



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Auditoria Anual de Contas no Ministério da Educação

Exercício 2018

Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

Unidade Examinada: **Ministério da Educação**

Município/UF: **Brasília/DF**

Ordem de Serviço: **201900678**

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?

Auditoria Anual de Contas do Ministério da Educação referente ao exercício de 2018, que teve como escopo: no âmbito da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC, a avaliação da responsabilidade de supervisão diante de diagnóstico consolidado sobre as atividades de oferta de ensino a distância no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; no âmbito da Secretaria de Supervisão da Educação Superior - SERES, a avaliação de providências de gestão em relação a sistema de informações e sobre a ampliação da transparência, ambos referentes à Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social - CEBAS; e no âmbito da Secretaria de Educação Superior - SESu, a avaliação de providências de supervisão sobre o PNAES, assim como a avaliação da responsabilidade de supervisão diante de diagnóstico consolidado sobre a utilização e gestão de uso de espaços físicos no âmbito das Universidades Federais.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Conforme determina o inciso IV do art. 74 da Constituição Federal de 1988, à CGU, como Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, compete apoiar o TCU no exercício de sua missão institucional, dentre as quais destaca-se a de julgar as contas dos administradores públicos (art. 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988).

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

Concluimos que houve avanços com providências da SERES para o aprimoramento do Macroprocesso da CEBAS, todavia, com dependência de implementação do SIScebas3 para monitoramento, transparência e desempenho da execução da política.

Verificamos que não houve efetividade nas iniciativas programadas pela SESu para correção e melhoria normativa e administrativa do PNAES, mantendo-se limitado padrão de supervisão e capacidade reduzida de monitoramento da política. Ainda sobre a SESu, diante de diagnóstico de fragilidades de planejamento em transações imobiliárias e de infraestrutura das IFES, opinamos que mecanismos e normas que regem as relações entre a SESu e as IFES tem fragilidades na mitigação de tomadas de decisão antieconômicas, desproporcionais aos efetivos resultados obtidos. Nesse sentido, recomendamos mudança do paradigma de apoio às IFES com recursos orçamentários.

Por fim, identificamos fragilidades e oportunidades de melhorias em responsabilidades e competências da Setec no que tange ao desenvolvimento da política de EaD por meio da Rede e-Tec.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas
ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico – Cadastro Único
CEBAS – Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social
CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
CGU – Controladoria-Geral da União
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais
DTI – Diretoria de Tecnologia da Informação
Enem – Exame Nacional do Ensino Médio
EPT – Educação Profissional e Tecnológica
FCPC – Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
IFCE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
IFES – Instituições Federais de Ensino Superior
IFRN – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
IFSul – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-riograndense
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEC – Ministério da Educação
MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
Reuni – Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEI – Sistema Eletrônico de Informações
SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu – Secretaria de Educação Superior
Setec – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SGP – Sistema de Gestão de Processos
SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SISCebras – Sistema Eletrônico de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação
SISTEC – Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
Sisu – Sistema de Seleção Unificada
SPIUNet – Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União
UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	5
INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Avaliação das providências adotadas pela SERES com vistas ao aprimoramento do Macroprocesso da CEBAS	8
2. Iniciativas programadas pela SESu para correção e melhoria normativa e administrativa do PNAES não foram implementadas no período avaliado, mantendo-se limitado padrão de supervisão e capacidade reduzida de monitoramento da política.	11
3. Diagnóstico da gestão patrimonial das IFES evidenciou um cenário de fragilidades de planejamento em transações imobiliárias e de infraestrutura. Mecanismos e normas que regem as relações entre a SESu/MEC e as IFES tem fragilidades na mitigação de tomadas de decisão antieconômicas, desproporcionais aos efetivos resultados obtidos.	23
4. Identificação de fragilidades e oportunidades de melhorias em responsabilidades e competências da Setec no que tange ao desenvolvimento da política de EaD por meio da Rede e-Tec.	39
RECOMENDAÇÕES	51
CONCLUSÃO	52
ANEXOS	53
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	53

INTRODUÇÃO

O Ministério da Educação é o órgão da administração federal direta que tem como áreas de competência os assuntos relacionados à educação infantil, à educação básica (ensinos fundamental e médio), à educação profissional e tecnológica e à educação superior (graduação e pós-graduação). Além disso, o Ministério é responsável por coordenar ou produzir informações, avaliações, monitoramento, pesquisas e estatísticas sobre a educação em geral, bem como promover políticas de fomento e apoio a professores e estudantes.

O presente trabalho traz os resultados da Auditoria Anual de Contas realizada sobre a prestação de contas apresentada pela Secretaria Executiva do Ministério referente ao exercício de 2018.

O escopo do trabalho, pactuado entre CGU e TCU, englobou, respectivamente, programas e políticas da Seres, SESu e Setec:

- 1) Avaliação das medidas adotadas quanto à implementação de melhorias nos controles internos administrativos e da ampliação da transparência das informações da CE-BAS, bem como do saneamento de inconsistências identificadas no SISCebras utilizado pela Unidade.
- 2) Avaliação dos controles estabelecidos pela SESu, bem como das medidas adotadas para correção das inconsistências identificadas pela CGU quanto à elegibilidade de beneficiários do PNAES.
- 3) Avaliação consolidada sobre a utilização dos espaços físicos no âmbito das Universidades Federais, abrangendo a razoabilidade das decisões de investimento e locação de imóveis por parte das Universidades; a verificação de impessoalidade e prevalência de interesse público na escolha de outorgados; adequabilidade da formalização dos contratos de outorga; e verificação das providências tomadas pelas Universidades nos casos de ocupação irregular de espaços físicos.
- 4) Avaliação consolidada sobre ensino a distância no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, abrangendo a regularidade das aquisições e da execução dos contratos relacionados a estrutura e manutenção dos cursos; a adequabilidade da infraestrutura física e tecnológica dos polos de apoio presencial; o atendimento de critérios normativos sobre carga horária de bolsistas; a tempestividade da prestação de contas sobre cumprimento do objeto pactuado com a Setec; e o compartilhamento/reaproveitamento de material didático produzido por outras unidades da Rede Federal.

Para a execução deste trabalho, foram avaliados os principais resultados alcançados, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos Programas e Políticas de cada uma das Secretarias finalísticas. Ademais, foram buscadas informações de boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho; possíveis falhas que possam ter impactado o atingimento dos resultados; e riscos decorrentes de fragilidades nos controles administrativos.

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de 16 de abril a 11 de outubro de 2019, por meio de testes, entrevistas, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício de 2018. As atividades foram executadas em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação das providências adotadas pela SERES com vistas ao aprimoramento do Macroprocesso da CEBAS

A CEBAS é um certificado concedido pelo Governo Federal, por intermédio dos Ministérios da Educação, da Cidadania e da Saúde, às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social que prestem serviços nas áreas de educação, assistência social ou saúde, desde que atendam aos requisitos exigidos em lei. É um instrumento que possibilita a essas entidades usufruir de incentivos tributários – imunidade e isenção – estabelecidos pela Constituição Federal.

A avaliação do macroprocesso da CEBAS pela CGU, especificamente quanto à área de educação, se deu por meio de auditoria de avaliação dos resultados da gestão, cujos resultados estão materializados no Relatório nº. 201504883. A CGU identificou inúmeras fragilidades no processo da certificação desenvolvido no âmbito do MEC, o que culminou na proposição de 15 recomendações. Desse total, menos de 50% encontram-se atendidas, uma vez que restaram, no exercício de 2018, oito recomendações pendentes de atendimentos, as quais versam sobre (i) normativos e rotinas para melhoria do fluxo no processo de supervisão e monitoramento; (ii) indicadores de desempenho e cumprimento das obrigações de transparência; (iii) aperfeiçoamento do SISCebas) e (iv) reavaliação de normas vigentes e proposição de alteração normativa.

1.1 Recomendações sobre normativos e rotinas

O Decreto nº. 8.242/2014, que regulamenta a Lei nº. 12.101/2009 e dispõe sobre o processo de certificação e procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social, estabelece, no § 1º do art. 15, que cada ministério certificador regulamentará os procedimentos e os prazos para a realização do monitoramento às entidades. Assim, o Ministério da Educação, após o deferimento da concessão ou renovação do certificado CEBAS, deverá realizar continuamente esse monitoramento.

Observou-se que não foi editada norma específica regulamentando os procedimentos e os prazos para a realização do monitoramento às entidades beneficentes. Verificou-se ainda que não foram implementadas melhorias nos controles administrativos da Unidade com a implantação de rotinas de controle e de atividades de monitoramento das entidades beneficentes, com o objetivo de garantir, com razoável segurança, que as condicionantes de concessão de bolsas de estudos a alunos de baixa renda estejam sendo cumpridas, por exemplo. Da mesma forma, não foram criadas rotinas para que a instauração das supervisões e a consequente conclusão das análises sejam feitas de maneira tempestiva, tornando célere o fluxo de análise desses processos.

Dado que as informações exigidas para o deferimento da concessão ou renovação são de caráter declaratório, a falta da regulamentação dos procedimentos e prazos para a realização de monitoramento e a consequente precariedade de sua realização sobre as

entidades beneficentes em relação à manutenção das condições de certificação representam risco relevante de que a manutenção das concessões seja feita sem que as condicionantes da política estejam sendo cumpridas e, conseqüentemente, que os seus objetivos não estejam sendo atingidos.

1.2 Recomendações sobre transparência e indicadores de desempenho

Quanto à transparência, o art. 41 da Lei nº. 12.101/2009, obriga as entidades beneficentes a manter de fácil acesso ao público todas as demonstrações contábeis e financeiras e o Relatório de Atividades, documento pelo qual são reportadas as atividades realizadas no exercício fiscal anterior, destacando informações sobre o público atendido e os recursos envolvidos. Para isso, foi recomendado à SERES que divulgasse, no módulo “Visão Pública” no sítio eletrônico da CEBAS, as demonstrações contábeis e financeiras e o Relatório de Atividades das entidades beneficentes, o que, no entanto, não foi implementado pela SERES, inviabilizando a consulta dos cidadãos.

Sobre indicadores de desempenho, as recomendações tratam especificamente quanto à fonte de informações dos dados utilizados para aferi-los e sobre transparência. Quanto ao primeiro ponto, a auditoria identificou que a SERES utiliza o SGP como principal fonte de informação dos indicadores. No decorrer da auditoria, identificou-se que o sistema foi desenvolvido em linguagem proprietária (vba), fora de servidor de aplicação, com armazenamento das informações em planilhas eletrônicas (xls) não normalizadas, o que configura fragilidade e não confiabilidade dos dados obtidos. Nesse sentido, houve recomendação para que a SERES passe a utilizar o SISCEbas, responsável pelo cadastramento e controle dos processos da CEBAS, cujos objetivos são contribuir para a celeridade processual, a comunicação com as entidades, a geração de informações estratégicas e a transparência das informações da política pública.

Contudo, o referido sistema encontra-se em reformulação pela SERES em virtude de inúmeras inconsistências anteriormente detectadas. Em virtude desse fato, o SISCEbas ainda não pode ser utilizado como principal fonte de informações para o cálculo dos indicadores, o que impede o monitoramento da política pública por meio de indicadores metodologicamente confiáveis e leva à impossibilidade de transparência das informações geradas pelos indicadores.

1.3 Recomendações sobre inconsistências do SISCEbas

Conforme informado anteriormente, durante o decorrer da auditoria foram identificadas inúmeras inconsistências no SISCEbas. Identificou-se que foram retiradas as funcionalidades “Visão Pública” e “Visão Processual” do Portal CEBAS Educação, bem como o “acesso externo” do SISCEbas, deixando a mensagem “em manutenção”, até regularização completa da situação. Entretanto, durante a manutenção do sistema, encontrou-se uma série de problemas envolvendo as funcionalidades de acesso, cadastro, requerimento ou protocolo eletrônico, além da visão pública e da consulta processual, o que ocasionou a prorrogação do período de manutenção do sistema até 31/03/2015, posteriormente prorrogado em 18/05/2015.

Com o objetivo de sanar tais inconsistências, foi recomendado à SERES que articulasse em conjunto com a Secretaria Executiva do MEC a proposição de um cronograma, com

definição de etapas e responsáveis. Em 17/08/2016 a SERES informou que o MEC havia concluído processo licitatório para contratação de uma empresa de prestação de serviços de tecnologia da informação, encarregada da continuidade da construção do SISCe-bas. Em nova manifestação, em 12/06/2018, encaminhou cronograma de desenvolvimento com previsão de entrega do Sistema, versão 3 no final de 2018, o que não aconteceu. A SERES complementou que a coordenação do desenvolvimento do sistema e a gestão do seu respectivo cronograma é de competência da Diretoria de Tecnologia da Informação-DTI, órgão vinculado à Secretaria Executiva do MEC. Em recente manifestação, em 07/05/2019, apresenta novo cronograma de desenvolvimento, onde a entrega do SISCe-bas, versão 3 está prevista para julho de 2020.

Em essência, as falhas relatadas quanto à criação de normas e rotinas para monitoramento e supervisão, às obrigações de transparência, à inconsistência das informações existentes, bem como o uso dessas informações na criação de indicadores de gestão são originadas pela falta de implantação definitiva do SISCe-bas, versão 3.

1.4 Recomendações sobre reavaliação e proposição de normas

Adicionalmente, foi recomendado à SERES uma avaliação das normas vigentes, propondo alterações legislativas oportunas, a fim de não permitir que entidades usufruam indevidamente dos benefícios fiscais da CEBAS para os casos de intempestividade na análise dos pedidos de renovação do certificado. A recomendação originou-se a partir da identificação em 2015, de 1.961 processos de certificação aguardando análise da SERES, o que representava 55% dos 3.551 processos protocolados desde a publicação da Lei nº. 12.101/09. Verificou-se que a recomendação não foi implementada.

Ressalte-se que, com o objetivo de reduzir o tempo médio de análise e decisão dos processos de certificação e, conseqüentemente, reduzir o estoque de processos na situação de aguardo de análise, a SERES, a partir de um mapeamento de processos e fluxos realizado ainda em 2015, implementou um conjunto de estratégias gerenciais (criação de padrões decisórios, redesenho de fluxos, estratégia de contato com entidades, pontos de controle individuais e automatização parcial do SGP) que resultou em um estoque atualmente de 395 processos protocolados na situação “aguardando análise” da Secretaria e 1.493 processos em outras situações inconclusivas de análise (“Em análise – MS ou MC”, “Em análise – Checklist”, “Em análise – Diligência”, “Em análise – Mérito”, “Análise Condicionada”, “Análise Suspensa” e “Aguardando aprovação e publicação”). Os dados foram fornecidos pela SERES a partir do SGP e referem-se a 06/08/2019, considerando-se os processos protocolados desde a publicação da Lei nº. 12.101/09 até julho de 2019.

Sem prejuízo à implementação da recomendação, apesar do reconhecido esforço da Secretaria em reduzir o estoque, a não implementação do SISCe-bas, versão 3, configura causa para que a celeridade das análises dos processos de certificação não ocorra no prazo legal determinado, ocasionando, assim, a existência de estoques de processos. Isso porque, com a disponibilização integral do sistema será possível promover melhorias nos controles administrativos com implantação de rotinas de controle e de atividades de monitoramento das entidades beneficentes. O sistema permitirá a automatização de toda análise processual, a segurança da informação, a celeridade processual e a obtenção de dados quantitativos da CEBAS.

Diante desse cenário, há necessidade de atuação tempestiva da SERES no que tange à resolubilidade das recomendações emanadas pela CGU, uma vez que as deficiências identificadas pela auditoria no processo da certificação seriam mitigadas com o seu atendimento. Além disso, o monitoramento sistematizado e periódico das recomendações traria, não apenas para o processo de certificação, mas para a própria Secretaria, benefícios de fortalecimento e valorização dos controles internos.

2. Iniciativas programadas pela SESu para correção e melhoria normativa e administrativa do PNAES não foram implementadas no período avaliado, mantendo-se limitado padrão de supervisão e capacidade reduzida de monitoramento da política.

2.1 A gestão do PNAES na SESu teve capacidade de acompanhamento limitada sobre o desempenho da política operacionalizada pelas IFES. Marco normativo da política carece de aprimoramentos para melhoria da governança da concessão dos benefícios.

Na SESu, a Coordenação-Geral de Relações Estudantis (CGRE) é o órgão competente responsável pela gestão do PNAES e do Programa Bolsa Permanência no âmbito da Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior (DIPPESES/MEC).

Nos últimos anos, a gestão do PNAES¹ – em suas variadas vertentes – foi objeto de trabalhos deste Órgão de Controle, tendo sido constatada supervisão deficitária por parte da SESu e deficiências de gestão nas IFES, com oportunidades de correção de rumos e melhorias, sobretudo no que tange aos controles internos, sua transparência, seus normativos e a alocação de seus recursos.

Entre os anos de 2015 e 2016, foram realizadas auditorias *in loco* em 58 Universidades Federais, com o intuito de examinar a aderência das IFES aos normativos do PNAES e, ainda, o papel desempenhado pela SESu no âmbito de suas competências para com a política e com as instituições.

Os resultados obtidos nessas auditorias foram consubstanciados no Relatório de Consolidação dos Resultados da Gestão do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Ação de Controle nº 201701617), tendo sido apontadas as seguintes falhas na gestão do Programa:

- fragilidades de normatização do Programa no âmbito das IFES;
- a não incorporação das demandas do corpo discente nas decisões quanto às áreas de emprego dos recursos;
- níveis significativos de aplicação dos recursos em desconformidade com o Decreto 7.234/2010;
- fragilidades em seleções dos beneficiários; e

¹ Instituído pelo Decreto 7.234/2010. Executado de forma descentralizadas pelas IFES.

- a não avaliação do Programa por parte das IFES.

Diante das impropriedades constatadas, a própria SESU se prontificou a tomar medidas. Não obstante a proatividade da SESu, a CGU expediu duas recomendações, propondo, em suma:

a) a implementação, pela SESU, de mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES (contemplando aspectos como a observância das áreas de assistência definidas no Decreto nº 7.234/2010 e inclusão do corpo discente na definição das áreas prioritárias; adequação do processo de seleção e divulgação dos resultados; normatizações internas; e elegibilidade dos beneficiários); e

b) a revisão normativa do Programa (a qual contemplaria, sem prejuízo de outros, os seguintes aspectos: alocações orçamentárias levando em conta os resultados de avaliações internas realizadas sobre o PNAES; obrigatoriedade de utilização do Cadastro Único; definição de instrumentos de monitoramento do Programa; e definição de regras de publicação / transparência).

