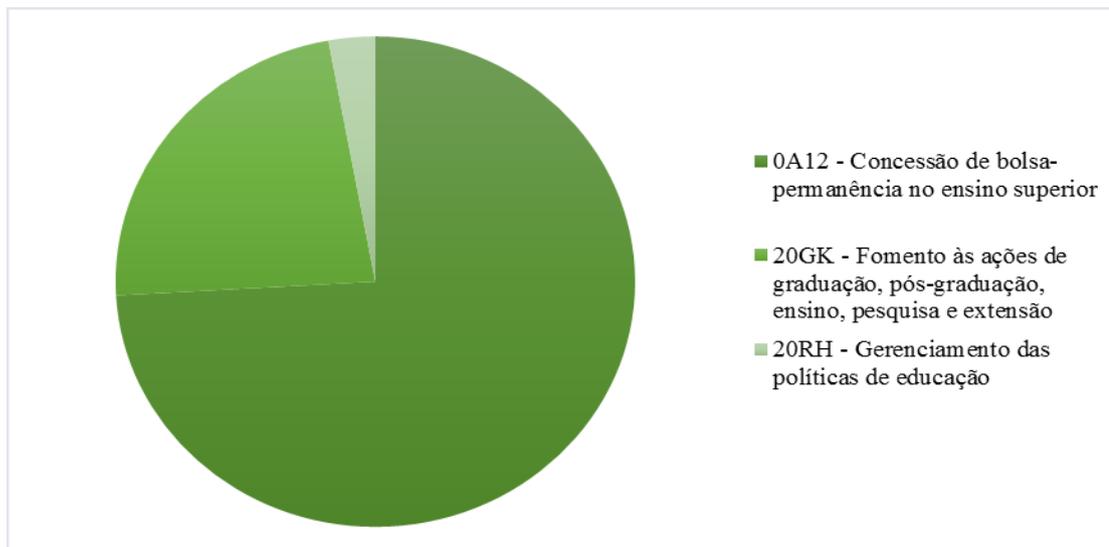
V. Principais programas e ações orçamentárias sob responsabilidade da UJ

29. Ao longo do exercício de 2013, a SESu executou três ações orçamentárias: 0A12 – Concessão de bolsa-permanência no ensino superior; 20GK – Fomento às ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão; e 20RH – Gerenciamento das políticas de educação. Conforme apresentado no Gráfico 1, a soma dos valores liquidados por essas três ações orçamentárias representa o montante de R\$ 36.009.876,47 (valores atualizados).

30. Cabe registrar que, segundo consta no relatório de gestão da SESu/2013, nenhuma das ações acima mencionadas foram consideradas prioritárias pelo governo federal, isto é, não integram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou o Programa Brasil sem Miséria (peça 18, p. 24, 25 e 28).

31. Assim como nos exercícios de 2011 e 2012, em 2013 a ação de maior materialidade continuou sendo a concessão de bolsa-permanência no ensino superior, que foi responsável por 74,1% das despesas liquidadas pela SESu neste ano, consoante observa-se no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Principais ações orçamentárias executadas pela SESu em 2011 – participação na despesa liquidada



Elaboração: TCU/SecexEducação

Fonte: Siafi Gerencial (consulta construída; grupo: public mensal; tipo de valor: saldo atual; mês de referência 14; UG Executora 150011; apresentação: projetos/atividade)

32. Por critérios de materialidade, destacam-se as ações 0A12 e 20GK, que juntas representam 97,1% das despesas liquidadas pela SESu em 2013.

32.1 Conforme consta no relatório de gestão da SESu/2013 (peça 18, p. 25), a meta prevista para a execução da ação 0A12 era a concessão de 237.000 bolsas de estudo a estudantes de instituições federais de ensino superior, porém foram concedidos 85.297 auxílios financeiros. Considerando que o valor liquidado e pago para a realização dessa ação orçamentária em 2013 foi de R\$ 37.744.800, o valor médio do auxílio concedido foi de R\$ 442,51/ano (peça 18, p. 25)

33. Na Ação 20GK, Fomento às ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão, são executados o Programa de Extensão Universitária (ProExt) e o Programa de Educação Tutorial (PET).

33.1 O PET é desenvolvido por grupos de estudantes, com tutoria de um professor mestre ou doutor, organizados a partir de cursos de graduação das instituições de ensino superior. Concede bolsas de apoio acadêmico aos alunos regularmente matriculados em cursos de graduação. A ação 20GK abrange o fomento às ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão (peça 18, p. 29).

33.2 Segundo a SESu, em 2013, o PET contou com 843 tutores e 10.116 estudantes, distribuídos por todo o território nacional, em instituições de ensino superior privadas e públicas – federal, estadual e municipal. Foi destinado, em 2013, o montante de R\$ 78.904.800,00 para pagamento de bolsas dos tutores e alunos (peça 18, p. 29).

33.3 No que se refere ao ProExt (peça 18, p. 29), em 2013 havia previsão de a Secretaria apoiar 780 projetos/programas. Contudo, a unidade informou que em razão da falta de documentos obrigatórios para a celebração dos convênios, três instituições estaduais não puderam ter seus projetos/programas apoiados financeiramente, o que reduziu a quantidade de projetos/programas apoiados para 762, dezoito a menos que a meta prevista (peça 18, p. 29).

VI. Avaliação dos principais indicadores de gestão da SESu

34. Para fins de controle interno, a SESu desenvolveu uma série de indicadores para as ações sob coordenação da UJ (peça 18, p. 44 – 49). Com o intuito de avaliar a adequação desses indicadores quanto aos requisitos de utilidade (completude) e mensurabilidade (comparabilidade, confiabilidade,

acessibilidade e economicidade), a CGU selecionou quatro indicadores relacionados ao Programa Reestruturação e expansão das universidades federais (REUNI) devido à relevância do Programa no âmbito da atuação da SESu (peça 12, p. 3), conforme verifica-se na Tabela 4.

Tabela 4 – Indicadores de gestão SESu/2013

Indicador	Objetivo	Índice registrado no exercício de 2013	Periodicidade
Nº de campus por situação de funcionamento e tipo de instalações físicas	Prover informações sobre o funcionamento e as instalações físicas do Campus/Unidade	291	Mensal
Reuni/Expansão - Nº de vagas de docentes e técnicos autorizadas para concursos	Demonstrar o montante de vagas em concursos autorizados para técnicos e docentes	7.439	Anual
Reuni/Expansão - Nº de cursos de graduação presencial pactuados	Demonstrar o número de cursos de graduação presencial pactuados nos programas Reuni e Expansão	148	Anual
Reuni/Expansão - Nº de vagas nos cursos de graduação presencial pactuadas	Demonstrar o montante de vagas nos cursos de graduação presencial pactuadas para os programas Reuni/Expansão	12.297	Anual

Fonte: peça 12, p. 3-4 e peça 18, p. 44 – 48

35. De acordo com a CGU, esses indicadores foram definidos pela SESu para o monitoramento das metas pactuadas com as universidades federais no âmbito do REUNI. Tais metas dizem respeito à evolução da expansão das instituições por meio da ampliação do número de campus, oferta de cursos e vagas, tendo como contrapartida do MEC a promoção da ampliação do quadro docente e técnico-administrativo, assim como incremento dos orçamentos das instituições de ensino superior (peça 12, p. 4).

36. A partir das informações constantes no relatório de auditoria da CGU, pode-se verificar que, na opinião do órgão de controle interno, as informações prestadas pelos indicadores constantes na Tabela 4 são suficientes e adequadas em relação à comparabilidade, à completude e à economicidade (peça 12, p. 4).

