



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria Executiva - Ministério da Educação

Exercício 2017

27 de julho de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Unidade Examinada: Secretaria Executiva - Ministério da Educação

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 201800262

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A gestão do exercício de 2017 da Secretaria Executiva do Ministério da Educação e suas unidades vinculadas foram examinadas por meio da Auditoria Anual de Contas (AAC), que tem por objetivos: avaliar os principais resultados alcançados, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos programas de governo; Informar e destacar as boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da unidade e destacar as falhas que impactaram o atingimento dos resultados, informando as providências corretivas necessárias, as que estão em andamento e/ou previstas; identificar riscos decorrentes de fragilidades nos controles administrativos a partir da interação com os gestores, propondo providências para a eliminação e/ou redução dos riscos detectados.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A AAC constitui instrumento essencial para o apoio ao controle externo mencionado no inciso IV do art. 74 da Constituição Federal.

A cada exercício, o Tribunal de Contas da União (TCU), com a participação dos órgãos de controle interno, define as unidades cujos administradores públicos federais terão as contas julgadas.

Para essas unidades, são realizadas as AAC, as quais possuem escopo estabelecido em conjunto com a Corte de Contas.

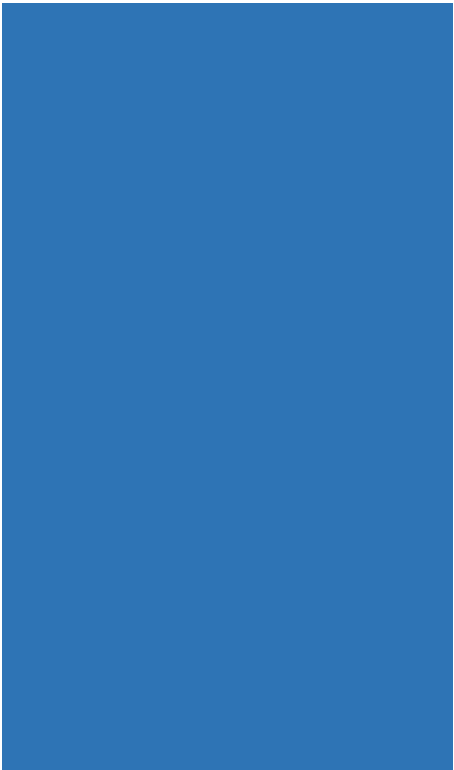
QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se que a avaliação da Educação Infantil não foi instituída, consoante o estabelecido na Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), porém o MEC está adotando providências com vistas ao atendimento desta demanda legal.

Assim, foi recomendado, em especial, a elaboração de normativo instituindo a avaliação nacional da educação infantil.

Em relação à Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, verificou-se a insuficiência em sua regulamentação, bem como no planejamento da implementação da Política, a ausência do envolvimento dos demais atores nesse processo e, ainda, foi observado insuficiência de empenho por parte do MEC no processo de coordenação, cooperação e liderança, objetivando a organização dos agentes na integração dos esforços dos diversos atores.

Foi recomendado a regulamentação pelo MEC do Decreto nº 8.752/2016, o aprimoramento de um Planejamento Estratégico Nacional da Política, assim como o aprimoramento da coordenação da Política, colocando em atuação o Comitê Gestor Nacional.



Em relação a atuação do Conselho Permanente para Reconhecimento de Saberes e Competências (CPRSC) constatou-se que a ausência de definição de critérios e procedimentos claros e objetivos pelo colegiado propiciou ampla discricionariedade na regulamentação do processo de concessão de RSC pelos Institutos, o que acarretou concessão generalizada de retribuições.

Recomendou-se à Setec revisão da Resolução CPRSC nº. 01/2014 com vistas a estabelecer regras específicas a serem seguidas pelas IFE na elaboração dos seus regulamentos e a revisão da base normativa (Portaria nº. 1.094/2013, Resolução CPRSC nº. 01/2014 e Portaria MEC nº. 491/2013) de forma a compatibilizar as regras que estão inconsistentes após alterações na legislação, entre outras medidas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas

ANEI – Avaliação Nacional da Educação Infantil

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAR – Comissão de Análise de Regulamentos

CEBAS – Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação.

CGESUP – Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

CNE – Conselho Nacional de Educação

Consed - Conselho Nacional de Secretários de Educação

CPRSC – Conselho Permanente para o Reconhecimento de Saberes e Competências

DTI - Diretoria de Tecnologia da Informação

EBTT – Ensino Básico, Técnico e Tecnológico

EGD – Estratégia de Governança Digital

GAT - Grupo de Apoio Técnico

EPT – Educação Profissional e Tecnológica

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GSPD – Programa de Governança de Serviços Públicos Digitais

IES - Instituições de Educação Superior

IF - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, antes de se tornar o MCTIC

MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

PAR – Plano de Ações Articuladas

PCGTIC – Política Corporativa de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação

PETIC – Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação

PNAES – Programa Nacional de Assistência ao Estudantil

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PPP – Plano de Providências Permanente

Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

RSC – Reconhecimento de Saberes e Competências

RT – Retribuição por Titulação

SAA - Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Educação

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SASE – Secretaria de Articulação com os Sistema de Ensino

SE – Secretaria Executiva do Ministério da Educação

SEB – Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação

SEPED - Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento - MCTIC

Secadi – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SESU – Secretaria de Educação Superior

Setec – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SFC – Secretaria Federal de Controle do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

SecexEducação - Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal

SIG – Sistema de Informações Gerenciais

SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

Sinaeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

Sisfor - Sistema de Gestão e Monitoramento da Formação Continuada

SISTEC – Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional, Científica e Tecnológica

TCU – Tribunal de Contas da União

TED – Termo de Execução Descentralizada

Undime - União Nacional de Dirigentes Municipais de Ensino

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	4
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
SUMÁRIO	8
INTRODUÇÃO	10
RESULTADOS DOS EXAMES	13
1. Insuficiência na regulamentação da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, embora exista normativo legal, emitido por órgão dotado de legitimidade e competência, no entanto, estes não têm produzidos todos os seus efeitos.	13
2. Fragilidade na definição das atribuições de atores da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica.	14
3. Planejamento insuficiente para implementação da Política, prejudicando o atingimento dos objetivos.	16
4. Ausência de envolvimento dos atores na definição dos objetivos da Política.	19
5. Fragilidades na coordenação e integração entre os diversos atores responsáveis pela implementação da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica.	21
6. Não implementação da avaliação da educação infantil, desconsiderando a Meta 1, Estratégia 1.6 do PNE.	23
7. Iniciativas incipientes da SEB para o desenvolvimento e avaliação de recursos didáticos e pedagógicos para a educação infantil	27
8. Avaliação dos Indicadores de Gestão da Rede Federal.	29
9. Ausência de uniformidade entre os regulamentos internos das IFE analisados e aprovados pelo CPRSC.	30
10. Concessão generalizada de RSC devido à ausência de atuação do CPRSC em atribuições de sua competência.	34
11. Atuação insuficiente da CAR na análise de regulamentos das IFE para concessão do RSC.	40
12. Adoção parcial de providências pela Setec para atendimento de recomendações da CGU relativas ao Pronatec.	41
13. Carência de providências efetivas para dotar o Programa Nacional de Assistência Estudantil de capacidades de monitoramento e avaliação em relação a fragilidades de supervisão.	43
14. Atuação reiteradamente deficiente da SESu na supervisão do relacionamento entre IFES e Fundações de Apoio.	45
15. Avaliação das medidas adotadas pela SERES quanto à implementação de melhorias para o macroprocesso de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social.	46
16. Atendimento das recomendações emitidas pela CGU quanto aos processos de governança das ações voltadas ao provimento de Serviços Públicos Digitais no MEC.	48
	8

17. Conformidade do Relatório de Gestão à IN TCU nº 63/2010.	49
18. Implementação da Política de Gestão de Riscos no MEC em estágio inicial de maturidade.	50
19. Atendimento parcial das Recomendações emitidas pela CGU.	52
RECOMENDAÇÕES	53
CONCLUSÃO	55
ANEXOS	58
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	58
Manifestação da unidade quanto à Avaliação das Providências adotadas com vistas ao aprimoramento do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.	64
Manifestação da unidade quanto à avaliação das providências adotadas com vistas ao aprimoramento do Macroprocesso de Certificação de Entidades Benéficas do Ensino Superior.	68
II – LISTA DE IFE E RESPECTIVOS REGULAMENTOS	69

INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os resultados dos exames da Auditoria Anual de Contas – AAC realizados sobre a prestação de contas ordinária da SE/MEC e suas unidades vinculadas, relativos ao exercício de 2017.

A AAC tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre com as contas devem ser julgadas pelo TCU.

Em atendimento à Decisão Normativa – TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, o escopo dos trabalhos de auditoria foi firmado por meio de Ata de Reunião, realizada em 08 de fevereiro de 2018, entre a Diretoria da Área Social I – DS ISFC/CGU e a SecexEducação. Concordaram as unidades técnicas, quanto à avaliação dos seguintes assuntos, a serem contemplados no Relatório de Auditoria:

- 1) Suficiência dos componentes de institucionalização, planos e objetivos e coordenação e coerência da governança da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, que abarca a linha de ação de concessão de bolsas e auxílios para formação inicial e continuada de professores da educação básica.
- 2) Providências adotadas pelo MEC para coordenar a avaliação da qualidade dos serviços prestados pela Educação Infantil, consoante o Plano Nacional de Educação – art. 11 e Meta 1, Estratégia 1.6.
- 3) Metodologia utilizada pela SETEC/MEC para avaliar o desempenho das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.
- 4) Atuação da comissão permanente para reconhecimento de saberes e competências, coordenada pela SETEC/MEC, no sentido de identificar e mitigar riscos no processo de concessão de Retribuição por Titulação por meio de Reconhecimento de Saberes e Competências aos docentes da carreira do magistério do ensino básico técnico e tecnológico.
- 5) Providências adotadas pela SETEC/MEC sobre recomendações emitidas em trabalhos anteriores da CGU com vistas ao aprimoramento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego- PRONATEC, com foco no controle da prestação de contas e na transparência da aplicação dos recursos na rede; bem como das providências para o atendimento do Acórdão 3071/2016-TCU-Plenário.
- 6) Providências adotadas pela SESU/MEC com vistas ao aprimoramento do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES no âmbito da Secretaria de Educação Superior, especialmente quanto à normatização do programa, medidas de acompanhamento e avaliação, e alocação de recursos orçamentários e financeiros.

7) Providências adotadas pela SESU/MEC com vistas ao aprimoramento do Macroprocesso de Supervisão do Relacionamento das IFES com Fundações de Apoio no âmbito da Secretaria de Educação Superior, especialmente quanto às iniciativas para cumprimento do art. 1º-C da Lei nº 9.958/1994 (regulamentação dos convênios previstos nos artigos 1º, 1º-A e 1º-B da Lei nº 8.958/1994) e ao art. 12-A do Decreto nº 7.423/2010 e art. 18 do Decreto nº 8.240/2010 (sistema online a ser instituído e desenvolvido).

8) Providências adotadas pela SERES/MEC com vistas ao aprimoramento do Macroprocesso de Certificação de Entidades Benéficas do Ensino Superior (CEBAS) no âmbito da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, especialmente quanto ao processo de certificação, à supervisão e monitoramento das entidades certificadas, à gestão da informação e ao cumprimento das obrigações de transparência.

9) Cumprimento e avanços obtidos a partir das recomendações emitidas pela CGU do Relatório de Gestão nº 201700388 sobre a governança corporativa, englobando a avaliação, a direção e o monitoramento de Serviços Públicos Digitais prestados pelo Ministério.

10) Conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças.

Nesse contexto, avaliou-se os principais resultados alcançados, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos programas de governo pela unidade auditada; buscou-se informações de boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da unidade, possíveis falhas que possam ter impactado o atingimento dos resultados e riscos decorrentes de fragilidades nos controles administrativos a partir da interação com os gestores.

Com vistas a avaliar os temas 1 e 2 do escopo supracitado, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Políticas Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica:

- a) A política de formação de profissionais da Educação Básica foi institucionalizada formal e adequadamente por meio de instrumento normativo?
- b) O planejamento da política de formação de profissionais da Educação Básica envolve a definição das diretrizes, objetivos, metas, responsáveis e prazos, orientando-a para sua operacionalização?
- c) Os diversos atores governamentais envolvidos com a política pública atuam de maneira coerente e coordenada entre si?

Avaliação da qualidade dos serviços prestados pela Educação Infantil:

- a) Em que medida a SEB institucionalizou a avaliação da Educação Infantil?
- b) Em que grau a SEB tem atuado e se articulado para atualizar/revisar os parâmetros e indicadores nacionais de qualidade da EI de acordo com a nova BNCC?
- c) Em que medida a SEB tem promovido o desenvolvimento e a avaliação de recursos didáticos e pedagógicos para a EI?

Além disso, com base no Plano de Auditoria 2018 – Gestão 2017 da CGU, os seguintes conteúdos são considerados obrigatórios e foram inseridos na execução dos trabalhos:

- a) Verificação das ações realizadas pelos gestores voltadas para a implementação da política de gestão de riscos; e
- b) Atendimento das determinações/recomendações do TCU à Unidade Prestadora de Contas, que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento.

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de 16 de março a 29 de junho de 2018, por meio de testes, entrevistas, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício de 2017. As atividades foram executadas em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

RESULTADOS DOS EXAMES

Os procedimentos aplicados, ao longo desta ação de controle, levaram aos achados apresentados abaixo. A íntegra da manifestação dos gestores encontra-se em anexo, com as respectivas análises do controle interno, as quais encontram-se consolidadas no presente relatório.

- **Avaliação de aspectos da governança da Política de Formação de Profissionais da Educação Básica.**

1. Insuficiência na regulamentação da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, embora exista normativo legal, emitido por órgão dotado de legitimidade e competência, no entanto, estes não têm produzidos todos os seus efeitos.

Verificou-se a presença de normativo legal que rege a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, emitido pelo Ministério da Educação (MEC). No entanto, esse normativo não tem produzido os efeitos esperados em sua edição.

Por meio do Decreto nº 6.755, o MEC instituiu, em 29 de janeiro de 2009, a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica.

Posteriormente, em razão da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em junho de 2014, foi lançada a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, por meio do Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, para atendimento das metas 15 e 16 do PNE, voltadas à formação e valorização dos profissionais de educação. Dessa forma, o Decreto anterior, nº 6.755/2009, foi revogado. Registra-se que a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica foi instituída quase um ano após o prazo exigido pela Lei do PNE, que seria de junho de 2015.

No mais, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, já trazia como princípio da educação nacional a valorização do profissional da educação escolar, estabelecendo, em seu art. 8º, a União como responsável pela coordenação da política nacional de educação. Ou seja, a Política de Formação de Profissionais da Educação Básica é uma política reconhecida e demandada pelo governo.

Conforme Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017, que aprova a estrutura regimental do Ministério da Educação, no art. 1º do Anexo I, aquele Ministério tem competência sobre a Política Nacional de Educação e sobre a educação em geral, compreendendo o ensino fundamental, o ensino médio, o ensino superior, a educação de jovens e adultos, a educação profissional, a educação especial e a educação a distância.

Ainda de acordo com o citado Decreto, compete à Secretaria de Educação Básica (SEB), órgão da estrutura do MEC, *"propor, subsidiar, apoiar, implementar e acompanhar, em âmbito nacional, políticas e programas de formação para profissionais da educação básica, em articulação com áreas afins do Ministério da Educação e de outros órgãos governamentais"*. Além disso, e *"propor, subsidiar, formular, apoiar, implementar e acompanhar políticas e programas de formação de professores e de gestores, a produção de conhecimentos e o desenvolvimento e a avaliação de recursos didáticos e pedagógicos"*

para a educação básica, em articulação com áreas afins do Ministério da Educação e de outros órgãos governamentais", conforme art. 11, incisos VII e VIII.

Assim, verifica-se que o MEC dispõe de legitimidade e competência para emitir normativo que trate da formação de profissionais de educação. No entanto, apesar de o art. 20 do Decreto nº 8.752/2016 determinar que este entraria em vigor na data de sua publicação, estabeleceu também, no art. 18, que o Ministério da Educação regulamentaria o Decreto no prazo máximo de sessenta dias a partir da sua publicação, fato ainda não ocorrido.

Além disso, documentos encaminhados pelo Ministério fazem referência a uma Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Professores lançada pelo MEC em 2017. Ao ser questionado, o MEC informou não se tratar de uma nova Política, mas de uma nova linha de ação da mesma, qual seja, o Programa de Residência Pedagógica, sendo que a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica continua disciplinada pelo Decreto nº 8.752/2016. No entanto, em um desses documentos, especificamente no documento apontado pelo MEC como um resumo de estudos elaborado por ex-Diretora da Diretoria de Formação e Desenvolvimento dos Profissionais da Educação Básica – Difor/SEB, há em sua apresentação a informação de que se trata de um resumo dos princípios e das linhas programáticas na Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Professores lançada em outubro de 2017 (e não ao Programa de Residência Pedagógica, como informado pelo MEC).

Isso demonstra um certo desalinho entre o que seriam ações/programas e o que seria a política em si, reforçando a importância de se institucionalizar adequadamente a Política, de forma a possibilitar uma melhor definição e organização de todos seus aspectos.

Conforme Referencial para Avaliação de Governanças em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU), a institucionalização confere legitimidade, trazendo maior grau de governança para a política. A inexistência de políticas públicas formais fragiliza, por exemplo, a constituição de arcabouços legais para a sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados. Uma política adequadamente institucionalizada é aquela que, além de reconhecida e desejada, possui os recursos necessários para o seu desenvolvimento.

Assim, a falta de priorização do MEC da regulamentação do Decreto e da correta institucionalização da Política tem prejudicado seu desenvolvimento e sua implementação plena, tornando-a fragilizada. O que se verificou, portanto, foi que a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação é uma Política legítima e desejada, que possui normativo legal que a estabelece, emitida por Órgão dotado de legitimidade e competência para tanto, mas cuja implementação plena está pendente de regulamentação pelo MEC, para que o Decreto passe a produzir todos seus efeitos.

2. Fragilidade na definição das atribuições de atores da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica.

Desde a Lei de Diretrizes Básicas, nº 9.394/1996, utilizada como base para a elaboração da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação, juntamente com o Plano Nacional de Educação de 2014-2024, tem-se como princípio a necessidade de colaboração entre os entes federativos para a adequada implementação da Política, cabendo a União a coordenação do processo.

Essa necessidade foi reforçada no Decreto nº 8.752/2016, que estabeleceu em seu art. 5º que a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica contará com Comitê Gestor Nacional e com Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação dos

Profissionais da Educação Básica. O Decreto traz ainda em seus art. 6º e 7º algumas atribuições desses atores, mas destaca que a composição, as atribuições e as formas de funcionamento deveriam ser detalhadas posteriormente em ato do Ministério da Educação (parágrafo único do art. 5º).

Os Fóruns Estaduais Permanentes já haviam sido previstos no Decreto anterior nº 6.755/2009, revogado pelo Decreto nº 8.752/2016, tendo o MEC estabelecido as diretrizes nacionais para o funcionamento desses Fóruns por meio da Portaria nº 883, de 16 de setembro de 2009. O Comitê Gestor Nacional não foi previsto pelo Decreto nº 6.755/2009, mas em agosto de 2011, a Portaria nº 1.087, do Ministro de Estado da Educação, instituiu o Comitê Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica, com a responsabilidade de formular, coordenar e avaliar as ações e programas do MEC, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no âmbito da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica.

Conforme detalhado na Portaria, o Comitê seria constituído pelo Secretário-Executivo do MEC e pelos titulares e suplentes da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), da Secretaria de Educação Superior (Sesu), da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), da Capes e do FNDE.

Embora o Decreto nº 6.755/2009 não tenha tratado do assunto, a Portaria nº 1.087/2011 fez referência ao normativo ao instituir o Comitê Nacional. Posteriormente, essa Portaria foi revogada pela Portaria nº 1.105, de 8 de novembro de 2013. Registra-se que a única ação identificada por parte do Comitê Nacional desde a sua instituição foi a expedição da Resolução nº 1/2011, que determina a criação de um Comitê Gestor Institucional de Formação Inicial e Continuada e Profissionais do Magistério da Educação Básica no âmbito de cada instituição de ensino que receba recursos destinados a ações de formação inicial e continuada de profissionais da educação básica.

O MEC afirmou, inicialmente, que as diretrizes nacionais para funcionamento dos Fóruns Estaduais estão estabelecidas desde 2009, por meio da Portaria nº 883, mas o detalhamento da composição, das atribuições e da forma de funcionamento dos Fóruns e do Comitê Gestor Nacional ainda está sendo objeto de debates internos naquele Ministério. Posteriormente, ao ser questionado sobre quais seriam os atores envolvidos na Política, apontou os mesmos, conforme art. 5º do Decreto nº 8.752/2016, indicando que suas atribuições estão elencadas nos art. 6º e 7º. No entanto, conforme já mencionado, o próprio Decreto aponta para a necessidade de que ato normativo posterior discipline detalhadamente a composição e as atribuições desses atores.

O TCU, em seu Referencial para Avaliação de Governanças em Políticas Públicas, demonstra que a determinação das funções das organizações e das responsabilidades dos atores envolvidos de maneira formal e clara é uma importante diretriz para se ter uma boa governança, pois possibilita a identificação dos objetivos, papéis e responsabilidades de todos aqueles que estão comprometidos com o processo. Dessa forma, os responsáveis se articulam, cada um com suas atribuições, com vistas a atingir os objetivos traçados para a política. Possibilita ainda a definição de uma abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos, além de estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento da Política.

Para a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação, o Decreto nº 8.752/2016 manteve os Fóruns Estaduais Permanentes e o Comitê Gestor Nacional como atores na governança da Política. Ou seja, seus atores foram estabelecidos em Decreto que ainda carece de regulamentação e suas atribuições não foram totalmente definidas: os Fóruns Estaduais atuam conforme Portaria elaborada com base em Decreto não mais vigente e que traz apenas diretrizes gerais de atuação e o Comitê Gestor Nacional, apesar de instituído em Portaria, não foi de fato formado e aguarda sua constituição e a definição de suas atribuições.

Dessa forma, o MEC, ao optar por não expedir normativos tratando das atribuições e formas de funcionamento do Comitê Nacional e dos Fóruns Estaduais, impossibilita que esses atores tenham conhecimento de todas suas responsabilidades e atuem no esforço de implementação efetiva da Política. Essa ausência de clareza dos papéis de cada ator pode levar a sobreposição de funções, pelo desconhecimento de suas atribuições, ou até mesmo à implementação deficiente da Política, já que os atores não têm conhecimento de seu envolvimento nem do papel que possuem.

Assim, é importante que o Decreto nº 8.752/2016 seja regulamentado, para dar maior legitimidade à Política de Formação de Profissionais da Educação, e que, a partir daí, sejam expedidos os demais normativos tratando das atribuições e responsabilidades de cada ator.