Na oportunidade da Auditoria de Contas Anual do MEC realizada pela CGU em 2018, a SESu, por meio da Nota Técnica nº 470/2018/CGPES/DPPES/SESU, de 22/06/2018, se comprometeu a tomar as seguintes providências, estabelecendo, ainda, datas-limite para o cumprimento:

- Captação de dados junto às IFES, via planilha eletrônica, referentes à implementação do PNAES; e expedição de recomendações às IFES, para que realizem anualmente (via Unidades de Auditoria Interna), auditorias de conformidade envolvendo o acompanhamento do emprego dos recursos do PNAES na sua finalidade, com envio dos respectivos relatórios à SESu. Data-limite: agosto/2018.
- Conclusão de minuta de ato normativo, visando alterações no regramento do PNAES. Data-limite: setembro/2018.
- Implementação de ferramenta informatizada de captação de dados referentes ao PNAES. Data-limite: janeiro/2019.

A referida Nota Técnica nº 470 é resposta às recomendações da CGU e, decorridos dois anos do endereçamento das recomendações, até as interlocuções do trabalho de auditoria atual, esse era o único documento que consubstanciava as providências programas. Além disso, importante destacar que, tanto os prazos definidos pelo próprio MEC, quanto o prazo estimado pela CGU (que era de 28/06/2019, considerando já ter sido prorrogado) para atendimento das recomendações, expiraram sem que tenham sido apresentadas ponderações complementares.

Na seara dos trabalhos de auditoria realizados pela CGU sobre a gestão do PNAES, cabe menção ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701198, o qual aponta que a supervisão do PNAES feita pela SESu é deficiente, haja vista que não “[...] *há conhecimento sobre o alcance do programa, dos resultados obtidos e da sua eficácia [...]*” e portanto, “[...] *clareza quanto à razoabilidade da distribuição dos recursos da forma como vem sendo realizada. Dado que as IFES, em sua maioria, não realizam monitoramento e, quase em sua totalidade, não realizam avaliação do Programa, não comunicando os poucos dados que obtêm ao MEC*”.

Em desdobramento aos trabalhos de auditoria anteriores e independentemente de providências da SESu, a CGU realizou coleta de dados dos beneficiários do PNAES de 61 Universidades Federais – referentes ao exercício de 2017. O objetivo foi realizar uma análise mais específica sobre o cadastro de beneficiários e respectivos grupos familiares que é mantido pelas Universidades, visando conhecer suas particularidades, bem como sobre os requisitos de elegibilidade ao recebimento de benefícios abrangidos pelos PNAES.

Finalizado o processo de coleta e tratamento dos dados fornecidos (considerando apenas os dados livres de inconsistências), obteve-se um universo de 89.930 beneficiários, distribuído por 41 Universidades Federais. Na mesma linha, obteve-se um total de 152.460 membros de grupos familiares (aí incluído o próprio estudante). Importante alertar que o quantitativo real existente pode ser substancialmente maior, tendo em vista as situações apontadas a seguir (inconsistência e incompletude das bases) e o fato de que, das 61 IFES consideradas, 20 delas (ou 32,8%) deixaram de apresentar quaisquer dos dados solicitados.

A análise se deu considerando o conjunto das IFES que forneceram dados; ao mesmo tempo se realizou cruzamento com as bases de dados do Governo Federal, com o intuito de se obter um panorama tanto no que tange à gestão, qualidade e confiabilidade dos dados, quanto acerca do perfil dos beneficiários do PNAES no tocante à sua renda.

Os subitens a seguir apresentam as situações que foram constatadas por ocasião da verificação sobre os dados fornecidos pelas IFES:

2.1.1 Informações sobre beneficiários do PNAES: dados inconsistentes, incompletos ou omissões; não disponibilização, por 32% das IFES, de quaisquer dos dados que foram solicitados.

Um total de 20 IFES (dentre as 61 consideradas) não forneceu os dados solicitados, atinentes ao cadastro de beneficiários do PNAES e respectivos grupos familiares. Tal situação levanta hipóteses de controle insuficiente ou inexistente dos dados dos beneficiários por aquelas IFES; falta de rotinas de atualização do cadastro; ou outro fator dificultador ao acesso, como, por exemplo, a manutenção do cadastro em meio físico (folhas de papel guardadas em locais de difícil acesso).

Dentre as 41 IFES que enviaram os dados referentes aos exercícios de 2017, apenas 28 disponibilizaram informações sobre a composição familiar dos beneficiários, dado este essencial para avaliar o cálculo para obtenção da renda familiar *per capita*, com reflexos diretos na elegibilidade ou não do candidato ao benefício.

Já em relação aos dados da renda *per capita*, constatou-se a sua ausência para 11,16% dos beneficiários considerados, além dos diversos casos para os quais os dados da renda apresentavam inconsistências (por exemplo: variação de formas de preenchimento, como texto e número, que trazem dificuldades à interpretação da informação sobre a renda), as quais podem levar – em análise mais gravosa – à possibilidade de alteração/manipulação, considerando que sua alimentação é manual e inexistem mecanismos de validação posterior.

Importante destacar que a renda *per capita* é ponto bastante crítico para o PNAES, uma vez que se trata de requisito fundamental para seu recebimento ou não, conforme se extrai do Decreto nº. 7.234/2010, artigo 5º: “Serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar **per capita** de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior.” (Original com grifo)

Para além da renda, observou-se, no conjunto das bases disponíveis, que algumas IFES não apresentam dados sobre a origem do beneficiário do PNAES no tocante à sua formação de ensino básico, informação sensível para a elegibilidade e priorização do Programa, uma vez que o art. 5º do Decreto nº. 7.234/2010 prevê a prioridade de atendimento no âmbito do PNAES a **estudantes oriundos da rede pública de educação básica** (grifo nosso). A situação observada (conjuntamente com a do parágrafo anterior) leva a um indicativo de manutenção pelas IFES – com concordância tácita da SESu em virtude da sua incipiente supervisão – de um cadastro pouco confiável dos beneficiários do PNAES, podendo, em última análise, acarretar na seleção de pessoas não elegíveis ao recebimento dos benefícios, o que desvirtua a finalidade do Programa.

Por fim, outro ponto relevante identificado se refere à data de início do recebimento do benefício: constatou-se que, para 64,07% do universo disponível de beneficiários do PNAES, não constava tal informação. A data de início do recebimento é relevante na medida em que possibilitaria ao gestor do recurso dispor de maior controle quanto à entrada e saída de beneficiários do Programa (o qual, ressalte-se, tem como um dos objetivos a diminuição da evasão e da retenção de alunos socioeconomicamente vulneráveis).

A ausência de controle sobre as datas de início e fim do recebimento dificultam, por exemplo, a construção de um indicador confiável relacionado ao tempo de permanência do aluno como beneficiário do PNAES. A situação constatada suscita a necessidade de discussão quanto à conveniência de serem estabelecidos limites temporais para o recebimento do benefício por cada aluno – considerando indicadores como “período médio de conclusão do curso” – tendo em vista que não seria razoável que um mesmo aluno recebesse o benefício por tempo indefinido (a despeito de o Decreto não trazer qualquer óbice a tal situação).

2.1.2 Concessão de benefícios do PNAES contemplando áreas não abrangidas pelo Decreto nº 7.234/2010.

O Decreto nº 7.234/2010, que regulamenta o PNAES, estabelece (artigo 3º, parágrafo 1º) as áreas nas quais as ações assistenciais deverão ser desenvolvidas. No entanto, detectou-se nas bases de dados disponíveis o pagamento de benefícios que não estão enquadrados nas áreas obrigatórias do Decreto. Trata-se de benefícios de caráter pecuniário, pagos a título de “Auxílio Financeiro a Estudante”, e que aparecem, via de regra, sob as denominações de “Auxílio Permanência” e “Auxílio Emergencial”. O percentual verificado foi de 28% de benefícios pagos nessa condição relativamente ao conjunto de áreas atendidas no âmbito do PNAES.

Nesse sentido, há apontamento externado pela CGU, via Relatório de Auditoria nº. 201701198, abordando desalinhamento existente entre a Lei nº 12.155/2009 e o Decreto nº 7.416/2010 (que tratam da possibilidade de concessão de Bolsa Permanência) com o Decreto nº 7.234/2010 (PNAES). Na referida auditoria ficou constatada a intersecção entre os públicos-alvo das políticas e certa complementariedade entre ambas, a despeito de existirem algumas diferenças. Essa situação “apresenta um risco jurídico aos tomadores de decisão nas IFES, implicando a necessidade de ações por parte do MEC no sentido de proporcionar uma fundamentação legal mais sólida para o Programa”.

Além da situação descrita acima, observou-se que, para 17% dos beneficiários do PNAES, não foi possível determinar o tipo de área assistencial atendida, seja porque não havia informação nas bases de dados, ou porque o dado – na forma como estava apresentado – não permitia associações com quaisquer áreas obrigatórias do Decreto que regulamenta o PNAES.

2.1.3 Existência de diferentes tipologias de membros de grupo familiar, dada a ausência de definição, pela legislação vigente, do que seja grupo familiar.

Observou-se, nas bases de dados disponibilizadas, que foram declarados, como membros do grupo familiar, indivíduos como: “amigo(a)”, “namorado(a)”, “agregado(a)”, “filho(a) do padrasto/ da madrasta”, “noivo(a)”, “concuphado(a)”, “amigo(a) da família”, “primo(a) do companheiro”, “companheiro(a) do primo”, “amasiado” e, ainda “outros/outra pessoa”.

Tais situações são decorrentes da falta de estabelecimento de parâmetros objetivos na legislação que delimitem o chamado grupo familiar. A esse respeito, tem-se como exemplo o site do ProUni, que traz a seguinte definição: *“Entende-se como grupo familiar a unidade nuclear composta por uma ou mais pessoas, eventualmente ampliada por outras pessoas que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todas moradoras em um mesmo domicílio”*.

Já o Decreto que regulamenta o PNAES é silente quanto a essa definição, ou sobre qual definição adotar. Assim, tal definição acaba ficando a cargo de cada Universidade.

É importante deixar claro que a constituição do grupo familiar impacta diretamente no cálculo da renda familiar *per capita*, a qual é obtida dividindo-se o somatório da renda de todos os membros pela quantidade de membros declarados. Assim, há lacuna no sentido de definir, explicitamente, o que seria o grupo familiar para fins do PNAES, considerando ainda o alinhamento entre as diferentes definições de grupo familiar adotadas pelos diversos programas de caráter assistencial do Governo Federal. Tal lacuna acaba por possibilitar que o candidato ao benefício declare como membro do grupo familiar quantas pessoas entender, levando, dessa forma a um decréscimo no valor da renda *per capita* resultante.

2.1.4 Possibilidade de benefícios de o PNAES estarem sendo concedidos a pessoas fora da renda mínima estabelecida (de 1,5 salário mínimo).

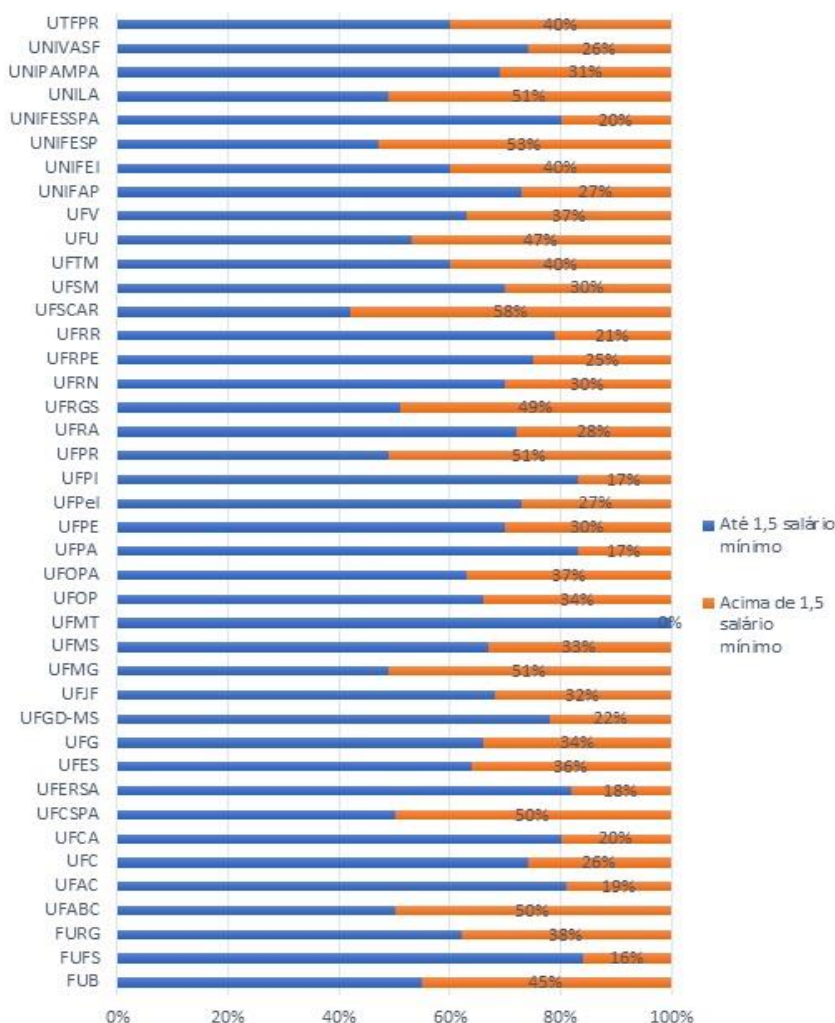
No tocante aos cruzamentos realizados entre a base de dados do PNAES, seus grupos familiares e as bases de dados do Governo Federal, e concomitante análise do Decreto 7.234/2010, foi possível obter um retrato do perfil socioeconômico e familiar dos beneficiários.

Considerando o conjunto dos dados disponíveis sobre a composição da renda familiar informada pelas IFES, verificou-se a existência de 23.577 beneficiários para os quais pelo menos um dos integrantes de seu grupo familiar possui alguma renda formal (este número representa 26,22% do universo aqui considerado, de 89.930 grupos familiares). Entenda-se por renda formal aquela cadastrada nas bases de dados oficiais que foram objeto do cruzamento (RAIS/CNIS/SIAPE).

Após obtenção da renda *per capita* dos grupos familiares, foi observado que **9.621 beneficiários** – dentre aqueles que possuem renda formal (ou seja, 40,8% dos 23.577) – têm indicativos de renda *per capita* acima do salário limite de 1,5 salário mínimo que, em 2017, totalizava R\$ 1.405,50. Isso sem serem considerados os possíveis casos que não foram detectados no cruzamento dos dados.

A partir dos valores de renda constantes das bases de dados do conjunto das IFES (dentre aqueles livres de inconsistências), foi possível obter um valor médio aproximado de R\$ 1.090,00 recebido por aluno, anualmente, a título de benefício do PNAES (o que equivale a R\$ 90,83 mensal, por aluno), podendo este valor ser maior, haja vista as fragilidades existentes nas bases de dados já apontadas neste relatório. Assim, tendo por base o valor médio obtido, chega-se a um **valor potencial de R\$ 10.486.890,00** que podem estar sendo pagos, anualmente, a pessoas fora do perfil prioritário de renda per capita requerida para o PNAES.

Gráfico: Proporção de grupos familiares com indícios de renda superior ao estabelecido na política.



Fonte: CGU

Há que se destacar que essa informação é originária dos benefícios declarados pelas IFES para os quais havia o dado de qualidade sobre o valor individualizado, e que se refere à amostra de 26,22% do universo considerado.

Com a finalidade de verificar aspecto adicional decorrente da renda, constatou-se que, para 20,86% de beneficiários do PNAES, pelo menos um membro de seu grupo familiar (podendo ser ele mesmo) é proprietário de veículo automotor.

A propriedade de veículos automotores por beneficiário do PNAES ou membro do grupo familiar por ele declarado é um critério a ser levado em conta pelas IFES no momento da análise socioeconômica para fins de priorização de candidatos. A existência de propriedade veicular não se configura, de pronto, eu uma transgressão aos requisitos legais do Programa, no entanto, a depender do tipo de veículo, do valor médio, do ano/mo- delo, bem como da quantidade de veículos existentes em cada núcleo familiar (inclusive aquisições decorrentes de alterações na situação da renda per capita havidas no decor- rer dos anos de usufruto do benefício), é um indício relevante a ser aferido. Desse modo,

cabe a verificação cuidadosa e periódica – pelas IFES, quando da aferição dos requisitos – dos casos em que houve identificação de propriedade de veículos, com o objetivo de evitar desvio na finalidade da Política.

Observou-se, ainda, a existência de 1.402 beneficiários do PNAES que mantêm algum vínculo empregatício ativo com a Administração Pública Federal. A despeito da quantidade baixa (1,59%) em relação ao universo considerado – de 89.930 beneficiários – cabe atenção o fato de que, dentre estes, há 674 beneficiários com vínculos ativos no SIAPE e lotados na própria Universidade em que recebem o benefício. Dessa forma, tem-se que, dentre os beneficiários com vínculos ativos no SIAPE, 48,07% (dentre os 1.402, que mantêm vínculos com a Administração Federal) se encontram lotados na própria IFES em que estudam.

O fato – por si só – de o beneficiário do PNAES ser servidor público federal, estadual, distrital ou municipal não é impeditivo para que seja elegível ao Programa. Todavia, da mesma forma como a propriedade de veículo automotor, esse é um indício de que pode não haver elegibilidade para recebimento do benefício, cabendo uma análise mais criteriosa pelas IFES (sobretudo quanto à renda e composição do grupo familiar).

As situações aqui apresentadas (renda per capita, propriedade de veículos e vínculos com a Administração Pública), tomadas em conjunto, indicam a necessidade de revisão periódica do cadastro do PNAES pelas IFES, bem como de uma supervisão mais ativa da SESu, no que diz respeito às possíveis alterações da situação patrimonial e de renda dos beneficiários no decorrer dos anos. Tais alterações podem acarretar na concessão de benefícios a pessoas que não são mais elegíveis ao recebimento.

2.1.5 Oportunidade de considerar a adoção do Cadastro Único, em atendimento a recomendações constantes de relatórios de auditoria anteriores.

Por ocasião do cruzamento dos dados, houve, também, a oportunidade de analisá-los perante as informações do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, que é *“um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda”*. São programas sociais usuários desse cadastro, por exemplo, o Bolsa Família, o BPC, o Minha Casa Minha Vida, o Enem, dentre outros.

Ao se considerar o universo de 89.930 beneficiários do PNAES, têm-se que 45,05% destes estão também cadastrados no CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal (base de dados referente a janeiro/2018). Ampliando-se o universo para a totalidade de membros declarados nos grupos familiares – e em estreita correlação com o aspecto renda – chega-se a um total de 152.460 membros. Isto considerado, verificou-se que 70.255 indivíduos declarados nos grupos familiares – ou 46,09% - tem seu CPF constante do Cadastro Único.