37. Todavia, considerando que tais indicadores são extraídos do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) e que somente servidores cadastrados têm acesso ao sistema, bem como considerando que tais dados são divulgados apenas de forma consolidada, a CGU ressaltou que os critérios de confiabilidade e acessibilidade foram prejudicados, de modo a fragilizar a transparência das informações (peça 12, p. 4-5).

38. Tendo em vista que os indicadores listados acima foram instituídos para fins de controle gerencial por parte da SESu e não para retratar o desempenho institucional da unidade, entende-se ser suficiente a apresentação consolidada dos dados nos relatórios de gestão da Secretaria, uma vez que a finalidade precípua deste tipo de indicador é o subsídio à tomada de decisão do gestor. Ademais, esses indicadores são essencialmente quantitativos e não possuem fórmula de cálculo, pois são números ou dados primários (peça 12, p. 3-4). Por isso, entende-se não haver prejuízo relevante decorrente da transparência limitada desses dados.

VII. Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos do Macroprocesso de credenciamento e de credenciamento das Fundações de Apoio

39. O macroprocesso de credenciamento e credenciamento tem a finalidade de credenciar e credenciar, pelo período de dois anos, fundações de apoio interessadas em dar suporte a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico às IFES e a Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs (peça 12, p. 6).

40. Ressalta-se que o Acórdão 3.559/2014 – TCU – Plenário (TC 015.481/2013-1) trata de monitoramento decorrente de auditoria realizada pelo TCU em convênios entre fundações de apoio e a SESu. Nesse processo, foram apuradas algumas irregularidades e fragilidades no controle por parte da Secretaria, que resultaram em determinações do Tribunal. Essas deliberações serão acompanhadas em processo de monitoramento pela SecexEducação.

41. A SESu/MEC, em conjunto com a Secretaria de Coordenação e Programas do Ministério da Ciência e Tecnologia, instituiu o Grupo de Apoio Técnico (GAT), composto por três membros, que é responsável pela análise dos pedidos de registro e credenciamento apresentados pelas fundações de apoio (peça 12, p. 22, 32).

42. Cabe registrar que esse processo não se encontra vinculado a ação orçamentária específica. Dessa forma, conforme aponta a CGU, não é possível realizar avaliação dos resultados físico e financeiro tomando como referência metas orçamentárias estabelecidas na LOA (peça 12, p. 20).

43. Nesse sentido, a avaliação do referido macroprocesso realizada pela CGU apresentou o seguinte resultado:

Tabela 3 – Avaliação do macroprocesso de credenciamento e credenciamento das fundações de apoio

Questões de auditoria propostas pela CGU	Constatações apresentadas no relatório de auditoria anual de contas da CGU
A SESu possui normativos internos e uma definição clara das atribuições dos servidores que trabalham no processo de credenciamento?	Atualmente a SESu utiliza para análise dos processos de credenciamento e credenciamento de fundações de apoio as Leis 8.958/1994 e 10.973/2004 e o Decreto 7.423/2010, bem como check-list elaborado pelo GAT (peça 12, p. 23). Quanto às atribuições dos servidores que trabalham no processo de credenciamento, a CGU verificou que estão devidamente definidas e formalizadas (peça 12, p. 2).
O fluxo do macroprocesso está mapeado?	A SESu possui mapeado todo o fluxo do macroprocesso de credenciamento e credenciamento das fundações de apoio, inclusive quanto à nova dinâmica a ser implementada em 2014, por meio eletrônico, mediante a implementação do sistema e-GAT (peça 12, p. 3, 25 – 27).
A documentação apresentada pelas Fundações de Apoio é suficiente para aprovação do credenciamento e credenciamento?	O GAT dispõe de check-lists por meio dos quais identifica se a documentação apresentada pelas fundações de apoio atende ao exigido por força do Decreto 7.423/2010. Além disso, o GAT realiza a solicitação de documentação complementar por meio de diligências às fundações, quando necessário (peça 12, p. 28-30).
A força de trabalho disponível para atuar em todo o processo de credenciamento e credenciamento de Fundações é suficiente?	Devido à organização das atividades, ao fluxo dos trabalhos e a distribuição de atribuições entre a equipe da Coordenação-Geral de Legislação e Normas da Educação Superior (CGLNES) e o Grupo de Apoio Técnico - GAT, bem como a implementação do sistema e-GAT, o quantitativo de pessoal é suficiente e tem realizado satisfatoriamente essas ações (peça 12, p. 3, 31 - 32).

Fonte: peça 9, p. 2 – 3, 22 – 32

44. Segundo a CGU, a maneira como atualmente o GAT está verificando o cumprimento da execução dos projetos apoiados pelas fundações pode ser mais eficiente. Isso porque, na visão do órgão de controle interno, não há tempo hábil para o GAT realizar as devidas conferências entre o

planejado e o executado no âmbito do projeto (peça 12, p. 30). Além disso, a CGU informou que a SESu não dispõe de manual que oriente os membros do GAT quanto à análise dos documentos apresentados pelas fundações e que oriente essas entidades acerca dos documentos necessários a serem fornecidos (peça 12, p. 23).

45. A CGU também ressaltou para a existência de risco operacional quanto ao controle das datas de vigência dos credenciamentos e recredenciamentos e dos documentos apresentados pelas fundações de apoio, uma vez que o trabalho é realizado manualmente por meio do preenchimento de tabela eletrônica do excel e de check-lists. Tal fato pode acarretar em diligências desnecessárias e, conseqüentemente, atrasos na conclusão dos processos (peça 12, p. 31 e 9).

46. Por sua vez, a SESu informou que os problemas acima elencados serão mitigados mediante a implementação do sistema eletrônico e-GAT. Segundo a Secretaria, esse sistema realizará o controle dos prazos automaticamente (peça 12, p. 32) e junto com sua implementação será elaborado manual de instruções que tratará tanto da questão tecnológica quanto da instrução dos pedidos das fundações de apoio. A unidade entende que o e-GAT trará maior segurança, transparência e celeridade à análise dos processos, cuja tramitação passará a ser apenas por via eletrônica (peça 12, p. 9).

47. Em consulta realizada por esta unidade técnica ao relatório de gestão da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), referente ao exercício de 2014, que consolidou as contas das secretarias finalísticas do referido órgão, foi possível observar que o e-GAT já foi instituído pela SESu. Contudo, ainda não foi possível verificar e avaliar as melhorias na gestão do macroprocesso de credenciamento e recredenciamento das fundações de apoio decorrentes da implementação desse sistema.

48. Nesse sentido, é pertinente que esta unidade técnica acompanhe e avalie os resultados decorrentes da implementação do e-GAT na gestão da SESu, principalmente naquilo que diz respeito ao macroprocesso de credenciamento e de recredenciamento das instituições de apoio. Assim, considerando que as decisões normativas do Tribunal que tratam do processo de contas possibilitam as unidades técnicas do TCU, em comum acordo com os órgãos de controle interno, propor ajustes no escopo da auditoria anual de contas, será proposta a inclusão da questão relativa aos resultados decorrentes da implementação do e-GAT pela SESu/MEC no escopo da auditoria anual de contas a ser conduzida pela CGU/PR.

VIII. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

49. Para a avaliação da estrutura de controles internos administrativos da SESu, a CGU selecionou o macroprocesso credenciamento e recredenciamento das fundações de apoio e os demais macroprocessos finalísticos da unidade (peça 12, p. 8).

50. A auditoria realizada pela CGU apontou como principais problemas na SESu a falta de regimento interno que defina a estrutura organizacional da unidade e a existência de riscos operacionais relativos ao monitoramento das datas de vigência dos credenciamentos e recredenciamentos e ao controle de documentos apresentados pelas fundações de apoio, conforme já apresentado no tópico VII desta instrução (peça 12, p. 8-9 e 13-14).