3. Planejamento insuficiente para implementação da Política, prejudicando o atingimento dos objetivos.

Os objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica apresentados no art. 3º do Decreto nº 8.752/2016 foram traçados com base na diretriz de valorização dos profissionais da educação básica do Plano Nacional de Educação (2014-2024), que se traduz nas metas 15 a 18. A Política orientou-se especificamente pelas metas 15 e 16, que objetivam assegurar a todos os professores da educação básica formação específica de nível superior na área em que atuam, formação em nível de pós-graduação para 50% dos professores de educação básica, além de formação continuada com base nas necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Foram estabelecidos como objetivos a indução de avanços na qualidade da educação básica e a ampliação das oportunidades de formação dos profissionais; a promoção da integração da educação básica com a formação inicial e continuada; a articulação de ações entre as instituições de ensino superior vinculadas aos sistemas federal, estaduais e distrital de educação, com a colaboração de todos os entes federativos; entre outros, sendo todos objetivos relacionados à melhoria da qualidade do ensino por meio de incentivo ao aprimoramento da formação dos profissionais de educação. Dentre eles, destaca-se o inserido no inciso III, qual seja, *“Identificar, com base em planejamento estratégico nacional, a necessidade das redes e dos sistemas de ensino por formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica, de forma a assegurar a oferta em quantidade e nas localidades necessárias”*.

Assim, o próprio Decreto traz como necessária para a orientação da Política a elaboração de um planejamento, denominado Planejamento Estratégico Nacional, a ser proposto pelo MEC e aprovado pelo Comitê Gestor Nacional, com a participação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica. Esse Documento, cuja duração é quadrienal com revisões anuais, tem como propósito assegurar a oferta de vagas em cursos de formação inicial e continuada, em ações coordenadas e em colaboração com os sistemas federal, estaduais, municipais e distrital,

visando disponibilizar vagas na quantidade e com a distribuição geográfica adequada ao atendimento da demanda diagnosticada.

Como componentes desse Planejamento Estratégico Nacional, tem-se três etapas: o diagnóstico, o planejamento e a organização do atendimento das necessidades de formação inicial e continuada de profissionais da rede e dos sistemas de ensino. Para tanto, o MEC deve utilizar dados do Censo Escolar e informações oficiais disponibilizadas por outras agências ou pelas secretarias de educação, por meio do Plano de Ações Articuladas – PAR, na fase diagnóstico (forma atualmente utilizada).

Em 2015, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Peixoto (Inep) disponibilizou documento intitulado ‘Linha de Base’, que traz uma contextualização da situação inicial de todas as metas do Plano Nacional de Educação, estabelecendo seu ponto de partida. A proposta do documento é que a partir desse diagnóstico inicial, a evolução na educação brasileira com a implementação das metas do Plano seja acompanhada, possibilitando o dimensionamento do impacto ocasionado. Apresenta, portanto, uma análise descritiva do histórico de cada item avaliado e a trajetória recente de indicadores selecionados pelo MEC e pelo Inep para acompanhamento das metas do Plano, correspondendo assim ao diagnóstico que constitui a primeira etapa do planejamento.

Para as metas 15 e 16, foram utilizados os seguintes indicadores:

- indicador 15 – proporção de docências com professores que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento que lecionam na educação básica;
- indicador 16A – percentual de professores da educação básica com pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*;
- indicador 16B – percentual de professores que realizaram cursos de formação continuada.

Por meio desses indicadores, o Inep realizou várias análises, trazendo as informações sob diversas perspectivas, apresentando a situação em diferentes etapas do ensino (ensino médio, fundamental e educação infantil), regiões do país, localização das escolas (área urbana e rural), dependência administrativa (rede estadual/municipal ou privada) e disciplinas. Além dessas referências, já estão disponíveis os dados do Censo Escolar de 2016, com informações sobre a formação inicial e continuada no país, a serem utilizadas para desenvolver e atualizar o plano de ação da Política.

Quanto às outras etapas do Planejamento Estratégico, ao ser questionado sobre a existência de um planejamento para a implementação da Política, contendo a definição precisa dos objetivos e das metas, além das intervenções necessárias para seu atendimento, o MEC encaminhou alguns arquivos, dentre os quais apresentações do Ministério sobre a situação da educação pública, utilizando como base dados do Censo de 2016, que demonstram um aumento das desigualdades e uma baixa qualidade da formação dos professores. Apresenta ainda alguns princípios da Política Nacional de Formação de Professores e linhas de atuação, propondo a utilização do Programa de Residência Pedagógica, da Universidade Aberta do Brasil e do Programa Universidade para Todos (Prouni) na formação inicial, e, dentro da formação continuada, o foco seria nos mestrados profissionais, cursos de especialização e cooperação internacional na oferta de cursos e percursos formativos. Registra-se que esses documentos são internos ao MEC, não possuindo divulgação.

Dentre esses documentos, há um resumo dos princípios e linhas programáticas da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Professores, lançada em outubro de 2017. O documento apresenta como objetivo propor uma Política Nacional de Formação de Profissionais para a Educação Básica, com base normativa no Conselho Nacional de Educação e nas disposições do PNE, voltando-se mais “*aos aspectos relativos ao domínio pedagógico do conteúdo, objeto da Didática, das Metodologias e das Práticas de Ensino e à integração entre instituições formadoras e escolas*”.

Destaca-se, como já abordado no item sobre institucionalização, que essa documentação faz referência explícita a uma Política lançada em outubro de 2017, embora o MEC tenha informado tratar-se de uma linha de atuação da Política instituída pelo Decreto nº 8.752/2016. Além disso, o documento não possui em sua apresentação vinculação clara ao Ministério, institucionalizando-o.

Com relação ao último componente do Planejamento Estratégico Nacional, que abrange a organização do atendimento das necessidades de formação, faz-se necessário realizar um mapeamento da capacidade de atendimento da rede envolvida, ou seja, a capacidade das instituições de ensino em oferecer cursos de formação. Destaca-se que no documento encaminhado pelo MEC, tratado acima, a necessidade de uma maior precisão do potencial de atendimento da rede de instituições é enfatizada, demonstrando que, se já foi realizado algum levantamento da capacidade dessas unidades de ensino, esse precisa ser aprimorado.

Apesar de todas essas orientações, o que esta equipe verificou é que após a publicação do Decreto nº 8.752/2016, o MEC continuou atuando na formação de professores utilizando-se de diversas ações e programas no âmbito da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) e da Secretaria de Educação Superior (Sesu). No entanto, essas ações não foram revistas, de forma a atender os novos direcionamentos; as estratégias e intervenções permaneceram as mesmas, sem refletir as novas ideias trazidas pela Política lançada.

Essa necessidade de adequação das ações já existentes é abordada no documento citado, elaborado por ex diretora da Difor/SEB, que aponta como linha de ação da Política lançada em 2017 a organização dos dados existentes sobre formação de professores (dados da Sesu, Capes, Secadi, SEB e outros) e a articulação dos programas do MEC na formação inicial ou continuada, de forma a alinhar todas as iniciativas existentes com os pressupostos da Política proposta, dando ênfase na implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e na reforma do Ensino Médio.

O Planejamento previsto no Decreto se assemelha ao planejamento necessário a toda política para se estabelecer uma boa governança. Como apresentado pelo Tribunal de Contas da União em seu Referencial para Avaliação de Governanças em Políticas Públicas, após definir os objetivos da política pública em conformidade com sua visão estratégica, devem ser traçados os planos que permitirão a operacionalização das ações necessárias (plano de ação), de forma coerente, a partir do estudo da situação inicial, identificando as áreas de maior carência e possibilitando o atingimento dos resultados aos quais a política se propõe. Importante também nessa fase estabelecer prioridades, de forma a possibilitar a realização de ajustes no caso de surgirem adversidades, como a escassez de recursos.

Entretanto, o que se verificou foi que o Ministério da Educação deixou de priorizar a realização de um planejamento detalhado anterior à implementação da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica. Destaca-se que está previsto no art. 4º

do Decreto nº 8.752/2016 que o MEC deve propor o Planejamento Estratégico Nacional, que será utilizado para orientar a Política Nacional de Formação de Profissionais e servirá de referência para a formulação de Planos Estratégicos em cada unidade federativa e implementação das ações e programas.

A falta de conhecimento aprofundado da real necessidade de seu público-alvo, da melhor forma de atuação e das ferramentas disponíveis, ou seja, a ausência de organização da forma de intervenção da política, pode prejudicar o atingimento de seus objetivos, tornando seu esforço ineficaz e minimizando sua capacidade de alterar a realidade a qual se propôs mudar.

Assim, a Política lançada pelo Decreto nº 8.752/2016 não conta ainda com um planejamento formal, que tenha sido desenvolvido considerando os dados do censo escolar, juntamente com as necessidades apresentadas pelos estados e a capacidade das instituições de ensino, de forma a possibilitar o desenvolvimento de intervenções efetivas na busca da qualificação dos profissionais da educação básica. A implementação da Política tem se dado por meio de ações e programas já desenvolvidos pelo MEC, sem a realização dos ajustes necessários. O planejamento estratégico não se resume a diagnóstico; este faz parte dele, mas envolve ainda o estudo da conduta mais eficiente e a organização da forma de atendimento das necessidades identificadas, de forma a traçar estratégias efetivas.

Um planejamento detalhado possibilita identificar situações de maior carência na formação de profissionais da educação, estabelecer metas mais imediatas e exequíveis, de acordo com os recursos disponíveis, com vistas a atingir o objetivo final, que é a melhoria da qualidade da educação básica, por meio do investimento da formação dos profissionais de educação.

4. Ausência de envolvimento dos atores na definição dos objetivos da Política.

Conforme tratado no item sobre institucionalização, o Decreto nº 8.752/2016 estabeleceu como atores da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica o Comitê Gestor Nacional e os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica. Considerando a importância do envolvimento dos atores no processo de elaboração das políticas públicas desde seu início, com a definição de seus objetivos e estratégias de intervenção, questionou-se o Ministério da Educação sobre a participação dos atores da Política nesse processo.

Sobre o assunto, a Secretaria Executiva do MEC informou que para o planejamento da Política em questão, foram considerados a legislação em vigor, as análises de políticas e programas implementados pelo Ministério nos últimos anos, os diagnósticos e avaliações gerados pelo Inep, as recomendações feitas ao MEC pelo Grupo de Trabalho de Formação Continuada do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), além de sugestões de órgãos públicos, especialistas, organizações da sociedade civil e, ainda, estudos e pesquisas nacionais e internacionais.

Quanto ao Grupo de Trabalho de Formação Continuada do Consed, destaca-se que este Grupo foi formado por técnicos responsáveis pelas ações de formação continuada nas Secretarias de cada um dos estados e do Distrito Federal, além de representantes da União Nacional de Dirigentes Municipais de Ensino (Undime), para fomentar a discussão da necessidade de estruturar as ações de formação continuada de professores para implementação dos currículos a serem elaborados após a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

O trabalho deu origem ao Documento de Considerações para Orientar o Aperfeiçoamento das Políticas de Formação Continuada de Professores à Luz da Implementação da Base Nacional Comum Curricular, publicado em agosto de 2017, que trouxe três recomendações para eventuais políticas de apoio do Ministério da Educação às Secretarias Estaduais de Educação no âmbito da formação continuada de professores. Essas recomendações se resumem na oferta de apoio técnico para estruturação do desenho metodológico e dos mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas de formação continuada dos Estados e estruturação de uma política nacional de fomento de projetos apresentados pelos Estados e Municípios.

Destaca-se, no entanto, que o Grupo abordou somente a formação continuada, não tendo se posicionado sobre a formação inicial dos profissionais de educação. Além disso, o MEC fez referência apenas a esse documento, que não demonstra o envolvimento propriamente dito do Consed na elaboração da Política de Formação dos Profissionais da Educação Básica, com a discussão das estratégias e ações a serem adotadas, além das responsabilidades de cada um dos envolvidos. Tal conclusão de não envolvimento do Conselho no planejamento da Política é reforçada pelo fato de esse Relatório ter sido elaborado posteriormente ao Decreto nº 8.752/2016, em agosto de 2017, tendo as reuniões do grupo acontecido no primeiro semestre de 2017. Quanto à participação dos demais atores descritos, seu envolvimento não foi demonstrado documentalmente, tendo o MEC apenas citado a participação de órgãos públicos e organizações da sociedade civil.

De acordo com o Referencial para Avaliação de Governanças em Políticas Públicas do TCU, uma boa prática para o sucesso de uma política pública é o envolvimento dos atores dessa política em todo seu processo de planejamento, definindo os objetivos, pactuando as estratégias, estabelecendo prioridades, ou seja, participando de todo o mecanismo, de forma que fique claro para cada um qual é a sua participação e quais são os produtos que devem ser entregues, com vistas a atingir os resultados esperados. O estabelecimento de objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações envolvidas na implementação da estratégia, em comum acordo, contribui para o alcance dos resultados esperados.

Na discussão da Política em questão, participariam as secretarias e autarquias do Ministério da Educação, representantes dos sistemas federal, estaduais, municipais e distrital de educação, profissionais da educação básica e entidades científicas que, conforme parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 8.752/2016, comporão o Comitê Gestor Nacional, além de representantes da esfera federal, estadual, municipal, das instituições formadoras e dos profissionais da educação, no âmbito dos Fóruns Estaduais Permanentes.

Dessa forma, o Ministério da Educação, ao não realizar um planejamento anterior à implementação da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, deixou de envolver todos os atores desde o início da discussão da Política, de forma a estabelecer seus objetivos e estratégias de maneira consensual.

A falta de participação dos atores nesse processo pode interferir no comprometimento de cada um com a implementação da política, já que não houve concordância sobre suas obrigações e nem sobre a importância de suas ações para o atingimento dos objetivos. Tal condição pode afetar o sucesso da política, tornando-a ineficiente.

Assim, é fundamental que o Comitê Gestor Nacional seja constituído, que suas atribuições sejam definidas, assim como a dos Fóruns Estaduais Permanentes, para que esses atores possam se envolver no processo de implementação da Política, estabelecendo conjuntamente suas obrigações dentro de cada linha de atuação, de forma consensual, visando atingir os objetivos para os quais a Política foi traçada.

5. Fragilidades na coordenação e integração entre os diversos atores responsáveis pela implementação da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica.

No âmbito da Política, identifica-se quatro agentes principais participantes do seu processo de implementação: Ministério da Educação como Gestor Nacional; Secretarias de Educação Estaduais, Municipais e do Distrito Federal e as instituições de educação superior (IES) como Gestores Locais; FNDE e Capes como Agentes autorizados a conceder bolsas/Agentes financeiros; e profissionais da educação básica, como bolsistas e cursistas.

Conforme o Decreto n 8.752/2016, o Ministério da Educação é o órgão coordenador da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica, com atuação na gestão das suas Secretarias (SEB, Secadi, Setec, Sesu), contando com o Comitê Gestor Nacional nas atribuições de planejamento, acompanhamento das ações, supervisão e regulação da oferta dos cursos e avaliação das ações/programas. Destaca-se que o Decreto atual da Política determina que o Comitê Gestor Nacional contará com a participação de todos esses atores.

Ademais, as Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal e as prefeituras municipais fazem parte da gestão da política de forma descentralizada, com responsabilidade de formulação dos planos e diagnósticos das situações locais e de participação nos Fóruns Estaduais Permanentes.

Em relação às instituições de ensino superior, estas fazem parte da Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, instituída pela Portaria MEC nº 1.328/2011. A Rede é formada pelas Instituições de Ensino Superior (IES), públicas e comunitárias sem fins lucrativos, e pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) que apresentarem seus termos de adesão à Rede. Foi instituída para apoiar as ações de formação continuada de profissionais do magistério da educação básica e em atendimento às demandas de formação apresentadas nos planos estratégicos elaborados pelos Fóruns Estaduais Permanentes.

Para realizar adesão à rede, um dos pré-requisitos é que as Instituições de Educação Superior e as Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica possuam um Comitê Gestor Institucional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica. Esse Comitê Gestor Institucional deve ser instituído no âmbito da pró-reitoria ou equivalente. Ele é responsável por assegurar a indução, a articulação, a coordenação e a organização de programas e ações de formação, pela gestão de recursos e pelo desenvolvimento de projetos de pesquisa e metodologias de ensino.

Desse modo, verifica-se a complexidade da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica, que conta com diversos atores em todas as esferas de governo e camadas de administração nas fases do ciclo da política pública, reforçando a importância da coordenação e da integração, componentes essenciais para um bom modelo de governança.

Entretanto, verificou-se que, como registrado no ponto anterior de institucionalização da Política, o Comitê Gestor Nacional não se encontra devidamente regulamentado e instituído, sendo este o principal órgão da governança da Política para a coordenação das ações. Ainda, a atuação das Secretarias do MEC não acontece de forma coordenada, não havendo integração entre as ações realizadas por elas. Verificou-se, também, fragilidades na colaboração entre União, Estados e Municípios, principalmente em relação a liderança

a ser realizada pelo MEC no desenvolvimento da Política. Situação, esta, observada em registro no relatório do Grupo de Trabalho do Consed, que possui como um dos objetivos do documento propor ao Ministério da Educação recomendações que dialogassem com as considerações apresentadas a todos os Estados de modo que o governo federal possa desencadear programas de apoio aos Estados para estruturação e implementação de suas respectivas políticas de formação continuada de professores.

Como consequência desse excesso de atores atuando sem coordenação, verifica-se, por exemplo, a difusão de programas ao longo dos anos, com o lançamento e descontinuidade de diversas ações para atender vários tipos de objetivos e demandas. Desde 2012 verificou-se a gestão dos programas para a formação continuada realizada por diferentes Secretarias do MEC pulverizada em 31 ações diferentes.

Conforme Referencial para Avaliação de Governanças em Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU), a coordenação e a coerência de políticas são valores importantes a serem aspirados no processo da governança. Uma coordenação fraca poderá resultar na piora da qualidade dos serviços prestados pelo governo. A obtenção de resultados nas políticas públicas exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto, o que permite que essas organizações melhorem e sustentem abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas.

Assim, constata-se insuficiência de empenho por parte do MEC no processo de coordenação, cooperação e liderança, objetivando a organização dos agentes na formulação e implementação da Política, integrando os esforços dos diversos atores.

Isso se reflete em todas as áreas de implementação da Política, prejudicando os mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitem alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas, possibilitando a existência de sobreposição entre as ações, perda de eficácia das intervenções empreendidas e ausência de alinhamento dos objetivos propostos por cada ação/programa.

Destaca-se que a organização em rede das IES e IF auxilia na coordenação das ações, bem como na abrangência territorial e capilaridade dessas ações. No entanto, a difusão de órgãos de fomento torna a situação crítica pelo fato de que a direção dos institutos federais de ensino superior e suas unidades de auditoria interna não possuem conhecimento sistematizado sobre as bolsas concedidas a seus servidores e alunos, de forma que os limites legais à concessão e aos pagamentos de bolsas não são aplicados. Caso constatado no Acórdão do TCU nº 2011/2011 - Plenário. Ainda, esse Acórdão demonstra a diversidade de bolsas concedidas pelas IFES, seja bolsas para educação superior, seja para educação básica.

Dessa forma, é essencial a adoção de estratégia de comunicação coordenada e abrangente, na qual se preveja o estabelecimento e a divulgação de canais efetivos de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo, de forma que todas as partes possam colaborar efetivamente entre si.

Para garantir a coordenação e cooperação entre os atores com vistas a assegurar a implementação dos objetivos é fundamental a divulgação da informação, que deve se dar de forma transparente e acessível, e em tempo real para todos, de modo a aumentar a confiança nos gestores da Política. Em relação a esse fato, ainda em seu Acórdão, a Corte de Contas verificou ausência/insuficiência de transparência na divulgação das informações relativas à concessão das bolsas e aos pagamentos realizados, destacando que se pode incrementar e colaborar ainda mais com os princípios da publicidade e

transparência por meio da divulgação dos dados das ações e programas em meio eletrônico na *internet*.

Ressalta-se como boa prática a implementação por parte do MEC do Sistema de Gestão e Monitoramento da Formação Continuada (Sisfor), com o objetivo de conferir maior agilidade e transparência aos processos de acompanhamento e controle dos cursos e programas de formação continuada já existentes, incluindo a concessão e a solicitação de pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos participantes dos cursos e programas. A utilização desse Sistema reúne dados de ações realizadas pelas pastas do Ministério. Frisa-se, no entanto, que essas informações não são divulgadas de forma transparente à sociedade.

No mais, observou-se que os serviços e bolsas ofertados para a formação inicial de professores e participação desses em projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias educacionais são conduzidos pela Capes e diferem das ações/programas conduzido pelas Secretarias do Ministério, que são responsáveis pelos programas de formação continuada e contam com o auxílio do FNDE para operacionalização dos repasses dos recursos.

As ações conduzidas pela Capes possuem dinâmicas próprias e são processos que não contam com gerência do MEC. Ressalta-se que a existência de interações coordenadas e o intercâmbio de informações entre os atores governamentais são aspectos importantes a serem observados. Dessa forma, verifica-se mais uma vez fragilidades no processo de coordenação e integração entre as atividades de formação de inicial e continuada da Política, fato já registrado acima.

Reforça-se, portanto, o fato constatado de existência de fragilidades nos processos de coordenação e coerência da Política, com um empenho limitado por parte do MEC na coordenação, cooperação e liderança dos agentes da Política para sua adequada gestão. Isto possibilita, a sobreposição entre as ações, a perda de eficácia das intervenções empreendidas e a ausência de alinhamento dos objetivos propostos por cada ação/programa.

- **Avaliação das providências adotadas pelo MEC para coordenar a avaliação da qualidade dos serviços prestados pela Educação Infantil, consoante o Plano Nacional de Educação – art. 11 e Meta 1, Estratégia 1.6.**

6. Não implementação da avaliação da educação infantil, desconsiderando a Meta 1, Estratégia 1.6 do PNE.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estabeleceu, no artigo 11, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica a ser coordenado pela União, em colaboração com os demais entes federativos, constituindo fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino, que inclui as modalidades de ensino infantil, fundamental e médio.

No que concerne à educação infantil, que contempla crianças em idade de zero a cinco anos (creches e pré-escolas), a Meta 1 do PNE estabelece, na Estratégia 1.6, a implantação até 2016 da avaliação da educação infantil, com periodicidade bienal, seguindo parâmetros nacionais de qualidade e indicadores exemplificados, descritos a seguir:

Meta 1, Estratégia 1.6 do PNE: *"implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em*

parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes".

Verificou-se que o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) atualmente vigente, instituído pela Portaria MEC nº 482, de 07 de junho de 2013, alterada pela Portaria MEC nº 564, de 19 de abril de 2017, e operacionalizado pela Portaria INEP nº 447, de 24 de maio de 2017, não contempla a avaliação da educação infantil.

Havia sido instituído, por meio da Portaria MEC nº 369, de 5 de maio de 2016, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), contemplando a Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI). O Sinaeb, entretanto, foi revogado pela Portaria MEC nº 981, de 25 de agosto de 2016, com a justificativa de que a criação desse sistema deveria se pautar nas orientações da nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a qual foi homologada em 22 de dezembro de 2017.