A existência dos beneficiários do PNAES no Cadastro Único indica que estes são – em tese – elegíveis a participar de diversos programas sociais nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, tendo em vista que estão inclusos em uma faixa de vulnerabilidade econômica e social ainda mais baixa do que a do PNAES (já que a faixa de renda *per*

capita mínima do CadÚnico é de meio salário mínimo, e a do PNAES é de 1,5). Tal vulnerabilidade, em termos econômicos, é determinada pelo Decreto nº 6.135/2007 (art. 4º, inciso II), o qual conceitua “família de baixa renda” como aquela com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo, ou a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos”.

No que tange à definição de “família de baixa renda”, importa destacar que diferem os conceitos trazidos pelo Decreto do CadÚnico e pelo Decreto nº 7.234/2010 (do PNAES). Este último não conceitua, explicitamente, o termo “família de baixa renda”, mas estabelece o limite de até um salário mínimo e meio *per capita* para que o aluno seja atendido no âmbito do PNAES, por meio do conceito de “grupo familiar”.

O cruzamento realizado apenas reforça a necessidade de se considerar a inclusão dos beneficiários no Cadastro Único como um dos pré-requisitos ao recebimento dos benefícios do PNAES, tal como fora recomendado nos relatórios anteriores da CGU.

No nosso entender, este pré-requisito importará nos seguintes aprimoramentos em relação ao PNAES: 1) harmonização do conceito de renda mínima entre o PNAES e os demais programas sociais do Governo Federal; 2) maior garantia de que o beneficiário será, de fato, uma pessoa de baixa renda; 3) possibilidade de haver coletas de dados mais confiáveis, para monitoramento do Programa tanto pelas IFES quanto pela SESu, sobre os beneficiários do PNAES – no tocante à renda (tendo em vista que o CadÚnico é centralizado e sua base de dados é, em tese, mais acessível); e 4) conferir maior transparência ao Programa.

2.2 Manutenção das condições de gestão e governança do Programa nos últimos dois anos. Novas estratégias desenvolvidas em 2019.

Em decorrência dos resultados do cruzamento de dados, e considerando o cenário de iniciativas então programadas, provocada, a SESu se manifestou na Nota Técnica nº 698/2019/CGPES/DIPPES/SESU/SESU, de 03/07/2019, com informações sobre as providências já tomadas até aquele momento.

Ressaltou que não foi possível concluir as ações conforme previsto no cronograma fornecido à CGU listando os motivos: (1) reduzida força de trabalho envolvida com a execução e o acompanhamento das ações dos programas de assistência estudantil; (2) comprometimento, a partir do final do mês de setembro de 2018, de atividades da equipe envolvida com a captação e avaliação da base de dados do PNAES dos anos de 2016 e 2017, bem como com a preparação e disponibilização de informações para a equipe de transição de governo; (3) mudança de governo ocorrida em 12 janeiro de 2019 e as alterações havidas nos diversos níveis hierárquicos do Ministério.

Informou também que manteve gestão junto ao então Ministério do Desenvolvimento Social a respeito da implementação do Cadastro Único para o PNAES e que, diante da avaliação de diferenças de formatação da renda familiar aceita para as duas políticas, o que se discutia no âmbito da Secretaria, em futura revisão dos normativos do Programa, era a exigência, a título de condição de elegibilidade ao PNAES, do cadastramento do potencial beneficiário no CadÚnico.

No que diz respeito à avaliação do perfil de renda dos beneficiários do PNAES, a Secretaria informou que *“foi contratada consultoria externa que avaliou o perfil dos estudantes com renda de até 1,5 salário-mínimo per capita matriculados nas universidades federais brasileiras e sobre o seu impacto no Programa”*, todavia, não demonstrou os resultados que já foram produzidos e as consequências práticas (no sentido de melhorias da gestão). Destacou também que tem se utilizado da “Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação da IFES”, realizada pela ANDIFES, para subsidiar os impactos de renda dos estudantes sobre o PNAES. Cabe ressaltar, contudo, que a pesquisa ANDIFES tem como foco o perfil dos estudantes de graduação, e não uma avaliação específica sobre os beneficiários do PNAES, muito embora a mesma mencione em seu site que os dados da pesquisa são *“fundamentais por gerarem subsídios para políticas públicas e diagnóstico de como está constituído o corpo discente das universidades, com a finalidade de auxiliar, também, nas demandas de assistência estudantil”*².

Especificamente no que diz respeito à captação de dados junto às IFES, evidenciou-se a providência de envio de Ofício-Circular, em 31/08/2018, a todas as Universidades Federais “solicitando informações concernentes à execução do Programa nos exercícios de 2016 e 2017, visando a realização do acompanhamento e avaliação de suas ações”, o que incluiu o envio de formulários para preenchimento pelas IFES, contemplando “informações relativas a gastos diretos, gastos indiretos, atendimento a estudante da educação especial e resumo de despesas”, os quais, segundo a SESu, foram preenchidos com inconsistências por uma parte das IFES respondentes, as quais “tiveram seus formulários diligenciados em função de omissões, incorreções e inconsistências no preenchimento dos documentos, o que inviabilizou a tabulação e análise dos dados”. Tal situação reforça que os dados do PNAES são, em parte, inconsistentes desde na origem. Ademais, a SESu indica que, até março de 2019, não tinha sido possível consolidar e validar os dados requeridos.

Cabe aqui pontuar que a mesma forma de iniciativa foi relatada à CGU quando das discussões que culminaram nas recomendações do Relatório da Ação de Controle nº 201701617, sendo o então formulário de captação de informações por parte do MEC utilizado pela CGU para solicitação de informações às IFES, gerando o cruzamento de dados apresentado aqui.

Em que pese os dados em questão não guardarem relação com aqueles que foram captados por esta CGU junto às IFES para fins do presente trabalho, é importante trazer à luz um ponto em comum: o volume de incorreções e inconsistências dos dados apresentados pelas IFES, bem como a impossibilidade de algumas delas em fornecer qualquer dado. Ademais, as “características de preenchimento (...) envolvendo informações relativas a gastos diretos, gastos indiretos, atendimento a estudante da educação especial e resumo de despesas” tem limitada capacidade de fornecer subsídios aos três eixos tratados pela CGU: 1) qualidade do cadastro de beneficiários; 2) observância dos critérios de elegibilidade; e 3) transparência do cadastro de beneficiários. Tais dificuldades

² Disponível em <http://www.andifes.org.br/pesquisa-perfil-socioeconomico-dos-estudantes-das-universidades-federais>

poderiam ser superadas caso o MEC dispusesse de sistema centralizado que consolidasse os dados e permitisse seu adequado tratamento.

Ainda no que diz respeito à transparência e qualidade dos dados, registra-se que a Secretaria não dispõe da completude e da conformidade da base de dados envolvendo a execução do PNAES, e não conhece o padrão de informações solicitadas pelas IFES para cadastro dos beneficiários da política. No entanto, após solicitação de informações por parte da CGU, iniciou tratativas com a Diretoria de Transparência e Controle Social, da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, da Controladoria-Geral da União, visando à disponibilização dos dados de execução do PNAES no Portal da Transparência do Governo Federal.

No tocante à matriz orçamentária do PNAES, a SESu, em julho de 2019, destacou que não foi possível avançar nos temas "alocação orçamentária do PNAES (mudança no parâmetro de alocação orçamentária da Política)" e "melhoria regulatório do PNAES", devido *"à reduzida força de trabalho envolvida com a execução e acompanhamento das ações dos programas de assistência estudantil no âmbito da SESU/MEC"*, somada às demais questões inerentes à mudança de governo havida a partir de janeiro de 2019; e que *"a atual gestão do Ministério no âmbito da Secretaria encontra-se pautada do assunto e está debatendo internamente acerca dos melhores encaminhamentos a serem dados"*.

Em uma primeira manifestação ao relatório preliminar da auditoria, SESu disponibilizou à equipe a Nota Técnica nº 1180/2019/CGPES/DIPPES/SESU/SESU, de 22/10/2019, com alguns avanços resultantes da captação de dados (exclusivamente dos anos de 2016 e 2017) junto a 63 IFES, com tratativas sobre indicadores estudados, a serem utilizados para monitoramento da política, formatados para acompanhar a: i) quantidade de alunos distribuídos por tipo de auxílio (moradia, alimentação, transporte, saúde, etc.); ii) recursos distribuídos por tipo de auxílio (moradia, alimentação, transporte, saúde, etc.) e; iii) quantidade de beneficiários distribuídos por faixas de renda.

Em uma segunda manifestação, novos elementos foram apresentados na Nota Técnica nº 19/2019/CGRE/DIPPES/SESU/SESU, de 12/12/2019, a qual apresenta as providências até então tomadas com relação aos compromissos assumidos na Nota Técnica nº 470/2018.

a) Informações sobre o compromisso: *elaboração de formulários, no formato excel, a serem encaminhados a todas as universidades federais executoras do programa, via ofício-circular, visando captar informações necessárias ao acompanhamento e avaliação do programa:*

Reforçou o encaminhamento de planilhas às IFES e estudos de propostas de indicadores; reforçou a proposta de realização de parceria entre a SESu e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (DATAPREV), com a expectativa de mapeamento do perfil de renda dos beneficiários do Pnaes e de seus respectivos grupos familiares; destacou resultados de realização de cruzamento entre as bases do PNAES e do Programa Bolsa Permanência (PBP), tendo sido identificada a existência de pessoas recebendo pelos dois programas ao mesmo tempo, com iniciativa de diligências às IFES.

b) Informações sobre o compromisso: *desenvolvimento de ferramenta informatizada, prevista para ser implementada no Sistema de Monitoramento Execução e Controle (Simec), integrada a outras bases corporativas do MEC.*

Informa que o cenário atual das IFES não comportaria a implementação de ferramenta informatizada, haja vista a dificuldade de captação de informações, além da escassez de pessoal. Todavia, destaca que revisão do ato normativo do PNAES poderia contemplar a disponibilização de um sistema informatizado às IFES, o qual seria a base para operacionalização do PNAES.

c) Informações sobre o compromisso: *agendamento de 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 carga dos dados dos beneficiários do Pnaes no referido cadastro.*

Destaca que tem mantido tratativas com o Ministério da Cidadania (extinto MDS), e relata dificuldades de ordem operacional na utilização do CadÚnico como critério de elegibilidade ao PNAES. Informa que a medida não é inviável, embora “demandará considerável esforço e investimento tecnológico”. Paralelamente a isso, faz referência à assinatura de protocolos com para uso dos dados do CadÚnico no âmbito do Pnaes. Ademais, informa que revisão normativa incluiria a obrigatoriedade de o beneficiário estar no CadÚnico do Governo Federal.

d) Informações sobre o compromisso: *expedição de ofício-circular às universidades federais contendo recomendações a serem observadas na execução do programa, pautadas em boas práticas de gestão, na legislação de regência do Pnaes e nos achados da última auditoria realizada pela CGU, como também orientação às reitorias das universidades no sentido de realizarem anualmente, por intermédio de suas respectivas unidades de controle interno, auditorias de conformidade envolvendo a verificação do cumprimento de critérios de entrada e permanência de estudantes no programa, além do acompanhamento do emprego dos recursos do PNAES na sua finalidade, com envio dos respectivos relatórios ao MEC.*

De fato, foi encaminhado o Ofício-Circular em agosto de 2019 (nº 16/2019/CGRE/DIP-PES/SESU/SESU-MEC, de 22/08/2019) às IFES, contendo diversas orientações em caráter de sugestão.

e) Informações sobre o compromisso: *elaboração de proposta de ato normativo envolvendo alterações no regramento do programa, incluindo, inclusive, critérios de alocação dos recursos ao programa:*

Há minuta de revisão normativa do PNAES. A SESu informa que a mesma foi concluída em 20 de setembro de 2019, e traz como principais inovações: i) unificação de políticas de mesmo propósito no âmbito do MEC; ii) foco nas ações de moradia, transporte e alimentação; iii) focalização de benefícios a critérios mais restritivos; iv) melhoria no sistema de pagamentos; v) restrições de valores; vi) requisitos de permanência; vii) uso de sistemas de informação; dentre outras inovações.

Avaliamos que é alto o potencial de benefícios das inovações idealizadas em 2019 para a gestão e desempenho da política de assistência estudantil.

3. Diagnóstico da gestão patrimonial das IFES evidenciou um cenário de fragilidades de planejamento em transações imobiliárias e de infraestrutura. Mecanismos e normas que regem as relações entre a SESu/MEC e as IFES tem fragilidades na mitigação de tomadas de decisão antieconômicas, desproporcionais aos efetivos resultados obtidos.

Trata-se de avaliação de eixo de relacionamento da SESu com as IFES referente às transações imobiliárias e de infraestrutura, tendo como foco o exercício encerrado de 2018. Outros eixos estão em avaliação pela CGU em auditoria concorrente, como o de coordenação dos limites para recrutamento de recursos humanos (docentes e técnicos administrativos em educação) e o referente à alocação orçamentária das despesas discricionárias.

Segundo o inciso XIII do art. 21 do Decreto nº. 9.665/2019, é competência da SESu “[...] coordenar o desenvolvimento e fortalecimento da rede de instituições públicas federais de educação superior e buscar a adequada disponibilidade orçamentária e financeira para a sua efetiva manutenção e expansão”.

A interação entre a SESu/MEC e as IFES – em um contexto de autonomia universitária – é requisito para que os projetos imobiliários ocorram em função do melhor interesse público, pois a forma e os mecanismos das interações e para alocação de recursos impactam o arranjo de governança da administração do patrimônio imobiliário das Universidades Federais, assim como a estruturação da gestão das necessidades e oportunidades de negócio em termos de equipamentos acadêmicos, administrativos e eventualmente de imóveis de mercado, sobre os quais as IFES podem decidir.

Operacionalmente, vê-se a competência da SESu exercida até 2018 pelas Coordenações Gerais de Planejamento e Orçamento das Instituições Federais de Ensino, e de Expansão e Gestão das Instituições Federais de Ensino, ambas da Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior.

As competências das coordenações citadas não se resumem à gestão do patrimônio imobiliário e verifica-se que a SESU não tem responsabilidade direta pela situação concreta de uma IFES em particular, em especial, no valor, na gestão, na destinação e na efetiva utilização de seu patrimônio imobiliário, mas sim pela aplicação dos recursos de suas políticas, dado seu papel supervisor e de alocadora de recursos orçamentários, trazendo implicações relevantes sobre a situação do patrimônio público envolvido e sobre a eficiente gestão e o eficaz direcionamento do conjunto patrimonial aos objetivos das Políticas de Educação Superior.

Somam-se a esse quadro de referências à gestão imobiliária das IFES, principalmente:

- a governança da Secretaria de Patrimônio da União, a qual, dentre outras atribuições previstas no Decreto nº. 9.035/2017, compete administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação, promover o controle, a fiscali-

zação e a manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público e formular e propor a política de gestão do patrimônio das autarquias e das fundações públicas federais;

- a autonomia e competências das próprias instituições de ensino federais – que, nos termos do art. 207 da Constituição, gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial;
- Os impactos das ações decorrentes da Estratégia de Ciência, Tecnologia e Inovação, que alcançam os laboratórios, parques e polos tecnológicos e cidades inteligentes, assim como os das ações de políticas públicas de cultura, por exemplo, que incluem ativos de grande valor como museus. Há ainda um legado patrimonial que coloca as IFES, inclusive, em mercados como o de aluguéis residenciais e comerciais.

Ou seja, não deve ser afastada a responsabilidade individual dos gestores locais das IFES, assim como não deve ser desconsiderada a influência dos papéis da SESu no desempenho das IFES sobre os processos e negócios envolvidos com o patrimônio imobiliário.

Nesse contexto, é reconhecido que o cenário atual do patrimônio imobiliário das IFES é carregado pelos resultados do Reuni, implementado pelo MEC no período de 2003 a 2012. Farta documentação avaliativa, tanto acadêmica quanto institucional, registra que a política teve eficiência, com a rápida expansão de meios, ou seja, do orçamento discricionário, dos recursos humanos e da infraestrutura, assim como a expansão de oferta de serviços, nas dimensões de cursos, vagas, projetos de extensão, etc.

Contudo, o Reuni não teve o mesmo efeito em indicadores de desempenho e resultado, a exemplo de alguns números centrais monitorados pelo TCU, instituídos na Decisão nº. 408/2002 – Plenário. Vê-se, por exemplo, que nos anos finais do programa, a Taxa de Sucesso na Graduação, um indicador central para avaliação de desempenho desse negócio, obtido pela divisão entre número de diplomados e número total de ingressantes, dado o conjunto da rede, teve redução de 17,36%, conforme dados apurados pelo MEC³. Partindo de 57,05% em 2009, encerrou 2018 com 43,71%. Apesar da queda de 17,36%, o MEC a trata como pequena retração, e argumenta que esse resultado decorre principalmente do aumento expressivo de ingressos e da mobilidade acadêmica acentuada pela política de seleção unificada do Sisu, todavia, há que se ressaltar o suporte da expansão da oferta proporcionado pelos anos de execução do Reuni, principalmente no tocante à infraestrutura.

Diante dessa análise conjuntural, ao avaliar o indicador, o MEC conclui que um importante fator que exige resposta do sistema federal está relacionado aos altos índices de retenção e evasão acadêmica encontrados em diversos *campus* fora de sede, um quesito de infraestrutura. Cabe destacar que o número de *campus* fora da sede é fator utilizado na composição do montante de recursos discricionários a serem alocados no orçamento das IFES.

Ainda sobre o Reuni, destaca-se o relatório publicado pelo MEC sobre o trabalho da Comissão⁴ constituída pela Portaria MEC nº. 126/2012 que, tecendo conclusões, faz um

³ Análise crítica sobre os Indicadores de Gestão das Instituições Federais de Ensino Superior 2016 - Acórdãos nº. 1.043/2006-TCU-Plenário e nº 2.167/2006-TCU-Plenário, disponível em <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2019-pdf/110171-analise-critica-indicadores-tcu-2018/file>

⁴ Comissão com responsabilidade de analisar a Expansão das Universidades Federais – 2003 a 2012

alerta de que um novo programa semelhante ao Reuni deveria ser alicerçado em princípios e diretrizes que contribuíssem fortemente para a qualidade das ações das IFES e para o processo de desenvolvimento do país.

Compõe o cenário atual uma curva negativa da evolução das expectativas de recursos do Orçamento-Geral da União para os projetos de novos investimentos e para a conclusão dos em andamento e paralisados, com redução concreta e significativa, desde 2016, dos recursos para investimentos nas Universidades Federais.

Nesse cenário, com escopo amostral temporal fixado a partir do Reuni, uma posição atualizada sobre a gestão e usufruto de espaços físicos do patrimônio imobiliário das IFES foi produzida num diagnóstico formatado a partir de auditorias individualizadas realizadas pela CGU nas Universidades Públicas Federais.