51. Segundo consta em seu relatório de gestão, a SESu avaliou seus componentes da estrutura de controles internos administrativos de forma bastante positiva, consoante consta na Tabela 4.

Tabela 4 – Avaliação dos controles internos administrativos

Componentes da estrutura de CI	Auto avaliação do gestor
Ambiente de controle	Totalmente válido
Avaliação de risco	Parcialmente válido
Procedimentos de controle	Parcialmente válido
Informação e comunicação	Parcialmente válido
Monitoramento	Parcialmente válido

Fonte: Relatório de gestão SESu/2013 (Peça 18, p. 50-51).

Nota: totalmente válido: significa que o componente foi integralmente observado pelo gestor. Parcialmente válido: significa que o componente foi parcialmente observado pelo gestor.

52. Em relação à ausência de regimento interno, verifica-se no relatório de gestão da SESu (peça 18, p. 103-104) que a unidade contratou serviço de consultoria especializada com vistas a subsidiar a elaboração do referido normativo.

Código do contrato: 318.777.058-45

Código do Projeto: OEI/BRA/10/002

Objetivo da Consultoria: Consultoria Especializada para desenvolvimento de estudos analíticos, comparativos e propositivos relacionados à reestruturação das competências internas da Secretaria da Educação Superior (SESu) e do modelo de trabalho e comunicacional interno utilizados com vistas à elaboração de Regimento Interno da Secretaria, que atenda às demandas *in concreto* tratadas em seu âmbito (peça 18, p. 103).

53. Por meio de contato telefônico realizado por esta unidade técnica com a Chefe de Gabinete da SESu, no dia 13/8/2015, foi informado que o Regimento Interno da Secretaria está pronto, porém ainda não foi publicado porque há uma expectativa de mudança na estrutura do MEC com a posse do novo Ministro. Dessa forma, a SESu informou estar aguardando essa alteração para fazer uma eventual adequação, caso necessário. Registra-se que o Projeto OEI/BRA/10/002 terminou sua vigência no dia 15/2/2014. (peça 18, p. 103)

54. No que tange aos riscos operacionais informados pela CGU, segundo já apresentado no item VI desta instrução, a SESu ressaltou que esses serão mitigados com a implementação do sistema e-GAT.

55. Considerando que a CGU realiza avaliação periódica acerca da adequabilidade dos controles internos administrativos da SESu, bem como considerando a boa percepção do quesito por parte da UJ e o fato dos problemas identificados já apresentarem soluções por parte da Secretaria, considera-se desnecessária a atuação do TCU relativamente à matéria neste momento, sem prejuízo do acompanhamento nas próximas contas da Secretaria Executiva do MEC; que consolidará informações sobre a gestão da SESu.

IX. Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra

56. Em relação às principais dificuldades enfrentadas pela SESu e que, na visão da unidade, prejudicaram a plena execução de seus objetivos, destacam-se a escassez de recursos humanos decorrente da perda de servidores e da reposição insuficiente do quadro de pessoal da Secretaria, bem como a imposição de limites orçamentários para despesas com diárias (peça 18, p. 7).

57. Conforme apresentado no relatório de auditoria da CGU, o quadro de pessoal da SESu está diminuindo ano após ano desde 2010 (peça 12, p. 5). Tal fato decorre, principalmente, da criação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), que absorveram parte das competências da SESu; da extinção da Coordenação-geral de planejamento e gestão e da diretoria de hospitais universitários federais e

residências em saúde (peça 12, p. 6).

58. Além disso, em agosto de 2013 foi criada nova diretoria na SESu que passou a ser responsável, dentre outras coisas, por competências relativas às residências em saúde e ao Programa Mais Médicos. Contudo, apesar das novas responsabilidades, a Secretaria não recebeu aporte de servidores por parte do MEC (peça 12, p. 6).

59. A partir das informações constantes nos autos, é possível observar que as áreas mais afetadas pela relatada carência de pessoal são as relacionadas com a gestão de convênios relativos a políticas e programas para graduação, como o PROUNI e o Sistema de Seleção Unificada (SISU), e a de educação em saúde (peça 12, p. 6).

60. Cabe registrar que a carência de pessoal e o conseqüente aumento no passivo de prestações de contas pendentes de análise por parte da SESu é um problema que vem sendo relatado pelo TCU desde o julgamento das contas ordinárias da Secretaria referente ao exercício de 2008 (TC 015.204/2009-0).

61. Nesse sentido, o acórdão 1.561/2013 – TCU – 2ª Câmara, que julgou as contas da Secretaria referentes ao exercício de 2009, proferiu determinação à SESu para que a unidade apresentasse ao Tribunal a situação atual do estoque de prestações de contas pendentes de análise por parte da Secretaria, conforme relatado no item X desta instrução.

X. Avaliação da situação das transferências voluntárias

62. Mediante análise dos processos de contas da SESu referentes aos exercícios de 2009 (TC 019.497/2010-5, peça 10) e de 2010 (TC 026.642/2011-5, peça 9), observou-se que a unidade possui um elevado estoque de prestações de contas de convênios pendentes de análise por parte da Secretaria (aproximadamente 400 processos em 2009).

63. No intuito de dirimir esse problema, foi editada a Portaria MEC 1.034, de 4/11/2009, que delegou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a competência para efetuar a análise financeira e a aprovação dos processos de prestações de contas dos convênios firmados pela SESu com as instituições de ensino superior não federais e privadas que foram, cumulativamente: formalizados até 31/12/2009, estejam com vigência expirada e registrados no Subsistema de convênios do SIAFI na situação “a aprovar” (peça 3, p. 183). Cabe registrar que, segundo a referida Portaria, é responsabilidade da SESu emitir parecer conclusivo acerca do atingimento do objetivo e do cumprimento dos objetos pactuados antes de encaminhar o processo ao FNDE.

64. Devido à relevância do tema, o Tribunal, no âmbito do Acórdão 1.561/2013 – TCU – 2ª Câmara (TC 019.497/2010-5), prolatou determinação à SESu nos seguintes termos:

determinar à Sesu que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, demonstrativo da análise do estoque de convênios celebrados pela unidade e registrados na situação “a aprovar” no SIAFI, contendo os seguintes pontos: (i) listagem de convênios com parecer técnico já elaborado encaminhados ao FNDE; (ii) listagem de convênios com parecer técnico elaborado ainda sob poder da Sesu; (iii) listagem de convênios sem parecer técnico elaborado; (iv) cronograma de proposta de análise de prestações de contas e de emissão de pareceres técnicos pendentes, com meta quantificada, por mês, de redução do estoque de convênios a analisar.

65. Em resposta, a SESu apresentou as seguintes informações:

Tabela 5 – Estoque de convênios celebrados pela SESu e que serão analisados com base na Portaria MEC 4/2009

Convênios celebrados pela SESu e registrados na situação “a aprovar” no SIAFI	Nº de processos
Convênios com parecer técnico já elaborado encaminhados ao FNDE	337
Listagem com parecer técnico elaborado ainda sob poder da SESu	Não há
Convênios sem parecer técnico elaborado	6

Fonte: peça 17, p. 3

66. Em relação ao item “iv” (item 64), relativo ao cronograma de proposta de análise de prestações de contas e de emissão de pareceres técnicos dos convênios a analisar, a SESu informou que os processos que carecem da emissão de parecer por parte da Secretaria representam 1,7% do montante total (6/337) e, assim que a unidade receber as documentações complementares exigidas das universidades, procederá a análise e remeterá os processos ao FNDE (peça 17, p. 3). Dessa forma, a SESu não atendeu, na integralidade, à determinação do Tribunal

67. Convém ressaltar que, conforme consta nos autos, o FNDE ainda não iniciou a análise financeira de nenhum processo encaminhado pela SESu (peça 3, p. 183). Além disso, a autarquia informou à SESu que não vislumbra a possibilidade de análise imediata do universo de processos oriundo da SESu, devido à ampliação da demanda de trabalho sem o correspondente incremento nos recursos disponíveis para tal fim (peça 17, p. 3).