Ao avaliar as providências adotadas pela SEB/MEC para coordenar a avaliação da qualidade dos serviços prestados pela educação infantil, constatou-se que o Ministério não a instituiu formalmente. Essa Secretaria informou que foi estabelecida, por meio da Portaria INEP nº 203, de 26 de março de 2018, a Comissão de Assessoramento Técnico Pedagógico especializada em questionários para aferir a qualidade da educação básica, com a participação de especialistas da Educação Infantil.

A instituição dessa Comissão demonstra a atuação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para elaborar instrumento de avaliação da qualidade da educação básica, entretanto, não há normativo que crie formalmente a necessidade de implantação da avaliação da educação infantil, que deveria ter sido iniciada desde 2016, em cumprimento à Estratégia 1.6 do PNE.

A instituição formal é componente essencial de governança e está relacionada com a legitimidade, definição de objetivos e diretrizes, capacidades organizacionais, estabelecimento de normas, padrões, procedimentos, competências e atribuições dos atores envolvidos, além dos recursos que possibilitam o alcance dos resultados da política pública, entre outros aspectos relevantes gerais.

Embora o MEC não tenha publicado normativo que institua a avaliação da educação infantil, a operacionalização do processo está sendo elaborada no âmbito do INEP. A SEB atua de forma consultiva, sob demanda dessa Autarquia.

O Instituto esclareceu que *“a interlocução entre Inep/Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb) e Secretaria de Educação Básica/MEC para o tema da Educação Infantil tem ocorrido satisfatoriamente por meio de reuniões presenciais, revisão conjunta de documentação e alinhamentos gerais junto à Coordenação-Geral de Educação Infantil do Ministério, realizados, sobretudo, no último semestre. Vale ressaltar, por fim, que não foi possível localizar no Inep registro de demanda formal específica enviada pelo Ministério solicitando a implementação da referida avaliação. No entanto [...], destaca-se que o Ministério iniciou em 2011 diversos esforços nesse sentido.”*

No final de 2017, o INEP retomou trabalhos, iniciados em 2011 pela SEB e colaboradores, que visavam a implementação da avaliação da educação infantil. Realizou levantamentos de marcos legais e teóricos. Preparou cronograma das ações necessárias para a execução de um pré-teste dessa apreciação em 2018. Elaborou a Nota Técnica nº 14/2018/CGSNAEB/DAEB, de 18 de maio de 2018, que trata do processo, análise e

recomendações para inclusão e operacionalização da etapa de Educação Infantil no SAEB em 2019.

Há registro na citada Nota Técnica que fora encaminhado ao MEC minuta de portaria instituindo a ANEI, para publicação em junho de 2015. Houve despacho da SEB favorável, no entanto não foi efetivada a publicação e não houve o registro de justificativas para a interrupção do processo.

Baseada nos referenciais legais, teóricos e metodológicos levantados, produzidos desde 2011 por grupos de trabalho (incluindo entidades governamentais e da sociedade civil relacionadas ao tema) e especialistas, a Nota Técnica propõe diversas recomendações para desenvolvimento do processo de avaliação da educação infantil, quais sejam: aspectos gerais quanto a sua incorporação à Portaria do SAEB; proposta de objetivos, abrangência, formato, modelo da ANEI; modificação da Matriz de Referência, com a inclusão de critérios relacionados à BNCC e a incorporação da acessibilidade às dimensões existentes (acesso/oferta, infraestrutura, profissionais da educação infantil, recursos materiais, gestão do sistema/redes, gestão da escola); consideração das informações disponíveis nas bases de dados oficiais, elaborando questionários complementares para a coleta de dados não contidos nessas bases.

O INEP prevê, ainda, a produção de indicadores, a definir se sintéticos ou sistema de indicadores, referendados pelo PNE e estabelecidos com base na Matriz de Referência.

A análise elaborada pelo INEP na Nota Técnica nº 14/2018 constitui insumo relevante para a definição dos elementos basilares e operacionais da ANEI. Conforme sua manifestação, *“a inclusão da Educação Infantil no SAEB está prevista com alto nível de prioridade no Planejamento 2018-2019 da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), órgão singular do Inep e principal responsável pelo tema no âmbito do Instituto.”*

O formato da avaliação da educação infantil proposto *“avaliará censitariamente as instituições mantidas pelo poder público (inclusive as conveniadas - comunitárias, confessionais e filantrópicas) que ofereçam vagas em educação infantil em todos os níveis da federação; e, amostralmente, aquelas criadas e mantidas pela iniciativa privada”*.

Tendo em vista a competência da SEB para estabelecer parâmetros de qualidade, tanto para as condições de oferta quanto para a aprendizagem dos estudantes (Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017, art. 11, VI), essa Secretaria informou que os parâmetros nacionais de qualidade e os parâmetros básicos de infraestrutura da educação infantil, elaborados em 2006, estão em processo de atualização, iniciado em 2017, para adequação à nova BNCC e ao PNE.

Os parâmetros de qualidade foram revisados e o produto foi analisado pela SEB em janeiro de 2018. A entrega da revisão dos parâmetros básicos de infraestrutura da educação infantil está prevista para junho de 2018. Em relação aos parâmetros citados, o gestor informou que: *"A expectativa é realizar a leitura crítica, submeter a proposta à consulta pública e posterior envio ao Conselho Nacional de Educação."*

O MEC, portanto, está adotando medidas para alinhar seus programas e projetos à BNCC, em respeito ao prazo de até um ano após a publicação desse documento, conforme art. 19 das Disposições Finais e Transitórias da Resolução CNE/CP nº 2/2017, ou seja, até 22 de dezembro de 2018.

Além disso, foram elaborados, em 2008, pela Secretaria e parceiros, indicadores da educação infantil, que tratam de instrumento de autoavaliação da qualidade de instituições dessa etapa do ensino, cujo uso foi monitorado em 2011.

Entende-se, assim, que esforços podem ser empreendidos para articulação dos parâmetros atualizados e indicadores aos trabalhos em andamento conduzidos pelo INEP com vistas à implementação da ANEI. O MEC iniciou esse processo ao encaminhar a revisão dos parâmetros de qualidade ao INEP, conforme manifestação da SEB: *"O produto intitulado Revisão dos Parâmetros de Qualidade da Educação Infantil foi disponibilizado ao INEP para que os especialistas tivessem acesso após a segunda reunião de trabalho que aconteceu dia 23/05/2018. O documento ainda é preliminar mas apoiará a equipe de especialistas a elaborarem seus pareceres durante o mês de junho. A próxima reunião ficou pré-agendada para a primeira semana de julho"*.

Diante disso, constata-se que a ausência de normativo, instituído pelo MEC, demandando a realização da ANEI – como exigência da estratégia 1.6 do PNE –, pode comprometer os planos em andamento do INEP de implantar essa avaliação em 2019. O papel consultivo da SEB nesse processo não se coaduna com as suas atribuições enumeradas no Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017, em especial com o art. 11, IX, o qual diz que compete à Secretaria *"organizar e coordenar os sistemas de informação, monitoramento e análise de indicadores referentes a ações ligadas à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio, em articulação com áreas afins do Ministério da Educação e de outros órgãos governamentais e não governamentais"*.

A prioridade de atendimento das crianças de zero a cinco anos de idade é conferida pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 – Marco Legal da Primeira Infância. Devido à especificidade e relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano, constitui dever do Estado estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral. A não implementação da avaliação da educação infantil vai de encontro às legislações vigentes e desrespeita o direito básico, concernente à primeira infância, à educação de qualidade.

Ademais, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu art. 25, define que a Administração Federal Indireta está sujeita à supervisão ministerial exercida por meio de orientação, coordenação e controle das Autarquias vinculadas ao Ministério. Dessa maneira, compete ao MEC exercer essa supervisão para assegurar a observância da legislação federal, coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios.

Além disso, consoante o conceito das três linhas de defesa (Instrução Normativa CGU nº 3, de 9 de junho de 2017) – que têm a finalidade de comunicar claramente as responsabilidades de todos os envolvidos, provendo, assim, uma ação coordenada e eficiente, sem sobreposição ou lacunas nas políticas públicas –, a SEB/MEC é a primeira linha. Sendo assim, é responsável pelos controles internos de gestão, que devem ser instituídos com a finalidade de guiar o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos destinados a garantir que as atividades sejam realizadas em conformidade com as metas e objetivos da organização.

Destarte, como a implantação da avaliação da educação infantil é uma exigência legal, como o Planejamento Estratégico do MEC é fundamento no PNE e também traz a necessidade de que esta etapa do ensino garanta formação de qualidade aos estudantes, pressupõe-se que a SEB/MEC, como primeira linha de defesa, estabeleça ações, providências, controles, com o fito de possibilitar o alcance dessas metas institucionais.

Deste modo, esta Secretaria deve supervisionar, coordenar, monitorar, disciplinar a implementação da ANEI.

Diante do exposto, não foi instituída e implementada a avaliação da educação infantil, importante instrumento de informação e orientação das políticas públicas voltadas para esse segmento em direção à construção de uma educação de qualidade, por meio de ações coordenadas pelos diferentes níveis de governo. A ausência de normativo elaborado pelo MEC instituindo essa avaliação torna a sistemática operacional que está sendo desenvolvida no INEP propensa a ingerências externas que podem acarretar em descontinuidade do processo.

Pelo mesmo motivo de evitar a interrupção dos trabalhos correntes que têm a finalidade de implementar a ANEI, o INEP, tendo em vista sua competência descrita no art. 16, inc. VI, do Decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007, deverá formalizar a operacionalização dessa avaliação.

É salutar a institucionalização e implementação imediata da avaliação da educação infantil, baseada no histórico legal e metodológico desenvolvido desde 2011 por especialistas e representantes de entidades com comprovada experiência na área, tendo em vista o descumprimento do prazo legal de sua instituição para 2016. Cumpre ressaltar, entretanto, a necessidade de ampliação da participação da sociedade (incluindo professores, pais, responsáveis, entre outros) que deve ser envolvida no processo de avaliação, em uma perspectiva democrática e inclusiva, com vistas a fomentar o controle social e promover o melhoramento contínuo do processo.

7. Iniciativas incipientes da SEB para o desenvolvimento e avaliação de recursos didáticos e pedagógicos para a educação infantil.

Foram verificadas ações da SEB com vistas ao desenvolvimento e avaliação de recursos didáticos e pedagógicos para a educação infantil, embora incipientes, em sua maioria.

Essa Secretaria informou a realização de: avaliação de recursos didáticos e pedagógicos para a educação infantil no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); elaboração do Guia de Tecnologias Educacionais; atividade para orientar e subsidiar a aquisição de brinquedos para a educação infantil; e ações para a implementação da nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

A avaliação de recursos didáticos e pedagógicos para a educação infantil, no âmbito do PNLD, foi feita inicialmente com o Edital nº 01/2017, publicado em 31 julho de 2017. O processo para avaliação e aquisição de obras didáticas está em curso, conforme cronograma disponível no site do FNDE, sendo que o período previsto para resultado prévio da avaliação pedagógica é julho de 2018. Além disso, em março de 2018, o MEC e o FNDE publicaram o Edital nº 02/2018, que trata do PNLD Literário, o qual está em fase inicial (inscrição). Este Programa tem por objetivo a convocação de detentores de direitos autorais para participar do processo de inscrição e avaliação de obras literárias, destinadas aos estudantes do ensino infantil, fundamental e médio.

O Guia de Tecnologias Educacionais inclui a educação infantil e também está em processo de elaboração com a publicação do Edital de Convocação nº 25/2018. Ele é composto de um catálogo que contém tecnologias a serem utilizadas nas escolas públicas brasileiras, previamente aprovadas e precificadas por especialistas, com o objetivo de servir de referência no processo de aquisição desse tipo de material didático.

Cumpre ressaltar que a Portaria nº 113, de 8 de fevereiro de 2018, institui a comissão técnica para avaliação do PNLD 2019, entretanto, não foram designadas comissões

específicas para o PNLD Literário e para o Guia de Tecnologias Educacionais, que, conforme a SEB, serão instituídas em breve. Contudo, de acordo com o Decreto nº 9.009, de 18 de julho de 2017, art. 11, I, é competência de a comissão subsidiar a elaboração do edital de convocação, inclusive quanto à definição dos critérios para a avaliação pedagógica e a seleção das obras. Portanto, os editais do PNLD Literário e do Guia de Tecnologias Educacionais foram emitidos sem que houvesse participação de comissão técnica no processo de elaboração desses normativos. Verifica-se que compete ao MEC a escolha dos integrantes de cada comissão técnica, consoante o art. 12 do citado Decreto.

Quanto a esse tema, a SEB informou que devido ao exíguo prazo entre a data de publicação do decreto que dispõe sobre o programa (18 de julho de 2017) e a data de publicação do Edital PNLD 2019 (31 de julho de 2017), não houve tempo hábil para que a comissão técnica subsidiasse a elaboração do certame, uma vez que esta foi instituída em 8 de fevereiro de 2018, por meio da Portaria nº 113. Dessa forma evidencia-se que não houve a participação da comissão na elaboração do citado certame.

Ressalta-se, ainda, que não houve manifestação da Secretaria quanto a emissão dos editais do PNLD Literário e do Guia de Tecnologias Educacionais sem que houvesse participação de comissão técnica específica, ainda não instituídas.

Quanto à atividade desenvolvida para orientar e subsidiar a aquisição de brinquedos para a educação infantil, a SEB informou que elaborou lista de brinquedos para realização, pelo FNDE, dos pregões eletrônicos de registro de preços nº 32/2012 e 35/2014, utilizados pelos Estados, Municípios e DF para aquisição desses itens para a educação infantil por meio de recursos próprios ou outras fontes.

Outra ação verificada em consulta ao endereço eletrônico do MEC foi o manual de orientação pedagógica intitulado "Brinquedos e Brincadeiras de Creches", elaborado pelo Ministério com apoio da Unicef e publicado em 2012. Essa ação, no entanto, necessita ser atualizada conforme a BNCC/2017, respeitando o prazo de alteração até dezembro de 2018 conferido pelo art. 19 da Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017.

A distribuição em âmbito nacional da publicação "Brinquedos e Brincadeiras de Creches", a inclusão da educação infantil no PNLD e no Guia de Tecnologias Educacionais foram apresentadas no Relatório de Gestão 2017 como providências para atender ao Acórdão nº 2.515/2014-TCU-Plenário, entre outras. O referido Acórdão trata de auditoria no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

No tocante às atividades para implementação da BNCC, está em fase de elaboração pelo MEC o documento "Campos de Experiências: Efetivando Diretos e Aprendizagens na Educação Infantil", para subsidiar a construção do currículo pelos professores e demais profissionais que atuam nesta etapa da educação básica.

Outros documentos sobre o tema foram publicados na página eletrônica da Base (<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>), além de ter sido instituído, por meio da Portaria nº 331, de 5 de abril de 2018, o Programa de Apoio a Implementação da BNCC (ProBNCC).

Ademais, a SEB apresentou plano para implementação de curso, autoinstrucional, para formação de professores da educação infantil, visando garantir qualidade nas práticas pedagógicas definidas na BNCC para a educação infantil, cujas trilhas formativas serão disponibilizadas na Plataforma de Formação do MEC em dezembro de 2018. A elaboração do conteúdo será conduzida por consultoria e a transposição para meios digitais e publicação, pela Universidade Federal de Goiás.

Conforme as informações prestadas, as ações para a implementação da BNCC seguem os prazos definidos no art. 15 da Resolução CNE/CP nº 2/2017: *“as instituições ou redes de ensino podem, de imediato, alinhar seus currículos e propostas pedagógicas à BNCC”*, ressaltando, no parágrafo único que *“a adequação dos currículos à BNCC deve ser efetivada preferencialmente até 2019 e no máximo, até início do ano letivo de 2020.”*

Em face do exposto, conclui-se que as iniciativas descritas, embora incipientes, adicionando-se os esforços empreendidos para adequação da educação infantil à BNCC/2017, demonstram que a SEB está atuando no âmbito de sua competência definida no Decreto nº 9.005/2017, art. 11, VIII, de: *“propor, subsidiar, formular, apoiar, implementar e acompanhar políticas e programas de formação de professores e de gestores, a produção de conhecimentos e o desenvolvimento e a avaliação de recursos didáticos e pedagógicos para a educação básica, em articulação com áreas afins do Ministério da Educação e de outros órgãos governamentais”*.

- **Avaliação da metodologia utilizada pela SETEC/MEC para avaliar o desempenho das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.**

8. Avaliação dos Indicadores de Gestão da Rede Federal.

Por meio de trabalho de auditoria específico foi realizada uma avaliação, no âmbito da Setec, da gestão dos indicadores de desempenho da Rede Federal, com base na análise dos instrumentos legais e metodologias utilizadas pela Secretaria.

A necessidade de avaliar a gestão dos indicadores da Rede Federal foi identificada a partir das dificuldades encontradas em analisar o desempenho dos Institutos Federais por ocasião das AAC do exercício de 2016, nas quais verificou-se que os indicadores não apresentavam resultados confiáveis por falhas na metodologia do processo de apuração de seus resultados. O produto deste trabalho foi materializado no Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201702018, disponível no sítio eletrônico da CGU, por meio do link <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11549.pdf>.

Em síntese, foi possível identificar a partir do trabalho realizado que a Setec não monitora todos os indicadores de gestão presentes no Manual para Cálculo dos Indicadores de Gestão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – versão 2.0, restringindo sua atuação apenas àqueles constantes do Acórdão TCU/Plenário 2.267/2005. Os indicadores que são monitorados, com exceção do indicador Relação Aluno Professor (RAP), não apresentam meta definida, e não ficou demonstrada a sua utilização para a tomada de decisões gerenciais por parte da Secretaria.

Sobre a metodologia utilizada no processo de apuração dos resultados dos indicadores de gestão da Rede Federal, verificou-se que ela ainda não garante a fidedignidade dos resultados obtidos, pois o manual para cálculo dos indicadores apresenta falhas conceituais e matemáticas em suas fórmulas, e a sistemática de coleta, processamento, validação e análise dos dados adotada ao longo dos anos não garante a correta apuração dos resultados. Tal fato resulta da utilização de um sistema de informações deficiente e inadequado (SISTEC) e da atuação insuficiente da Setec, expressa por meio dos Relatórios Anuais de Análise de Indicadores da Rede Federal. Consequentemente, o planejamento e a avaliação das políticas públicas acerca da educação profissional e tecnológica são prejudicados, devido à incerteza na mensuração correta do desempenho da Rede Federal.

Com vistas a solucionar o problema de confiabilidade metodológica e de apuração dos resultados dos indicadores, a Setec implementou uma nova metodologia, que contempla um novo conjunto de indicadores e o desenvolvimento de uma solução tecnológica, a Plataforma Nilo Peçanha, uma plataforma digital que servirá de repositório de dados estatísticos da Rede Federal.

Ambas as iniciativas demonstram saudável intenção do gestor em aperfeiçoar o processo de apuração dos indicadores de gestão, porém não houve o mapeamento de riscos potenciais, tais como: 1) capacidade operacional da Setec para lidar efetivamente com as etapas sob sua responsabilidade; 2) duplicidade de sistemas como repositório de dados da Rede Federal (SISTEC e Plataforma Nilo Peçanha); e 3) ausência de reavaliação dos indicadores e de parte do marco regulatório.

Diante dessas iniciativas em andamento e dos riscos a elas associados, a CGU emitiu recomendações à Setec com vistas à revisão do conjunto de indicadores a serem utilizados para medir o desempenho das instituições da Rede Federal; à elaboração de documentos de referência e orientação sobre a metodologia dos novos indicadores; à promoção da transparência ativa sobre o resultado dos indicadores, incluindo série histórica por instituição; à inclusão de informações sobre instituições ainda não presentes no SISTEC, dentre outras. Tais recomendações serão acompanhadas por meio do Relatório específico já mencionando anteriormente.

- **Avaliação da atuação da comissão permanente para reconhecimento de saberes e competências, coordenada pela SETEC/MEC.**

9. Ausência de uniformidade entre os regulamentos internos das IFE analisados e aprovados pelo CPRSC.

A Resolução nº 01, de 20 de fevereiro de 2014, do CPRSC, doravante chamada Resolução CPRSC nº 01/2014, estabeleceu os pressupostos, as diretrizes e os procedimentos para a concessão de RSC aos docentes da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

Seu Art. 12 delegou às IFE a elaboração de seus regulamentos internos para a concessão do RSC, que devem apresentar consonância com os pressupostos, diretrizes e procedimentos estabelecidos pela resolução.

As regras estabelecidas pela Resolução CPRSC nº 01/2014 são genéricas em alguns aspectos e isto fez com que a descentralização da elaboração dos regulamentos de concessão de RSC culminasse em documentos com diferenças significativas em alguns critérios e aspectos, apesar desses regulamentos terem sido analisados pela CAR e aprovados pelo CPRSC.

Assim, encontram-se vigentes no âmbito das instituições integrantes da Rede Federal, regulamentos que apresentam substanciais diferenças que prejudicam a isonomia da concessão do RSC.

Foi analisada uma amostra de 47 regulamentos internos aprovados entre 2014 e 2016 e identificadas as diferenças detalhadas a seguir:

a) Quantidade de membros das comissões especiais.

O Art. 3º da Resolução CPRSC nº 01/2014 estabelece que

“O processo avaliativo para a concessão do Reconhecimento de Saberes e Competências aos docentes da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico

e Tecnológico, será de responsabilidade de Comissão Especial, constituída no âmbito de cada IFE, observados os pressupostos e as diretrizes, constantes nesta Resolução e no regulamento de cada IFE.”

Observa-se que não há definição de quantos membros comporá cada comissão especial nas IFE. Na análise da amostra foi evidenciado que as comissões especiais constituídas pelas IFE variam na quantidade de membros, entre dois e seis, conforme quadro a seguir.

Quadro 1 - Quantidade de membros das comissões especiais constituídas pelas IFE.

Número de membros da Comissão Especial	Quantidade de regulamentos que preveem o número de membros	% de regulamentos do total analisado
2	9	19,15%
3	20	42,55%
4	14	29,79%
5	1	2,13%
6	1	2,13%
Não informado	2	4,26%

Fonte: Regulamentos internos das IFE, conforme Anexo II deste Relatório.

A maior parte dos regulamentos analisados determinou que a comissão especial deve conter três membros, seguida de comissão compostas por quatro membros.

Além disso há regulamentos com previsão de comissões com dois, cinco e seis membros e ainda dois regulamentos que não determinaram qual o tamanho da comissão especial (IFMT e IFPI). São exemplos de regulamentos com comissões com apenas dois membros: IFPE, IFMS, UFPE, IFSP, IFB, IFTM, IFRJ, IF Goiano e UFLA.

Essa diferença afeta diretamente as concessões de RSC, pois quanto menor a comissão, menor a quantidade de pareceres favoráveis necessários para conceder o RSC.

b) Quantidade de pareceres favoráveis para a concessão.

Outra diferença significativa refere-se à quantidade de pareceres favoráveis da comissão especial que o docente necessita para que seu requerimento seja deferido.

Quadro 2 - Quantidade de pareceres favoráveis para concessão de RSC.