3.1 Diagnóstico de ausência de planejamento na consecução de transações imobiliárias e de infraestrutura na gestão e uso de Espaços Físicos das IFES.

O diagnóstico foi resultado da consolidação de auditorias em 30 Universidades⁵. A abrangência do escopo total de auditorias alcançou 47 instituições⁶, com todos os resultados publicados no sítio da CGU na internet. Compilou-se as avaliações sobre aspectos vinculados à infraestrutura que têm forte relação com o desenvolvimento e fortalecimento da rede de instituições públicas federais de educação superior, e de sua manutenção e expansão:

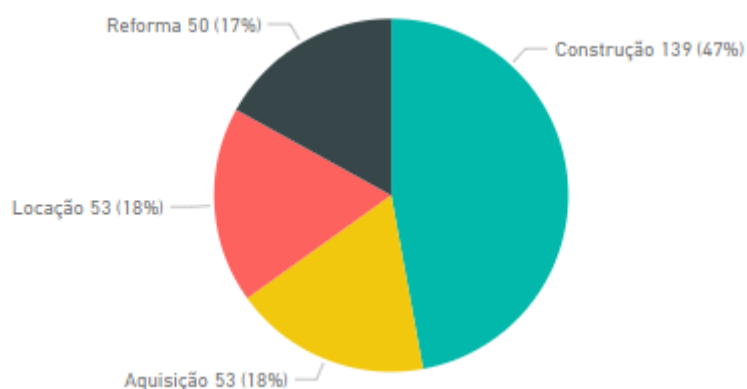
- a) O planejamento dos investimentos imobiliários (aquisição, construção, reforma ou locação de imóveis) pelas Instituições de Ensino Superior; e
- b) o processo de cessão de espaços físicos pelas IFES a particulares, tendo em vista a prevalência do interesse público e a regular formalização contratual.

A proporção de transações imobiliárias auditadas em 30 IFES (imóveis construídos, reformados, adquiridos e locados) apresenta a seguinte estrutura:

⁵ Auditorias concluídas até novembro de 2018.

⁶ Número de relatórios homologados até setembro de 2019

Gráfico: Amostra de transações imobiliárias realizadas pelas IFES analisada pela CGU



Fonte: Elaborado pela CGU a partir das informações prestadas pelas unidades auditadas

Tabela: Quantidade de imóveis avaliados por IFES referentes a outorgas de espaços físicos

IFES	Universo	Amostra
UFABC	Não dimensionado	10
UFAL	51	3
UFC	67	9
UFCG	44	6
UFFS	Não dimensionado	5
UFJF	Não dimensionado	7
UFMA	Não dimensionado	90
UFMG	44	4
UFMS	11	11
UFOP	Não dimensionado	5
UFPB	82	82
UFPE	Não dimensionado	5
UFPEL	Não dimensionado	4
UFRGS	65	18
UFRN	Não dimensionado	18
UFRR	22	22
UFS	Não dimensionado	16
UFSB	Não dimensionado	1
UFSCAR	22	22
UFTM	6	6
UFVJM	7	7
UNB	62	25
UNIFAP	Não dimensionado	5
UNIFESP	14	8
UNIR	Não dimensionado	7
UNIRIO	4	4
UNIVASF	Não dimensionado	13

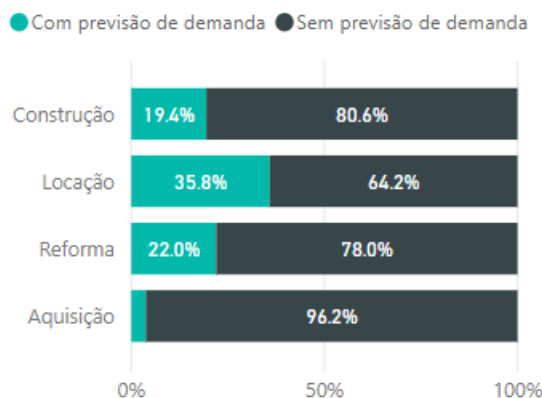
IFES	Universo	Amostra
TOTAL	501	329

Fonte: Elaborado pela CGU a partir das informações prestadas pelas unidades auditadas

a) Transações de investimentos imobiliários (aquisição, construção, reforma ou locação de imóveis).

A análise dos relatórios das auditorias realizadas nas Universidades Federais revelou que, do ponto de vista dos projetos, há um cenário de ausência de planejamento. Das 30 universidades auditadas, 16, ou seja, mais da metade, não apresentaram quaisquer estudos de demandas anteriores às decisões de investimento. Nas transações auditadas, a ausência de estudos para subsidiar as decisões superou 60% de respostas negativas em todos os tipos de transações e, no caso das aquisições, 96,2% das que foram auditadas careciam de estudos de demandas.

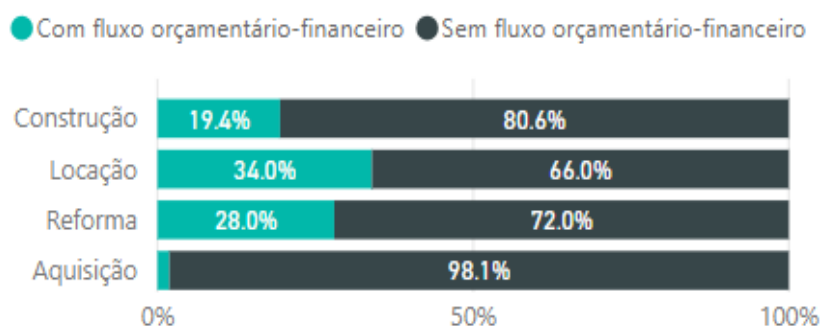
Gráfico: Percentual de construções, reformas, aquisições e locações realizadas pelas IFES que apresentaram estudos de demanda prévios



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

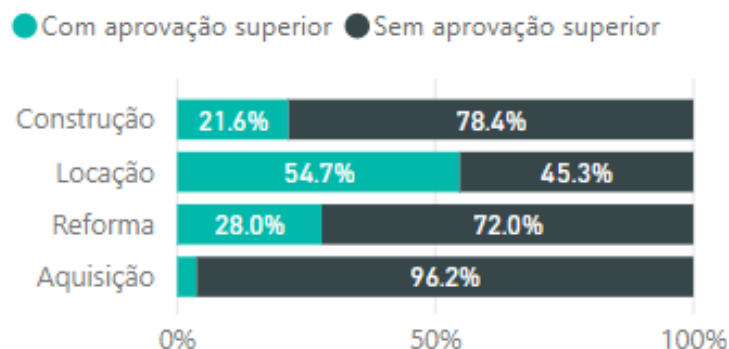
Além disso, destacam-se outros dois fatores críticos que evidenciam um panorama de processos e estruturas internas de governança fragilizados no que se refere a essas transações imobiliárias. O primeiro deles é a ausência de aprovação por instâncias superiores, ou seja, muitas dessas transações são decididas pelas instâncias operacionais das universidades, o que resulta no risco de estarem desvinculadas de uma estratégia mais ampla, de forma não coordenada com os interesses da Universidade como instituição. O segundo se refere à suficiência dos processos, no sentido de contemplarem a análise de necessidade orçamentária e financeira dos projetos de forma integral.

Gráfico: Investimentos imobiliários das IFES com e sem fluxo orçamentário⁷



Fonte: Elaborado pela CGU a partir das informações prestadas pelas unidades auditadas

Gráfico: Investimentos imobiliários com e sem aprovação superior



Fonte: Elaborado pela CGU a partir das informações prestadas pelas unidades auditadas

Resumidamente, nota-se que em 98% e 80% das decisões de aquisição ou construção, respectivamente, não há qualquer estudo relacionado à previsão de demanda, disponibilidade orçamentária e aprovação superior para a tomada de decisão – ou seja, não se verifica racionalidade para o investimento –, além de compatibilidade orçamentária para a tomada de decisão de adquirir ou construir novo imóvel, tampouco os impactos de custos que terão que ser absorvidos com as decisões discricionárias adotadas. Tal situação impacta sobremaneira o dispêndio de recursos da União, com custeio e investimento, e pode afetar o desempenho acadêmico e científico das IFES envolvidas.

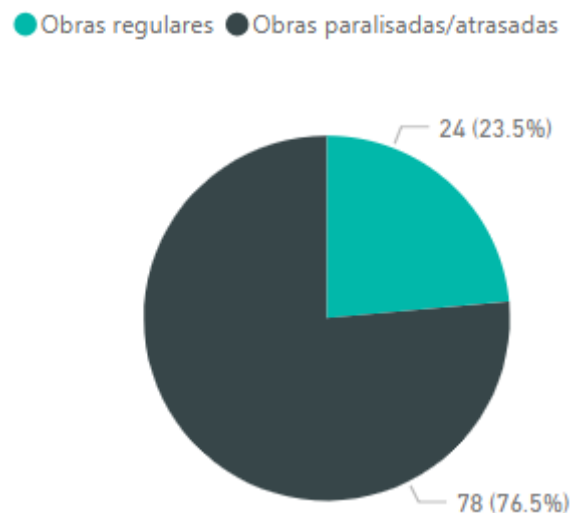
Ademais, ao privar a decisão e o aumento de gasto de estudos técnicos de necessidade e suficiência, as IFES potencializam riscos inerentes ao funcionamento de cada instituição, seja por possibilitar o desvio do foco da sua atuação no ensino e pesquisa, por transformar-se em canteiro de obras, gestora de imóveis, o que pode desvirtuar, assim, a atuação da entidade, sem mensuração de impacto e do potencial desperdício de recursos públicos envolvidos.

⁷ Entende-se como procedimento sistêmico para avaliação das necessidades de recursos orçamentários e financeiros dos projetos ao longo do período previsto.

Acompanhada dos números apresentados e da fragilidade no processo decisório das IFES, verificou-se a subutilização de 30% dos imóveis analisados e ausência de justificativas para a não conclusão de obras e reformas. Para a referência de dezembro de 2018, havia a proporção aproximada de 78% classificadas como obras paralisadas, dada a amostra analisada.

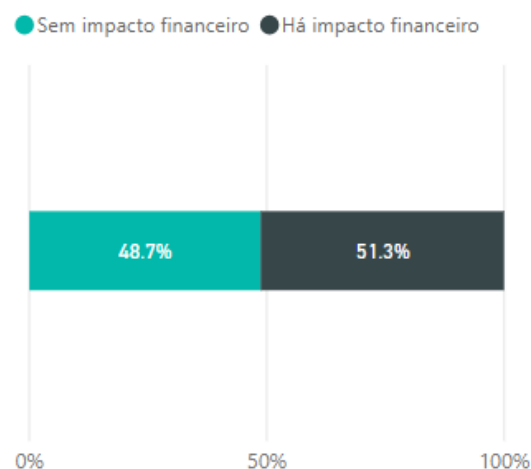
Destaca-se ainda a identificação de forte repercussão negativa no custeio das IFES, oriunda de investimentos sem sucesso que sugam recursos de manutenção, escassos no atual cenário fiscal.

Gráfico: Quantitativo de obras em atraso ou paralisadas



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

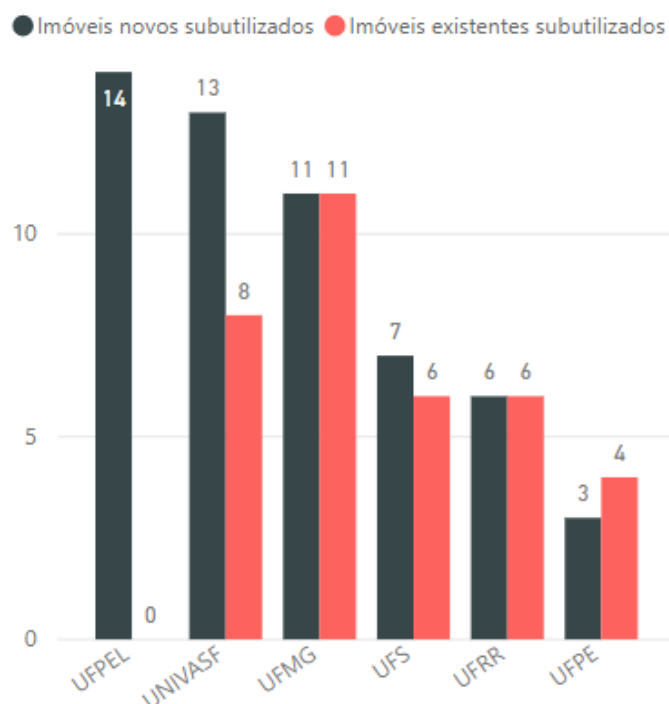
Gráfico: Quantitativo de obras em atraso ou paralisadas com impactos financeiros



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

No contexto, cabe ainda reforçar que, de 322 imóveis avaliados em 28 IFES, aproximadamente 1/3, ou 72 imóveis construídos, adquiridos e locados pelas Universidades estão sendo subutilizados, e em 37 imóveis existentes se identificou capacidade ociosa. Cinco instituições apresentaram a maior quantidade de imóveis novos e existentes subutilizados, considerando critérios de auditoria em dimensões como área construída e demanda acadêmica.

Gráfico: IFES que apresentaram maiores quantidades de imóveis subutilizados



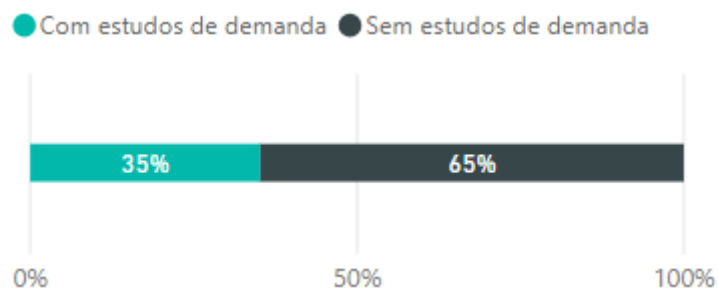
Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

b) Cessão de espaços físicos pelas IFES a particulares

Já em relação à outorga de espaços físicos nas Universidades, constatou-se, dentre outras impropriedades:

- (i) ausência de estudos de demanda por serviços a serem disponibilizados à comunidade acadêmica;
- (ii) processos de cessão: parcialmente formalizados ou não disponíveis e sem parecer da Procuradoria jurídica. Contratos com prazo de vigência expirados e sem cláusulas obrigatórias relativas a cobranças de taxas de despesas comuns;
- (iii) instrumentos inadequados para a formalização da cessão, como convênios; e
- (iv) valores pagos pelos permissionários abaixo do valor de mercado.

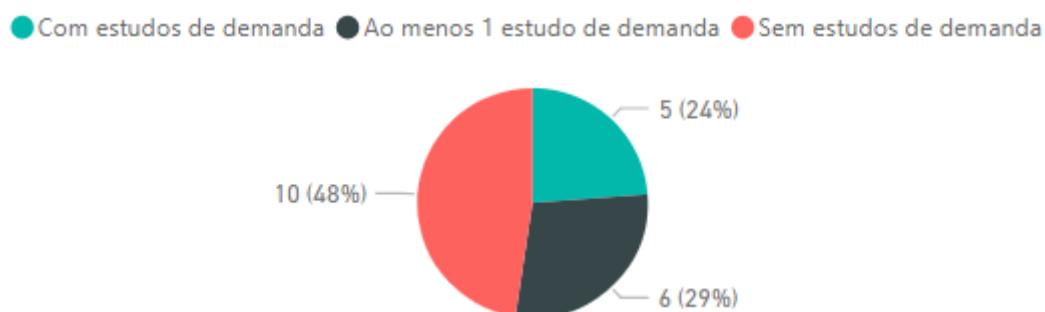
Gráfico: Relação percentual de processos de outorgas que foram realizadas sem realização de estudo de demanda prévio



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Quanto à cessão onerosa, a ausência de estudos de demanda ou de viabilidade podem impactar o sucesso da licitação, considerando que boas referências ampliam a capacidade da administração para o desenho de atratividade da oferta, o que dota a administração de melhor referencial para negociação e proporciona transparência do interesse a ser perseguido, no caso o interesse público e da comunidade acadêmica.

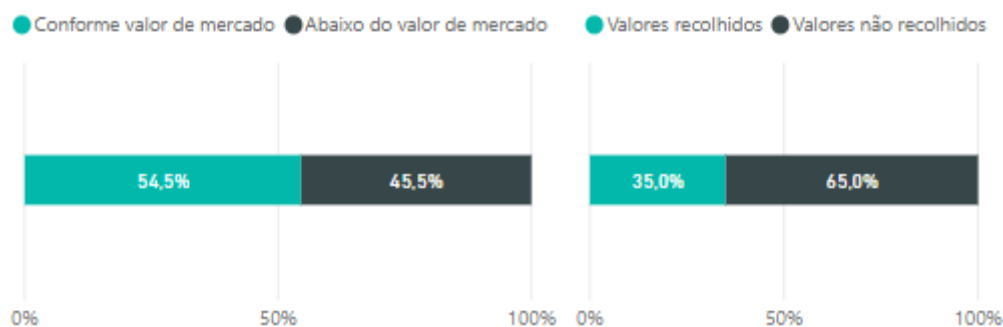
Gráfico: IFES que apresentaram estudos de demanda de serviços para as cessões onerosas de espaços físicos



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Em relação aos contratos de outorga, muitos dos quais foram formalizados com repasses abaixo do valor de mercado, verificaram-se que em muitos casos não foi realizado o recolhimento devido das contrapartidas onerosas.

Gráfico: Percentual de IFES que apresentaram situações: de não recolhimento de valores ou de valores de cessão onerosa abaixo do valor de mercado



Fonte: Elaborado pela CGU a partir consolidação da avaliação realizada em 30 IFES

Observou-se inclusive – em parte dos processos de outorga de espaços físicos constantes da amostra analisada – a ausência de laudos técnicos ou levantamentos de valores realizados pelas IFES a fim de verificar a compatibilidade dos valores cobrados dos outorgados com os valores de mercado.

Em outros achados, verificou-se que 67% das IFES apresentaram casos de não formalização de contratos ou contratos expirados, assim como o não recolhimento dos repasses mensais devidos de 44% dos cessionários analisados (aqui a porcentagem refere-se à quantidade total de outorgas e não à proporção de IFES representada no gráfico acima).

Para os resultados de cada trabalho de auditoria individual foram pactuadas recomendações para tratar da gestão das IFES sobre o tema e para dar soluções aos casos concretos identificados. O conjunto de recomendações envolve um maior contingente classificado como estruturante, a exemplo de melhoria de aspectos de governança e controles internos discutidos com cada IFES. Há também recomendações com indicativos de recuperação de valores para prejuízos estimados, apuração de responsabilidades, medidas corretivas e mitigação dos efeitos de situações críticas como obras paralisadas e instalações subutilizadas.