68. Dessa maneira, a SESu informou que iniciou os trâmites da análise financeira das prestações de contas que ainda se encontravam na Secretaria (peça 3, p. 183 e peça 5, p. 9).

69. Considerando que o Acórdão 1.561/2013 – TCU – 2ª Câmara tratou apenas das prestações de contas afetas à Portaria MEC 4/2009, esta unidade técnica entendeu ser oportuno questionar a SESu a respeito do estoque de prestação de contas pendentes de análise por parte da Secretaria referente aos convênios por ela celebrados e que fogem ao escopo da mencionada Portaria (peça 20, p. 1), solicitando a SESu que apresentasse a seguinte informação:

“c) demonstrativo da situação atual do estoque de prestação de contas pendentes de análise por parte da SESu, referente aos convênios celebrados e que fogem ao escopo da Portaria 1034, de 4/11/2009, que delegou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a competência para efetuar a análise financeira e a aprovação dos processos de prestação de contas dos convênios firmados entre a SESu e as instituições de ensino superior não federais e privadas formalizados até 31/12/2009”

70. Primeiramente, a SESu ressaltou que foram identificados três convênios previamente cadastrados no Portal dos Convênios (SICONV) no exercício de 2009, mas que foram formalizados somente em 2010 (peça 19, p. 1). Todos já estão com a vigência expirada e as respectivas prestações de contas encontram-se em análise por parte da SESu (peça 19, p. 4).

71. Além dos três processos acima mencionados, a SESu informou que há 15 convênios cujas prestações de contas estão em análise na Secretaria (peça 19, p. 3-4), um convênio cuja análise das contas aguarda documentação complementar (peça 19, p. 4) e um convênio que cujas contas ainda não foram prestadas, embora seu prazo de vigência tenha acabado em 31/12/2009.

72. Em face da situação da análise da prestação de contas dos convênios, será proposto a adoção de determinações tanto ao FNDE como à SESu. Ao FNDE/MEC para que encaminhe a este Tribunal no prazo de 90 dias, plano de ação com proposta de cronograma de análise de prestações de contas e de emissão de pareceres técnicos pendentes, de redução do estoque de convênios a analisar, de forma a dar cumprimento ao que lhe foi delegado pela Portaria MEC 1.034, de 4/11/2009, discriminando a data prevista para iniciar e concluir a análise financeira dos processos de prestação de contas decorrentes da Portaria MEC 1.034/2009;

73. À SESu propõe-se **determinar** que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação com proposta de cronograma de análise de prestações de contas e de emissão de pareceres técnicos pendentes sob sua responsabilidade referente aos convênios listados no Ofício GAB 048/2015-CPG/GAB/SESu/MEC, de 22/5/2015, e aos convênios objeto da determinação constante no item (iv) do Acórdão 1561/2013-TCU-2ª Câmara, discriminando a data prevista para iniciar e concluir a análise dos processos, alertando a unidade que o descumprimento injustificado de determinação do TCU pode dar ensejo a aplicação da multa prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/92.

74. Adicionalmente, considerando que já se passaram mais de cinco anos do fim da vigência do convênio/SICON 702478/2008, no valor original de R\$ 120.000,00, celebrado entre a União, por intermédio da SESu, e a Universidade Regional de Blumenau (FURB), e a conveniente não prestou contas dos recursos federais a ela repassados, propõe-se também **determinar** à SESu que, no prazo de 60 dias, adote medidas administrativas para apurar a correta aplicação dos recursos federais transferidos à FURB por força do convênio/SICONV 702478/2008; instaure, caso esgotadas as medidas de que trata o art. 3º da IN TCU 71/2012, tomada de contas especial (TCE) para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, sob pena de responsabilidade solidária e identificação dos gestores públicos que não adotaram as providências tempestivas para a instauração dos procedimentos para ressarcimento do débito, o que caracteriza grave infração a norma legal e sujeita a autoridade administrativa omissa à responsabilização solidária e às sanções cabíveis (Lei 8.443/92, art. 8º) e apresente a este Tribunal o resultado das ações decorrentes desta determinação.

XI Avaliação do cumprimento das determinações proferidas pelo TCU: Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário – Indicadores de gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)

75. Na sessão de 24/4/2002, este Tribunal proferiu o Acórdão 408/2002 – TCU – Plenário, estabelecendo para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) um conjunto básico de indicadores de desempenho. Naquela oportunidade, o TCU determinou que fosse constituído grupo de contato formado por representantes da então 6ª SECEX (atual SecexEduc), da SESu/MEC e da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), para, sob a coordenação da 6ª SECEX, orientar as IFES na implantação padronizada do conjunto inicial de indicadores de desempenho e estabelecer plano de ação com vistas a aprimorá-los.

76. Nesse sentido, o Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário apreciou o relatório de auditoria que continha o resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo de contato. No bojo desse trabalho, identificou-se oportunidade de aprimoramento dos indicadores de desempenho das IFES por meio da ampliação do conjunto de indicadores e segregação das despesas com os hospitais universitários. Dessa forma, o TCU prolatou decisão nos seguintes termos, em síntese:

9.1. determinar às Instituições Federais de Ensino Superior que passem a informar, no relatório de gestão das contas anuais a partir do exercício de 2006, em atendimento à Instrução Normativa/TCU n.º 47, de 27/10/2004, e decisões normativas complementares, os seguintes componentes e indicadores de gestão, ampliados em relação ao conjunto de indicadores definidos pela Decisão n.º 408/2002-TCU-Plenário:

9.1.1. componentes:

9.1.1.1. custo corrente incluindo 35% das despesas Hospitais Universitários - HUs;

9.1.1.2. custo corrente excluindo as despesas dos HUs;

9.1.1.3. número de alunos tempo integral; (Nova redação dada pelo Acórdão 254/2007 Plenário - Ata 08.)

9.1.1.4. número de professores equivalentes;

9.1.1.5. número de funcionários equivalentes incluindo aqueles a serviço nos HUs; e

9.1.1.6. número de funcionários equivalentes excluindo aqueles a serviço nos HUs;

9.1.2. indicadores:

9.1.2.1. custo corrente/número de alunos tempo integral (a ser apresentado em dois valores: um calculado com os 35% das despesas dos HUs e outro excluindo essas despesas); (Nova redação dada pelo Acórdão 254/2007 Plenário - Ata 08.)

9.1.2.2. número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes;

9.1.2.3. número de alunos tempo integral / número de funcionários equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um incluindo funcionários a serviço nos HUs e outro excluindo

esses funcionários);

9.1.2.4. número de funcionários equivalentes / número de professores equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um incluindo funcionários a serviço nos HUs e outro excluindo esses funcionários);

9.1.2.5. Grau de Participação Estudantil (GPE);

9.1.2.6. Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG);

9.1.2.7. Conceito CAPES;

9.1.2.8. Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD);

9.1.2.9. Taxa de Sucesso na Graduação (TSG);

9.1.2.10. Taxa de Sucesso na Pós-Graduação;

9.1.2.11. Recursos orçamentários recebidos e efetivamente aplicados na atividade-fim da Instituição;

(...)

9.4.2. inclua, no seu relatório de gestão das contas anuais, apreciação crítica sobre a evolução dos dados (indicadores e componentes) constantes subitens 9.1.1 a 9.1.2.9 supra, com base em análise consolidada das informações apresentadas pelas IFES, destacando aspectos positivos e oportunidades de melhoria do sistema de rede de instituições federais de ensino superior no País;

77. Inicialmente, cabe registrar que com escopo no item 9.4.2, a SESu não inclui em seu relatório de gestão os indicadores referentes à taxa de sucesso na pós-graduação (item 9.1.2.10) e aos recursos orçamentários recebidos e efetivamente aplicados na atividade-fim da IFES (item 9.1.2.11).