Quantidade de pareceres favoráveis necessários à concessão	Quantidade de regulamentos
1	8
2	29
3	4
Maioria, mas não informa o tamanho da comissão	1
Não informado	5
Total	47

Fonte: Regulamentos internos das IFE, conforme Anexo II deste Relatório.

Conforme quadro 1, dos 47 regulamentos analisados, em oito deles é possível obter o RSC com apenas um parecer favorável. Em 29 são necessários dois pareceres favoráveis, e assim por diante. Em cinco regulamentos não há informação de quantos pareceres são necessários para conceder o RSC.

No quadro a seguir, verifica-se que em 18 regulamentos analisados, basta que 50% dos membros da comissão especial sejam favoráveis à concessão de RSC para que o pedido seja deferido. Em outros doze não há informação do percentual necessário.

Quadro 3 - Percentual de pareceres favoráveis para concessão de RSC.

% de decisões favoráveis necessárias à concessão	Quantidade de regulamentos
50%	18
Entre 60% e 67%	12

75%	3
100%	1
Maioria, mas não informa o total	1
Não informado	12
Total	47

Fonte: Regulamentos internos das IFE, conforme Anexo II deste Relatório.

As diferenças elencadas nas alíneas acima evidenciam a ausência de uniformidade entre os regulamentos. Por exemplo, nas instituições cujo regulamento definiu comissão especial com apenas dois membros, basta a opinião favorável de um deles para que o RSC seja concedido. Por outro lado, nas comissões com seis membros, será necessário no mínimo três pareceres favoráveis para que o docente possa ter a concessão de RSC deferida. Ou seja, um docente pode obter o RSC em um Instituto Federal, e não conseguir em outro devido apenas a diferenças de composição entre as comissões especiais.

c) Quantidade de critérios em uma mesma diretriz.

O Art. 11 da Resolução CPRSC nº 01/2014 definiu 22 itens, também chamados de diretrizes, onde o docente poderá pontuar para obter o RSC. No entanto, na comparação dos 47 regulamentos da amostra selecionada, verificou-se que há diferenças entre a quantidade de critérios de pontuação estabelecidos para cada diretriz, o que pode ocasionar concessões em diferentes níveis, ou até mesmo deferimento ou indeferimento indevido de concessões.

O quadro a seguir mostra algumas diferenças identificadas.

Quadro 4 - Diferenças entre a quantidade de critérios de pontuação para cada diretriz.

Nível RSC	Diretriz	Quantidade de Critérios	
RSC I	I - Experiência na área de formação e/ou atuação do docente, anterior ao ingresso na instituição, contemplando o impacto de suas ações nas demais diretrizes dispostas para todos os níveis da RSC.	IF Sudeste MG = 23	IFS = 4
RSC I	III - Atuação nos diversos níveis e modalidades de educação	Colégio Pedro II = 30	IF Baiano = 8
RSC II	I - Orientação ao corpo discente em atividades de ensino, extensão, pesquisa e inovação	DEPEX = 19	IFPR = 3
RSC II	V - Participação no desenvolvimento de projetos e/ou práticas pedagógicas de reconhecida relevância	IFPE = 34	IFAP = 1
RSC III	VI - Produção acadêmica e/ou tecnológica, nas atividades de ensino, pesquisa, extensão e/ou inovação	DEPEX = 38	IFMT = 12

Fonte: Regulamentos internos das IFE, conforme Anexo II deste Relatório.

Por exemplo, para um docente pontuar na diretriz I do RSC I no IF Sudeste MG há a possibilidade de apresentar comprovação de atividades distribuídas em 23 critérios, enquanto no IFS, o docente só pontuará em quatro critérios, o que torna mais difícil a obtenção do RSC.

Para a diretriz VI do RSC III, por exemplo, há 38 critérios no regulamento do DEPEX, contra 12 critérios no IFMT. Uma diferença significativa.

d) Peso atribuído aos critérios estabelecidos.

Além de diferenças na quantidade de critérios, os pesos atribuídos pelos institutos também divergem bastante. Isso pode ocasionar ausência de isonomia, pois uma mesma atividade pode possuir maior valor em uma instituição do que em outra. Como exemplo temos:

Quadro 5 - Diferenças entre os pesos atribuídos aos critérios de pontuação.

Nível RSC	Diretriz	Peso	
RSC II	IV- Participação no desenvolvimento de projetos, de interesse institucional, de ensino, pesquisa, extensão e/ou inovação.	IFB = 1	DEPEX = 3
RSC III	II - Desenvolvimento de pesquisas e aplicação de métodos e tecnologias educacionais que proporcionem a interdisciplinaridade e a integração de conteúdos acadêmicos na educação profissional e tecnológica ou na educação básica.	IFSC = 3	IFF = 1
RSC IIII	VII - Outras pós-graduações stricto sensu, na área de interesse, além daquela que o habilita e define o nível de RSC pretendido, no âmbito do plano de qualificação institucional.	IFRO = 3	IFMG = 1

Fonte: Regulamentos internos das IFE, conforme Anexo II deste Relatório.

e) Início dos efeitos financeiros.

Considerando que entre 2014 e 2017 já foram pagos aproximadamente R\$ 3,95 bilhões a título de RSC aos docentes da Rede Federal, espera-se que a concessão desta retribuição por titulação seja realizada de forma responsável e principalmente a partir da data que o docente atinja todos os requisitos.

No entanto, foi evidenciada a ausência de uniformidade na definição do início dos efeitos financeiros entre os regulamentos, o que gera risco de pagamentos retroativos indevidos.

A Resolução CPRSC nº 01/2014 não deixa claro que momento é esse, limitando-se a estabelecer, no seu art. 15, que “*A presente Resolução entra em vigor na data de sua publicação e seus efeitos retroagem a 1º de março de 2013.*” Por conta disso, os regulamentos internos elaborados pelas instituições definiram datas de início de efeitos financeiros diferentes, inclusive com casos retroagindo a datas anteriores a 01/03/2013.

Em regra, os regulamentos internos definiram dois momentos para início dos efeitos financeiros. O primeiro seria 01/03/2013 para aqueles pedidos de concessão cujos critérios foram atingidos antes dessa data. Neste caso, o requerente teria direito a receber o RSC retroativo a 01/03/2013. O outro momento seria quando do atingimento dos requisitos após 01/03/13. Nesse caso, a data de início dos efeitos financeiros seria a data da última atividade aceita na avaliação da concessão.

Porém, há regulamentos com definições de datas diferentes ou sem definição. Em 19 regulamentos analisados não há nenhuma informação sobre a data de início dos efeitos financeiros com atividades comprovadas antes de 01/03/13, e em 22 regulamentos não há nenhuma informação sobre os efeitos financeiros com atingimento dos requisitos após 01/03/13. Há situações extremas, como por exemplo o regulamento do IFPB que estabeleceu retroatividade dos efeitos financeiros para a data da publicação da Lei nº 12.772/12, ou seja, 31/12/12 (antes do início da vigência), e o IFPR, cujo efeito financeiro considerado é a partir da data de abertura do processo de RSC, quando as atividades comprovadas são de períodos posteriores a 01/03/13.

Outros exemplos de divergências quanto à data de início dos efeitos financeiros evidenciados foram:

- IFNMG, IFSP e IFAC consideram como início dos efeitos financeiros a data mais antiga entre os pareceres favoráveis, em caso de divergência entre os avaliadores. A mais antiga não quer dizer que seja a correta.

- IFSULDEMINAS, IFSP e IFAC aceitam recurso contra data de início de efeitos financeiros e, especificamente, o IFSULDEMINAS considera a data estipulada pela segunda banca avaliadora.

A definição da data dos efeitos financeiros é um dos principais problemas enfrentados pelas instituições da Rede Federal ao conceder o RSC. Há muitas divergências entre os avaliadores dos processos de concessão, resultando em retroatividade à data equivocada, trazendo riscos de pagamentos indevidos e consequente dano ao erário.

f) Regras específicas de alguns regulamentos.

Também foram evidenciadas regras específicas em alguns regulamentos, sendo uma que contraria o Art. 12, parágrafo 6º, da Resolução CPRSC nº 01/14, segundo o qual *“Na ausência de documentação comprobatória, para o período anterior a 1º de março de 2013, será facultado a apresentação de memorial, que deverá conter a descrição detalhada da trajetória acadêmica, profissional e intelectual do candidato ao RSC, ressaltando cada etapa de sua experiência.”*

Os regulamentos do IFPI e CEFET/MG possibilitam que sejam consideradas atividades realizadas após 01/03/2013 sem documentação comprobatória, desde que aprovadas pelo Conselho Superior, o que contraria o parágrafo 6º, que só aceita atividades sem comprovação anteriores àquela data.

Outra inconsistência entre a Resolução CPRSC nº 01/14 e um regulamento diz respeito à remuneração dos docentes que participam das bancas avaliadoras. A Resolução estabelece que o pagamento *poderá* ser feito na forma de Gratificação por Encargo de Cursos e Concurso, no entanto o regulamento do IF Baiano estabelece que o pagamento *deverá* ser feito, o que torna uma obrigação para a instituição e dificulta a constituição das comissões especiais no caso de escassez de recursos orçamentários.

Conclui-se que as diferenças significativas entre os regulamentos internos analisados e aprovados pelo CPRSC, são consequências da ausência de critérios e procedimentos claros e objetivos estabelecidos pelo Conselho. A Resolução CPRSC nº 01/2014 permite uma ampla discricionariedade na regulamentação do processo de concessão de RSC, delegada aos integrantes da Rede Federal, o que coloca em risco a isonomia nas concessões da referida retribuição por titulação e possibilita a existência de pagamentos indevidos que acarretam danos ao erário. Faz-se necessário definir com mais objetividade e clareza os pressupostos, critérios e procedimentos para a concessão de RSC no âmbito das IFE.

10. Concessão generalizada de RSC devido à ausência de atuação do CPRSC em atribuições de sua competência.

O CPRSC tem como competências, entre outras, regulamentar e realizar o acompanhamento da concessão de RSC no âmbito das IFE. No entanto ele não está desenvolvendo suas atividades regularmente, conforme estabelece seu regimento, o que demonstra ser um conselho meramente formal. Sua criação foi motivada pela instituição do RSC e sua coordenação é competência da Setec/MEC.

Essa falta de acompanhamento e regulamentação mais eficaz tem permitido a concessão generalizada de RSC.

Sobre seu funcionamento nos últimos dois exercícios, foram identificadas as seguintes falhas:

a) Composição da CAR e do CPRSC desatualizada.

A composição do CPRSC que está formalizada atualmente não condiz com a realidade. Os membros que atuaram em 2016 não estão formalmente nomeados. Nem os membros indicados pela Setec estão atualizados. Apenas em fevereiro de 2018, a Secretaria solicitou aos órgãos integrantes do Conselho que indicassem seus representantes, com o intuito de regularizar essa situação, mas ainda não obteve todas as respostas.

Quanto à CAR, a Setec não comprovou a indicação dos atuais membros da Comissão. Ou seja, não foi possível confirmar que os membros da CAR que estão analisando os regulamentos internos e opinando por suas aprovações foram realmente indicados pelos órgãos e entidades de direito.

b) Ausência de reuniões e de acompanhamento das concessões.

De acordo com o Art. 9º do seu regimento, o Conselho deveria realizar reuniões a cada quatro meses ordinariamente ou extraordinariamente, quando houvesse demanda. No entanto, em 2017 não houve nenhuma reunião, e em 2016 houve apenas duas para aprovar regulamentos: uma em abril e outra em dezembro, sendo comprovada com lista de presença a realização apenas da reunião de dezembro.

De acordo com a lista de presença, participaram da reunião sete membros do CPRSC e sete da CAR. Foram aprovados 4 regulamentos e não foi possível verificar se a votação e deliberação aconteceram de acordo com o Regimento.

Ressalta-se que o CPRSC recebeu em 2017 o regulamento da Unir para nova avaliação e até julho de 2018 não havia realizado tal atividade.

Considerando que o CPRSC não está em funcionamento, é possível afirmar que ele não realiza nenhum tipo de acompanhamento da concessão do RSC. Só tem se reunido para aprovar regulamentos. Sequer tem as cópias dos regulamentos vigentes e informações sobre o impacto financeiro, tampouco sobre quantidade e qualidade das concessões.

Sendo um conselho permanente espera-se que ele reúna as informações importantes acerca das concessões de RSC, pois tal vantagem representa um alto e permanente impacto financeiro no Orçamento da União. É necessário que haja contrapartida no que diz respeito à qualidade do corpo docente, caso contrário, o RSC será apenas uma espécie de aumento salarial para a carreira de EBTT disfarçado de reconhecimento pela experiências, saberes e conhecimentos dos docentes.

c) Regulamentação da concessão de RSC deficiente.

Além de ter publicado a Resolução CPRSC nº 01/2014, que carece de mais objetividade e clareza, com relação à atividade de regulamentação de competência do CPRSC verificou-se inconsistência entre a Portaria MEC nº 1.094/2013, a Portaria MEC nº 491/2013 e a Resolução CPRSC nº 01/2014, relacionada ao fluxo de aprovação dos regulamentos. O quadro a seguir mostra a diferença.

Quadro 6 - Inconsistências entre os normativos relacionados ao fluxo de aprovação dos regulamentos.

Norma	Data de emissão/alteração	Texto atual
Portaria MEC nº. 491/2013	10/06/2013, alterada por meio da Portaria nº. 824, de 22/09/2014 e Portaria nº. 385, de 21/03/2017	Art. 2º - O Conselho Permanente terá as seguintes competências: II - <u>analisar</u> as minutas dos regulamentos específicos de cada Instituição Federal de Ensino - IFE e do Departamento de Órgãos Extintos da Secretaria Executiva

		do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - DEPEX-SE-MP para o RSC; Art. 5º - As Instituições Federais de Ensino e o DEPEX-SE-MP deverão elaborar minuta do regulamento interno para a concessão do RSC, em consonância com as diretrizes gerais estabelecidas pelo Conselho Permanente, devendo encaminhá-la formalmente a este Conselho para <u>análise técnica e posterior homologação pelo Conselho Superior ou instância equivalente da IFE ou do DEPEX-SE-MP.</u> (Original sem grifo)
Portaria MEC nº. 1094/2013	07/11/2013	Art. 4º - Compete ao CPRSC: II - <u>analisar e homologar</u> os regulamentos específicos de cada Instituição Federal de Ensino para o RSC; (Original sem grifo)
Resolução CPRSC nº. 01/2014	20/02/2014, alterada por meio da Resolução nº. 02, de 30/09/2014	Art. 12 - As IFE deverão elaborar minuta de regulamento interno para a concessão do Reconhecimento de Saberes e Competências em consonância com os pressupostos, diretrizes e procedimentos estabelecidos por esta resolução, devendo encaminhá-la formalmente ao Conselho Permanente para o Reconhecimento de Saberes e Competências (CPRSC) da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico para <u>análise técnica e posterior homologação pelo Conselho Superior ou instância equivalente da IFE.</u> (Original sem grifo)

Fonte: Diário Oficial da União.

De acordo com os textos dos normativos, a Portaria nº 1094/2013 manteve a competência do CPRSC para analisar e homologar os regulamentos das IFE, diferentemente das outras normas. Na prática, o CPRSC, por meio da CAR, analisa o regulamento, emite o parecer e o submete ao Conselho para aprovação. Foi assim com os últimos quatro regulamentos aprovados pelo CPRSC em 2016. Não está mais homologando nenhum regulamento.

Outra falha identificada na regulamentação pelo CPRSC diz respeito à competência de julgar recursos.

A CAR, em seus relatórios de avaliação de regulamentos, tem recomendado que as IFE alterem os trechos que estabelecem que os recursos interpostos ao CPRSC em caso de indeferimento da concessão sejam excluídos, pois o Conselho entende que não é sua competência. No entanto, o Art. 4º de seu regimento diz o contrário. A Coordenação do CPRSC reconhece a inconsistência e atribui esse posicionamento à autonomia das Instituições Federais de Ensino e que por isso irá alterar seu regimento.

Por fim, foi identificada uma inconsistência relacionada à análise das alterações posteriores realizadas nos regulamentos já aprovados. O CPRSC emitiu a Nota Informativa nº 430/2014/CPRSC/SETEC/MEC informando que “*serão de competência dos Conselhos Superiores ou Instância Equivalente das Instituições Federais de Ensino as alterações posteriores que julgarem necessárias, deverão ainda, ser aprovadas, homologadas e publicadas no sítio da Instituição.*”.

O CPRSC justificou da seguinte forma:

‘De acordo com informações prestadas pela Coordenação do CPRSC, os membros do CPRSC entenderam que, tendo em vista que o art. 12 da Resolução CPRSC nº 02, de 2014, menciona "minuta do regulamento" e por não trazer na sua origem a expressão "e alterações posteriores", não seria de sua competência analisar as alterações, e que se houvesse a necessidade de alteração, em função das rotinas e peculiaridades pontuais

em cada IFE, essa seria uma prerrogativa da própria Instituição, considerando que para todos os efeitos essas alterações deveriam estar de acordo com todos os pressupostos, diretrizes e procedimentos apontados na Resolução CPRS nº 01, de 2014.”

Acontece que desta forma o CPRSC não mais analisará os regulamentos das IFE, conforme estabelece o Art. 12 da Resolução CPRSC nº 01/2014. Uma alteração em um regulamento já aprovado pressupõe uma nova minuta, e neste caso deveria ser submetido ao CPRSC novamente. Caso isso não aconteça, quando todas as instituições tiverem seus regulamentos aprovados, o CPRSC perderia sua função pois, como dito anteriormente, ele só se reúne para aprovar regulamentos e se não analisar as alterações, o Conselho deixaria de ser permanente e não teria mais sentido existir.

d) Falhas na atuação dos avaliadores e deficiência na composição do Banco Nacional de Avaliadores

O banco nacional de avaliadores, cujos docentes habilitados compõem as comissões especiais nas IFE e realizam as avaliações dos processos de concessão, foi composto em 2014 após único processo seletivo regido pelo Edital 01, de 29 de maio de 2014. Os requisitos necessários para habilitação eram ser docente da Carreira de Magistério de EBTT e fazer inscrição no SIMEC Módulo-RSC, ou seja, não havia nenhum critério técnico na seleção dos avaliadores, o que compromete a qualidade e legalidade das concessões.

Apesar de no edital constar as atribuições dos avaliadores habilitados, bem como previsão de responsabilização se comprovada ação de má-fé ou descumprimento de suas responsabilidades, o CPRSC não faz nenhum tipo de acompanhamento das avaliações feitas, não há capacitação dos avaliadores nem avaliação de desempenho, tampouco responsabilização por avaliações equivocadas. Cabe ressaltar que as auditorias realizadas nos institutos federais em 2017 evidenciaram diversas falhas nas avaliações realizadas pelos avaliadores do banco, o que mostra que eles necessitam de capacitação para realizar as avaliações. Como exemplos de problemas na atuação desses avaliadores temos:

- Divergência de entendimento entre os avaliadores quanto às datas de início dos efeitos financeiros da concessão do RSC, no âmbito de um mesmo processo; e
- Divergências entre os pareceres emitidos pelos avaliadores membros da comissão especial, com relação à pontuação obtida pelo requerente da RSC.

Essas divergências poderiam ser minimizadas se o CPRSC tivesse estabelecido um modelo de parecer, a ser preenchido pelos avaliadores, de modo a possibilitar a revisão das avaliações e consequentemente identificar a causa das diferenças entre os pareceres, pois no mesmo processo de concessão de RSC, os avaliadores analisam a mesma documentação apresentada pelo docente requerente e chegam a conclusões bem diferentes em alguns casos, demonstrando ausência de nivelamento entre os avaliadores.

Quanto aos sorteios realizados para compor as bancas avaliadoras, é importante ressaltar que as IFE têm tido dificuldades em montar as bancas com esses avaliadores. Muitos, ao serem sorteados, não aceitam participar das bancas, o que torna o processo lento e trabalhoso para as instituições e ainda dá margem para que sejam deferidas concessões sem a quantidade de pareceres estabelecidas pelos regulamentos, pois os avaliadores não concluem as avaliações. A seguir, dados referentes aos sorteios realizados, para escolha dos membros das comissões especiais a partir do banco nacional de avaliadores em algumas instituições.

Quadro 7 – Dados sobre os sorteios realizados para escolha dos membros das comissões especiais.

IFE	% de avaliadores internos sorteados (docentes da própria IFE) que não aceitaram participar de uma comissão especial	% de avaliadores externos sorteados (docentes da carreira de EBTT, lotados em outra IFE), que não aceitaram participar de uma comissão especial
IFAL	9,2%	16,9%
CEFET/MG	18,2%	92,2%
IFMG	63,4%	77,1%
IFPA	68,3%	70,4%
IFPE	59,1%	71,6%
IFES	33,3%	33,3%

Fonte: Informações encaminhadas pelos IFEs.

Observa-se no quadro anterior que a maioria dos docentes que fazem parte do banco nacional de avaliadores não aceita participar de comissões especiais. No CEFET/MG, 92,2% dos docentes sorteados em 2017 não quiseram participar do processo, fazendo com que a instituição tenha que refazer o sorteio mais de uma vez, atrasando o andamento dos processos de concessão.

Com relação à aceitação sem o envio dos pareceres, percebe-se, no quadro abaixo, que também há um percentual razoável em algumas instituições (18,2% no IFAL, por exemplo) de avaliadores que aceitam participar, recebem a documentação para análise, mas não encaminham seus pareceres, dificultando o processo de concessão e fazendo com que algumas instituições deem andamento ao processo sem a quantidade correta de pareceres. Tal fato pode resultar em concessões indevidas.

Quadro 8 – Percentual de docentes participantes de comissão especial que não enviaram seus pareceres.

IFE	% de docentes internos (docentes da própria IFE) que aceitaram participar de comissão especial, mas que não enviaram seus pareceres	% de avaliadores externos (docentes da carreira de EBTT, lotados em outra IFE), que aceitaram participar de uma comissão especial, mas não enviaram seus pareceres.
IFAL	4,2%	18,2%
IFMG	9,7%	18,5%
IFPA	11%	14,1%
IFPE	4,3%	16%
IFES	5,2%	7,8%

Fonte: Informações encaminhadas pelos IFEs.

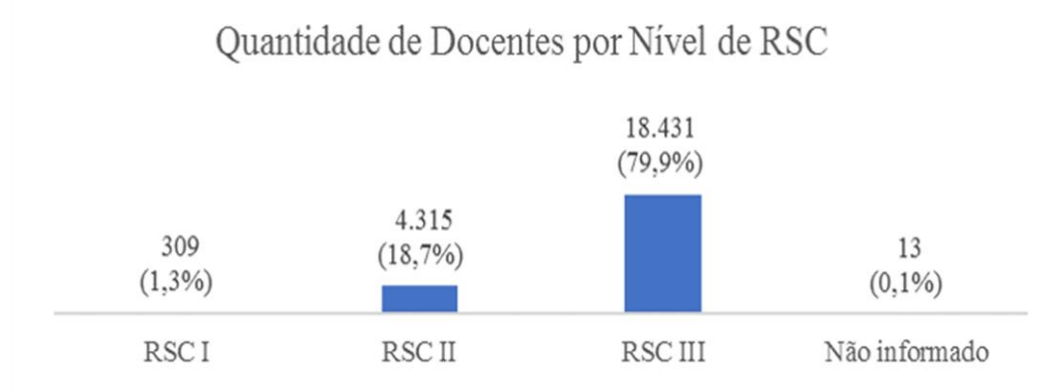
Considerando que o banco de avaliadores foi composto em 2014 e que quase todos os docentes da carreira EBTT fazem parte dele, conclui-se que o banco nacional precisa ser atualizado, excluindo os docentes que não têm interesse em participar das bancas e, posteriormente, promover a capacitação dos avaliadores para que sejam realizadas avaliações corretas e as concessões ocorram sem irregularidade. Além disso, faz -se necessário criar mecanismos de responsabilização e exclusão do banco para os docentes que não realizarem as avaliações corretamente.

e) Desestímulo à continua capacitação dos docentes.