3.2 Formas e mecanismos da relação entre MEC e IFES sobre o tema.

Do ponto de vista de supervisão da administração do patrimônio dos integrantes da rede federal, a relação do MEC com as IFES sobre o tema abrange:

- (i) sistemas de informação;
- (ii) instrumentos de governança transversais ao MEC;
- (iii) mecanismos de descentralização de recursos do orçamento do Ministério.

Quanto ao quesito informação, a referência de inventário das estruturas patrimoniais imobiliárias de propriedade e/ou à disposição das IFES vem dos registros no sistema corporativo SPIUNet da Secretaria de Patrimônio da União.

Foi reconhecida⁸ pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a necessidade de aprimoramento do SPIUNet (ainda em desenvolvimento), tendo em vista os cadastros de imóveis apresentarem alto nível de inconsistência e dados desatualizados (valor, localização, dimensões etc.), em grande parte em razão da modelagem e da ausência de mecanismos de validação. Nesse sentido, há o risco de que os dados disponíveis não representem a real dimensão, divisão e capacidade dos equipamentos existentes, tanto do ponto de vista dos bens de uso especial quanto dos desafetados.

Salienta-se que no diagnóstico realizado pela CGU, especialmente quanto às informações sobre o universo de imóveis das IFES, predominaram os registros categorizados como “*não dimensionado*”⁹, refletindo as dificuldades das equipes de auditoria na identificação do patrimônio imobiliário das IFES, sendo em muitos casos a necessária aplicação de testes de observação das infraestruturas disponíveis a partir de visitas aos *campi*, o que certamente apresenta limitação de captação do real patrimônio imobiliário existente, que tende a ser superior ao registrado no escopo consolidado das auditorias.

Houve impossibilidade de se dimensionar o universo de outorgas em 13 das universidades auditadas – devido à precária instrução dos documentos físicos e a sua não formalização, o que representa falha grave de controle das cessões de espaços físicos. Na UnB, por exemplo, verificou-se que de 46 processos solicitados, apenas 6 estavam devidamente autuados eletronicamente, sendo os demais, de origem física, dotados de baixa qualidade documental.

A situação evidencia que a ausência de dados impacta o processo decisório, tanto por parte das IFES, como a capacidade de supervisão e alocação de recursos por parte do MEC, pois se desconhece o potencial do patrimônio e qual a sua efetiva utilização antes de se decidir sobre o que adquirir, construir ou reformar, e apoiar essas iniciativas.

Mais especificamente, no tocante ao monitoramento de construções e reformas, o MEC dispõe do SIMEC, módulo Monitoramento de Obras, que mantém registro dessas intervenções realizadas pelas instituições, autarquias e fundações sob sua supervisão. No quadro abaixo, apresenta-se o posicionamento dos registros de obras controlado pelo MEC no sistema mencionado, com o recorte das Universidades Federais.

Quadro: Visão dos prazos de conclusão de obras nas IFES segundo controle do MEC no SIMEC

Situação de Controle	Ano															
	Ausente	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Concluída	19	6	60	197	592	782	879	756	647	530	427	335	310	229	45	-
Em Execução	1	-	-	-	-	-	-	-	-	3	10	7	22	38	247	38
Em Licitação	102	-	-	-	-	3	1	3	1	5	4	10	22	13	34	7
Planejamento	571	-	-	-	-	-	1	6	1	2	1	1	-	-	-	-
Paralisada	-	-	-	1	1		5	7	25	37	47	37	33	19	13	3
Total Geral	693	6	60	198	593	785	887	772	674	578	489	390	387	299	339	48

⁸ Sítio do SPIUNet na Internet.

⁹ Conforme quadro Tabela: Quantidade de imóveis avaliados por IFES referentes a outorgas de espaços físicos

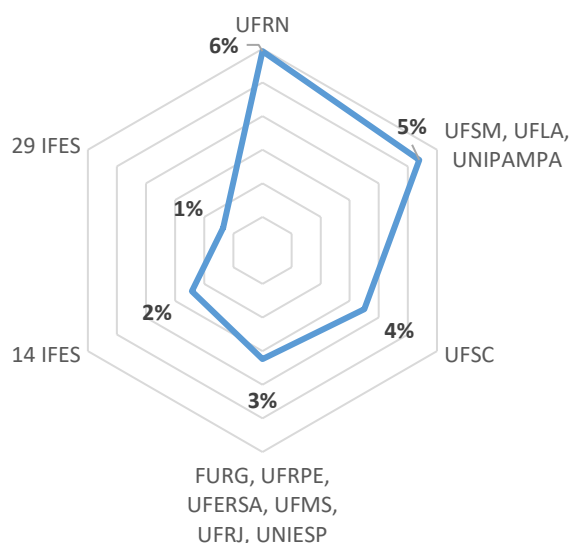
Fonte: Elaborado pela CGU, a partir de extração de junho/19 do módulo Monitoramento de Obras.

Na faixa verde, verifica-se que, das obras monitoradas, a evolução das concluídas acompanha a implementação e a fase de decadência do Reuni, o que indica que o programa foi um forte fator incentivador para ações de construções, reformas e aquisições.

Os dados apresentam alguns grupos que merecem atenção, os quais totalizam 1.336 intervenções de infraestrutura: (1) Faixa azul: 327 obras em execução com prazo de conclusão expirado ou a expirar em 2019; (2) Faixa amarela: 673 obras em planejamento e em licitação sem referências temporais; (3) Faixa marrom: 108 obras com prazo de conclusão expirado ou a expirar em 2019; e (4) Faixa vermelha: 228 obras paralisadas com prazos de conclusão expirado ou a expirar em 2020.

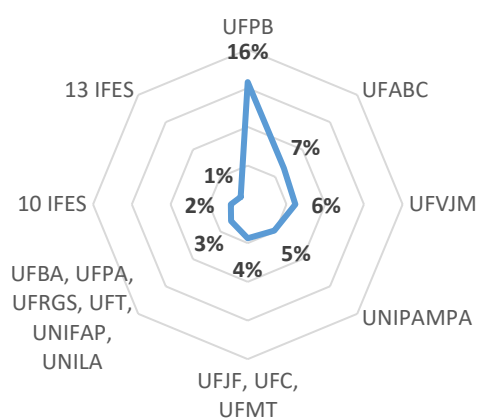
Ao analisarmos a distribuição em relação às IFES, a realidade é bem fragmentada, tanto para a situação “Em execução”, quanto para a situação “Paralisada”, o que amplia a complexidade de controle e a dificuldade de priorização de alocação de recursos.

Gráfico: Visão da distribuição das situações “em execução” das obras nas IFES cadastradas no SIMEC desde 2006



Fonte: Elaborado pela CGU, a partir de extração de junho/19 do módulo Monitoramento de Obras.

Gráfico: Visão da distribuição das situações “paralisadas” das obras nas IFES cadastradas no SIMEC desde 2006



Fonte: Elaborado pela CGU, a partir de extração de junho/19 do módulo Monitoramento de Obras.

Dentre as obras em execução e paralisadas, várias são as origens de recursos registradas no sistema, como é o caso de ações de apoio, programas de reestruturação e programas de expansão das IFES, o Reuni, a utilização de recursos próprios, assim como de fontes externas ao MEC, como a FINEP (vinculada ao MCTIC) e o Ministério da Saúde, além de emendas parlamentares.

O módulo “Monitoramento de Obras” do SIMEC apresenta o montante de aproximadamente 340 milhões de reais a empenhar para obras em execução nas IFES como impacto orçamentário possível. Para as obras paralisadas, os registros apontam para aproximadamente 460 milhões de reais a empenhar. Estão empenhados hoje o volume de 2,4 bilhões de reais, sendo 90 milhões de reais em licitação, 1,3 bilhão de obras em execução e 987 milhões para obras paralisadas.

Encontra-se nesse conjunto grandes empreendimentos, como é o caso da obra da construção da primeira etapa das edificações do *campus* da Universidade Federal da Integração Latino Americana¹⁰, no Paraná, com valor originário estimado superior a 240 milhões de reais.

Dadas as limitações inerentes à fiscalização de um quantitativo de obras expressivo no cenário apresentado, e considerando a fragmentação e a estrutura disponível na SESu, é também um risco inerente a percepção de que o impacto fiscal que se faz necessário para conclusão das obras paralisadas e em execução seja significativamente maior do que o registrado como necessidade de empenho no SIMEC.

No tocante às outorgas (concessões e permissões onerosas do uso de imobiliário), não há registro centralizado no MEC, ou mesmo o compartilhamento pelas IFES de informa-

¹⁰ Fonte: Relatório 201702632 publicado no sítio da CGU na internet.

ções às instâncias competentes do Ministério, o que implica numa assimetria de informações sobre a real capacidade das Universidades em relação à geração de receitas próprias com patrimônio.

Quanto aos instrumentos de governança, registra o MEC¹¹ que sua relação com as IFES obedece à definição de alçadas para transações previstas no Decreto nº. 7.689/2012, no caso de locações e aquisições¹², decorrente das iniciativas das Universidades. No entanto, reforçou que o elemento que rege a relação é a autonomia universitária, inclusive nos casos de aquisições, não especificando a prática de critério de risco que justifique uma rotina diferenciada, se for o caso, dada as alçadas definidas no Decreto mencionado, tendo como referência o Ministro de Estado. A visão pela autonomia é a regra para o Ministério também no tocante a construções e reformas, e, observada a legislação correlata, para o MEC as cessões onerosas também são regidas pela autonomia universitária.

Essa abordagem limite a regulação da racionalização das decisões de investimento às diretrizes transversais, que perpassam o setor e às políticas de ensino, o que amplia os fatores de risco, dada a pouca especialização sobre a missão das IFES. Nesse sentido, destacamos que na Administração Pública Federal, a liderança da atual Secretaria de Coordenação e Gestão do Patrimônio da União foi avaliada recentemente pela CGU por meio do Relatório nº. 201900617, que trata das ações promovidas para racionalização na utilização de imóveis, especialmente quanto à destinação para atendimento às necessidades de instalação dos órgãos da Administração Pública Federal.

Apesar do reconhecimento de iniciativas de otimização da utilização dos bens de uso especial da União com revisões legislativas e diversas iniciativas em curso voltadas a dar destinação a parte dos bens de uso especial, constatou-se, dentre outros aspectos, a necessidade de ampliação das diretrizes orientativas para as requisições de prédios públicos destinados aos órgãos da Administração Pública Federal, bem como para os processos de aquisição e locação quando não existir imóveis da União disponíveis.

Dentre as recomendações apresentadas pela CGU à Secretaria de Coordenação e Gestão do Patrimônio da União, destaca-se a de elaborar estudo para verificar a possibilidade de ampliação do número de diretrizes voltadas ao balizamento dos requisitos a serem exigidos dos imóveis para uso pela Administração Pública Federal, o que leva à percepção de que o ambiente regulatório transversal pode auxiliar, mas não supre a carência de instrumento estratégico de coordenação da rede, competência da SESu no exercício de 2018.

Quanto à dimensão orçamentária, a essência dos mecanismos de descentralização de recursos às IFES utilizados pelo MEC se resumem aos itens a seguir, nos aspectos voltados para a finalidade de manutenção e expansão de infraestrutura:

- Termos de Execução Descentralizada (TED) pactuados individualmente e voltados para apoio, conforme registrado pelo Ministério¹³, e

¹¹ Ofício 134/2019/CGPO/DIFES/SESU/MEC, de 31/05/2019

¹² Nesse caso a rotina adotada alcança o laudo de avaliação de imóvel, declaração de indisponibilidade de imóvel da União e realização de chamamento público, dentre outros aspectos.

¹³ Ofício 134/2019/CGPO/DIFES/SESU/MEC, de 31/05/2019.

- Cálculos para alocação da proposta orçamentária, considerando a autonomia universitária, instituídos no Decreto nº. 7.233/2010, que estabelece que na elaboração das propostas orçamentárias anuais das universidades federais, o MEC deverá observar matriz de distribuição para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital (Matriz OCC), incluídas as inversões financeiras (aquisições de bens móveis e imóveis), e os investimentos (obras). Decisões estratégicas nesse processo são tomadas no âmbito de comissão paritária formada entre o MEC e representantes das IFES.

Conforme pode ser extraído no SIMEC, as IFES contam com apoios orçamentários eventuais do MEC, sem critério sistêmico ou demanda de contrapartida, e de outros Ministérios, como o da Saúde, e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, além de possíveis emendas parlamentares.

Nesses termos, superados os macro dispositivos legais previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, que alcançam instrumentos de planejamento governamental como o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, na relação MEC e IFES estabelece-se como padrão a capacidade e responsabilidade individualizada de cada Universidade, haja vista a ausência de instituto sistêmico de contrapartida ou amortização de decisão de investimento imobiliário.

Não obstante, é de se registrar que contingenciamentos eventuais durante a execução orçamentária impactam todas as despesas discricionárias, inclusive obras. Assim, a ausência de posicionamento estratégico do MEC quando do processo decisório de escolha de expansão física das IFES, tendo como justificativa a autonomia universitária, pode ser prejudicial ao ciclo do investimento, uma vez que, quando da restrição orçamentária, o MEC precisa priorizar determinadas ações, mesmo sem ter sido parte das decisões tomadas e, sem o conhecimento da necessidade de infraestrutura de cada IFES.

Diante de um diagnóstico realizado pelo próprio MEC, uma iniciativa de gestão específica foi tomada ao final de 2017. A Coordenação Geral de Planejamento e Orçamento da Rede de IFES demonstrou à CGU uma priorização de alocação orçamentária para obras, apresentada para a rede de universidades federais, sendo elaborada, então, uma matriz com critérios objetivos que levam em consideração: (1) situação da Obra, com peso 4; (2) percentual Médio de Execução, com peso 3,5; (3) saldo a Empenhar, com peso 3,5; (4) finalidade operacional da Obra, com peso 3,5; (5) tipo de obra, com peso 3; (6) situação em relação a substituição de aluguel, com peso 2; (7) atualização de vistoria, com peso 2; e (8) vinculação de Nota de Empenho na aba Execução Orçamentária.

Dois exemplos de priorização foram apresentados a partir da matriz: um da UFMS e outro da UnB. Verifica-se nessa intervenção do MEC a focalização nas decisões já tomadas no âmbito de cada IFES, haja vista os pesos relativizados nos critérios de priorização das obras, porém sem a priorização de metas estratégicas para a composição da rede frente às demandas das políticas públicas diversas existentes no governo federal, ou seja, numa avaliação atípica aos negócios das IFES e às políticas do MEC, dadas as competências da SESu em 2018.

Por fim, em consulta a algumas Universidades, obtivemos como retorno evidências sobre a carência de mecanismos objetivos de alocação orçamentária da ampliação de receitas próprias auferidas pelas IFES, o que pode implicar numa combinação de práticas de gestão, por parte das Universidades, que vão desde valores arrecadados por outorgas de espaços físicos menores do que o referencial de mercado até à ausência de formalização contratual, tendo em vista o desalinhamento de estímulos para a busca de bons contratos. Apesar disso, a SESu informa que se coloca à disposição para tratativas, observados os prazos e requisitos para a geração da Proposta de Lei Orçamentária Anual.

3.3 Análise

Conclui-se dos elementos apresentados:

- (i) o quadro é de fragilidades disseminadas nos processos e na execução de locação, construção, reforma, aquisição e outorgas de espaços físicos, com prejuízos apurados; e
- (ii) embora a SESu tenha a competência de estabelecer uma articulação sistêmica da rede federal de educação, inclusive para a gestão dos espaços físicos das universidades federais para elevar o potencial de boa utilização de recursos públicos e de ativos da União, em termos de supervisão e alocação de recursos, essa articulação não foi observada;

A prática dos instrumentos de gestão vigentes é limitada e não acompanha a competência da Secretaria. Não se confirmou até 2018 a existência de estratégia para a rede federal, conduzida pelo MEC ou, com participação do MEC, mas somente ações pontuais de ajuda financeira e apoio a transações de expansão ou manutenção, o que demonstra falta de priorização para se dotar as estruturas existentes de capacidade de articulação esperada nos marcos legais existentes. Neste ponto, ressalta-se novamente a informação acima relatada, da ausência de estimativa da situação dos espaços físicos gerenciados pelas IFES, o que seria essencial para a tomada de decisão sobre investimentos a serem realizados.

Assumindo que no período avaliado estão postos, no mínimo, o Plano Nacional de Educação e a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e, sendo a SESu a principal *stakeholder* das IFES, não detectamos instrumentos táticos de indução individual perante eventuais objetivos coletivos das políticas nacionais de ensino e ciência, tecnologia e inovação, considerando inclusive que o marco legal vigente, que teve alterações bastante significativas em 2018, potencializa a exploração do patrimônio imobiliário, também em parceria com o setor privado.

No todo, observa-se que, dada a necessidade de parceria entre o MEC e as IFES, há assimetria de informações, o que prejudica a tomada de decisão frente à necessidade de atendimento ao principal, no caso, a sociedade, com recursos públicos sendo despendidos com aquisições e construções de obras, sem a observância de requisitos melhor adaptados para a priorização e/ou escolha, de acordo com a política pública gerenciada pelo MEC.

Em relação à transparência dos instrumentos citados que envolvem a gestão dos espaços físicos, verifica-se que há apenas a publicação dos Termos de Execução Descentralizada para obras, diluídos no universo firmado entre o MEC e as IFES para diversos temas,

inclusive de custeio. Diagnósticos sobre o assunto são esporádicos, os sistemas corporativos são dependentes de autorização de acesso para coleta de informações e há fragmentação de fontes e financiadores.

Não há evidências de mapeamento dos principais riscos fiscais envolvidos em relação às capacidades das IFES integrantes da rede em competências como engenharia, administração e financeira, e em relação ao quadro atual de obras em execução, paralisadas e ao alto quantitativo de projetos em planejamento e licitação.

Assim, em termos de governança, há predominância de esforços numa gestão de conformidade, todavia, a capacidade do MEC é baixa para mitigar os riscos de seleção adversa para as transações de apoio, fomento à expansão e repasse de recursos sobre o tema, assim como há indicativos de que o modelo atual do sistema não mitigue iniciativas de alto risco pelos gestores das Universidades Federais na tomada de decisões de início de obras e aquisições de imóveis. Este risco, em termos de valor total empenhado para as obras em execução, paralisadas e em licitação, pode gerar a necessidade de recursos que superam 1 bilhão de reais, além de aumentar a subutilização da rede federal de ensino.

Tendo em vista o impacto do tema nos recursos para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação, nos diversos níveis de ensino, e especialmente nas Universidades Federais, a situação apresentada evidencia a importância de governança e gerenciamento apropriado dos ativos e transações, diante dos compromissos assumidos pela União, os quais, todavia, são decididos, geridos e operacionalizados pela autonomia das IFES.

4. Identificação de fragilidades e oportunidades de melhorias em responsabilidades e competências da Setec no que tange ao desenvolvimento da política de EaD por meio da Rede e-Tec.