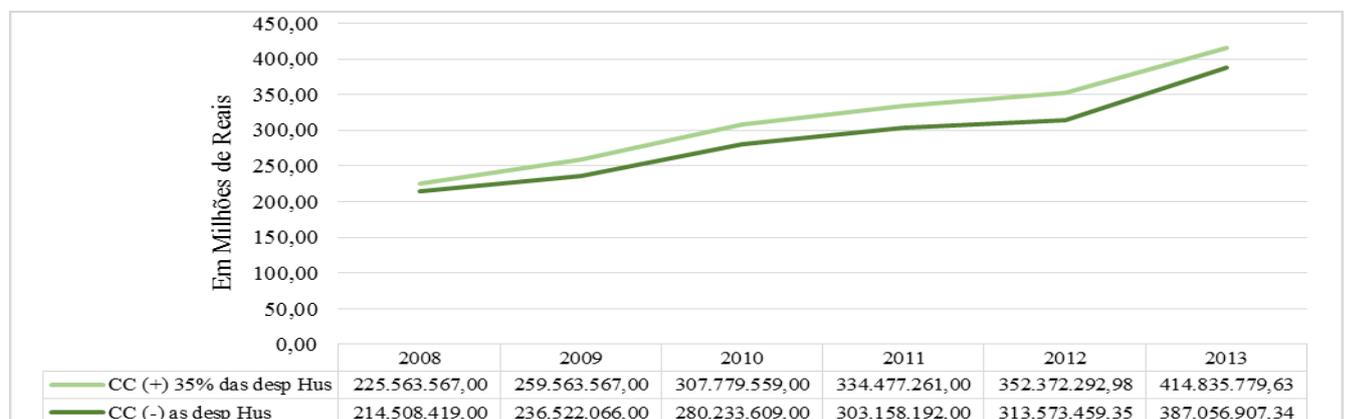
78. A seguir, será apresentada análise acerca da evolução dos componentes e indicadores exigidos das IFES por força do Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário.

79. Os componentes estão representados nas Figuras 1 e 2, enquanto os indicadores encontram-se nas Figuras 3 a 7.

80. Insta frisar que nem o TCU e tampouco a SESu definiram parâmetros sobre o resultado ideal a ser alcançado pelas IFES. Os indicadores criados por força do Acórdão 408/2002 – TCU – Plenário e aprimorados pelo Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário servem para apontar tendências e acentuar características do ensino superior público no Brasil.

XI.1 Custo corrente das IFES e componentes exigidos por força do Acórdão 1.043/2006 (Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário, itens 9.1.1.1 a 9.1.1.6)

Figura 1 – Custo corrente das IFES

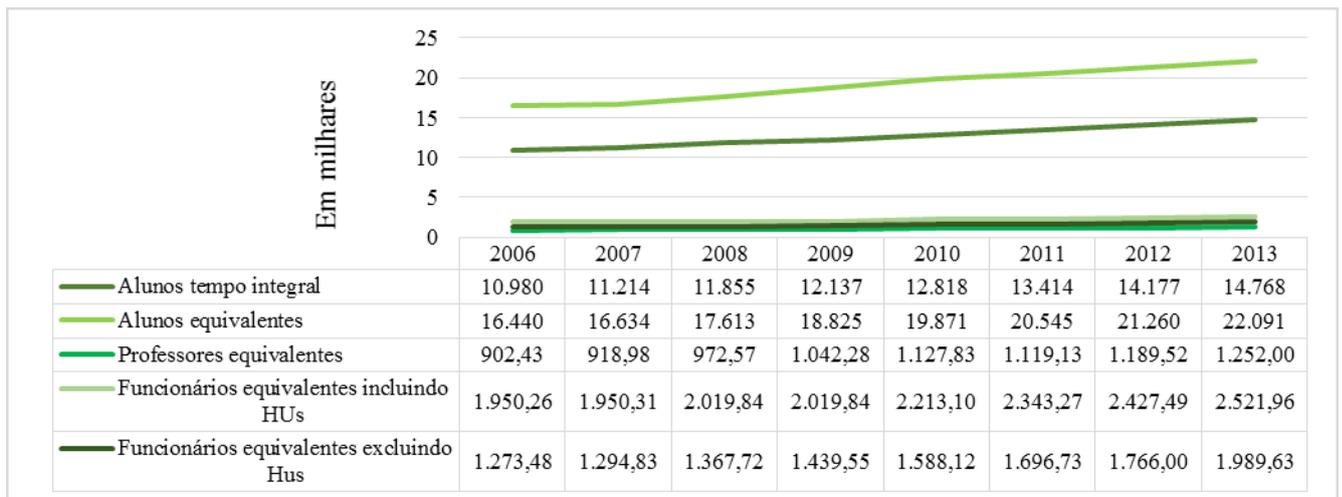


Fonte: Relatório de Gestão SESu/2013 (peça 8, p. 16); Nota: Custo Corrente (CC)

81. Os custos correntes representam as despesas realizadas com a manutenção dos equipamentos e funcionamento das IFES. Ao atualizarmos os valores referentes ao exercício de 2008 para 2013 pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), podemos verificar um aumento real dos custos correntes nas IFES de 83,9%, quando incluídas as despesas dos hospitais universitários, e de 80,4% quando as excluimos.

82. Esse aumento nos custos correntes das IFES pode ser explicado pela expansão que o ensino superior passou entre 2006 e 2013, com o conseqüente aumento no número de alunos, de funcionários e de professores, conforme se verifica na Figura 2.

Figura 2 – Componentes exigidos por força dos itens 9.1.1.3 a 9.1.1.6 do Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário

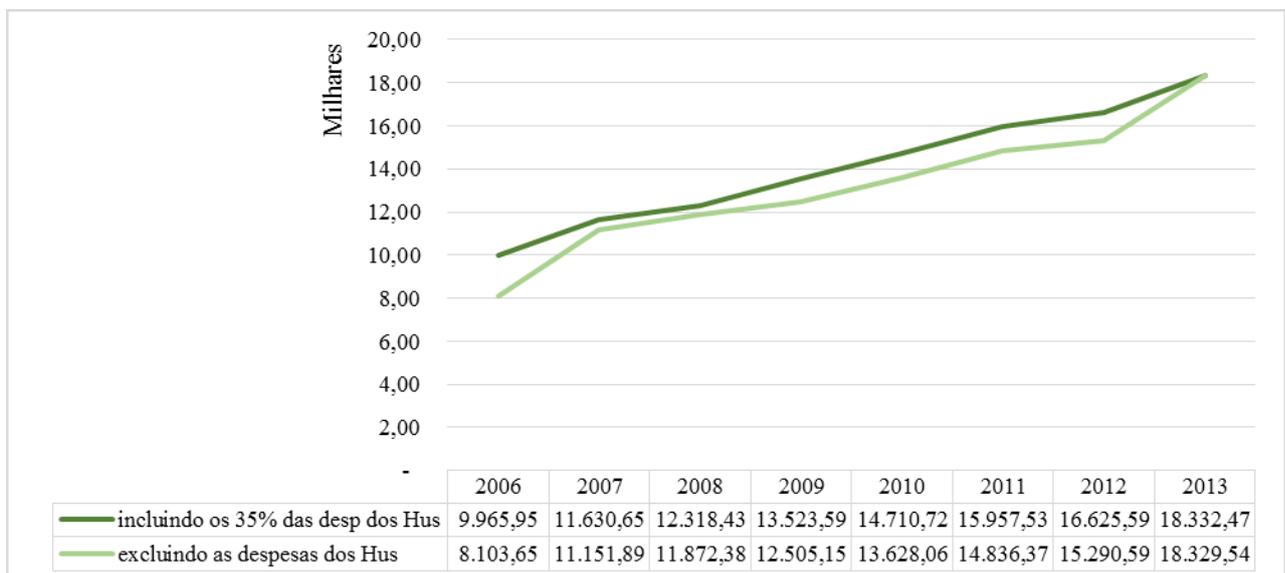


Fonte: Relatório de Gestão SESu/2013 (peça 8, p. 15 - 16)

XI.2 Custo Corrente/Alunos tempo integral (Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário, item 9.1.2.1 1)

83. O indicador Custo corrente/Aluno equivalente revela o custo de manutenção do aluno na instituição de ensino superior. Representa toda despesa corrente que as IFES têm com cada aluno. Subdivide-se em dois outros indicadores: um que computa os gastos com o hospital universitário da respectiva IFES (quando há) e outro que desconsidera essas despesas.