A Resolução CPRSC nº 01/2014 estabelece no Art. 4º que “O RSC não deve ser estimulado em substituição à obtenção de títulos de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado).”

Entretanto, até dezembro de 2014, conforme gráfico abaixo, aproximadamente 80% dos docentes da carreira de EBTT que recebem o RSC, pertencentes à Rede Federal já possuíam RSC nível III, ou seja, a grande maioria dos docentes já recebem gratificação equivalente ao título de doutorado.

Gráfico 1 – Quantidade de Docentes por Nível RSC.



Fonte: SIAPE, base Dez/17.

Desta forma, é possível concluir que o pagamento de RSC tem potencial para desestimular a continuidade da formação acadêmica, visto que no fator remuneração o docente não obterá ganhos.

Com relação ao Art. 7º, temos que “*A apresentação de atividades para obtenção do RSC independe do tempo em que as mesmas foram realizadas.*”

Ao considerar atividades realizadas a qualquer tempo, a concessão de RSC também tem o potencial de desestimular a capacitação contínua dos docentes. Se não há limite temporal para aproveitamento da experiência profissional do docente, somado ao fato de que a maioria já possui o RSC máximo, o risco de acomodação dos docentes em investir em treinamento e capacitação existe.

A educação profissional e tecnológica é voltada para preparar os alunos para o mercado de trabalho, o que exige reciclagem e atualização constante dos conhecimentos e técnicas pelos docentes. Desta forma é incoerente remunerar experiências, saberes e competências independente do tempo que foram adquiridas se as habilidades necessárias hoje não necessariamente são as mesmas do passado.

O conjunto das falhas identificadas acima resulta na concessão no deferimento generalizado das concessões no âmbito das IFE, uma vez que a ausência de regras e critérios gerais que poderiam balizar a atuação dos avaliadores numa direção objetiva ocasiona o efeito contrário. O quadro a seguir mostra exemplos de que quase todos os requerimentos de concessão de RSC são deferidos.

Quadro 9 – Quantitativo de concessões deferidas.

IFE	Total de concessões pleiteadas	Total de concessões deferidas	Total de concessões deferidas (em %)
IFRJ	34	34	100%
IFCE	221	221	100%
IFPA	207	204	99%
IFMG	123	121	98%
IFAL	118	113	96%
IFFar	47	45	96%
IFPE	11	10	91%
TOTAL	761	748	98%

Fonte: Informações encaminhadas pelos IFEs.

Uma atuação mais incisiva e presente do CPRSC permitiria correções no atual fluxo de concessão de RSC e a melhoria contínua do processo como um todo. As falhas identificadas poderiam ser corrigidas a tempo, de forma a garantir concessões regulares sem questionamentos da sua legalidade no âmbito das instituições.

11. Atuação insuficiente da CAR na análise de regulamentos das IFE para concessão do RSC.

A Portaria MEC nº. 1.094/2014, que aprovou o Regimento do CPRSC, criou no âmbito do Conselho, a CAR, composta por um representante, titular e suplente, indicado pelos mesmos órgãos e entidades que indicam os membros do CPRSC. Esta portaria estabelece em seu Art. 8º, parágrafo único que *“Compete à CAR analisar e emitir parecer sobre os regulamentos das IFEs para concessão do Reconhecimento de Saberes e Competências, enviados ao CPRSC.”*

Sobre a operacionalização dos procedimentos da CAR, a mencionada Portaria estabeleceu que cada regulamento proposto pela IFE será analisado, esclarecido, fundamentado e relatado previamente por uma relatoria (Art. 13), constituída por um ou mais membros da CAR (Art. 14) e que o relatório escrito, contemplará exposição circunstanciada do regulamento em exame e do seu parecer, em termos objetivos, com a opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição, total ou parcial, do regulamento, ou sobre a necessidade de dar-lhe outra redação. A mencionada relatoria terá por objetivo a prévia análise, estudo e debate interno, visando maiores esclarecimentos e fundamentação do regulamento a ser relatado e submetido à deliberação do CPRSC. (Art. 15)

Foram identificadas situações que carecem de melhorias após análises de seis relatórios e seus pareceres emitidos pela CAR em 2016. Em 2017 não houve atividade da CAR nem do CPRSC.

Os seis relatórios expressavam opinião acerca dos regulamentos das seguintes instituições: Colégio de Aplicação da UFPE, UFLA, UFPel, UFAL, Unir e DEPEX.

Após análises desses pareceres, conclui-se que não há um padrão de avaliação dos regulamentos das IFE por parte dos membros da CAR. Alguns relatores fazem uso de um checklist para orientá-los na avaliação, enquanto outros não usam.

Com exceção dos pareceres da UFPE e Unir, que são bem detalhados, os demais são sintéticos e dão ênfase à verificação sobre se os artigos da Resolução CPRSC nº. 01/2014 estão contemplados no regulamento. Os pareceres foram aprovados pelo CPRSC mesmo contendo recomendações de ajustes a serem realizados pela IFE. Em dois deles as recomendações não foram atendidas (UFPel e DEPEX) e no parecer da Unir foi recomendado nova submissão à CAR após os ajustes. O regulamento foi ajustado e encaminhado novamente ao CPRSC e CAR em 2017 e até meados de 2018 ele não havia sido analisado, demonstrando intempestividade na atuação da Comissão e do próprio CPRSC.

A CAR não tem feito uma avaliação aprofundada sobre os critérios elencados pela IFE para cada diretriz, bem como sobre os pesos atribuídos a cada um deles. A atuação superficial da CAR pode ser exemplificada, conforme segue:

No regulamento do IFB, para o RSC II, diretriz IV *“Atuação em comissões e representações institucionais, de classes e profissionais, contemplando o impacto de suas ações nas demais diretrizes dispostas para todos os níveis do RSC”* é considerado como critério de pontuação a *“Atuação como presidente ou diretor em gestão sindical”*, que

pode somar até 10 pontos. Considerar atuação sindical como um saber ou competência que agrega valor à docência da educação profissional pode gerar questionamentos quanto ao real propósito do RSC.

No regulamento do IFRJ a atividade “*Coordenação de ação de extensão (visita, evento externo, parceria, ação social ou outro similar)*” é um dos critérios para comprovar a diretriz VI do RSC III “*Produção acadêmica e/ou tecnológica nas atividades de Ensino, Pesquisa, Extensão e/ou Inovação*”. Essa atividade pode somar até 30 pontos. Diante disso, cabe indagar: é razoável a consideração de uma simples visita ou um evento externo como produção acadêmica? Essa aceitação também pode ser questionada, gerando dúvidas na legalidade das concessões efetuadas.

Outro fato que evidencia a não uniformidade na análise dos regulamentos pela CAR é o anexo constante nos regulamentos do IF Baiano, IFPR, UFAL e DEPEX. Os quatro contemplam um documento intitulado “Orientação para Análise dos Critérios de cada nível do RSC”, que tem o objetivo de auxiliar na avaliação dos pedidos de concessão no âmbito das IFE. Esse anexo é bastante positivo e sua inclusão nos regulamentos poderia ter sido recomendada em todas as análises da CAR.

Como mencionado em tópico anterior, não foi possível evidenciar quais são os membros atuais da CAR. A Setec e o CPRSC não apresentaram documentos que comprovem as indicações dos membros que analisaram e emitiram parecer favorável para os regulamentos de 2016. Além disso, não há critérios para indicação de seus membros, então os órgãos podem estar indicando representantes que não possuem capacidade técnica ou orientação adequada para analisar regulamentos, comprometendo todo o processo de concessão de RSC. Um regulamento inadequado pode gerar concessões de RSC indevidas e até mesmo ilegais.

Desta forma, conclui-se que a CAR não tem atuado de forma suficiente, permitindo a homologação de regulamentos com inconsistências e critérios de aceitação de saberes e competências duvidosos, que podem não estar agregando valor ao corpo docente da carreira de EBTT e conseqüentemente à educação profissional e tecnológica pública federal.

Diante dos fatos apontados, a Setec se manifestou no sentido de que devido ao lapso temporal da formação do CPRSC (2014), as situações evidenciadas pela CGU serão direcionadas à nova composição do Conselho que está sendo atualizada, e também aos integrantes que atuaram à época dos fatos para que sejam tomadas as providências necessárias para regularização dos problemas identificados.

- **Avaliação das providências adotadas pela SETEC/MEC sobre recomendações emitidas em trabalhos anteriores da CGU com vistas ao aprimoramento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego- PRONATEC**

12. Adoção parcial de providências pela Setec para atendimento de recomendações da CGU relativas ao Pronatec.

Neste item, a auditoria objetivou verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela CGU em diversas ações de controle sobre o Pronatec realizadas junto à Setec, que constam no PPP da Entidade, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso.

Tendo como referência a data de realização dos trabalhos de auditoria, a Setec apresentava 26 recomendações pendentes de atendimento, dentre as quais, após análise das justificativas e evidências comprobatórias encaminhadas pela Secretaria, decidiu-se pelo atendimento de sete, todas de natureza estruturante, destacando-se aquelas em que a Setec adotou medidas para mitigar inconsistências verificadas, como, por exemplo, assegurar que os alunos matriculados no Pronatec Bolsa-Formação não sejam contabilizados em duplicidade em cursos desenvolvidos para atender outros programas gratuitos de EPT; e, também, aquelas em que houve melhorias nos processos de normatização, como, por exemplo, a elaboração de diretrizes que permitem efetuar comparações entre metodologias de avaliação de egressos elaboradas pelos ofertantes do Pronatec Bolsa-Formação.

Contudo, a despeito de importantes recomendações terem sido atendidas, elas representam menos de um terço do total de pendências no período analisado, ou seja, restaram 19 recomendações em aberto, as quais, para fins didáticos, foram agrupadas nas seguintes categorias: a) sistemas; b) transparência; c) avaliação; d) desenvolvimento e aperfeiçoamento de normas e procedimentos; e) orçamentário-financeira; f) indicadores; e g) governança. Os parágrafos seguintes trazem uma síntese sobre as recomendações presentes em cada uma dessas categorias.

Na área de sistemas, há três recomendações pendentes relativas ao SISTEC, as quais dependem de ação por parte da DTI para sua implementação, que versam, em resumo, sobre implementação de funcionalidade no sistema, tais como: emissão de relatórios gerenciais e extração de dados, ferramenta de confirmação de frequência e instrumento de confirmação de matrícula; emissão de relatórios parciais e finais de oferta e execução de vagas e horas-alunos; e formalização de procedimento de solicitação de alteração do status de matrícula e status de turma no SISTEC, bem como a metodologia de análise e validação desses dados pela Setec. Da mesma forma, a atuação da DTI é fundamental para a implementação de duas outras recomendações: 1) monitoramento da execução físico-financeira de oferta de vagas e horas-alunos pelos ofertantes, realizando repasses com base (i) em informações parciais de execução, (ii) no Índice Institucional de Conclusão - IC e (iii) nos saldos remanescentes na conta das instituições; e 2) alinhamento do fluxo do TED e da prestação de contas do Pronatec Bolsa-Formação para que as informações do SIMEC (incluindo o módulo de prestação de contas e relatório de cumprimento do objeto) sejam confrontadas com as do SISTEC, com o intuito de embasar a análise e emissão do parecer técnico, vinculando esse parecer ao TED.

Quanto à transparência, há três recomendações pendentes que se referem ao aprimoramento da divulgação de informações do programa para acesso público, notadamente quanto ao detalhamento das informações de execução física e financeira e da prestação de contas do Programa.

Para a avaliação do Programa, foram recomendados o estabelecimento de critérios de escolha das visitas *in loco* baseados em mapeamento de riscos e a publicação dos resultados das avaliações e monitoramento no portal do Programa. Entretanto o gestor ateve-se a informar critérios a serem adotados para o tratamento das visitas, ou seja, a serem aplicados no momento da visita já em realização. A recomendação, porém, se referia a critérios prévios para seleção dos locais a serem visitados.

Na área de desenvolvimento e aperfeiçoamento de normas e procedimentos, sete recomendações permanecem em monitoramento, dado o processo de desenvolvimento e elaboração de normativos e orientações estar em andamento na SETEC. As recomendações versam sobre desenvolvimento de metodologia de cálculo do valor da

hora-aula, utilizando orçamento contendo o valor de todos os itens envolvidos no valor da bolsa-formação e considerando as especificidades de cada curso ofertado; definição de padrões mínimos de qualidade para a prestação dos serviços de EPT no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação; aperfeiçoamento do modelo dos termos de adesão/cooperação com os ofertantes; definição de critério ou procedimento a ser utilizado na emissão de parecer técnico quando não houver execução de horas-aluno no exercício sob análise; dentre outros.

Quanto à área orçamentário-financeira, foi recomendado que se mantivessem registros sobre os critérios de priorização dos cursos e vagas, convertidas em horas-aluno, para fins de definição do objeto previsto, com justificativas para a liberação de recursos quando o objeto previsto é superior ao planejado pelo ofertante, no que a SETEC se manifestou afirmando que desde 2016, o conceito de objeto previsto não é mais utilizado, uma vez que as pactuações da Bolsa-Formação são realizadas somente após a publicação do orçamento disponível para a ação, de maneira a assegurar que o objeto planejado tenha consonância com o orçamento disponível, o que encerra a necessidade de priorização. Para fins de atendimento dessa recomendação, será verificado, em momento oportuno pela CGU, se as instituições receberam exatamente o valor referente às horas-aluno planejadas desde o momento em que a nova sistemática foi adotada.

Sobre a formulação de indicadores de gestão, foi recomendada a elaboração de indicadores que permitam o acompanhamento e avaliação gerencial do Pronatec. A recomendação encontra-se em monitoramento e em sintonia com o processo de construção de indicadores em andamento no âmbito da SETEC.

Destaca-se, ademais, a recomendação pendente de atendimento relativa à implementação e à atuação dos órgãos de governança relacionados à Educação Profissional e Tecnológica, que possuem a função de acompanhar e avaliar as ações que integram o Pronatec.

Importante ressaltar que há um esforço da Setec em dar solução as recomendações pendentes. No entanto, a Secretaria esbarra em algumas dificuldades de interlocução com algumas áreas, como a DTI por exemplo, que possui seu plano de ação e suas prioridades, as quais não necessariamente são as da Setec, o que acaba por prejudicar o atendimento tempestivo de algumas recomendações.

Para todas as recomendações pendentes, por fim, foi dado prazo de 90 dias, dentro do qual a CGU acompanhará o desenvolvimento das ações adotadas pelo MEC. É importante ressaltar que há um válido esforço.

- **Avaliação das providências adotadas pela SESU/MEC com vistas ao aprimoramento do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.**

13. Carência de providências efetivas para dotar o Programa Nacional de Assistência Estudantil de capacidades de monitoramento e avaliação em relação a fragilidades de supervisão.

Apesar dos valores desprendidos com o Programa Nacional de Assistência Estudantil terem superado R\$ 1 Bilhão, em 2016, o programa carece de mecanismos de monitoramento e avaliação condizentes com seus propósitos, objetivos e processos, em particular no que se refere a algumas etapas mais críticas, como a seleção dos beneficiados e, principalmente, por falta de dados sobre de sua execução nas IFES. Essa conclusão está presente no Relatório de Consolidação das Auditorias do PNAES realizadas nas IFES entre 2015 e 2016 (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10212.pdf>), reforçada no

relatório de Auditoria Anual de Contas de 2016, e continua como realidade no âmbito da SESu, responsável pela supervisão, dadas suas competências regimentais e a previsão contida no artigo 6º do Decreto 7.234/2010.

Verificou-se que a SESu tem algumas iniciativas em perspectiva, com previsão de prazos para a implementação de medidas que possam captar dados da implementação do PNAES nas IFES, tais como planilhas a serem encaminhadas para as Instituições, de expectativa de concretização até agosto de 2018, e uma ferramenta eletrônica, prevista para janeiro de 2019.

Entretanto, conforme resposta à Solicitação de Auditoria nº 201700401/05, de 18 de abril 2017, no âmbito da Auditoria Anual de Contas realizada sobre o exercício de 2016, a SESu já utilizou uma planilha para captar dados da implementação do PNAES nas IFES, tendo descontinuado esse esforço, de forma que a utilização dessa planilha não representa uma inovação no monitoramento e avaliação do PNAES. Além disso, não foi apresentada uma proposta de utilização desses dados para justificar o dispêndio de recursos das IFES na produção da informação, haja vista a apuração, pela CGU, de que muitas delas não têm sistemas informatizados capazes de gerar essa quantidade de informação com eficiência e qualidade.

A SESu avalia também, como iniciativa a ser implementada, recomendar às IFES que mobilizem suas Auditorias Internas para inclusão de auditorias de periodicidade anual do programa nos seus respectivos planos de ação, mas falta um estudo mais aprofundado a respeito, uma vez que isso foge da lógica normativa atual de ação das Auditorias Internas, contido no Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal (Instrução Normativa CGU nº 3/2017). Nesse contexto, não há nenhuma previsão de incentivo ou estímulo ao desenvolvimento de uma gestão de riscos pelas estruturas responsáveis pela própria gestão executiva do programa nas IFES, que poderia servir de fundamento para uma atuação mais efetiva dos controles internos das instituições e das próprias Auditorias Internas, de forma a dar corpo aos ditames da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 01/2016, que trata da gestão de riscos e de controles internos da gestão.

Há ainda a comunicação de tratativas preliminares do MEC com o Ministério do Desenvolvimento Social sobre a utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), regulamentado pela Decreto nº 6.135/2007, como instrumento também para o PNAES, citando um prazo de até setembro de 2018 para uma minuta de normativo do programa contendo regras para incorporação da ferramenta. Ressaltamos que a utilização do Cadastro Único pode ser um passo importante para dotar a política de informações sobre beneficiários, para melhorar o processo de levantamento de demanda e, consequentemente, para melhor focalização e eficiência e alcance, mas envolve uma série de esforços e etapas sobre os quais o gestor não se pronunciou, como adequações diversas em procedimentos e instrumental atualmente utilizado pelas IFES, capacitação de recursos humanos envolvidos, integrações de sistemas de informação das IFES e do MEC, regulamentação, e contratualização com agentes operadores, como é o caso da Caixa Econômica Federal, dentre outros aspectos.

De uma forma geral, nota-se pouco progresso no sentido de aperfeiçoar a supervisão do PNAES, atendendo às recomendações propostas à SESu pela CGU e diante das competências e responsabilidades da Secretaria. Como consequência, o Programa, que envolve cerca de 1 bilhão de reais, está com um monitoramento e avaliação deficientes, não havendo dados que possam validar o emprego desses recursos de forma conveniente, possibilitando uma razoável certeza de que esses recursos estão sendo bem empregados.

- **Avaliação das providências adotadas pela SESU/MEC com vistas ao aprimoramento do Macroprocesso de Supervisão do Relacionamento das IFES com as Fundações de Apoio.**

14. Atuação reiteradamente deficiente da SESu na supervisão do relacionamento entre IFES e Fundações de Apoio.

O arcabouço normativo da Lei nº 8.958/1994 e do Decreto nº 7.423/2010 coloca o MEC no núcleo institucional responsável pela implementação de dispositivos do marco legal do relacionamento entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, sendo a SESu o órgão do MEC de participação de maior envergadura nesse ambiente, considerando as competências de sua estrutura regimental em relação às IFES, estabelecidas atualmente pelo Decreto nº 9.005/2017.

Nesse contexto, em relação à gestão de 2016, no Relatório nº 201701198, a CGU se posicionou no sentido de que não foram comprovados pelo MEC avanços efetivos sobre a responsabilidade prevista no art. 1º-C da Lei nº 9.958/1994, que trata da regulamentação dos convênios previstos nos artigos 1º e 1º-A da Lei nº 8.958/1994, introduzida a partir da Lei nº 12.863/2013, e sobre a prevista no art. 12-A do Decreto nº 7.423/2010, quanto ao sistema online a ser instituído e desenvolvido para gestão de convênios, cuja necessidade foi inserida com o Decreto nº 8.240/2014.

Dada a relevância do assunto, o tema vem sendo abordado pela CGU desde a peça de avaliação de contas de 2015, conforme Relatório nº 201601352, que ressaltou que interações da CGU com o MEC vinham sendo realizadas desde junho de 2015 para apuração de providências sobre o tema.

Em relação a 2017 e 2018, a SESU informa a realização de uma reunião com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC em 12 de março de 2018, na qual teria iniciado tratativas para implantar o necessário sistema online. Ressalta também que o novo Marco Legal de Ciência Tecnologia e Inovação, advindo da Lei nº 13.243/2016, com seu elemento mais recente, o Decreto nº 9.283/2018, trouxe novas perspectivas para os requisitos envolvidos com a regulamentação e com o sistema, e que isso impacta no mapeamento de fluxos necessários ao desenvolvimento de soluções.

Destacamos que ainda em 2015, o MEC comunicara que, por meio do Ofício/2015/SE-GAB/Nº 1155, de 23 de outubro de 2015, iniciou tratativas com o então MCTI para a criação do sistema de informação online, assim, essa iniciativa não é de março de 2018, mas, pelo menos, de outubro de 2015 e ainda não se vislumbram resultados concretos.

Extrai-se das providências evidenciadas pela SESU em 2018 que, de forma concreta, houve uma decisão estratégica de submeter o desenvolvimento do sistema às capacidades de Tecnologia da Informação do MCTIC, todavia, sem instrumento jurídico para tal acordo de cooperação.

Nesse contexto, destaca-se que embora o assunto envolva o MCTIC, as transações realizadas pelas IFES com Fundações de Apoio não se restringem a projetos relacionados unicamente a ciência e tecnologia no ambiente produtivo, pois muitos projetos são exclusivamente de caráter de ensino e, em muitos casos, a pesquisa também está vinculada ao ensino, assim como os de desenvolvimento institucional e de extensão. Nisso se assenta funcionalmente a competência e responsabilidade do MEC, liderado pela SESu, no desenvolvimento de sistema de informação online visando tratar desses

relacionamentos, de forma que tal sistema também atenda às áreas em que a supervisão seja exclusivamente do MEC.

No cenário demonstrado, ponderadas as alterações normativas advindas do novo Marco Legal de Ciência Tecnologia e Inovação, que causaram impacto nas atribuições institucionais avaliadas, conclui-se que não há expectativa de cumprimento do previsto no art. 1º-C da Lei nº 9.958/1994, e do estabelecido no art. 12-A do Decreto nº 7.423/2010.