Nos anos de 2017 e 2018, a CGU realizou auditorias descentralizadas nos 41 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, Centros Federais de Educação Tecnológica e Colégio Pedro II sobre a política de EaD executada por essas instituições, especificamente quanto ao Programa Rede e-Tec, que tem como objetivo promover a educação profissional e tecnológica por meio da educação a distância.

Como produtos das auditorias, foram gerados relatórios referentes a cada uma das unidades auditadas, nos quais as equipes realizaram um panorama sobre o processo nos IF a partir da resposta às questões e subquestões de auditoria, com proposição de recomendações para mitigação de riscos e irregularidades eventualmente identificadas.

Além disso, o conjunto das auditorias possibilitou a elaboração da Nota Técnica nº. 1.394/2019/CGESUP/DS/SFC, encaminhada à Setec, que trouxe uma visão consolidada sobre os eixos avaliados com o objetivo de subsidiar a Secretaria Setec sobre a situação da política de EaD no âmbito da Rede e-Tec.

Com base neste documento, a CGU, no bojo da Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do MEC, exercício 2018, buscou avaliar de que forma a Setec atua no âmbito da Rede e-Tec por meio da verificação (i) da adequabilidade dos critérios e diretrizes

acerca das bolsas ofertadas; (ii) dos mecanismos de incentivo para compartilhamento e reaproveitamento de materiais didáticos entre os Institutos; (iii) da utilização da prestação de contas apresentada pelos Institutos para melhoria do Programa Rede e-Tec; e (iv) da contribuição, para os objetivos do Programa, advinda da supervisão realizada pela Secretaria.

Será possível observar, nos eixos a seguir, que foram identificados aspectos sistêmicos de fragilidades, inconsistências e possibilidades de melhoria capazes de reclamar a atuação da Secretaria no que tange à Rede e-Tec.

4.1 Adequabilidade dos critérios e diretrizes sobre bolsas.

Conforme previsão do art. 9º da Lei 12.513/2011, as instituições de EPT das redes públicas poderão conceder bolsas aos profissionais envolvidos nas atividades do Pronatec, desde que não haja prejuízo à carga horária regular e ao atendimento do plano de metas de cada instituição. As diretrizes para o processo seletivo e pagamento dos bolsistas da Rede e-Tec, professores, coordenadores – estão dispostas na Resolução CD/FNDE nº 36/2009 e no Manual da Rede e-Tec de 2016 – que estabelecem que a seleção dos bolsistas dar-se-á mediante processo seletivo, precedido de ampla divulgação.

Quanto à verificação de cumprimento de carga horária, as auditorias realizadas pela CGU identificaram que o principal instrumento adotado pelos IF para tal controle é o Relatório de Atividades. No entanto, essa é uma forma limitada de controle, já que a exata informação sobre as horas trabalhadas não está disponibilizada no documento, uma vez que este apenas descreve as atividades previstas e as atividades realizadas.

Outro instrumento utilizado são os relatórios de acesso (logs) no AVA. Trata-se de um instrumento também limitado, pois nesses casos, é possível visualizar apenas o horário em que o bolsista acessou os links relativos a cada atividade do curso, sem, no entanto, evidenciar o período total em que ele esteve logado. Ademais, nem todos os bolsistas precisam utilizar o AVA nas suas atividades, como, por exemplo, os tutores. E mesmo para aqueles que o fazem, não seria possível determinar a carga horária efetivamente trabalhada, uma vez que nem todas as atividades são necessariamente realizadas no ambiente.

Isso demonstra que os Institutos não dispõem de mecanismos de controle adequados e suficientes para a comprovação desse cumprimento, tanto para bolsistas servidores como para não servidores.

Outro ponto importante nessa equação acerca do controle de bolsista é a existência legal de exigência quanto à compatibilidade do cargo efetivo com a bolsa recebida, conforme prevê o § 1º do art. 9º da Lei nº. 12.513 de 2011. Com efeito, identificou-se nas auditorias, por exemplo, que os horários constantes na declaração de disponibilidade que os servidores apresentavam em decorrência de exigência do processo seletivo para a bolsa eram exatamente aqueles em que eles deveriam estar lecionando. Identificou-se, ainda, aparente compatibilidade entre a declaração e a carga horária funcional, a qual não se confirmou, contudo, com a verificação da frequência do cargo efetivo.

A incompatibilização de carga horária pode trazer prejuízo às atividades do servidor-bolsista e, conseqüentemente, aos Institutos, já que o servidor pode vir a executar as

atividades relacionadas à bolsa no horário em que deveria estar desempenhando as funções do seu cargo efetivo.

Quanto aos controles adotados pelos Institutos para fins de cumprimento de carga horária dos bolsistas e compatibilização com o cargo efetivo (no caso de servidores) a fim de mitigar o risco de o bolsista não realizar suas funções, a Setec entende que a operacionalização dos normativos relacionadas a EaD e à concessão de bolsas são suficientes para mitigar o risco de o bolsista não realizar suas funções, complementando que, com a integração das ações da Rede e-Tec ao modelo de financiamento da Bolsa-Formação, aplicaram-se as regras estabelecidas pela Resolução CD/FNDE nº 04/2012, notadamente quanto à publicidade das atividades dos bolsistas, especialmente dispostas no art. 15, §§ 3 e 4.

Outro ponto relevante ainda no assunto das bolsas é o processo seletivo. As auditorias realizadas pela CGU identificaram em algumas unidades que os processos seletivos são realizados apenas para tutores, havendo recrutamento por meio de **indicação** para as funções de coordenador-geral, coordenador de curso, coordenador de tutoria.

As unidades justificaram a contratação de bolsista por meio de indicação – no caso de bolsistas da Rede e-Tec – baseando-se no art. 7º da Resolução FNDE 18/2010 que enuncia que professores (pesquisadores e conteudistas) e coordenadores devem ser “(...) indicados pelas IPE vinculadas ao Sistema e-Tec Brasil (...)”.

Instada a pronunciar-se, a Setec informou:

“2.10. A utilização do termo “indicado” não faz prescindir da prática do processo seletivo, haja vista a legislação aplicada à autorização e concessão de bolsas, conforme o escopo da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Esse normativo abrange a observância da seleção dos beneficiários das bolsas, das responsabilidades dos respectivos sistemas de ensino, e dos critérios definidos nas diretrizes de cada programa, bem como a previsão de acesso público permanente aos critérios de seleção.

2.11. Vale esclarecer que, de acordo com a Resolução CD/FNDE nº 04/2012, mais especificamente conforme art. 15, §3, as funções de coordenador-geral e de coordenador-adjunto ficaram restritas a profissionais do quadro de servidores ativos e inativos da Rede Federal de Educação Profissional.”

De fato, em que pese haver lacunas normativas e falta de clareza dos termos trazidos pela legislação vigente, não há que se inferir a possibilidade de ausência de processo seletivo na contratação dos bolsistas devido à presença do termo “indicado” na resolução. Porém, as auditorias realizadas pela CGU identificaram um importante contingente de Institutos que não realiza processo seletivo por interpretação inadequada do termo. Assim, torna-se imprescindível a atuação da Setec junto ao FNDE na proposição de uma revisão da base normativa que orienta o processo de seleção de bolsistas, uma vez que as normas vigentes não enfatizam a exigência de processo seletivo e, em virtude da manutenção do termo “indicação”, causam ambiguidade interpretativa.

Ponderou-se ainda, junto à Setec, uma vez que, no caso da Rede e-Tec, onde há inúmeras funções a serem desempenhadas pelos bolsistas: de tutor a coordenador-geral, se, diante desse quadro e da diversidade de atribuições e responsabilidades das atividades

realizadas por cada função, seria razoável a existência de processo seletivo para todas elas. A Setec, em sua manifestação informa:

“2.12. A existência de processo seletivo está prevista nos normativos do programa e tem como fundamento a observância aos princípios de transparência, impessoalidade, publicidade, legalidade e moralidade administrativa.

2.13. No que concerne às experiências acadêmicas, há que se considerar a relevância do processo seletivo na trajetória acadêmica dos integrantes de bancas de seleção de bolsistas, haja vista o registro na Plataforma Lattes. Em busca por palavra-chave "processo seletivo Pronatec", destacamos 65 usuários que declararam ter integrado "comissão de processo seletivo Pronatec", referenciando-se em Edital Institucional de Extensão, nomenclatura da Resolução CD/FNDE nº 4/2012, em universo de 211 registros, encontrados em 01/08/2019 (SEI nº 1671779).”

Entendemos que o estabelecimento de processo seletivo é uma prática que deve ser incentivada, pois permite ampliar as possibilidades de seleção de profissionais que detenham as capacidades procuradas pela Instituição. Além disso, o processo seletivo é um instrumento colocado à disposição da administração pública para a escolha isonômica dos bolsistas, representando a efetivação dos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, de modo que ele deve ser aplicado como regra na contratação de bolsistas da Rede e-Tec. No entanto, dadas as especificidades de determinadas funções de bolsistas – principalmente as funções gerenciais de coordenador de polo, curso e tutoria – que exigem presença organizacional mais próxima aos gestores dos Institutos, seria pertinente que houvesse o aperfeiçoamento dos normativos a fim de instituir processo seletivo simplificado, contemplando os requisitos mínimos, para a escolha dos bolsistas com encargos estratégicos, possibilitando, dessa forma, maior segurança jurídica às unidades para a realização dos processos seletivos.

4.2 Mecanismos de incentivo ao compartilhamento e reaproveitamento de materiais didáticos.

De acordo com o inciso VII, art. 3º, do Decreto nº. 7.589/2011, um dos objetivos da Rede e-Tec é *“promover junto às instituições públicas de ensino o desenvolvimento de projetos de produção de materiais pedagógicos e educacionais para estudantes da educação profissional e tecnológica”*.

A produção de material didático para os cursos em EaD fica a cargo das instituições ofertantes, deve ser realizada por equipe específica e de acordo com as especificidades de cada curso, devendo, ainda, ser disponibilizada em ambiente virtual para os alunos.

Adicionalmente à produção de material didático pelas instituições, no âmbito da Rede e-Tec, há previsão de compartilhamento do material didático necessário para o processo de ensino e aprendizagem, cuja disponibilização se dá por meio do Repositório Nacional de Objetos de Aprendizagem (ProEdu), que atualmente possui cerca de 1.300 objetos educacionais com diferentes conteúdos e tipos de cursos que compõem o universo da educação profissional e tecnológica, agregados por diferentes eixos tecnológico.

A execução e a coordenação do ProEdu foram realizadas por meio da parceria entre o IFSul, o IFCE e o IFRN, com financiamento da Setec. O sistema ProEdu foi armazenado,

temporariamente, em servidor de rede sediado nas dependências do IFCE e atualmente encontra-se disponibilizado junto à Rede Nacional de Pesquisa <http://proedu.rnp.br/>, conforme Termo de Adesão nº 043/2017.

Para o desenvolvimento do Projeto, as instituições envolvidas na execução da iniciativa se organizaram e se subdividiram em estruturas funcionais. A primeira fase do projeto ocorreu entre os meses de abril e outubro do ano de 2016; e ao seu término o Repositório continha 400 objetos educacionais cadastrados, produzidos sob demanda para a rede de EPT. Já a segunda fase teve início em janeiro de 2017 e perdurou até julho de 2018, tendo como objetivo desenvolver produtos e serviços que aprimorassem a experiência do usuário do Repositório, envolvendo-o com serviços, funcionalidades e características que atendessem às demandas do ensino profissional e tecnológico. Ao final dessa fase, o Proedu continha 1.295 objetos educacionais cadastrados.

Todos os materiais didáticos produzidos com recursos da Rede e-Tec devem ser compartilhados e disponibilizados para toda a Rede, já que as instituições que o fazem com financiamento da Rede e-Tec devem encaminhá-lo à Setec para compartilhamento na rede. A instituição deve preparar um Termo de Cessão de Direitos Autorais e de texto/imagens/voz, a ser assinado pelos autores de cada material, para fins educacionais e científicos.

Instada a manifestar-se sobre a existência de um instrumento formal entre a Setec e os Institutos Federais para uso do ProEdu, a Setec limitou-se a informar: *“A Setec estimula a utilização do ProEdu, indicando sua utilização no Documento Referência para o Mediotec (SEI nº 1671770). Além disso, a Setec assinou o Termo de Adesão ao Internet Data Center - IDC da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP (SEI nº), para utilização do domínio da RNP: <http://proedu.rnp.br.>”*

O Termo de Adesão apresentado pela Setec é o “TERMO DE ADESÃO E ENTREGA DE EQUIPAMENTOS AO INTERNET DATA CENTER - IDC DA RNP, QUE ENTRE SI CELEBRAM A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - SETEC/MEC E A REDE NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA – RNP”, não configurando instrumento de formalização entre a Setec e os Institutos Federais para utilização do Repositório.

Atualmente o papel da Setec em relação ao ProEdu é apenas o de financiar os materiais produzidos pelas Instituições, não havendo uma atuação institucional da Secretaria no processo de governança do Repositório. Os materiais atualmente disponibilizados no ProEdu são validados pelas próprias instituições ofertantes que receberam os recursos.

Diante desse papel de financiador, a Setec deveria disponibilizar orientações técnicas às instituições com acesso ao ProEdu, tais como: 1) requisitos para que uma instituição tenha acesso aos materiais; 2) infraestrutura necessária; 3) catalogação dos materiais existentes; 4) suporte técnico; 5) validade dos materiais; 6) requisitos para a inserção de novos conteúdos; 7) periodicidade de atualização dos materiais, dentre outros. Isso se faz necessário em virtude de os Institutos Federais fazerem parte de uma Rede, em que os materiais precisam ser o mais uniforme possível (respeitadas as peculiaridades de cada instituição e local), bem como o fato de a própria Setec ser a responsável por tal Rede, conforme estabelece o Decreto nº 9.665/2019, art. 20, inciso V, onde compete à Secretaria, por meio da Diretoria de Articulação e Expansão de Educação Profissional e

Tecnológica “coordenar, implementar, monitorar e avaliar as iniciativas Bolsa-Formação, Brasil Profissionalizado, Rede e-Tec Brasil e Acordo de Gratuidade com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, do Pronatec e outros programas voltados ao fomento da educação profissional e tecnológica, em articulação com os setores sociais, econômicos e culturais, com vistas ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica.”.

Sobre os requisitos de elegibilidade para participação na plataforma, a Setec informa:

“As Políticas de Uso do ProEdu estão em fase de desenvolvimento, conforme Relatório Técnico elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído para produção, validação e compartilhamento de materiais para EPT. Nesse sentido, está em discussão, no âmbito da SETEC, um conjunto de medidas voltadas à definição de parâmetros para a governança do Proedu, sobretudo no que se refere à alimentação da plataforma.”

A utilização do ProEdu de forma descoordenada, inclusive pela não atuação da Setec no processo de governança do Repositório, possibilita a validação e o compartilhamento de materiais didáticos pelas instituições ofertantes em desacordo com as diretrizes da Rede e-Tec e a sua não utilização ocasiona alguns impactos, tanto aos Institutos quanto aos alunos, a saber: 1) ausência de padronização de material, já que, diante da não utilização da plataforma, cada Instituto produz do seu jeito; 2) desperdício de recursos públicos com o pagamento de bolsas de professor-conteudista para a produção de materiais que já podem estar disponíveis no Repositório; 3) demora na disponibilização de um curso em virtude do tempo necessário para elaboração e produção do material, o que poderia ser evitado no caso de utilização de materiais já presentes na plataforma.

4.3 Utilização da prestação de contas para melhoria do Programa.

No âmbito da Rede e-Tec, a prestação de contas à Setec ocorre por meio da apresentação do Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO), via Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC). Trata-se de documento em que deve constar a descrição das principais ações desenvolvidas e em desenvolvimento, com vistas a informar à Setec como os recursos foram efetivamente aplicados para a consecução dos objetivos pactuados e deverá ser encaminhado em até 60 dias do término do prazo de vigência estabelecido no TED.

Demandada sobre a situação das prestações de contas dos TED relacionados à Rede e-Tec nos últimos dois anos, a Setec informou que foram formalizados 36 TED. Desse total, oito encontravam-se em análise pela Secretaria, dentre os quais há dois TED finalizados em dezembro de 2017; dois em agosto e dois em dezembro de 2018; e um em março e um em junho de 2019. Não foi possível identificar quando os RCO foram entregues à Setec, já que nas informações apresentadas à CGU não constavam as referidas datas, no entanto, nota-se que há um estoque de Relatórios em análise pela Secretaria há quase dois anos, o que demonstra haver pouca utilidade da prestação de contas nesses moldes para a supervisão da Setec sobre o Programa, ou seja, a prestação de contas não alimenta adequadamente o monitoramento da Rede e-Tec.

Além disso, 23 TED encontravam-se na situação “em execução”, no entanto, todos eles já estavam com a vigência expirada (alguns desde dezembro de 2017); um encerrou o

fluxo de comprovação no SIAFI; um está em fase de aprovação pela concedente; e três estão com RCO em diligência.

O diagnóstico apresentado pela Setec guarda consonância com o resultado das auditorias realizadas pela CGU, notadamente quanto à verificação da tempestividade no encaminhamento dos RCO, onde identificou-se que em 17 Institutos Federais analisados, 11 (65%) não encaminharam o Relatório dentro do prazo legal em virtude de ausência de controles administrativos capazes de alertar os responsáveis pela gestão TED, tanto com relação à finalização dos prazos quanto para a necessidade de anuência para o envio.

Quanto à existência de informações mínimas existentes no RCO, inicialmente, a Portaria MEC nº. 549 de 2013, que tratava sobre critérios e procedimentos para a formalização de descentralização de recursos no âmbito do ministério, trazia no seu anexo um modelo de RCO que continha informações de identificação da unidade, do objeto do TED e do crédito orçamentário recebido. Todavia, o normativo foi revogado pela Portaria nº. 1.529 de 2014, que não trouxe modelo de RCO em seus anexos.

Entretanto, conforme demonstrado pela Setec, hoje o preenchimento dos RCO referentes aos TED obedecem a fluxo específico constante no módulo SPO-TED do SIMEC, o qual já traz o modelo de informações que eram solicitadas para envio por meio de formulário em papel, nos termos da Portaria SE/MEC nº 549/2013, com demanda por informações específicas acerca dos "Dados do Objeto da Descentralização do Crédito" e "Detalhamento do Crédito Orçamentário Recebido", suprimindo assim a necessidade de um modelo instituído em norma e reduzindo o nível de burocracia em virtude de tornar o processo mais ágil caso a Setec entenda ser relevante suprimir ou adicionar informações, pois isso será realizado diretamente no sistema, sem necessidade de aguardar retificação da Portaria.