Figura 3 – Indicador 1 - Custo corrente/ Alunos tempo integral



Fonte: Relatório de Gestão SESu/2013 (peça 8, p. 14)

84. Conforme apresentado no relatório de gestão da SESu/2013, a curva crescente do indicador 1 (Custo corrente/ Alunos tempo integral) representada na Figura 3 é reflexo do incremento dos aportes orçamentários ingressos nas IFES decorrentes dos Programas Expansão Fase I e Reuni, do Governo Federal, bem como da recomposição continuada do orçamento que, segundo a SESu, se encontrava defasado (peça 18, p. 184).

85. Cabe registrar que a partir das informações constantes no relatório de gestão da SESu/2013, não é possível identificar o motivo pelo qual as linhas da Figura 3 convergiram em 2013.

XI.3 Número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes (Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário, item 9.1.2.2)

86. O indicador 2, N° de alunos tempo integral/n° de professores equivalentes, representa proporcionalmente a quantidade de alunos que estão sob a tutela acadêmica de um professor.

87. O cálculo do número de alunos em tempo integral considera os alunos da graduação, da pós-graduação e da residência médica. Por sua vez, o professor equivalente é dado pela soma dos professores em efetivo exercício na graduação, pós-graduação e residência médica, com os professores substitutos e visitantes, desconsiderando os professores afastados.

Figura 4 – Indicador 2 – Alunos tempo integral/ n° de professores equivalentes



Fonte: Relatório de Gestão SESu/2013 (peça 8, p. 17)

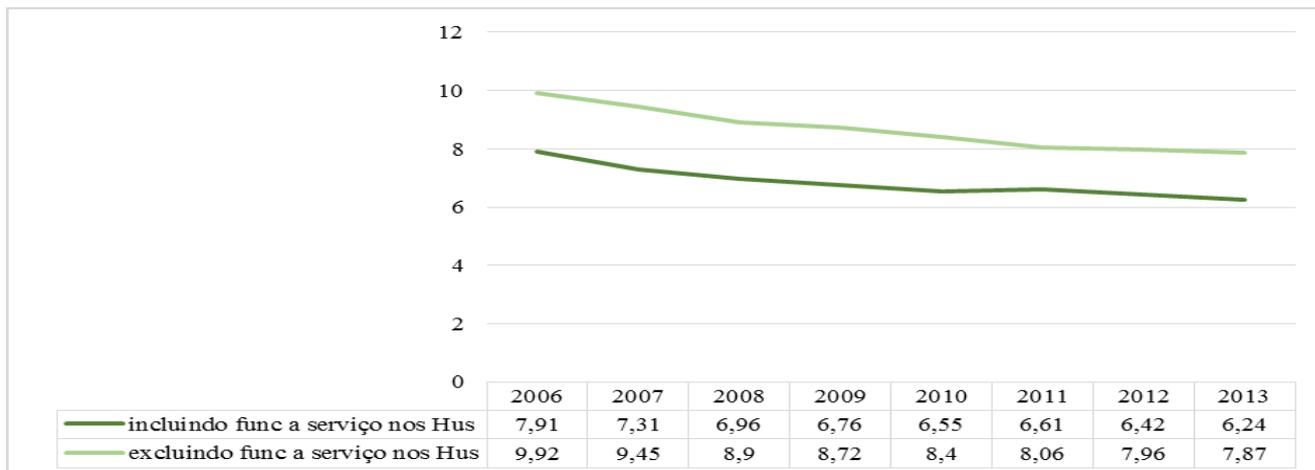
88. Conforme apresentado na Figura 4, observa-se que o indicador 2 manteve-se variando dentro de estreita faixa ao longo do período compreendido entre 2006 e 2013. O pequeno decréscimo apresentado na curva do gráfico decorre do aumento proporcional no número de professores equivalentes superior ao aumento do número de alunos em tempo integral nas IFES, consoante consta na Figura 2.

XI.4 Número de alunos tempo integral/ Número de funcionários equivalentes (Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário, item 9.1.2.3)

89. O indicador 3, N° de alunos tempo integral/N° de funcionários equivalentes, pode servir como importante ferramenta para estabelecer uma eficiente alocação do corpo administrativo da IFES frente ao aprimoramento do serviço de educação superior.

90. Por meio da Figura 5, observa-se um declínio na curva do indicador N° de alunos tempo integral/N° de funcionários equivalentes. Tal fato decorre do aumento proporcional no número de funcionários equivalentes superior ao aumento do número de alunos em tempo integral nas IFES, conforme consta na Figura 2.

Figura 5 – Indicador 3 - Número de alunos tempo integral/ número de funcionários equivalentes



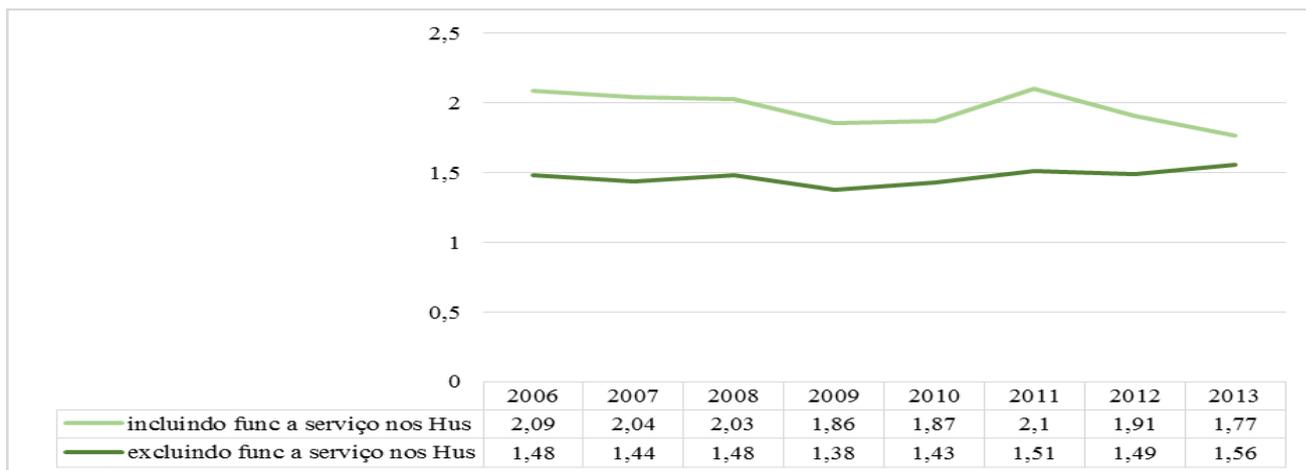
Fonte: Relatório de Gestão SESu/2013 (peça 8, p. 14)

XI.5 Número de funcionários equivalentes/ Número de professores equivalentes (Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário, item 9.1.2.4)

91. O indicador 4 representa a razão entre o número de funcionários equivalentes e o número de professores equivalentes. Tendo em vista que ambos possuem como principal objetivo a formação qualificada do aluno, espera-se que haja relação proporcional entre as categorias.