Já em relação às competências do Grupo de Apoio Técnico – GAT, instituído no Decreto nº 7.423/2010, liderado pela SESU com participação da Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento - SEPED/MCTIC, a partir da Auditoria de Contas do exercício de 2015, foi recomendado ao MEC que não credenciasse Fundações de Apoio sem que as mesmas apresentassem todos os documentos obrigatórios, exigidos pelo Decreto citado. Todavia, fundada no Parecer 00955/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 27 de junho de 2017, e apesar do Parecer da CONJUR da CGU que apresenta entendimento divergente, 00341/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 08 de dezembro de 2017, e mesmo sem ter encaminhado os autos à Consultoria-Geral da União para pronunciamento final (conforme indicação constante no Parecer 00341/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU), a SESu se manifestou no sentido de credenciar as Fundações de Apoio, mesmo sem a apresentação de todos os documentos obrigatórios, com condicionante, assumindo assim um risco que, ao se fundamentar em parecer que entende serem esses credenciamentos facultativos, reconhece ser um risco desnecessário, mas que aceita em função da conveniência que encontra em credenciar com condicionante.

Todas essas questões estão diretamente relacionadas ao entendimento da SESU sobre qual seja seu papel na supervisão dos relacionamentos das IFES com as Fundações de Apoio, razão pela qual foi recomendado à SESu que articulasse internamente a revisão de seu posicionamento quanto a essa supervisão, no sentido de poder ser mais efetiva quanto ao monitoramento e quanto a avaliação desses relacionamentos, sendo essa, entretanto, uma das recomendações a respeito da qual, apesar de solicitado, a SESu não se pronunciou.

Essa ausência de supervisão nas relações das IFES com as Fundações de apoio, num contexto em que as próprias IFES ainda não apresentam uma regulamentação consistente dessas relações, traz o risco desse importante processo, relacionado com todo o desenvolvimento de pesquisas realizado no Brasil, bem como auxiliar do ensino superior, não alcance a necessária eficiência e efetividade, podendo, inclusive, ocasionar significativo desperdício de recursos.

- **Avaliação das providências adotadas pela SERES/MEC com vistas ao aprimoramento do Macroprocesso de Certificação de Entidades Benéficas do Ensino Superior (CEBAS)**

15. Avaliação das medidas adotadas pela SERES quanto à implementação de melhorias para o macroprocesso de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social.

A CEBAS é uma certificação vinculada, concedida a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades benéficas de assistência social, com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, desde que atendam aos requisitos exigidos em lei.

Em 2015 foi feita uma avaliação que resultou no Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão - ARG nº 201504883 com recomendações versando sobre o processo de certificação, a supervisão e monitoramento das entidades, a gestão da informação e o cumprimento das obrigações de transparência.

No monitoramento realizado em relação à gestão de 2016, constante do Relatório nº 201701198, peça de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do MEC, destacou-se que o tempo médio de análise de processos de certificação, que pelo Decreto nº 8.242/2014 é de 180 dias, começou a ser impactado positivamente, porém sutilmente, pelos resultados de estratégias contingenciais adotadas pela Secretaria.

Ressaltou-se também que, a despeito de os resultados no tempo médio ainda serem pouco expressivos, com manutenção da média acima de 1.600 dias, houve inversão da relação entre processos protocolados e processos concluídos, pois, a partir de 2016 a Unidade passou a concluir mais processos do que a quantidade protocolada, e que, em função disso, esperava-se que o estoque de processos seja gradualmente reduzido e, por consequência, o tempo médio de conclusão.

Além disso, foram destacados avanços como a disponibilização de informações no sítio eletrônico da CEBAS com a seção “Visão Pública”, que permite a pesquisa de informações gerais sobre as entidades certificadas e processos, e que parcela relevante das recomendações tem seu atendimento pendente em função da necessidade de implantação de sistema informatizado, o SisCEBAS 3.

Nessa Auditoria Anual de Contas, apurou-se a que implementação do SisCEBAS 3 é estrutural para que as análises dos processos de certificação ocorram com maior celeridade, e de forma sustentável e eficiente, e para que as entidades possam ser melhor monitoradas a partir de informações disponibilizadas para cumprir às obrigações de transparência, buscando assim reduzir a assimetria de informações existente hoje na política, e para a criação de indicadores gerenciais.

Trata-se de um empreendimento que, no cenário atual, depende fortemente da priorização de recursos da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI, órgão vinculado à Secretaria Executiva do MEC. A SERES disponibilizou um cronograma relativo às etapas de desenvolvimento do SisCEBAS 3, evidenciou resultados de análises de processo de concessão, supervisão e representação, e se manifestou no sentido de que continua com um conjunto de estratégias gerenciais contingenciais para reduzir o tempo de análise dos processos, enquanto a nova versão do Sistema não é concluída.

Com a publicação da Portaria MEC nº 15/2017, que dispõe sobre o processo de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social com atuação na área da educação, regulamentando inclusive a forma e o prazo de apresentação do relatório anual das entidades, e com o Despacho nº 20/2018, que dispõe sobre a abertura de sistema e o cronograma de apresentação, pelas entidades, do referido relatório anual, a SERES demonstra a implementação de etapas apresentadas em seu cronograma e comprova o início da operação de módulo do SisCEBAS 3.

Verifica-se uma lógica integrada nas iniciativas e estratégias adotadas pela Secretaria, que se manifestou no sentido de que o MEC concebeu, simultaneamente, o modelo de apresentação dos dados do relatório anual, conforme expresso na Portaria Normativa nº 15/2017, bem como a ferramenta tecnológica destinada à coleta e tratamento das informações.

Cabe destacar que a Unidade informou que módulo de monitoramento do SisCEBAS encontra-se em construção, com previsão de entrega no final do exercício de 2018, após

a disponibilização dos módulos de Cadastro, Requerimento e Análise, atualmente em fase de finalização.

Diante disso, as recomendações relativas às medidas para tornar o processo, as análises e supervisão mais céleres, e à estruturação de mecanismos de controle de todo o processo, continuarão a ser monitoradas e deverão ser novamente avaliadas em 2019, com a conclusão do SisCEBAS 3 em sua terceira versão, visando avaliar a efetividade da estratégia adotada. Assim, apesar de ainda serem observadas poucas recomendações atendidas, ficam evidentes os esforços da Unidade no sentido de aprimorar a gestão.

Cabe destacar por fim, que a CGU passará a monitorar, junto ao Ministério da Fazenda, os encaminhamentos de consulta realizada pelo MEC (ofício nº 32/2017, de 27 de dezembro de 2017) à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, a respeito do usufruto indevido de benefícios fiscais da CEBAS para os casos de intempestividade na análise dos pedidos de renovação do certificado, cuja manifestação, em resposta, está presente na Nota Técnica PGFN nº 117/2018 (Ofício PGFN 245/2018, de 06 de março de 2018).

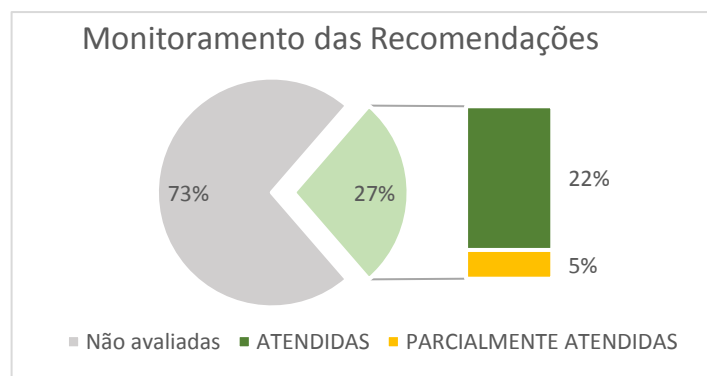
- **Avaliação quanto ao cumprimento e avanços obtidos a partir das recomendações emitidas pela CGU no Relatório de Gestão nº 201700388 sobre a governança corporativa, englobando a avaliação, a direção e o monitoramento de Serviços Públicos Digitais prestados pelo Ministério.**

16. Atendimento das recomendações emitidas pela CGU quanto aos processos de governança das ações voltadas ao provimento de Serviços Públicos Digitais no MEC.

Em atendimento ao escopo definido, avaliou-se o cumprimento e os avanços obtidos pelo Ministério da Educação (MEC) a partir das recomendações emitidas pela CGU, por meio do Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201700388, cujo trabalho verificou que os processos de governança (avaliação, direção e monitoramento) das ações voltadas ao provimento de Serviços Públicos Digitais precisariam ser revistos.

Gráfico 2 – Situação das Recomendações.

Como resultado do trabalho, A CGU encaminhou ao MEC, no primeiro semestre de 2017, 22 recomendações. Destas, optou-se por avaliar 6 recomendações no âmbito da auditoria anual de contas. A Unidade atendeu a cinco delas e parcialmente a uma, conforme ilustrado no gráfico.



Fonte: Sistema de Acompanhamento de Recomendações (Monitor)

Cabe destacar os seguintes avanços em decorrência das providências adotadas:

- Foi formalizada a Política Corporativa de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério da Educação - PCGTIC/MEC, por meio da Portaria 2.260/2017, encontrando-se em curso de implantação.

- A Unidade definiu no Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação – PETIC dois objetivos estratégicos, contendo indicadores e metas, alinhados com a Estratégia de Governança Digital - EGD, quais sejam: Objetivo Nº 3 “Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos Serviços Digitais” e Objetivo Nº 10 “Expandir e inovar a prestação de Serviços Digitais”.
- A Unidade criou, em outubro de 2017, o Programa Governança de Serviços Públicos Digitais – GSPD, incluindo em seu escopo o estabelecimento de prioridades, considerando a satisfação do usuário e estudos de viabilidade.
- A Unidade aperfeiçoou a redundância de ativos, na medida em que hospeda cerca de 70% do conteúdo crítico do MEC fora de suas dependências físicas.

Ressalva-se, contudo, que as recomendações do Relatório nº 201700388 e suas providências não foram mencionadas no Relatório de Gestão Consolidado do MEC.

Por fim, cabe lembrar que as recomendações pendentes de atendimento demandam esforço permanente da Unidade para acompanhamento e atualização das providências e estão em constante monitoramento por parte da CGU, a qual, em momento oportuno, verificará as recomendações não avaliadas neste trabalho.

- **Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças.**

17. Conformidade do Relatório de Gestão à IN TCU nº 63/2010.

A avaliação consistiu em verificar se as informações apresentadas no Relatório de Gestão estão estruturadas de acordo com os dispositivos legais do TCU (IN TCU nº 63/2010, DN nº 161, de 1º de novembro de 2017, Portaria TCU nº 65, de 28 de fevereiro de 2018) e com as orientações previstas no Sistema e-Contas.

A partir dos exames, concluiu-se que a Unidade elaborou a peça de acordo com os formatos obrigatórios nos termos das normas e orientações do Tribunal.

Registra-se que o Relatório de Gestão da Unidade não apresenta na totalidade o conteúdo sobre:

- Execução descentralizada com transferência de recursos;
- Atividades de correição e apuração de ilícitos administrativos;
- O quadro de pessoal do MEC;
- Medidas administrativas para apuração de responsabilidade por dano ao Erário;
- Principais sistemas de informações.

No tocante às informações prestadas sobre a execução descentralizada com transferências de recursos, está ausente do Relatório de Gestão da Unidade a análise crítica quanto aos seguintes tópicos: razões para eventuais oscilações significativas na quantidade e no volume de recursos transferidos nos últimos exercícios; análise do comportamento das prestações de contas frente aos prazos regulamentares.

Em relação às atividades de correição no âmbito do Ministério da Educação, não são descritos os principais eventos apurados e as respectivas providências adotadas. O Relatório de Gestão não contempla, ainda, análise sobre a aderência do registro das

informações relativas a processos disciplinares aos preceitos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007.

Sobre a área de pessoal do Ministério da Educação, resta apresentar a qualificação da força de trabalho expressa pelo grau de escolaridade e especialização dos colaboradores, os possíveis impactos nas atividades da Unidade decorrentes do quantitativo de servidores afastados e as medidas adotadas para identificar eventual irregularidade relacionada ao pessoal, especialmente em relação à acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos e à terceirização irregular de cargos.

O Relatório de Gestão da Unidade é silente sobre a estrutura e controles de que dispõe o Ministério da Educação para a apuração e minimização de ocorrência de ilícitos administrativos de uma maneira geral.

Quanto ao item de informação “Principais sistemas de informações”, verifica-se inconformidade com a orientação no sistema e-contas no Relatório de Gestão, na medida em que este não discorre sobre os sistemas em desenvolvimento no MEC, prazo para conclusão, orçamento e riscos associados. Além disso, inexistente informação sobre avaliação de riscos relacionados à continuidade e disponibilidade dos sistemas de TI implementados no âmbito do Ministério da Educação e medidas para mitigar eventuais riscos.

- **Verificação das ações realizadas pelos gestores voltadas para a implementação da política de gestão de riscos.**

18. Implementação da Política de Gestão de Riscos no MEC em estágio inicial de maturidade.

A Política de Gestão de Riscos é a declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionada à gestão de riscos. Esta política tem por objetivos, dentro outros, aumentar a probabilidade de a entidade atingir seus objetivos; encorajar uma gestão proativa; melhorar a identificação de oportunidade e ameaças; e melhorar os controles e a governança.

A presente análise visa verificar as ações realizadas pelos gestores para a implementação da política de gestão de riscos no Ministério da Educação, o comprometimento da alta administração com a implementação da política e a aderência dessa política aos requisitos mínimos exigidos na legislação vigente.

Esta CGU e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP editaram conjuntamente a Instrução Normativa nº 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. O art.17 do referido normativo estabeleceu o prazo máximo de doze meses, a contar da data de sua publicação, para que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal instituíssem a referida política.

Dado que o processo de elaboração e constituição dessa política é complexo, envolvendo diversas áreas e atores dentro das instituições, sua efetiva implementação é gradual e continua. Diante desse cenário, verificou-se que o Ministério da Educação apenas formalizou sua política de gestão de riscos em 15 de março de 2018, por meio da Portaria nº 234.

Embora não tenha implementado dentro do prazo definido em norma, verificou-se, no âmbito do MEC, iniciativas adotadas para a concepção da estrutura para gerenciar riscos e o envolvimento da alta administração na instituição da Política de Gestão de Risco no

órgão. A começar pela instituição do Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles, por meio da Portaria MEC nº 263, de 16 de fevereiro de 2017, o qual é presidido pelo Ministro de Estado da Educação e composto também pelos titulares de cada Secretaria da pasta.

Verifica-se que, tanto em composição quanto em atribuições, a Portaria de instituição do Comitê editada pelo MEC se alinha com as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01. E ainda, a aprovação do Regimento Interno do referido Comitê, por meio da Portaria MEC nº 595, de 03 de maio de 2017.

No mais, destaca-se que a Política de Gestão de Riscos do Ministério instituída na Portaria possui os Princípios e Objetivos a serem observados pela política em acordo com a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01. E que as Diretrizes e os Requisitos estabelecidos na Instrução Conjunta foram seguidos pela Política de Gestão de Riscos do MEC.

Quanto a competência e responsabilidade para a efetivação da gestão de risco no órgão, a Portaria nº 234/2018, em seu Art. 16º, dá amplitude geral a todos os agentes públicos em exercício no MEC, como responsáveis pela gestão dos riscos inerentes ao exercício de suas atribuições. E estabelece aos dirigentes máximos dos órgãos subordinados ao MEC a competência para a implementação da gestão de riscos em seus respectivos âmbitos de atuação.

Por fim, a Portaria instituiu um subcomitê assessor ao Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles do MEC com um propósito de facilitar, estimular, fomentar, bem como tornar mais eficaz a troca de informações e experiências entre os órgãos da estrutura operacional do MEC. Registra-se que a Portaria define que este subcomitê contará com um presidente e Regimento Interno aprovado pelo Comitê.

Em relação as providências adotadas para efetiva implementação da política de gestão de riscos na organização registra-se que devido ao reduzido tempo desde sua instituição resta comprometido a avaliação quanto aos esforços empreendidos por parte da unidade para a condução da política.

No entanto, destaca-se a exigência contida na Portaria da política, de no prazo de noventa dias a contar da publicação desta, da apresentação de proposta de priorização dos programas, ações e processos das unidades administrativas.

Ainda, verificou-se que, em reunião, o Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles do MEC elegeu a presidente do Subcomitê. Registra-se que não foi possível verificar o nível hierárquico dessa servidora, não podendo observar assim se esta possui o devido nível hierárquico que permita a adequada condução do processo. E também não observou a designação dos demais membros desse subcomitê e a aprovação do seu Regimento Interno.

Ademais, verificou-se a capacitação de mais de 30 servidores do MEC em curso presencial de Gestão de Riscos disponibilizado pela CGU, bem como a existência de cronograma de reuniões para o acompanhamento da implementação da política.

Dessa forma, verifica-se a implementação em estágio inicial de maturidade da Política de Gestão de Riscos no MEC, o envolvimento da alta administração em sua implementação e esforços empreendidos para a condução da política. Porém, esta, ainda carece de formalização de instrumentos complementares para sua efetiva aplicação, como metodologias, orientações e manuais de procedimentos, conferindo caráter mais estratégico, doutrinário e estável frente às eventuais alterações administrativas. Ressalta-

se como ponto negativo a expressiva amplitude temporal com prazo de conclusão de sessenta meses para a implementação da política.

- **Avaliação do atendimento por parte da unidade no exercício em análise em relação as recomendações realizadas pela CGU em trabalho passados.**

19. Atendimento parcial das Recomendações emitidas pela CGU.

O quadro a seguir resume as situações das recomendações expedidas à SE/MEC (incluindo a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Educação – SAA e a Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI) bem como para as demais Secretarias vinculadas ao Ministério:

Quadro 10 – Situação das recomendações da CGU.

Situação da Recomendação	SE			Setec	SEB	Secadi	SASE	SESu	Seres	TOTAL
	SE	SAA	DTI							
Atendidas	1	2	5	0	0	1	1	44	1	55
Não atendidas (em monitoramento)	0	51	18	26	22	5	1	31	14	168
Finalizado ^o monitoramento	0	0	0	0	0	0	0	17	0	17
Canceladas	0	0	0	0	0	0	0	6	0	6
TOTAL	1	53	23	26	22	6	2	98	15	246

*Fonte: Plano de Providências Permanente (PPP) - Sistema Monitor
Situação em XX/05/2018*

Do total de 246 recomendações em monitoramento no exercício, 55 foram atendidas, 17 tiveram o monitoramento finalizado, seis foram canceladas e o restante permanecerá em acompanhamento.

Registra-se que das recomendações referentes a auditorias anuais de contas e em acompanhamento para providências da SAA/MEC, uma das situações sanadas tratava-se de multa a empresa prestadora de serviço que resultou em recolhimento de R\$ 161.372,80 ao Erário.

Ademais, destaca-se que a DTI e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec, a Secretaria de Educação Superior – SESU e a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – Seres possuíram avaliação das providências adotadas pelas unidades sobre recomendações emitidas em trabalhos anteriores da CGU em pontos específicos desse relatório, assim, descrevendo as tratativas e os encaminhamentos realizados pelos gestores em cada área.

RECOMENDAÇÕES

Diante dos achados identificados ao longo dos trabalhos, apresenta-se a seguir as recomendações por tema tratado:

- **Política de Formação dos Profissionais da Educação Básica**

1. Regulamentar em normativo próprio o Decreto nº 8.752/2016, conforme estabelecido no art. 18, incluindo a definição das linhas de ação e disciplinando a composição, as atribuições e a forma de funcionamento do Comitê Gestor Nacional e dos Fóruns Permanentes de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica.

2. Aprimorar o Planejamento Estratégico Nacional da Política devidamente articulado com os fóruns estaduais, considerando a capacidade de atendimento das instituições de ensino que compõe a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, juntamente com informações sobre a situação atual de cada região, objetivando o atingimento das metas do PNE, dando transparência e clareza ao plano.

3. Aprimorar a coordenação da Política, colocando em atuação o Comitê Gestor Nacional e os Fóruns Permanentes de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica, bem como dar transparência de suas ações.

- **Avaliação das providências adotadas pelo MEC para coordenar a avaliação da qualidade dos serviços prestados pela Educação Infantil, consoante o Plano Nacional de Educação – art. 11 e Meta 1, Estratégia 1.6.**

1. Elaborar normativo instituindo a avaliação nacional da educação infantil, pautada no que estabelece o PNE e a BNCC, de forma a estabelecer objetivos e diretrizes para a construção de sistemática de avaliação, definindo arenas decisórias, divisão de competências, atribuições dos atores envolvidos, esferas de governo envolvidas, prazos, entre outros aspectos gerais relevantes.

2. Promover, por meio de interlocução com o INEP, o alinhamento da avaliação nacional da educação infantil com os parâmetros de qualidade, que estão em atualização.

- **Avaliação da atuação da comissão permanente para reconhecimento de saberes e competências, coordenada pela SETEC/MEC.**

1. Efetivar em 60 dias a composição do CPRSC e, diante da dificuldade de indicação dos membros pelos órgãos e entidades, avaliar a necessidade de o Conselho ser composto por 14 representantes, com vistas a garantir o seu pleno e racional funcionamento.

2. Elaborar e submeter ao CPRSC proposta de revisão da Resolução CPRSC nº. 01/2014 com vistas a estabelecer regras específicas a serem seguidas pelas IFE na elaboração dos seus regulamentos, especialmente, mas não se limitando, aos seguintes itens: data de início dos efeitos financeiros, número mínimo de componentes das bancas avaliadoras, quantidade de pareceres favoráveis para a concessão, critérios norteadores para a qualidade dos pareceres, entre outros.

3. Elaborar e submeter ao CPRSC proposta de revisão da Resolução CPRSC nº. 01/2014 com vistas a prever que os ajustes recomendados pela CAR nos regulamentos das IFE são de observância obrigatória e que a homologação do regulamento pelas IFE fica condicionada à realização dos ajustes.

4. Revisar a base normativa (Portaria nº. 1.094/2013, Resolução CPRSC nº. 01/2014 e Portaria MEC nº. 491/2013) de forma a compatibilizar as regras que estão inconsistentes após alterações na legislação, tais como a competência para analisar e homologar os regulamentos, a competência para julgar recursos, entre outras.
5. Revisar a Portaria nº. 1.094/2013 com vistas a prever instrumentos de controle para manter o pleno funcionamento do CPRSC e da CAR, tais como prazos, quórum qualificado de maioria absoluta para apreciação de pareceres, critérios para relatoria, sanções para faltas rotineiras em reuniões, entre outros.
6. Elaborar e submeter ao CPRSC proposta contendo diretrizes para atualização e normatização do banco nacional de avaliadores, de modo a incentivar a participação dos docentes nas comissões especiais instituídas pelas IFE para análise de concessão de RSC.

CONCLUSÃO

Como resultados dos trabalhos, verificou-se que a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica é legítima e desejada, possui normativo legal que a estabelece, emitida por Órgão dotado de legitimidade e competência para tanto, mas cuja implementação plena está pendente de regulamentação pelo MEC. Desse modo, é importante que o Decreto nº 8.752/2016 seja regulamentado, para dar maior legitimidade à Política definindo as linhas de ação e disciplinando a composição, as atribuições e a forma de funcionamento do Comitê Gestor Nacional e dos Fóruns Permanentes de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica.