Foi solicitado à Setec informar sobre as melhorias no Programa advindas das informações provenientes dos RCO. Em resposta, a Secretaria informa:

“2.21. Os dados dos Relatórios de Cumprimento do Objeto não permitem avaliar a política de EaD, uma vez que se referem a informações de execução financeira, compreendendo o número de vagas propostas, bem como o cálculo do valor máximo a ser descentralizado, e a indicação da execução do objeto. Os resultados possíveis desse relatório são: a) cumprimento total do objeto, b) cumprimento parcial do objeto ou c) não cumprimento do objeto.

2.22. A avaliação da política educacional, que inclui a EaD, está prevista no Art. 5º da Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Este artigo remete ao Inep a responsabilidade pelo acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e define suas instâncias de monitoramento contínuo e de avaliação. As instâncias são constituídas por: a) Inep, que é responsável pela produção e publicação de estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas, a cada dois anos; b) o Ministério da Educação; c) a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; d) a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; e) o Conselho Nacional de Educação e f) o Fórum Nacional de Educação. A Setec participa do processo de avaliação por meio das Reuniões Técnicas junto ao Inep.”

Os dados trazidos nos RCO, segundo a Secretaria, não auxiliam a Setec na avaliação da política de EaD, dado o caráter meramente informativo do documento sobre execução física e financeira. De fato, o Relatório da forma que é apresentado não permite fazer uma avaliação qualitativa e efetiva da Rede e-Tec, entretanto as informações nele presentes, como aquelas sobre cumprimento total ou parcial ou não cumprimento do objeto, já seriam insumos para a avaliação da Setec quanto à execução do Programa. Por exemplo, seria possível saber se o não cumprimento do objeto está concentrado em alguma região ou tipo de instituição. Assim, as informações serviriam como indicativo de problemas ou inadequações na execução do Programa.

No que tange à justificativa da Setec de que a avaliação da política educacional, que inclui, na visão da Secretaria, a EaD é de responsabilidade do INEP, e importante esclarecer que a Lei nº. 13.005 de 2014, que trata do PNE, não se refere à competência da Setec em monitorar as políticas e programas de sua responsabilidade. No caso da Rede e-Tec, o Decreto nº 9.665/2019, em seu art. 20, inciso V, determina que compete à Setec, por meio da Diretoria de Articulação e Expansão de Educação Profissional e Tecnológica “coordenar, implementar, monitorar e avaliar as iniciativas Bolsa-Formação, Brasil Profissionalizado, Rede e-Tec e Acordo de Gratuidade com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, do Pronatec e outros programas voltados ao fomento da educação profissional e tecnológica, em articulação com os setores sociais, econômicos e culturais, com vistas ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica.”.

Portanto, a avaliação a ser executada pela Setec sobre a Rede e-Tec é aquela que deve estabelecer um panorama geral sobre o Programa, identificando fragilidades e pontos de aprimoramento na execução da política.

4.4 Supervisão da Rede e-Tec por parte da Setec.

A Setec é a coordenadora nacional da política de EPT do país e sua atribuição é formular, implementar, monitorar, avaliar e induzir políticas, programas e ações. A Rede e-Tec constitui uma das iniciativas estratégicas da Setec, incorporada ao Pronatec para potencializar a interiorização e a democratização da oferta de cursos da EPT, cabendo ao MEC a assistência financeira na elaboração dos cursos, assim como a coordenação, o monitoramento e a avaliação das ações desenvolvidas.

O Decreto nº. 7.589, de 26/10/2011, que institui a Rede e-Tec, estabelece, no art. 6º, que compete ao MEC “o acompanhamento, a supervisão e a avaliação das atividades da Rede e-Tec Brasil”.

Já o Decreto nº 9.665/2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, em seu art. 20, inciso V, determina que compete à Setec, por meio da Diretoria de Articulação e Expansão de Educação Profissional e Tecnológica “coordenar, implementar, monitorar e avaliar as iniciativas Bolsa-Formação, Brasil Profissionalizado, Rede e-Tec Brasil e Acordo de Gratuidade com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, do Pronatec e outros programas voltados ao fomento da educação profissional e tecnológica, em articulação com os setores

sociais, econômicos e culturais, com vistas ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica.”

Com o objetivo de avaliar a metodologia adotada pela Setec para supervisionar o atingimento dos objetivos da Rede e-Tec, avaliaram-se (i) os mecanismos adotados para avaliação dos resultados do Programa, como critérios e indicadores; (ii) a periodicidade do monitoramento; e (iii) os resultados para o Programa advindos dessa supervisão.

Solicitou-se à Setec descrever os critérios e respectivos indicadores adotados para realizar a supervisão da Rede e-Tec e informar sobre a periodicidade com que o monitoramento dos resultados é realizado. Em resposta, a Secretaria informa:

*“O **SISTEC** possui uma **ampla base capaz de fornecer dados** sobre a situação das matrículas dos alunos (como confirmações, cancelamentos, evasões, reprovações e trancamentos), bem como a previsão conclusão dos cursos. A partir dessas informações, a **SETEC** tem condições de **dimensionar o valor financeiro** do projeto em relação às vagas pactuadas e às matrículas realizadas a partir da autorização de nova parcela de descentralização de recursos. A extração semestral de dados subsidia, portanto, a motivação técnica para tal repasse.*

*Além de orientar o valor a ser repassado às instituições ofertantes, esses números permitem a análise do **desempenho das instituições e do programa “Rede e-Tec”** como um todo. Nesse sentido, tal base de dados propicia subsídios para o acompanhamento do programa, uma vez que possibilita a utilização de dados para verificação da **execução da Rede e-Tec**.*

*Cabe acrescentar também que, justamente com vistas a viabilizar a emissão de **relatórios gerenciais que já contenham indicadores mais robustos**, a **SETEC** está desenvolvendo ação de aprimoramento do sistema, por meio do projeto denominado **Sistec 2.0**.”*

Em complemento, a Setec apresenta a consolidação do conjunto de dados da iniciativa do Pronatec, incluindo a Rede e-Tec Brasil, a partir da extração realizada diretamente na base de dados do SISTEC, estruturado na ferramenta *Tableau Public*, no link <https://public.tableau.com/profile/setec#!/vizhome/PainelPronatec/Pronatec>.

O SISTEC, instituído pela Resolução CNE/CEB nº. 03/2009 e cujas normas de funcionamento foram estabelecidas pela Portaria MEC nº. 400/2016, é um sistema eletrônico que tem como objetivo promover mecanismos de registro e controle dos dados da educação profissional e tecnológica do país. A Setec é o órgão gestor do sistema, e a DTI é o órgão técnico, conforme dispõe o art. 5º da Portaria MEC nº. 400/2016.

Tendo em vista que os dados que a Setec utiliza para supervisão da Rede e-Tec advém do SISTEC, é importante destacar que, em auditoria realizada pela CGU sobre a gestão dos indicadores de desempenho da Rede Federal no âmbito da Secretaria, abrangendo a metodologia de apuração, cálculo e divulgação dos resultados dos indicadores, desde o exercício de 2005, concluiu-se que os dados contidos na base de dados do SISTEC não apresentavam nível satisfatório de confiabilidade. Identificou-se que a metodologia utilizada no processo de apuração dos resultados dos indicadores de gestão da Rede Federal não garantia a fidedignidade dos resultados obtidos, dada a sistemática de coleta, processamento, validação e análise dos dados adotada ao longo dos anos não garantir

a correta apuração dos resultados, uma vez que resultava da utilização de um sistema de informações deficiente e inadequado, o SISTEC, o que prejudicava o planejamento e a avaliação das políticas públicas acerca da educação profissional e tecnológica devido à incerteza na mensuração correta do desempenho da Rede Federal.

Naquela ocasião, foi emitida uma recomendação para a Setec no sentido de “Concluir estudo em 180 dias contendo diagnóstico dos problemas identificados no SISTEC que prejudicam o processo de apuração dos dados utilizados para cálculo dos indicadores, e encaminhar à DTI para providências.”

A Setec, acerca do cumprimento dessa recomendação, informou o que segue:

“Quanto ao diagnóstico dos problemas identificados no SISTEC, vale esclarecer que, ao longo de quase uma década, o SISTEC cresceu não apenas no que se refere ao número de usuários, instituições participantes e registros, mas também na diversidade de ações, programas e funcionalidades. Sua operacionalização e gestão tornaram-se, conseqüentemente, muito mais complexas, exigindo que os poucos Servidores da Secretaria realizem e acompanhem uma multiplicidade de ações no Sistema, seja no que diz respeito às ações de regulação, supervisão e avaliação da EPT, seja na operacionalização e no acompanhamento direto de programas e projetos, tais como o Pronatec Bolsa-Formação, Rede E-Tec, Mediotec, dentre outros.

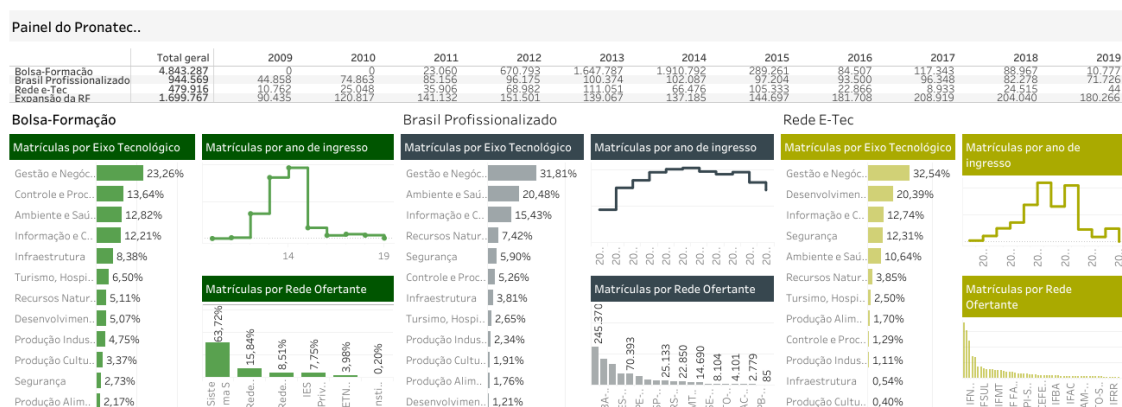
Nesse contexto, a SETEC tem trabalhado na proposta de criação de uma Comissão Gestora Permanente do SISTEC. Assim, as equipes desta Secretaria poderão, de modo mais estruturado, empreender um modelo de gestão compartilhada para o referido sistema. Ressalta-se que a operacionalização desse modelo permitirá a realização do diagnóstico dos problemas e o estabelecimento de uma estratégia conjunta de priorização das demandas de desenvolvimento e de atualização no sistema. Nesse sentido, solicita-se a ampliação do prazo para atendimento desta recomendação.”

A recomendação permanece em monitoramento.

Ressalta-se a importância do SISTEC no contexto da educação profissional e tecnológica, tendo em vista que esse sistema constitui a base de dados acadêmicos oficial (matrículas, ciclo de matrícula, cursos, etc.) da Rede Federal, permitindo, a partir desses dados, a geração de diversos indicadores educacionais, os quais têm se tornado uma importante ferramenta para a construção/melhoria de políticas públicas, e que falhas no gerenciamento desse sistema levam à falta de confiabilidade e integridade dos dados gerados.

Em consulta ao [link](#) com a consolidação de dados organizada na ferramenta *Tableau Public*, este apresenta as informações de quatro iniciativas que integram as ações do Pronatec: Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; Programa Brasil Profissionalizado; Rede e-Tec Brasil; e Bolsa-Formação, conforme figura a seguir:

Figura: Painel de dados das iniciativas do Pronatec



Fonte: <https://public.tableau.com/profile/setec#!/vizhome/PainelPronatec/Pronatec>

A partir de simulações dos dados, conforme demonstrado abaixo, é possível obter, dentre outros resultados, um panorama geral ou por exercício, a partir de 2008, de dados numéricos e percentuais sobre a situação de matrícula da Rede e-Tec, destacando-se aquelas “abandonadas”, “concluídas”, “em curso”, “desligada”, “integralizada”, “reprovada” e “transferência externa”. Os dados por si só permitem uma análise rápida, conforme informado pela Secretaria, sobre o desempenho das instituições e da execução do Programa.

Figura: Informações sobre matrículas no âmbito da Rede e-Tec

Matrículas com Financiamento da Rede e-Tec (Dados do Sistec de 06.set.19)				480.767			
Instituições				Sistemas de Ensino			
Estadual / Distrital	PE-SEDUC	71.170	14,8%	Estadual / Distrital	100.268	20,9%	
	MA-UEMA	9.740	2,0%	Federal	380.499	79,1%	
	PI-SEDUC	5.261	1,1%	Ano de Ingresso			
	SE-SEDUC	2.778	0,6%	2008	2.144	0,4%	
	MS-SEDUC	2.464	0,5%	2009	10.762	2,2%	
	AM-CETAM	2.137	0,4%	2010	25.048	5,2%	
	DF-SEDUC	2.051	0,4%	2011	35.906	7,5%	
	TO-SEDUC	1.816	0,4%	2012	68.982	14,3%	
	GO-SED	1.698	0,4%	2013	110.336	22,9%	
	AC-DOM-MOACIR (IEPEC)	622	0,1%	2014	65.940	13,7%	
Federal	CE-SEDUC	302	0,1%	2015	105.291	21,9%	
	MG-UNIMONTES	229	0,0%	2016	22.866	4,8%	
	IFRR	61.509	12,8%	2017	8.933	1,9%	
	IFRNMG	47.707	9,9%	2018	24.515	5,1%	
	IFSUDEMNAS	27.555	5,7%	Situação de Matrícula			
	IF GOIÂNIO	26.578	5,5%	ABANDONO	167.496	34,8%	
	IF SUDESTE MG	14.600	3,0%	CONCLUÍDA	162.077	33,7%	
	IFPI	14.550	3,0%	EM_CURSO	97.252	20,2%	
	IFSP	12.222	2,5%	DESLEGADO	46.821	9,7%	
	IFRO	11.561	2,4%	INTEGRALIZADA	4.752	1,0%	
	IFRN	11.198	2,3%	REPROVADA	1.419	0,3%	
	IFMS	10.425	2,2%				
	IFMT	9.822	2,0%				
				Cursos por Eixo Tecnológico			
				Gestão e Negócios	156.462	32,5%	Sistema Ensino Tudo
				Desenvolvimento Educacional e Social	98.013	20,4%	UF Tudo
				Informação e Comunicação	61.249	12,7%	Sigla da Instituição Tudo
				Segurança	59.165	12,3%	Ano de Ingresso Tudo
				Ambiente e Saúde	51.135	10,6%	Eixo Tecnológico Tudo
				Recursos Naturais	18.496	3,8%	DS Eixo Tecnológico Tudo
				Turismo, Hospitalidade e Lazer	12.003	2,5%	Curso Tudo
				Produção Alimentícia	8.196	1,7%	Tipo Curso Tudo
				Controle e Processos Industriais	6.180	1,3%	
				Produção Industrial	5.334	1,1%	
				Infraestrutura	2.605	0,5%	
				Produção Cultural e Design	1.929	0,4%	

Fonte: <https://public.tableau.com/profile/setec#!/vizhome/PainelPronatec/Pronatec>

Entretanto, os dados apresentados não são suficientes para o monitoramento, supervisão e avaliação do programa, pois se referem a dados quantitativos sobre o acesso, com foco em matrículas. Os dados não tratam da mensuração de aspectos qualitativos relacionados à permanência, aprendizagem e êxito do aluno, e não tratam da avaliação quanto à eficiência, eficácia e efetividade da Rede e-Tec.

Destaca-se que, em definição apresentada pelo INEP em seu portal (aba Dados Abertos/Indicadores Educacionais), os indicadores educacionais atribuem valor estatístico à

qualidade de ensino, sendo úteis para o monitoramento do sistema educacional, considerando o acesso, a permanência e a aprendizagem dos alunos, como exemplo: empregabilidade, gasto corrente por aluno, índice de eficiência por eixo tecnológico, entre outros.

Indicadores de gestão agem como instrumentos de medição que fornecem informações sobre o resultado da execução da política/estratégia, comunicando o alcance das metas (sendo adequado, portanto, que todos os indicadores tenham metas) e sinalizando a necessidade de ações corretivas. A avaliação da Rede e-Tec Brasil por meio de indicadores de gestão tem o objetivo de propiciar à Setec uma métrica adicional para análise de sua eficiência, auxiliando na atuação da secretaria em sua responsabilidade como coordenadora nacional da política de EPT, na qual está inserida a Rede e-Tec.

Mais importante que ter dados para supervisão é a adoção de um padrão de periodicidade para análise desses dados. Isso porque é inócuo dispor de dados que não serão analisados tempestivamente e com frequência razoável à medida que a execução de determinada política pública ocorra, com o objetivo de identificar possibilidade de intervenção e melhorias. Nesse sentido, restou evidenciado que a Setec não possui periodicidade na análise das informações presentes na ferramenta *Tableau Public*.

Além disso, a Secretaria não adota a supervisão, que até o momento era inexistente, para melhorias no âmbito do Programa, o que, consequentemente, não dota a alta administração do MEC de clareza estratégica quanto à efetividade do Programa para a educação profissional e tecnológica.

Portanto, dada a manifestação da Setec, observa-se que não há um sistema que auxilie a Secretaria no diagnóstico e na indicação de necessidades de controle e de correções de rumos no Programa, verificando-se que a supervisão e avaliação da Setec quanto a efetividade da Rede e-Tec se apresentam insuficientes.

RECOMENDAÇÕES

1 – Avaliar a focalização da política por Instituição Federal de Ensino que recebe recursos para o PNAES, considerando os indicativos apresentados para os casos demonstrados pela CGU, o cruzamento com bases de dados, as diferenças de enquadramento normativo do grupo familiar, e as tipologias de alocação de recursos ou benefícios.

Achado nº 2

2 - Instituir política e sua governança visando: (a) fixar as linhas de apoio institucional da SESu/MEC às demandas das Universidades Federais por recursos orçamentários para construções, ampliações, reformas e aquisições de bens, condicionadas a contrapartidas estabelecidas como amortização da transferência estabelecida, redução de infraestrutura instalada, ampliação de eficiência finalística, integração com iniciativa privada, participação em políticas da Secretaria ou do MEC, dentre outras, desde que legitimamente ancoradas, e com o objetivo de sustentabilidade dos recursos da rede, de equilíbrio do impacto fiscal produzido, de ampliação da qualidade e de busca de equidade no Sistema Federal de Ensino Superior; (b) estabelecer sistemática de reconhecimento e tratamento das Instituições em relação ao cumprimento dos acordos estabelecidos e a capacidade de honrá-los.