92. A partir do gráfico constante na Figura 6, observa-se que há pouca variação na relação funcionários/professores equivalentes entre os exercícios de 2006 e 2013. Conforme consta no relatório de gestão da SESu/ 2013 (peça 18, p. 84 – 85), as maiores alterações ocorridas na curva do gráfico da Figura 6 ocorreram em 2009 e 2011 e decorrem, respectivamente, da contratação de professores e de um número expressivo de aposentadorias de técnicos administrativos em 2009 e de uma elevada contratação de técnicos administrativos em relação ao número de professores em 2011.

Figura 6 – Indicador 4 – Número de funcionários equivalentes/ número de professores equivalentes

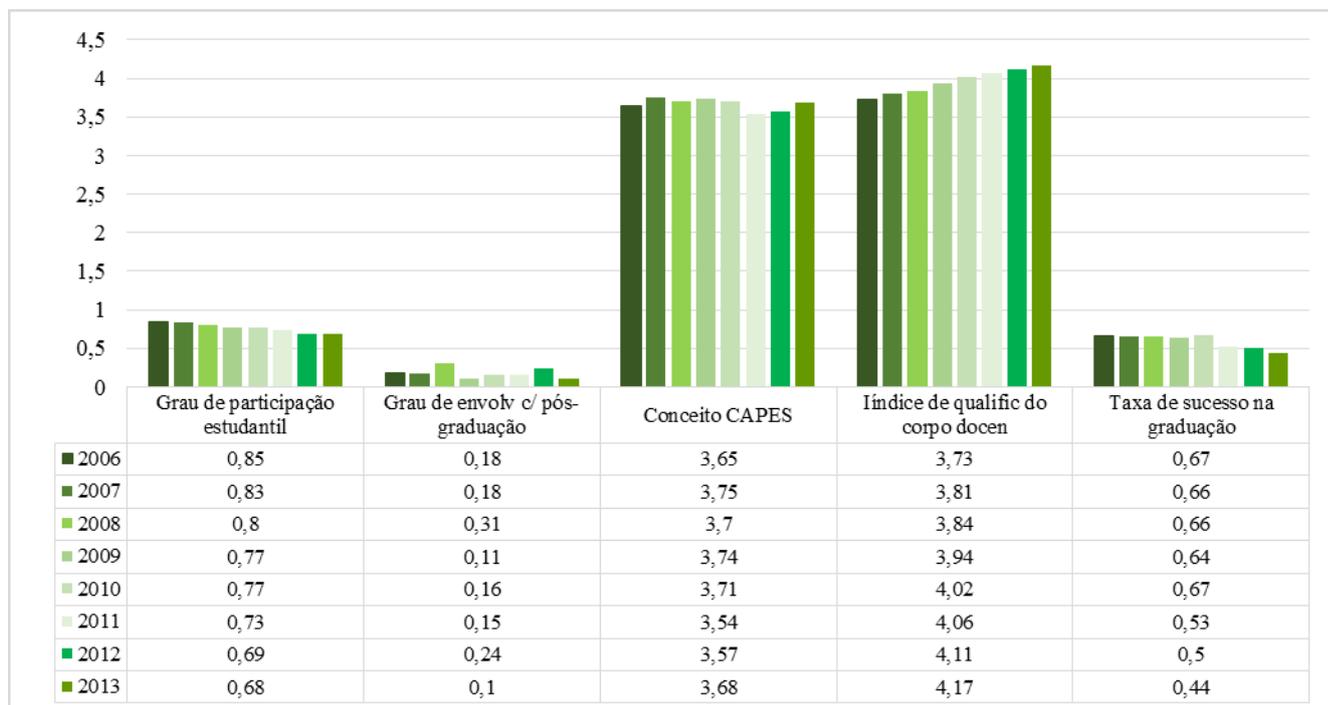


Fonte: Relatório de Gestão SESu/2013 (peça 8, p. 18)

XI.6 Indicadores exigidos por força dos itens 9.1.2.5 a 9.1.2.9 do Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário.

93. Na Figura 7, está representada a série histórica dos indicadores exigidos por força dos itens 9.1.2.5 a 9.1.2.9 do Acórdão 1.043/2006 – TCU – Plenário.

Figura 7 - Indicadores exigidos nos itens 9.1.2.5 a 9.1.2.9 do Acórdão 1.043/2006 – TCU - Plenário



Fonte: Relatório de Gestão SESu/2013 (peça 8, p. 17)

94. O indicador Grau de Participação Estudantil (GPE) expressa a regularidade e a velocidade de integralização curricular dos alunos. Representa o quantitativo de alunos que está cursando regularmente seus cursos em relação ao total de alunos matriculados na graduação. Isso significa que quanto maior for o resultado desse indicador, maior é a regularidade dos alunos na sua formação.

95. A partir das informações constantes na Figura 7, verifica-se que o GPE vem diminuindo ano após ano desde 2006. Segundo a SESu (peça 18, p. 85), esse resultado era esperado devido ao perfil da maioria dos cursos oferecidos e às diretrizes de inclusão relacionadas aos movimentos de expansão das IFES, em que houve aumento da oferta de vagas na graduação impulsionado pelo Programa REUNI.

96. O indicador Grau de Envolvimento Discente com a Pós-Graduação (CEPG) mede a relação entre o número de estudantes de pós-graduação em relação ao total de alunos da universidade, isto é, aqueles da graduação e da pós-graduação juntos.

97. Segundo apontado pela SESu nos relatórios de gestão de exercícios anteriores, o acentuado crescimento do CEPG em 2008 foi reflexo da participação das universidades nas políticas públicas de incentivo à oferta de curso de pós-graduação e pela determinação das IFES em capacitar seus docentes e seu quadro de técnicos administrativos.

98. O indicador Conceito CAPES/MEC para pós-graduação indica a qualidade dos cursos de pós-graduação *strictu sensu*. É calculado com base no conceito que o programa de pós-graduação recebeu no último ano de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Esse indicador é obtido pela divisão entre o somatório dos conceitos de todos os programas (condições físicas das IFES, capacitação do pessoal, acesso a materiais de estudo, etc) e a quantidade de programas de pós-graduação avaliados. Nesse caso, sugere-se que quanto maior for o resultado, melhor é a qualidade dos cursos de pós-graduação oferecidos pela instituição.

99. De acordo com a SESu, a redução do Conceito CAPES nos exercícios de 2010 e 2011 ocorreu devido à criação de muitos cursos de mestrado e de doutorado nas IFES no período. Conforme consta nos autos, esses novos cursos foram implantados com conceito mínimo 3 da CAPES, o que justificaria a redução do indicador em 2010 e 2011 (peça 18, p. 85).

100. A unidade destacou em seu relatório de gestão (peça 18, p. 85) o fato de no exercício de 2013, em função das novas avaliações, o indicador começar a refletir melhor a realidade e demonstrar tendência crescente a partir do referido exercício.

101. Por sua vez, o Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD) busca mensurar a qualificação do quadro docente das IFES, variando entre 1 e 5. Os professores são pontuados da seguinte forma: 1 se for apenas graduado, 2 se for especialista, 3 se for mestre e 5 se o docente for doutor.

102. Consoante apresentado no relatório de gestão da SESu/2013, a evolução do IQCD ao longo dos últimos anos indica a predominância de doutores e mestres no quadro de pessoal das universidades, o que, na visão da Secretaria, tem reflexos diretos na produção científica e qualidade acadêmica (peça 18, 85).