Ainda, constatou-se que a Política lançada pelo Decreto nº 8.752/2016 não conta até então com um planejamento formal, que tenha sido desenvolvido considerando os dados do censo escolar, juntamente com as necessidades apresentadas pelos estados e a capacidade das instituições de ensino, de forma a possibilitar o desenvolvimento de intervenções efetivas na busca da qualificação dos profissionais da educação básica. Verificou-se que a implementação da Política tem se dado por meio de ações e programas já desenvolvidos pelo MEC, sem a realização dos ajustes necessários.

Também, constatou-se insuficiência de empenho por parte do MEC no processo de coordenação, cooperação e liderança, objetivando a organização dos agentes na formulação e implementação da Política, integrando os esforços dos diversos atores. Isso prejudica os mecanismos de articulação, comunicação e colaboração para a implementação da Política que permitem alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas, possibilitando a existência de sobreposição entre as ações, perda de eficácia das intervenções empreendidas e ausência de alinhamento dos objetivos propostos por cada ação/programa.

Com relação à atuação do Conselho Permanente para o Reconhecimento de Saberes e Competências – CPRCS, verificou-se a existência de deficiências que põem em risco a legalidade das concessões do Reconhecimento de Saberes e Competências – RSC aos docentes da carreira de Magistério de EBTT. As análises efetuadas evidenciaram que os poucos critérios e procedimentos estabelecidos pelo Conselho para conceder o RSC não são claros e objetivos em virtude da não definição do início dos efeitos financeiros, do não estabelecimento do número de pareceres favoráveis necessário para a concessão, dentre outros fatores, o que provoca diferenças significativas nos regulamentos internos das instituições, comprometendo diretamente a isonomia na concessão da retribuição entre os docentes das IFE.

O CPRSC não está desenvolvendo suas atividades de forma adequada e sua composição não está formalmente definida. O Conselho não se reúne com a frequência estabelecida, não acompanha os processos de concessão no âmbito das IFE e ainda tem aprovado regulamentos, por meio da CAR, sem avaliá-los de forma criteriosa e uniforme. Além disso, a regulamentação do processo apresenta lacunas que contribuem para a concessão generalizada de RSC, tais como análises superficiais dos regulamentos pela CAR, falta de acompanhamento do desempenho dos avaliadores, aceitação de conhecimentos e habilidades independente do tempo que foram adquiridas, etc.

Importante ressaltar que a concessão generalizada do RSC pode ser também comprovada pelo alto percentual de docentes da Rede Federal que possuem o nível máximo de RSC (80% do total de docentes que recebem essa vantagem), o que já custou à União cerca de R\$ 3,95 bilhões até dezembro de 2017, sem considerar o que ainda será pago a título de despesas de exercícios anteriores.

Nesse contexto, foram emitidas recomendações à Setec no intuito de fomentar melhorias no processo em questão. Com isso espera-se que as concessões de RSC deferidas sejam realmente devidas e remunerem saberes e conhecimentos importantes e necessários ao desenvolvimento da educação profissional e tecnológica pública federal.

Já no que se refere aos indicadores de gestão utilizados no monitoramento do desempenho da Rede Federal, o fluxo de apuração dos resultados segue uma metodologia estabelecida pela Setec, entretanto verificou-se a existência de diversas inconsistências provocadas basicamente por erros conceituais e matemáticos nessa metodologia que comprometem a fidedignidade dos resultados divulgados pela Secretaria e pelas próprias instituições da Rede Federal. Diante desse contexto, como forma de aprimorar o processo e garantir a fidedignidade dos números, a Setec desenvolveu uma nova metodologia, baseada em teorias estatísticas, que inclui a utilização de um sistema eletrônico específico que é a Plataforma Nilo Peçanha.

No tocante ao tratamento das recomendações da CGU à Setec relativas ao Pronatec, o atendimento de apenas sete das 26 recomendações vigentes no exercício de 2017 demonstram que a Secretaria vem tendo dificuldade em articular internamente as ações necessárias para adotar as medidas que vêm sendo, desde 2013, apontadas pela CGU em ações de controle específicas.

Em referência a avaliação das providências adotadas com vista ao aprimoramento do PNAES e da Supervisão do relacionamento das IFES com Fundações de Apoio resultou na constatação de que muito pouco foi realizado para atender às fragilidades constatadas, indicando uma ausência de atuação da SESu, conforme o que está relatado no item Resultados dos Exames.

Quanto à educação infantil, observou-se que a avaliação da qualidade dos seus serviços, como estabelecida pelo art. 11 e Meta 1, Estratégia 1.6 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE), não foi instituída e implementada. Foram apresentadas providências em curso do INEP para a instituição formal, embora esta seja competência da SEB, e aquele Instituto está elaborando metodologia para operacionalizar essa avaliação, consoante a legislação vigente. Outrossim, verificaram-se ações da Secretaria com vistas ao desenvolvimento e avaliação de recursos didáticos e pedagógicos para a educação infantil, embora incipientes.

Quanto à avaliação do atendimento das recomendações emitidas pela CGU em relação aos processos de governança das ações voltadas ao provimento de Serviços Públicos Digitais no MEC, verificou-se a formalização da Política Corporativa de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério da Educação - PCGTIC/MEC, a criação do Programa Governança de Serviços Públicos Digitais – GSPD, incluindo em seu escopo o estabelecimento de prioridades, considerando a satisfação do usuário e estudos de viabilidade.

Ademais, verificou-se que a unidade elaborou as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício, no entanto o Relatório de Gestão não apresenta de forma satisfatório as informações necessárias sobre execução descentralizada com transferência de recursos, atividades de correição e apuração de ilícitos administrativos, o quadro de pessoal do MEC, sobre as medidas administrativas para apuração de responsabilidade por dano ao Erário e os principais sistemas de informações.

Verificou-se, também, que embora não implementado dentro do prazo definido em norma, o MEC formalizou, por meio de Portaria, a Política de Gestão de Risco no órgão que se alinha com as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU

nº 01/2016. Verificou-se o envolvimento da alta administração em sua implementação e esforços empreendidos para a condução da política. No entanto, a implementação da Política encontra-se em estágio inicial de maturidade no órgão e ainda carece de formalização de instrumentos complementares para sua efetiva aplicação, como metodologias, orientações e manuais de procedimentos, conferindo caráter mais estratégico, doutrinário e estável frente às eventuais alterações administrativas. Ressalta-se como ponto negativo a expressiva amplitude temporal com prazo de conclusão de sessenta meses para a implementação da política.

Por fim, em relação ao cumprimento das recomendações emitidas pela CGU ao MEC verificou-se que do total de 246 recomendações existentes em monitoramento no exercício, 55 foram atendidas, 17 tiveram o monitoramento finalizado, seis foram canceladas e o restante permanecerá em acompanhamento para análise das providências do gestor em relação aos pontos abordados.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Manifestação da unidade quanto à Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica.

- Por meio da Nota Técnica nº 16/2018/CGFORG/DIFOR/SEB/SEB, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Trata-se de manifestação quanto aos itens 1 a 5 da Solicitação de Auditoria nº 201800262/07 no que tange a Política Nacional de Formação de Professores.

Cabe esclarecer, que o Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009 já disciplinava a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, em consonância com a Meta 15 do PNE. O Decreto nº 8.752 de maio de 2016, se apresenta como uma evolução e aperfeiçoamento dos decretos 6.755/2009 e do Decreto 7.415/2010 convergindo as políticas para os profissionais da educação básica e não apenas os profissionais do magistério.

O Planejamento Estratégico Nacional foi lançado em outubro de 2017 compreendendo as linhas de ações a serem desenvolvidas e induzidas pelo MEC. As linhas de ações orientam o planejamento e a execução dos diversos programas e projetos que visam materializar a política. Cada programa ou projeto desenvolvido pelo Ministério é gerido pelas secretarias e autarquias com competências afins. Os programas e ações são planejados e executados em parceria com os atores envolvidos, por meio de suas entidades representativas.

*Ressaltamos ainda, que o Programa Residência Pedagógica **não é uma nova política** e sim, **uma das novas linhas de ação** dentro da política, ou seja, mais um programa instituído no roll de programas orientados para a formação inicial, neste caso. As linhas de ações divulgadas em outubro de 2017, se traduzem no Planejamento Estratégico Nacional, conforme previsto no art. 4º do Decreto 8.752/2016. O Planejamento contempla diversas premissas e linhas de ações orientadas para o cumprimento dos objetivos da Política Nacional, envolvendo todas as etapas da educação básica, tecnologia e inovação, gestão e a implementação da BNCC e do novo ensino médio.*

Já se encontra em processo de levantamento de requisitos e produção, a reformulação do Sistema de Gestão e Monitoramento da Formação Continuada (SisFor). Essa reformulação conseguirá abrigar modelos diversificados de governança, antes não previstos, sobre as formações continuadas, estas até o nível de aperfeiçoamento. Além disso, o sistema fará a unificação das ações de formação, tanto para o planejamento anual quanto o painel de execuções, integrando com as informações das instâncias e sistemas de operacionalização dos programas com foco na formação dos profissionais da educação.

A regulamentação do decreto 8.752/2016, já em pauta pelo Ministério, impacta principalmente na constituição formal do Comitê Gestor Nacional e dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente – FEPADs.

Diante do exposto encaminhamos manifestação quanto aos itens da Solicitação de Auditoria nº 201800262/07 no que tange Política Nacional de Formação de Professores.”

Análise da Equipe de Auditoria.

Em relação a institucionalização da política o gestor apresenta que a regulamentação do decreto está em pauta pelo Ministério, ainda, informa que isso impacta principalmente na constituição formal do Comitê Gestor Nacional e dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente – FEPADs.

De fato, os órgãos de governança formulados para a organização da Política são os mais impactados pela ausência de regulamentação do Decreto nº 8.752/2016. No entanto, a não formalização desses órgãos, limitando sua atuação, pode prejudicar o atingimento dos objetivos da Política e a sua legitimidade perante os demais entes e instituições para a sua implementação. Dessa forma, é primordial que seja disciplinada a composição, as atribuições e a forma de funcionamento daqueles órgãos.

Destaca-se que a institucionalização desses órgãos de governança não se resume a emissão de normativos puramente, mas em sua atuação na construção de uma agenda comum que facilite a compreensão dos diferentes papéis desempenhados pelos diversos atores envolvidos em cada estágio específico do ciclo da política pública. Isso envolve trazer todos os atores à mesa para as tomadas de decisões e não apenas a atuação fragmentada por parte das Secretarias do MEC.

Quanto a afirmação da unidade em relação a existência de um Planejamento Estratégico Nacional lançado em outubro de 2017, primeiramente cumpre destacar que com os documentos disponibilizados como integrantes desse Planejamento não foi possível verificar formalização e institucionalização desses documentos dentro do próprio órgão. Ademais, são documentos internos sem nenhum tipo de divulgação ou publicidade para os demais atores participantes da implementação da Política. Frisa-se que a não correta institucionalização da Política prejudicou o seu desenvolvimento e sua implementação plena, tornando-a fragilizada.

Ainda, embora o gestor informe que o Programa de Residência Pedagógica seja uma nova linha de ação, vinculada à Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, os documentos apresentados referenciam uma nova Política, qual seja, a Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Professores lançada em outubro de 2017, inclusive divulgada na própria página eletrônica do MEC (<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/55921-mec-lanca-politica-nacional-de-formacao-de-professores-com-80-mil-vagas-para-residencia-pedagogica-em-2018>).

Ressalta-se que os documentos disponibilizados apresentam levantamento da legislação base da Política, porém, não fazem em nenhum momento referência ao Decreto nº 8.752/2016. Isso demonstra que há desalinhamento entre o que seriam ações/programas e o que seria a Política em si, reforçando a importância de se institucionalizar adequadamente a Política, de forma a possibilitar uma melhor definição e organização de todos seus aspectos.

Em segundo, o MEC informa que o Planejamento Estratégico Nacional foi lançado em 2017 e está produzindo efeitos. No entanto, registra-se que os documentos disponibilizados pela unidade não contêm todos os componentes necessários à elaboração de um planejamento para a implementação de uma política pública.

Como descrito no item 3 desse relatório o Planejamento é composto por três etapas: o diagnóstico, o dimensionamento da capacidade de atendimento e o planejamento em si (plano de ação). Os documentos disponibilizados trazem um diagnóstico inicial da

situação de formação dos professores na educação básica. Entretanto, esse diagnóstico carece de uma definição das necessidades apresentadas pelos Estados.

Ademais, verifica-se a necessidade de dimensionamento da capacidade de atendimentos das instituições de ensino participantes da rede de Formação. Junto a esses levantamentos faz-se necessário o desenvolvimento de um plano de ação com a priorização das linhas de atuação, definição de metas de menor escala temporal e previsão dos recursos técnicos e financeiros para a operacionalização das ações necessárias. Dessa forma, verifica-se que os documentos representam algumas das etapas iniciais que compõe a realização de um Planejamento para a implementação da política.

Destaca-se ainda, que os documentos apresentados não se enquadram nas exigências descritas no Decreto nº 8.752/2016. Esse é enfático ao demandar que a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica seja orientada com base em um Planejamento Nacional Estratégico que deverá conter os componentes detalhados acima e ainda garantir a participação de todos os atores na sua elaboração, sendo necessário a aprovação desse Planejamento pelo Comitê Gestor Nacional.

É de suma importância que ocorra o envolvimento dos entes e instituições ensino em todas as fases do ciclo da política pública, principalmente, na fase de planejamento, fato este não verificado nos documentos apresentados pela unidade. Salienta-se que uma das principais premissas da Política é o regime de colaboração entre os entes e as instituições para a sua implementação diante de um tema sensível que impacta diretamente a qualidade do ensino. Não obstante, não foi esse o fato verificado nos documentos analisados.

Por fim, a unidade apenas informou que já se encontra em processo de levantamento de requisitos e produção, a reformulação do Sistema de Gestão e Monitoramento da Formação Continuada (SisFor). Este fato retrata uma boa prática que, no entanto, carece de aprimoramentos e ainda de uma melhor divulgação e transparência dos dados e informações reunidas no sistema. Assim, por todo o exposto, fica demonstrada baixa coordenação da Política por parte do MEC.

Manifestação da unidade quanto à Avaliação das providências adotadas pelo MEC para coordenar a avaliação da qualidade dos serviços prestados pela Educação Infantil.

- Por meio da Nota Técnica nº 17/2018/COEDI/DICEI/SEB/SEB, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Trata-se da Demanda nº 201800262/07 da Solicitação de Auditoria de Contas Anual, objeto do Processo CGU nº 00190.101993/2018-83, proveniente da Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação Básica (CGEDUB) da Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais I da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, em que são apresentados os registros elaborados pela equipe da CGEDUB, para que a Secretaria de Educação Básica (SEB) apresente manifestação específica quanto aos fatos apontados na apreciação do Relatório de Auditoria.

O Relatório faz referência à Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica e à Avaliação Nacional da Educação Infantil (ANEI) contempladas no escopo da Auditoria de Contas Anual.

No tocante à Avaliação Nacional da Educação Infantil, um dos destaques dos achados de auditoria é a não implementação da ANEI em descumprimento à Meta 1, Estratégia 1.6 do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014.

Assim, a CGU, considerando as atribuições do Ministério da Educação (MEC), definidas no Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017, em especial o art. 11, inciso IX, que define como competências da SEB "organizar e coordenar os sistemas de informação, monitoramento e análise de indicadores referentes a ações ligadas à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio, em articulação com áreas afins do Ministério da Educação e de outros órgãos governamentais e não governamentais", evidencia a necessidade de o MEC estabelecer normativo que implemente a realização da ANEI. Isto porque, conforme o Relatório, a ausência de normativo pelo MEC instituindo essa avaliação torna a sistemática operacional, que está em desenvolvimento pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), propensa a possíveis ingerências externas que podem acarretar em descontinuidade do processo.

Outro destaque do relatório refere-se às iniciativas da SEB para o desenvolvimento e avaliação de recursos didáticos e pedagógicos para a educação infantil. O Relatório apresenta a necessidade de atualização da publicação "Brinquedos e Brincadeiras de Creches", elaborada em 2012 pelo MEC com apoio do Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef), tendo em vista a homologação, em 2017, da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Ademais, a Auditoria considera que a SEB vem atuando no âmbito de sua competência definida no Decreto nº 9.005/2017, art. 11, inciso VIII, que "estabelece propor, subsidiar, formular, apoiar, implementar e acompanhar políticas e programas de formação de professores e de gestores, a produção de conhecimentos e o desenvolvimento e a avaliação de recursos didáticos e pedagógicos para a educação básica, em articulação com áreas afins do Ministério da Educação e de outros órgãos governamentais".

Nesse sentido, a Diretoria de Currículos e Educação Integral, por meio da Coordenação-Geral de Educação Infantil, considera oportunos os registros dos achados da Demanda nº 201800262/07 da Solicitação de Auditoria em epígrafe, e informa que já está tomando providências para atendê-los."

Análise da Equipe de Auditoria.

Em que pese a extemporaneidade das ações, tendo em vista o prazo de 2016 estabelecido no PNE, a SEB e o INEP apresentaram as providências em curso para a instituição formal e a operacionalização da avaliação da educação infantil.

O INEP apresentou Minuta de Decreto Presidencial para institucionalizar a Política Nacional de Avaliação e de Exames da Educação Básica brasileira, incluindo a avaliação da educação infantil, além de informar que está em elaboração normativo, a ser submetido à Presidência do Instituto, para estabelecer os critérios e os procedimentos de realização do Saeb 2019, inserindo, entre outros aprimoramentos, a Educação Infantil no escopo do Sistema e que irá apresentar as modificações definidas para o Saeb 2019 ao Ministro da Educação.

A ação do INEP para publicar o normativo que define a operacionalização do processo avaliativo da educação infantil a ser realizado no Saeb 2019 demonstra o interesse dessa Autarquia em realizar essa avaliação, entretanto, formalmente o Saeb não inclui a

avaliação dessa modalidade de ensino, conforme legislação vigente, o que fragiliza essa iniciativa que pode não ser executada, conforme ocorrido anteriormente.

Todavia, pondera-se que, se publicada a Minuta de Decreto Presidencial apresentada, seria instituída formalmente a avaliação da educação infantil sem a participação da SEB, que é responsável por *“organizar e coordenar os sistemas de informação, monitoramento e análise de indicadores referentes a ações ligadas à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio, em articulação com áreas afins do Ministério da Educação e de outros órgãos governamentais e não governamentais”*, consoante o art. 11, IX do Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017.

Dessa forma, pontua-se que compete à SEB exercer sua competência instituindo formalmente a avaliação da educação infantil, que deve cumprir os critérios estabelecidos na estratégia 1.6 do PNE e os parâmetros nacionais de qualidade estabelecidos por essa Secretaria, a exemplo do que ocorreu para a instituição do Saeb (Portaria MEC nº 482, de 07 de junho de 2013). O INEP cumpre seu papel estabelecido pelo art. 16, inc. VI, do Decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007, ao editar normativo definindo critérios para operacionalizar a avaliação, o qual está em processo de elaboração.

Por fim, verifica-se que a Meta 1, Estratégia 1.6 do PNE, está sendo desconsiderada devido à não instituição da avaliação da educação infantil pelo MEC. Essa avaliação, além de seguir as determinações legais, deve se embasar nos parâmetros de qualidade que estão em processo de atualização pela SEB, de acordo com sua competência estabelecida no Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017, art. 11, VI. A SEB manifestou-se considerando oportunos esses apontamentos e está adotando medidas para sanear essas impropriedades.

- Por meio da Nota Técnica nº 37/2018/COGEAM/DARE/SEB/SEB, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Trata-se de manifestação quanto ao item 7 da Solicitação de Auditoria nº 201800262/07 no que tange ao Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD.

O Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB), executa o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), destinado a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.

Os materiais distribuídos às escolas públicas de educação básica do país são escolhidos pelas escolas, desde que inscritos no PNLD e aprovados em avaliações pedagógicas que contam com a participação de Comissões Técnicas específicas, integradas por especialistas das diferentes áreas do conhecimento correlatas, cuja vigência corresponderá ao ciclo a que se referir o processo de avaliação.

Das várias etapas que compõe o PNLD a avaliação pedagógica é uma das mais essenciais do programa, na qual são realizadas a formação dos profissionais que avaliam o livro e os materiais didáticos que serão distribuídos para a rede pública de educação do país.

Sob a égide do Decreto nº 7084/2010, competia às instituições de educação superior (IES) públicas a organização do programa a partir das especificações e critérios fixados em editais correspondentes. As IES constituíam equipes formadas por professores do seu quadro funcional, professores convidados de outras instituições de ensino superior e professores da rede pública de ensino. (Art. 14, § 1º). Além da constituição das equipes às IES ficava a responsabilidade pela formação dessas equipes de avaliação bem como a coordenação do processo de avaliação pedagógica como um todo.

Em 18 de Julho de 2017 foi publicado o Decreto nº 9.009, que revogou aquele de 2010, estabelecendo que a avaliação pedagógica passa a ser realizada por equipes formadas por professores das redes públicas e privadas de ensino superior e da educação básica, além de retirar das IES e passar para o Ministério da Educação, a responsabilidade pela coordenação das equipes de avaliação.

A escolha dos integrantes de cada comissão técnica é feita pelo Ministro de Estado da Educação, a partir da indicação das instituições tratadas no art. 12 do referido decreto, dentre as quais consta o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular.

O Edital 01/2017 - PNLD 2019, foi publicado do Diário Oficial da União em 31/07/2017, objetivando a convocação de editores para participar do processo de aquisição de obras didáticas destinadas aos estudantes e professores dos anos iniciais do ensino fundamental.

Assim, considerando o exíguo prazo entre a data da publicação do decreto que dispõe sobre o programa e a data de publicação do Edital CGPLI 01/2017 não houve tempo hábil para que a comissão técnica subsidiasse a elaboração do certame - Edital 01/2017.

Nesse sentido, oportuno informar ainda que somente em 18/10/2017, foi publicada no DOU a Portaria nº 1.321 de 17/10/2017, que divulgava a relação de instituições e entidades da sociedade civil responsáveis pela indicação de especialistas a serem considerados na composição das comissões técnicas das edições do PNLD, cuja portaria de nomeação da comissão do PNLD 2019 foi publicada em 08/02/2018.

Diante do exposto encaminhamos manifestação quanto ao item 7 da Solicitação de Auditoria nº 201800262/07 no que tange ao Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD, no âmbito da etapa de avaliação pedagógica.”

Análise da Equipe de Auditoria.

Diante da manifestação da unidade examinada após a apresentação do fato, a análise do Controle Interno consta registrada no referido campo “achado”.

Manifestação da unidade quanto à Avaliação da atuação da comissão permanente para reconhecimento de saberes e competências, coordenada pela SETEC/MEC.