103. Finalmente, o indicador Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) mede a relação entre os alunos ingressantes e os diplomados, isto é, a quantidade de alunos formados, em tempo regular, em relação à quantidade de alunos que entram na universidade a cada ano.

104. Dessa forma, quanto mais próximo de 100% estiver a TSG, melhor será o resultado do indicador, pois estará informando que todos os alunos que ingressaram na universidade em determinado período formaram-se no tempo regular.

105. A partir da Figura 7, verifica-se que a TSG manteve-se praticamente constante entre 2006 e 2010. A queda do indicador a partir de 2011 ocorreu, segundo a SESu, em razão do Programa Expansão fase I e REUNI, nas IFES, que provocou aumento de ingressantes superior ao número de concluintes no exercício. Para a Secretaria, esta relação sofrerá mudanças positivas quando estes ingressantes concluírem seus cursos (peça 18, p. 85).

XII. INFORMAÇÕES ADICIONAIS

106. O Acórdão 3361/2011 – TCU – 2ª Câmara, relativo ao processo de tomada de contas simplificada da SESu referente ao exercício de 2006, em seu item 9.7 determinou que a Secretaria que providenciasse o ressarcimento dos valores de R\$ 973,24, junto ao Sr. Mário Portugal Pederneiras, servidor da unidade à época dos fatos, e de R\$ 1.864,24, junto ao Sr. Nelson Maculan Filho, Secretário da SESu ao longo do exercício de 2006, em razão da não comprovação dos eventos que teriam motivado, respectivamente, os processos de concessão de diárias e passagens 61/2006 e 333/2006.

107. Dessa forma, esta unidade técnica diligenciou a SESu (peça 20, p. 1) no intuito de verificar o cumprimento da determinação constante no item 9.7 do Acórdão 3361/2001 – TCU – 2ª Câmara. Em resposta (peça 19, p. 1-2), a SESu informou que o Sr. Nelson Maculan Filho providenciou o ressarcimento dos valores devido à Secretaria. Todavia, informou que o Sr. Mário Portugal Pederneiras não efetuou qualquer pagamento à unidade.

108. Assim, será proposto **determinar** à SESu que inclua o nome do Sr. Mário Portugal Pederneiras (CPF: 110.706.849-53) no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais – Cadin, na forma da legislação em vigor, conforme preceitua o §2º, art. 5º, da IN – TCU nº 56, de 5/12/2007. Além disso, propõe-se considerar a determinação proferida no item 9.7 do Acórdão 3361/2011 – TCU – 2ª Câmara como parcialmente cumprida.

XIII. CONCLUSÃO

109. Com base na análise do relatório de gestão e do relatório de auditoria de gestão, considerando a extensão e a profundidade dos exames contidos nesta última peça, em relação à prestação de contas apresentada pela Secretaria de Educação Superior (SESu), órgão integrante da estrutura do Ministério da Educação, relativa ao exercício de 2013, é possível opinar no sentido de que as contas dos responsáveis no art. 10 da IN-TCU 63/2010 e listados no preâmbulo desta instrução sejam julgadas regulares, dando-lhes quitação plena.

110. Tal proposta é consentânea com a conclusão da CGU, que opinou no sentido de que as falhas identificadas não são relevantes a ponto de conduzirem a indicação de ressalvas. Não houve identificação de eventos que tenham causado prejuízo ao erário. As falhas identificadas, além de serem tratadas nas notas de auditoria, foram objeto de recomendações por parte do controle interno.

111. Considerando que as Decisões Normativas do Tribunal que tratam do processo de contas e que são publicadas anualmente possibilitam às unidades técnicas do TCU, em comum acordo com os órgãos de controle interno, propor ajustes no escopo da auditoria anual de contas, será sugerido à CGU/PR que nas próximas contas da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), unidade que consolidará os exames da regularidade da gestão das secretarias finalísticas do MEC, análise relativa à avaliação dos resultados decorrentes da implementação do e-GAT na gestão da SESu, principalmente naquilo que diz respeito ao macroprocesso de credenciamento e de recredenciamento das instituições de apoio (item 48);

112. Por fim, considerando as análises realizadas por esta unidade técnica ao longo desta instrução, serão propostas as determinações descritas nos itens 72, 73, 74 e 108 desta instrução.

XIV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

113. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas **regulares** as contas dos Senhores (as) Amaro Henrique Pessoa Lins (CPF: 128.476.154-15); Paulo Speller (CPF: 244.242.691-91); Adriana Rigon Weska (CPF: 346.917.231-53); Maria Fernanda Nogueira Bittencourt (CPF: 602.966.901-04); Paula Branco de Mello (CPF: 490.076.106-00); Dilvo Ilvo Ristoff (CPF: 152.365.100-82); Simone Horta Andrade (CPF: 010.378.676-70); Lilian Carvalho do Nascimento (CPF: 000.767.611-50); Vinícius Ximenes Muricy da Rocha (CPF: 998.681.051-53); Mércia Maria Rodrigues Avelino de Castro (CPF: 214.352.431-53), dando-lhes quitação plena;

b) **determinar** ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 208, §2º do RI/TCU, que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação com proposta de cronograma de análise de prestações de contas e de emissão de pareceres técnicos pendentes de redução do estoque de convênios a analisar, de forma a dar cumprimento ao que lhe foi delegado pela Portaria MEC 1.034, de 4/11/2009, discriminando a data prevista para iniciar e concluir a análise financeira dos processos de prestação de contas decorrentes da Portaria MEC 1.034/2009 (item 72);

c) **determinar** à SESu, com fundamento no art. 208, §2º, do RI/TCU, que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação com proposta de cronograma de análise de prestações de contas e de emissão de pareceres técnicos pendentes sob sua responsabilidade referente aos convênios listados no Ofício GAB 048/2015-CPG/GAB/SESu/MEC, de 22/5/2015, e aos convênios objeto da determinação constante no item (iv) do Acórdão 1561/2013-TCU-2ª Câmara, discriminando a data prevista para iniciar e concluir a análise dos processos, alertando a unidade que o descumprimento injustificado de determinação do TCU pode dar ensejo a aplicação da multa prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/92 (item 73);

d) **determinar** à SESu, com fundamento no art. 208, §2º, do RI/TCU, que, ao ser cientificada desta decisão, adote medidas administrativas para apurar a correta aplicação dos recursos federais transferidos à FURB por força do convênio/SICONV 702478/2008 e que, no prazo de trinta dias, apresente a este Tribunal o resultado das ações decorrentes desta determinação. Caso a conveniente permaneça omissa quanto ao seu dever constitucional de prestar contas dos recursos federais a ela transferidos, a SESu deve imediatamente adotar providências com vistas à instauração da devida Tomada de Contas Especial (TCE) para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art. 8º da Lei 8.442/1992

e do §1º, art. 74, da Constituição Federal (item 74);

e) **determinar** à SESu, com fundamento no art. 208, §2º, do RI/TCU, que inclua o nome do Sr. Mário Portugal Pederneiras (CPF: 110.706.849-53) no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais – Cadin, na forma da legislação em vigor, conforme preceitua o §2º, art. 5º, da IN – TCU nº 56, de 5/12/2007, em face do não ressarcimento dos valores determinados pelo TCU no item 9.7 do Acórdão 3361/2011 – TCU – 2ª Câmara (item 108);

f) **considerar parcialmente cumprida** a determinação constante no item 9.7 do Acórdão 3361/2011 – TCU – 2ª Câmara (item 108);

g) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Secretaria de Educação Superior (SESu), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à Controladoria-Geral da União (CGU).

SecexEducação, em 29 de setembro de 2015.

(Assinado eletronicamente)

Paulo Malheiros da Franca Junior

AUFC – Mat. 40736-4