- Por meio da Nota Técnica nº. 95/2018/CGDP/DDR/SETEC/SETEC, a Secretaria se manifestou quanto ao teor dos fatos narrados nos Achados nº. 2, 3 e 4, cujo teor transcreve-se a seguir:

Por meio da Solicitação de Auditoria n 201800820/04 (1139183) a equipe de auditoria do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União solicita desta Secretaria e do Conselho Permanente para Reconhecimento de Saberes e Competências (CPRSC) esclarecimentos de fatos apontados a partir dos registros elaborados pela equipe frente aos exames efetuados sobre o RSC.*

Em atenção ao solicitado, verifica-se que as informações contidas nos fatos elencados e narrados na mencionada Solicitação de Auditoria são contundentes e, considerando que as buscas de maiores informações no âmbito desta Diretoria para fornecer subsídios com registros da atuação do CPRSC durante o período compreendido pela análise dessa auditoria tornou-se complexa e dificultosa, vez que os principais responsáveis não estão atuando nesta Secretaria, a melhor forma que vislumbra-se para minimizar os impactos é a de levar ao conhecimento da nova composição do Conselho, cujo processo de substituição dos membros encontra-se em trâmite neste Ministério. Essa medida, se dará como forma de alerta para a necessidade de maior efetividade em sua gestão, observando-se os apontamentos ora registrados pela equipe de auditoria.

Outrossim em face de que os apontamentos refletem situações pretéritas, esta Secretaria dará conhecimento desses fatos aos membros à época do CPRSC, bem como do Relatório preliminar e final, assim que forem apresentados, razão pela qual sugere-se a marcação de agenda da reunião de busca conjunta de soluções com antecedência necessária, para que, eventualmente, possa convidar a Coordenação da atual gestão do CPRSC, visando também a sua participação na referida reunião.

Manifestação da unidade quanto à Avaliação das Providências adotadas com vistas ao aprimoramento do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.

- Por meio da Nota Técnica Nº 470/2018/CGPES/DPPES/SESU/SESU, o gestor apresentou a transcrita a seguir, encaminhada pelo Ofício nº 273/2018/CGLNES/GAB/SESU/SESU-MEC (23/07/2018).

“O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), nos termos do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, destina-se a apoiar a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior, com o objetivo de viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão.

5. Nos termos do art. 4º e seu parágrafo único do Decreto nº 7.234, de 2010, as ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, devendo considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras:

Art. 4º As ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente.

Parágrafo único. As ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras

6. Portanto, os critérios de seleção dos estudantes levam em conta o perfil socioeconômico dos alunos, além de critérios estabelecidos de acordo com a realidade de cada instituição.

7. O PNAES oferece assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico, sendo que as ações são

executadas pelas próprias instituições, que devem acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa, nos termos dos artigos 7º e 8º do Decreto nº 7.834, de 2010:

Art. 7º Os recursos para o PNAES serão repassados às instituições federais de ensino superior, que deverão implementar as ações de assistência estudantil, na forma dos arts. 3º e 4º.

Art. 8º As despesas do PNAES correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação ou às instituições federais de ensino superior, devendo o Poder Executivo compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites estipulados na forma da legislação orçamentária e financeira vigente.

8. Como se observa do disposto no supracitado art. 7º, os recursos para o PNAES são repassados às instituições federais de ensino superior, que devem implementar as ações de assistência estudantil.

9. Nesse sentido, como já destacado, compete a cada instituição federal de ensino superior (IFES) implementar e executar as ações de assistência estudantil.

QUANTO AOS ITENS 173488 E 173489 CONSTANTES DA SA nº 201801091/01

10. Recomendação nº 173488: as articulações com as instituições de ensino superior visando a implementação de mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES serão realizadas em duas etapas. A primeira etapa envolve a elaboração de formulários, no formato excel, que serão encaminhados a todas as instituições federais de ensino superior executoras do programa (IFES), via Ofício, em meio eletrônico, de forma a captar informações necessárias ao acompanhamento e avaliação do programa, relacionadas à execução orçamentária, ao público alvo e às ações implementadas no âmbito do programa, entre outras, particularizando gastos cujos valores não são pagos diretamente aos estudantes. A segunda etapa envolve o desenvolvimento de ferramenta informatizada, prevista para ser implementada no Sistema de Monitoramento Execução e Controle

(Simec) deste Ministério, integrada a outras bases corporativas do MEC, a exemplo do Sistema e-MEC de Cadastro de Instituições e Cursos de Educação Superior, o que permitirá maior agilidade na disponibilização, pelas IFES, e consolidação, pelo MEC, das informações relacionadas à execução do programa, como também no acompanhamento da conformidade de critérios de elegibilidade aos benefícios.

11. Além da adoção dessas medidas visando ao acompanhamento e avaliação da execução do PNAES, também, observada a autonomia administrativa e acadêmica das IFES, está em andamento no âmbito desta Diretoria a elaboração de Ofício Circular a ser expedido a todas instituições de ensino com recomendações a serem observadas na execução do programa, pautadas em boas práticas de gestão, na legislação de regência e nos achados da última auditoria realizada pela CGU. Ainda, será incluído no referido ofício recomendação às reitorias das instituições de ensino, no sentido de realizarem anualmente, por intermédio de suas respectivas unidades de controle interno, auditorias de conformidade envolvendo o cumprimento dos critérios de entrada e permanência de estudantes no programa, como também o acompanhamento do emprego dos recursos do PNAES na sua finalidade, com envio dos respectivos relatórios a esta Diretoria.

12. Recomendação nº 173489: a respeito da unificação de cadastro dos possíveis beneficiários e daqueles em usufruto do benefício do PNAES, será agendada reunião com

o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) para tratativas iniciais acerca do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), objetivando maiores informações sobre o seu funcionamento, com vistas à avaliação acerca da viabilidade da implementação dessa recomendação.

13. Relativamente à questão envolvendo a alocação orçamentária de recursos para o PNAES, o assunto está em tratativas entre esta Diretoria e a Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior (DIFES), desta Secretaria, que responde pela gestão da Matriz Andifes, na qual se insere a alocação de recursos para o PNAES.

14. Outros aspectos a serem contemplados no bojo da revisão normativa do programa já foram avaliados em âmbito interno desta Diretoria e constam de um esboço de ato de regência do programa, cuja versão preliminar, a ser submetida à aprovação das autoridades superiores deste Ministério, aguarda o desfecho das tratativas envolvendo a alocação orçamentária e o cadastro de beneficiários do programa.

15. Anexamos ao presente, com vistas ao envio à CGU, arquivo eletrônico contendo, ainda em versão preliminar, as minutas de planilhas que serão encaminhadas às IFES para captação dos dados de execução do PNAES.

16. Por fim, acerca do cronograma atualizado de execução das ações, solicitamos que seja reportado à CGU a seguinte previsão:

* agosto de 2018: conclusão da captação de dados via planilha e expedição de recomendações via Ofício Circular, referente à Recomendação nº 173488;

* setembro de 2018: conclusão da versão final da minuta do ato normativo envolvendo alterações no regramento do programa, referente à Recomendação nº 173489;

* janeiro de 2019: conclusão da ferramenta informatizada de captação de dados de execução do programa, referente à Recomendação nº 173488;”

- O gestor, através do Memorando nº 627/2018/CGPES/DIPPES/SESU/SESU, além de ratificar a Nota Técnica Nº 470/2018/CGPES/DPPES/SESU/SESU, ainda acrescentou:

“Entretanto, importante observar que os mencionados encaminhamentos possuem caráter transitório, tendo vista que as medidas definitivas envolvendo as ações mitigadoras das fragilidades do programa, a exemplo da forma de execução, critérios de acesso, ações assistidas, acompanhamento e avaliação, serão propostas no âmbito da revisão normativa do programa, conforme noticiado à essa equipe de auditoria no item no item 14 da mencionada Nota Técnica. ”

Análise da Equipe de Auditoria

O gestor ratificou a manifestação expressa na Nota Técnica Nº 470/2018/CGPES/DPPES/SESU/SESU, que traz as mesmas informações analisadas no Resultado dos Exames.

Manifestação da unidade quanto à Avaliação das providências adotadas com vistas ao aprimoramento do macrop processo de supervisão do relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES com Fundações de Apoio.

- Por meio da Nota Técnica nº 983/2018/CGLNES/GAB/SESU/SESU, o gestor apresentou a transcrita a seguir, encaminhada pelo Ofício nº 273/2018/CGLNES/GAB/SESU/SESU-MEC (23/07/2018), a respeito do achado sobre a atuação reiteradamente deficiente da SESu na supervisão do relacionamento entre IFES e Fundações de Apoio.

“Em atenção ao ofício em epígrafe, por meio do qual a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante remete Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas (exercício de 2017), prestam-se os esclarecimentos a seguir.

2. Referido documento conclui pela “atuação reiteradamente deficiente da SESu na supervisão do relacionamento entre IFES e Fundações de Apoio”, nos pontos que seguem. (i) Recomendação de que o MEC articulasse internamente a revisão de seu posicionamento, no sentido de que não sejam credenciadas Fundações de Apoio sem que as mesmas apresentassem todos os documentos obrigatórios exigidos pelo Decreto nº 7.423/2010.

3. Nos termos do Relatório nº 201701198, referente à Auditoria Anual de Contas da

Secretaria Executiva do Ministério da Educação (MEC) sobre os atos de gestão de 2016, haveria ilegalidade na concessão e renovação de registro de fundações de apoio condicionada à apresentação posterior de documentação obrigatória. Na opinião da equipe de auditoria, o uso do instituto da condicionante deveria se limitar à solicitação de documentação adicional àquela arrolada no Decreto nº 7.423/2010.

4. Instada a se manifestar, a Consultoria Jurídica do MEC (CONJUR/MEC) confirmou o posicionamento da SESu e do GAT, por meio do Parecer nº 00955/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU, que assim conclui:

"Assim, nos termos dos § 5º do artigo 3º do Decreto nº 7.423, de 2010, faculta-se ao Grupo de

Apoio Técnico, no exercício de seu poder discricionário e observados os critérios de oportunidade, proporcionalidade e razoabilidade, conceder o registro e credenciamento ou a respectiva renovação de Fundação de Apoio, sob condição, na hipótese de deficiência da apresentação dos documentos elencados nos artigos 4 e 5º do Regulamento em referência, e no parágrafo único do artigo 2º da Lei nº. 8.958, de 1994 (no caso de renovação), ou de parte deles."

5. Logo, a conduta do Grupo de Apoio Técnico não extrapola o exercício das atribuições definidas no artigo 3º do Decreto nº 7.423, de 2010.

6. Cabe observar que o art. 3º, § 5º, do Decreto 7.423/2010 confere ao GAT uma prerrogativa para avaliar a instrução processual no que se refere às documentações mencionadas nos artigos 4º e 5º, no sentido de conceder a qualificação como fundação de apoio, mesmo com pendência de algum desses documentos. Nesse contexto, reitera-se o entendimento de que a aprovação com condicionante encontra respaldo no arcabouço normativo que disciplina o credenciamento de fundações de apoio, mesmo por estar diretamente ligada à apresentação de documentos obrigatórios.

(ii) instituir, formalmente, com competências, metas e prazos, o grupo de trabalho que tratado atendimento do art. 1º-C da Lei nº 9.958/1994 (regulamentação dos convênios previstos nos artigos 1º, 1º-A e 1º-B da Lei nº 8.958/1994) e ao art. 12-A do Decreto nº 7.423/2010 e art. 18 do Decreto nº 8.240/2010 (sistema online a ser instituído e desenvolvido).

7. Tendo em vista que a demanda tem sido conduzida pela Secretaria Executiva do Ministério da Educação em conjunto com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, encaminhou-se o expediente à Assessoria Especial de Controle Interno para retomada das tratativas visando à implementação do sistema eletrônico em apreço. Novas tratativas para retomar as articulações voltadas ao desenvolvimento do Sistema Online foram feitas em reunião realizada em 13 de março de 2018, no gabinete da Secretaria Executiva do MEC.

8. O estabelecimento de cronograma para atendimento aos dispositivos legais mencionados encontra-se atrelado ao mapeamento dos fluxos de operacionalização dos instrumentos de parceria entre fundações e ICTs. Tal iniciativa deverá ser retomada pelos órgãos envolvidos, como Secretarias Executivas de MEC e MCTIC, SESu/MEC, SEPED/MCTIC, DTI/MCTIC, AECI/MEC e AECI/MCTIC. Ademais, foi acordado que o desenvolvimento do sistema seria assumido pela equipe de Tecnologia da Informação do MCTIC, Pasta que deverá propor a próxima reunião com representantes dos órgãos envolvidos em breve.”

Análise da Equipe de Auditoria

Quanto ao credenciamento de Fundações de Apoio sem a apresentação de todos os documentos exigidos, com condicionante, o gestor informa o amparo de Parecer Jurídico, o que torna essa prática legal, sem, contudo, deixar de propiciar um risco, conforme foi explicitado no Resultado dos Exames. Quanto à espera do Sistema de Informação a ser desenvolvido pelo MCTIC, a questão também já foi suficientemente abordada no Resultado dos Exames.

Manifestação da unidade quanto à avaliação das providências adotadas com vistas ao aprimoramento do Macroprocesso de Certificação de Entidades Beneficentes do Ensino Superior.

- Abaixo transcrevermos a manifestação da unidade, encaminhada por meio de e-mail no dia 23/7/2018, em relação ao relatório preliminar de auditoria:

“Em atendimento ao solicitado, essa DPR/SERES manifesta-se pela concordância parcial com o Relatório de Preliminar de Auditoria de Contas 2017 – SERES, destacando-se dois itens do referido relatório conforme apontado pela Coordenação-Geral de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CGCEBAS), a seguir:

O 4º parágrafo do item 1, ao mencionar o tempo médio de análise, poderia se ater à constatação de que houve inversão da curva do estoque de processos pendentes de conclusão. Se é verdadeiro que o tempo médio de análise no primeiro semestre de 2015 era superior a 1600 dias, a metodologia adotada para esse cômputo nos anos posteriores não permitiu aferir com precisão o tempo médio de análise após a adoção de medidas gerenciais tendentes à redução do estoque de processos pendentes de análise. Essa observação já havia sido feita na ocasião na apresentação do relatório que menciona essa avaliação. A conclusão desse mesmo parágrafo poderia mencionar o fato de que a expectativa de redução do estoque veio de fato a se confirmar com base nos dados atuais da certificação.

Com relação ao parágrafo 11 do item 1, ao mencionar que poucas recomendações foram atendidas, não faz jus ao fato de que grande parte das recomendações cujo atendimento dependem exclusivamente de providências que se encontram sob a governabilidade da

SERES encontram-se atendidas, restando evidentes os esforços da unidade no sentido de aprimorar a gestão. “

Por meio de e-mail encaminhado em 24/7/2018, a unidade ainda acrescentou:

“No parágrafo 3º do item 1, quando o texto menciona as medidas contingenciais adotadas pela Secretaria, seria importante acrescentar ‘cuja implementação teve início em 2015, antes mesmo do início dos trabalhos de auditoria. ’

Importa mencionar que o mapeamento de processos e consequente revisão dos fluxos da coordenação e estabelecimento de metas de resultado que vinham sendo implementados desde o primeiro semestre de 2015 pela CGCEBAS em colaboração com o Escritório de Processos da Secretaria Executiva/GM se alinharam e se aprimoraram em convergência com as recomendações constantes dos relatórios de auditoria. “

Análise da Equipe de Auditoria

Sobre o pronunciamento da Unidade, ressaltamos que a equipe de auditoria considerou mais relevante analisar o tempo total, do início à conclusão do processo, que é o tempo efetivamente percebido pelos demandantes do serviço, do que o tempo específico de análise dissociado das demais etapas burocráticas, cuja avaliação pode fazer sentido para aperfeiçoar o processo, mas não é relevante para aferir a efetividade do processo como um todo.

Cabe destacar também que, no que se refere à manifestação sobre o estágio de atendimento das recomendações, não se está desmerecendo os esforços da SERES, mas tratando das fragilidades encontradas e que ainda estão pendentes de serem tratadas.

Por fim, há que se louvar todo o esforço já realizado para aperfeiçoar a política da CEBAS, que inclui as providências iniciadas em 2015 e a contribuição do Relatório de Auditoria da CGU de 2016.

II – LISTA DE IFE E RESPECTIVOS REGULAMENTOS

IFE	Data ou Número/Ano do Regulamento
CEFET/MG	03/12/2017
Cefet/RJ	39/2015
Colégio Pedro II	35/2014
IF Baiano	03/08/2015
IFC	01/01/2014
IFFar	62/2014
IF Fluminense	01/08/2014
IF Goiano	32/2014
IFNGM	02/08/2017

IFE	Data ou Número/Ano do Regulamento
IF Sertão-PE	16/2014
IF Sudeste MG	Sem Informação
IFSULDEMINAS	72/2016
IFSul	42/2014
IFAC	80/2015
IFAL	31/2014
IFAM	Sem Informação
IFAP	47/2014
IFB	Sem Informação
IFBA	171/2014
IFCE	31/2014
IFES	35/2014
IFG	01/09/2014
IFMA	65/2014
IFMG	03/2014
IFMS	15/2015
IFMT	28/2014
IFPA	232/2014
IFPB	168/2014
IFPE	Sem Informação
IFPI	13/2014
IFPR	18/2014
IFRJ	49/2014
IFRN	30/2014
IFRO	26/2014
IFRR	164/2014
IFRS	39/2017
IFSC	29/2014
IFS	32/2016
IFSP	131/2014
IFTO	Sem Informação
UFAL	14/2017

IFE	Data ou Número/Ano do Regulamento
UFLA	24/2017
UFPE	16/2016
UFPel	06/2016
Unir	186/2017
IFTM	60/2014
DEPEX	06/2017



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

CERTIFICADO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Certificado: 201800262

Unidade(s) Auditada(s): Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC)

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.
3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:
 - Ausência de uniformidade entre os regulamentos internos das IFE analisados e aprovados pelo CPRSC (Achado nº. 9).
 - Concessão generalizada de RSC devido à ausência de atuação do CPRSC em atribuições de sua competência (Achado nº. 10).
 - Atuação insuficiente da CAR na análise de regulamentos das IFE para concessão do RSC (Achado nº. 11).
4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.
5. Os seguintes achados (constatações) subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:
 - Carência de providências efetivas para dotar o Programa Nacional de Assistência Estudantil de capacidades de monitoramento e avaliação em relação a fragilidades de supervisão. (Achado nº. 13).
 - Atuação reiteradamente deficiente da SESu na supervisão do relacionamento entre IFES e Fundações de Apoio. (Achado nº. 14).
6. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e os achados (constatações) mencionados, proponho que o encaminhamento das

contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
453.821.406-00	Secretário	Ressalva	Achados 13 e 14 do Relatório de Auditoria 201800262.
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

7. Ressalta-se que, dentre os responsáveis certificados por Regularidade, há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 163/2017.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelos Coordenadores-Gerais de Auditoria das Áreas de Educação Básica e Educação Superior e Profissionalizante:



Documento assinado eletronicamente por **SHIRLEY GUIMARAES CONCEICAO**, **Coordenadora-Geral de Auditoria da Área de Educação Básica**, em 30/07/2018, às 11:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **LENNON MOTA CANTANHEDE**, **Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante**, em 30/07/2018, às 16:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br>

/conferir informando o código verificador 0806506 e o código CRC E5BD49C1



MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

PARECER DE DIRIGENTE DO CONTROLE INTERNO

Parecer: 201800262

Unidade Auditada: Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC)

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: Rossieli Soares da Silva

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017, da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Para o escopo do trabalho de auditoria foram selecionados processos e fluxos considerados estratégicos para a Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), Secretaria de Regulação e Supervisão Superior (Seres) e Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC, conforme definido em conjunto com o Tribunal de Contas da União (TCU), dentre os quais destaco as providências adotadas pelo MEC para coordenar a avaliação da qualidade dos serviços prestado pela Educação Infantil; avaliação da metodologia utilizada pela SETEC/MEC para avaliar o desempenho das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; e avaliação da atuação da comissão permanente para reconhecimento de saberes e competências, coordenada pela SETEC/MEC, no sentido de identificar e mitigar riscos no processo de concessão de Retribuição por Titulação.

Verificou-se que a avaliação da Educação Infantil não foi instituída, consoante o estabelecido na Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), porém o MEC está adotando providências com vistas ao atendimento desta demanda legal. Assim, foi recomendado, em especial, a elaboração de normativo instituindo a avaliação nacional da educação infantil.

Em relação ao escopo de avaliação na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec, mais especificamente sobre a gestão dos Indicadores adotados para aferir o desempenho dos Institutos Federais, constatou-se que (i) a Setec não monitora todos aqueles previstos no Manual e os que são monitorados não possuem metas definidas; e (ii) a metodologia adotada para apuração dos resultados não é fidedigna em virtude de falhas conceituais e matemáticas nas fórmulas. Já no que se refere à atuação do Conselho Permanente para Reconhecimento de Saberes e Competências (CPRSC) no processo de regulamentação e concessão de retribuição por titulação a docentes, constatou-se que a ausência de definição de critérios e procedimentos claros e objetivos pelo colegiado propiciou ampla discricionariedade na regulamentação do processo de concessão de RSC pelos Institutos, o que acarretou concessão generalizada de retribuições. Por fim, quanto às recomendações ao Pronatec, evidenciou-se necessidade de atuação da Setec para avaliação daquelas relativas a prestação de contas e transparência da aplicação dos recursos.

No que se refere à Secretaria de Educação Superior - SESu, constatou-se a carência de

providências efetivas para dotar o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES de capacidades de monitoramento e avaliação em relação a fragilidades de supervisão, e a atuação reiteradamente deficiente no âmbito da supervisão do relacionamento entre IFES e Fundações de Apoio. Avaliou-se que não houve mudança efetiva em relação ao cenário apontado no Auditoria Anual de Contas do Exercício de 2016 para os dois macroprocessos.

No que se refere às recomendações decorrentes de trabalhos anteriores da CGU e registradas no Plano de Providências Permanente, verificou-se que a unidade formalizou sua Política de Gestão de Riscos. Embora não tenha implementado dentro do prazo definido em norma, estando a implantação da Política em estágio inicial de maturidade. Em relação as ações voltadas ao provimento de Serviços Públicos Digitais, verificou-se satisfatórias as providências adotadas pelo Ministério para a formalização da Política Corporativa de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério da Educação - PCGTIC/MEC, além da criação do Programa Governança de Serviços Públicos Digitais – GSPD, incluindo em seu escopo o estabelecimento de prioridades, e considerando a satisfação dos usuários e estudos de viabilidade.

Observou-se melhorias no atendimento das recomendações da CGU, contudo, há 168 recomendações ainda pendentes de atendimento, dentre as quais destaco as formuladas para a Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA), como as de promover a apuração de responsabilidades e o ressarcimento ao Erário, uma vez que foi constatada em trabalhos anteriores a ocorrência de prejuízos financeiros. Dessa forma, verifica-se a necessidade de implementação por parte das Secretarias do MEC de uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.



Documento assinado eletronicamente por **VICTOR GODOY VEIGA, Diretor de Auditoria da Área Social**, em 30/07/2018, às 18:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir>

informando o código verificador 0806541 e o código CRC B925966C