Achado nº 3

3 - Fomentar a transparência: (a) proporcionando, de forma simples, aos cidadãos interessados, o acesso aos SIMEC Módulo Obras e, se possível, publicando boletins sobre os dados que o sistema tem capacidade de fornecer; (b) estimulando a apresentação pelas Instituições da posição de seu patrimônio imobiliário, tanto no que se refere aos usos e potencialidades para os negócios universitários de graduação, pós-graduação, ciência, tecnologia, inovação, empreendedorismo, cultura, dentre outros;

Achado nº 3

4 - Articular junto ao FNDE a revisão dos normativos alusivos à seleção de bolsistas de EaD executada pelos Institutos Federais a fim de, sem prejuízo à garantia da impessoalidade e publicidade dos certames, eliminar interpretação dúbia com a menção de "indicação" de bolsistas sem a participação em processo de seleção.

Achado nº 4

5 - Formalizar a política de compartilhamento e reaproveitamento de materiais didáticos no âmbito da Setec, por meio da criação de termo de adesão a ser firmado com as instituições usuárias do ProEdu; elaboração de normativos contendo os objetivos, responsabilidades e competências dos atores envolvidos; e criação de fluxos de processos e instrumentos de controle.

Achado nº 4

CONCLUSÃO

Os resultados apresentam informações sobre gestão de negócios e políticas de três Secretarias finalísticas do Ministério da Educação em 2018, no caso a Secretaria de Regulação da Educação Superior – SERES, a Secretaria de Educação Superior – SESu, e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC.

Os achados da auditoria, especificamente sobre o PNAES e sobre o EaD por meio da Rede e-Tec, políticas altamente descentralizadas, apresentam cenários díspares. Por um lado, o PNAES, uma política com normatização bastante superficial, carece de instrumental sobre um dos principais riscos envolvidos com a teoria de sua proposta, que é o de não focalização, considerando sua função assistencial. No caso Ead da Rede e-Tec, os esforços de estabelecimento de normas voltadas a regulação de insumos e processos dotou a política de instrumental que não teve utilização efetiva. Os gestores das duas políticas, sob novos paradigmas de governança e de governo vigentes em 2019, apresentaram expectativas de redesenho e de busca de melhor alocação de recursos.

A avaliação sobre providências para o atendimento de recomendações da CGU sobre o processo de Certificação de Entidades Benéficas da Assistência Social evidenciou a dependência de sistema de informação para resolução de suas carências de capacidade de monitoramento da oferta de bolsas pelas entidades, além do fomento à transparência.

Quanto à atuação dos gestores do MEC no tocante ao diagnóstico de fragilidades de planejamento das Universidades Federais sobre gestão e uso de espaços físicos, verificou-se uma atuação distante das competências previstas para a Secretaria responsável, razão pela qual recomendou-se fixação de estratégias e mecanismos de coordenação da rede federal por meio de critérios para alocação de recursos de apoio a investimentos.

Os achados evidenciam que os modelos institucionalizados nas políticas do Ministério, vigentes em 2018, impõem fortemente obrigações centralizadas de monitoramento e avaliação às estruturas administrativas das Secretarias, historicamente carentes de quadro de recursos humanos, todavia, as capacidades necessárias para isso, em termos de insumos informacionais, ferramental normativo e de intervenções, além de referencial estratégico, continuavam em construção ou ainda em desenho no período avaliado.

O quadro geral demonstra os riscos que a Administração corre com a implementação de políticas desvinculadas, no momento de seu desenho, do pensamento e modelagem das estratégias de monitoramento e avaliação, com potencial impacto nos objetivos propostos e na boa aplicação de recursos públicos.

ANEXOS

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

Achado nº 2 - Não efetividade das providências da SESu no atendimento de recomendações da CGU, destinadas ao aperfeiçoamento do PNAES; manutenção de limitado padrão de supervisão devido à capacidade limitada de monitoramento da política pela SESu.

Manifestação da Unidade Examinada

A manifestação da SESu ao achado do PNAES, foi apresentada por meio da Nota Técnica nº 1180/2019/CGPES/DIPES/SESU/SESU, de 23/10/2019, e se debruçou sobre os seguintes assuntos, no tocante ao atendimento de recomendações anteriores da CGU, os quais dividimos nas seguintes alíneas a seguir:

a) Implementação de mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES: Informa que *“a Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior conseguiu que todas as 63 Universidades Federais respondessem os dados solicitados referentes aos exercícios de 2016 e 2017. Esses dados já estão tabulados para emissão de relatórios avaliativos. Em relação aos dados solicitados referentes ao exercício de 2018, até o momento, 45, ou seja (71%) das Universidades encaminharam as planilhas que estão em fase de análises de consistências para tabulação”*.

b) Observância das áreas de assistência definidas no Decreto nº 7.234/2010: A SESu apresentou dois quadros: O primeiro traz os quantitativos totais de beneficiários por área de assistência; e o segundo traz a distribuição dos recursos também por área de assistência. Cabe ressaltar que os dois quadros se tratam de uma consolidação de informações que foram fornecidas pelas próprias Universidades.

c) Inclusão do corpo discente na definição das áreas prioritárias; Adequação do processo de seleção e divulgação dos resultados; normatizações internas: A SESu informa que encaminhou às IFES o Ofício-Circular nº 16/2019 contendo orientações a serem seguidas pelos Reitores e Pró-Reitores de Assistência Estudantil, e que tal feito demonstra, por ora, *“a atuação desta Secretaria no acompanhamento e orientação às IFES no que se refere às impropriedades identificadas pela CGU, bem como às ações que devem ser observadas pelos responsáveis pelo PNAES no âmbito das IFES”*. Ocorre, no entanto, que tal expediente não veio anexado à resposta, motivo pelo qual não se pode avaliar em que medida o mesmo busca atacar a questão apontada pela CGU.

d) Indicadores a respeito da elegibilidade dos beneficiários: Foi apresentado quadro informando os quantitativos de alunos distribuídos por faixa de renda (sendo que aproximadamente 40% dos alunos informaram renda nos anos de 2016 e 2017), bem como o percentual de alunos egressos de escolas públicas, o qual ficou em torno de 70% para os dois anos. Uma medida adicional que a SESu informa estar adotando é a *“realização de uma prova de conceito com a DataPrev, por meio do mapeamento do perfil de renda*

dos beneficiários e seus respectivos grupos familiares, a ser realizado por meio de batimento via CPF com assinatura de termo de confidencialidade que preza pelo sigilo dos dados, utilizando as informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, disponíveis com aquela empresa pública”. Segundo a SESu, tal medida possibilitará a criação de indicadores e ferramentas de monitoramento e avaliação, cujos dados resultantes serão “estratégicos” e “capazes de atender em definitivo as constatações correspondentes que motivaram as recomendações”.

e) Revisão normativa do Programa: A SESu informou que *“inobstante as dificuldades encontradas para atender esse ponto de forma mais célere, a Secretaria vem amadurecendo a redação de normativo que contemple a fusão do PNAES, com o Programa de Bolsa Permanência, entretanto, ainda não é possível apresentar dados concretos a respeito”.*

f) Obrigatoriedade de utilização do Cadastro Único: A SESu se manifestou dizendo que *“após as tratativas iniciais com a área técnica do Ministério da Cidadania, e como já mencionado, vem debatendo internamente a revisão dos normativos desses Programas, com a possibilidade de fusão do PNAES com o PBP, incluindo como exigência, a título de condição de elegibilidade ao programa de assistência estudantil, do cadastramento do potencial beneficiário no CadÚnico em formato que atenda as condições para esse acesso”.*

g) Definição de instrumentos de monitoramento do Programa e de regras de publicação/transparência: A SESu informou que *“está em avançadas tratativas com a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da CGU para disponibilizar, no portal da transparência do governo federal, acesso público dos dados relacionados às despesas do PNAES”.*

Relata que “a ideia inicial é que os dados relacionados às despesas do PNAES estejam disponibilizados no painel do portal da transparência para consulta na lista de programas de governo. As áreas técnicas da SESu e da SPO deste Ministério, estão definindo a forma de identificação dos gastos com o PNAES dentro da Ação correspondente”.

Sobre os instrumentos de monitoramento do Programa, a SESu destaca que está em discussão “a criação de um sistema padronizado, contemplando um conjunto de variáveis de interesse, para que as instituições possam alimentar em tempo real e o MEC proceder com a gestão das informações integradas e emissão de relatórios dinâmicos para avaliações de indicadores de insumos, processos, resultados e impactos”.

Análise da Equipe de Auditoria

Apresenta-se, a seguir, a opinião da equipe de auditoria acerca dos aspectos levantados na manifestação apresentada pela SESu/MEC em relação ao achado.

a) Implementação de mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES

O levantamento realizado pela Secretaria dá subsídios a diagnóstico pontual, todavia, quando se fala em “implementação de mecanismos de acompanhamento e avaliação”,

ressalvado o reconhecimento das providências pontuais tomadas, se pressupõe a existência mecanismo institucionalizado, periódico e, sobretudo, informatizado dada a execução descentralizada da Política. Dito isso, fica evidente a importância da implantação de “ferramenta informatizada de captação de dados referentes ao PNAES”, proposta pela SESu por meio da Nota Técnica nº 470/2018.

b) Observância das áreas de assistência definidas no Decreto nº 7.234/2010

No que diz respeito aos quantitativos totais de beneficiários por área, pode-se inferir que se tratam de informações que as Universidades buscaram diretamente de seus controles e sistemáticas de cadastro de beneficiários, sendo esse último objeto de críticas neste relatório (sobretudo pela forma manual de alimentação dos dados e pela considerável existência de cadastros mantidos ainda em meio físico).

Os quadros apresentados são declarações das próprias IFES em relação às áreas de assistência definidas no Decreto do PNAES. Reforçamos que via cruzamento de dados com informações disponíveis de sistemas corporativos da União, apontamos a existência de 28% de benefícios pagos a áreas não enquadradas no Decreto do PNAES (a título de Auxílio Permanência e Auxílio Emergencial) e, ainda, 17% de beneficiários para os quais não foi possível determinar a área atendida, principalmente pela inexistência de tal informação nas bases das Universidades.

c) Inclusão do corpo discente na definição das áreas prioritárias; Adequação do processo de seleção e divulgação dos resultados; normatizações internas

É positiva a iniciativa declarada pela Secretaria pelo envio de expediente às Universidades com conteúdo orientativo. Todavia, as deficiências apontadas são críticas para uma boa governança da política pelas instituições, razão pela qual, recomenda-se considerá-las como variáveis de risco para modelos de monitoramento e avaliação da SESu para revisão de critérios de alocação orçamentária.

d) Indicadores a respeito da elegibilidade dos beneficiários

A informação apresentada traz dado interessante (o qual já ficou evidenciado nos cruzamentos realizados neste trabalho), que é o fato de haver informações de renda para somente 40% dos alunos beneficiários do PNAES. O que vem corroborar o fato de que o controle, por parte do conjunto das IFES, sobre o cadastro – mormente sobre aspectos fundamentais de elegibilidade – é deficiente.

No que diz respeito aos “indicadores sobre a elegibilidade dos beneficiários”, trata-se de implementação de mecanismos de monitoramento que merece ser priorizada pela Secretaria, incluindo rotinas de auditoria de dados proposta na recomendação 1 do Relatório Consolidado de Auditoria do PNAES. Em última análise, a adoção do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal melhora sensivelmente a possibilidade de acompanhamento sistemático da elegibilidade dos beneficiários do PNAES. Ocorre, no entanto, que tal adoção não tem expectativa de implementação de médio prazo, conforme se verifica na alínea “f” a seguir.

A realização da mencionada “prova conceito” com a DataPrev carece de acompanhamento quanto à sua efetividade. Rotinas com esse propósito são essenciais para boa focalização de políticas de auxílios a pessoas físicas. A SESu não deu maiores detalhes de como e quando será feito tal procedimento, bem como a periodicidade; também não

explicou que “indicadores” e que “ferramentas de monitoramento” seriam resultantes dessa “prova conceito”, de modo que se possa ter uma noção da sua utilidade para o atendimento desse aspecto específico da recomendação (monitoramento e avaliação da elegibilidade dos beneficiários do PNAES). Desse modo, é necessário que a SESu apresente, de maneira mais objetiva, a previsão de realização da prova de conceito, os produtos esperados, bem como a previsão de apresentação/publicação desses produtos.

Por fim, a exemplo do que foi discorrido na alínea “a” acima, a implantação de “ferramenta informatizada de captação de dados referentes ao PNAES”, proposta pela SESu por meio da Nota Técnica nº 470/2018, deve ser concretizada de modo a servir como importante meio de monitoramento da elegibilidade dos beneficiários.

e) Revisão normativa do Programa

Embora informe que a revisão normativa do PNAES está em processo de amadurecimento, a SESu não forneceu evidências do processo empreendido (por exemplo, reuniões, audiências, estudos realizados), de tal forma que se pode inferir que não há, ainda, avanços significativos nesse sentido. Por outro lado, a SESu menciona a “redação de normativo que contemple a fusão do PNAES com o Programa de Bolsa Permanência”; nesse contexto, vale lembrar que a recomendação 2 do Relatório Consolidado do PNAES, é mais ampla e ataca pontos além da simples fusão aludida, os quais transcrevemos:

Recomendação 2: Revisar normatização do PNAES contemplando as medidas necessárias para: a) realizar as alocações orçamentárias e financeiras de recursos para o PNAES considerando os ditames do Decreto nº 7.234/2010 e os resultados das avaliações realizadas sobre a execução da Política nas IFES; b) prever a obrigatoriedade de que as IFES incluam todos os potenciais beneficiários do PNAES no Cadastro Único dos Programas Sociais; c) estabelecer os instrumentos e mecanismos de monitoramento da política; e d) definir regra de publicação no sítio da IFES dos atos relacionados ao PNAES, tais como edital, seleção, lista de requerentes e lista de beneficiados, dentre outros aspectos atinentes à transparência do processo.

Assim, é fundamental que a SESu – ao realizar a revisão normativa do PNAES – não perca o foco do que está proposto na recomendação, sem prejuízo dos demais aspectos que a Secretaria entenda positivos e agregadores à boa gestão e supervisão do Programa (a exemplo da fusão do PNAES com o PBP). Finalmente, é de importância fundamental que a revisão normativa do PNAES seja viabilizada o mais brevemente possível, de modo até mesmo a destravar o atendimento de outros pontos aqui considerados essenciais.

f) Obrigatoriedade de utilização do Cadastro Único

As tratativas iniciais realizadas com o Ministério da Cidadania são já conhecidas, como se demonstra no respectivo achado deste Relatório. Porém, a exemplo da pretendida revisão normativa, não foram apresentadas evidências (nem os produtos parciais) dos debates que estariam sendo realizados no âmbito da SESu. Outrossim, fica claro que a adoção do Cadastro Único caminha juntamente com a necessidade de revisão normativa do PNAES.

g) Definição de instrumentos de monitoramento do Programa e de regras de publicação/transparência

A informação acerca das tratativas realizadas com a STPC/CGU já foi apresentada em manifestação anterior, e já é mencionada no achado. Transcrevemos a seguir a manifestação apresentada nesse sentido pela SESu em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201900678-04:

“Sobre o assunto, informamos que iniciamos tratativas com a Diretoria de Transparência e Controle Social, da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, da Controladoria-Geral da União, visando a disponibilização dos dados de execução do PNAES no Portal da Transparência do Governo Federal. Para tanto, foram realizadas duas reuniões, sendo a primeira no dia 13 de junho de 2019, no horário de 16h00 às 17h30min, na sede do Edifício-Sede da CGU, e a segunda no dia 24 de junho de 2019, no horário de 10h30min às 11h30min, também no edifício da CGU. No momento, conforme acordado por ocasião da segunda reunião, aguardamos a convocação da Diretoria de Transparência e Controle Social da STPC/CGU para darmos continuidade às providências visando a publicidade dos dados”.

Sobre o aspecto de definição de instrumentos de monitoramento do Programa, onde a SESu afirma estar discutindo a criação de um sistema padronizado, não está claro se tal sistema estaria relacionado àquele referente à ferramenta informatizada de captação de dados referentes ao PNAES compromissada na Nota Técnica nº 470/2018, ou se seria uma ferramenta distinta. Outrossim, não traz evidências das discussões já em andamento no sentido de implementar tais ferramentas.

Assim, considerando que a SESu trouxe basicamente as informações já conhecidas, e não forneceu evidências de eventuais desdobramentos, é de se concluir que não houve avanços nesta questão específica (transparência/monitoramento) desde o mês de junho de 2019.

Achado nº 3 - Fragilidade na gestão patrimonial de Instituições de ensino superior, em especial nos mecanismos que regem as relações entre o MEC e as IFES sobre as transações imobiliárias e de infraestrutura

Manifestação da Unidade Examinada

A SESu encaminhou o Ofício nº 271/2019/CGPO/DIFES/SESU/SESU-MEC, de 31/10/2019 (SEI 1784026), manifestando concordância com os apontamentos deste relatório, conforme transcrito a seguir:

“Acolhemos os apontamentos elencados pela CGU no referido anexo (SEI 1755262) quanto à gestão entre o Ministério da Educação - MEC e as Instituições de Ensino Superior – IFES no tocante aos investimentos imobiliários (aquisição, construção, reforma ou locação de imóveis) e à cessão de espaços físicos pelas IFES à particulares.

Diante do exposto e em conformidade com a competência da SESU, apontada no inciso XIII do art. 21 do Decreto 9.665/2019, reconhecemos a necessidade de orientar as instituições por meio de comunicação em rede sobre a regularização do acervo patrimonial

no sistema corporativo SPIUNet, da Secretaria de Patrimônio da União, e, no caso da cessão de espaços físicos, que sejam respeitados os mesmos parâmetros técnicos utilizados na locação de imóveis.

Para novas construções e locações imobiliárias, reconhecemos a necessidade de ser elaborada política de orientação às IFES quanto à realização de prévio estudo de demanda”.

Análise da Equipe de Auditoria

É alto o risco de o cenário de investimentos realizados e programados reduzirem a capacidade de oferta de serviços públicos de ensino superior. A dinâmica evidenciada no achado afeta diretamente a dimensão de boa aplicação dos recursos da União destinados à Rede Federal, tanto para os casos concretos com os prejuízos detectados, quanto à capacidade de manutenção das instituições federais de ensino pelo esforço fiscal envolvido que é fortemente impactada por empreendimentos implementados sem elementos de consideração de sua sustentabilidade ou custo-oportunidade da tomada de decisão.

Assim, considerados o acolhimento por parte da Secretaria dos elementos apresentados no achado nº 3, e o conjunto de bem-vindas iniciativas preliminarmente assumidas de caráter técnico orientativo, nossa opinião é pela necessidade iniciativas focadas na retomada de competências da SESu de gestão dos recursos da Rede Federal, em alinhamento políticas de busca de sustentabilidade fiscal.

Achado nº 4 - Identificação de fragilidades e oportunidades de melhorias em responsabilidades e competências da Setec no que tange ao desenvolvimento da política de EaD por meio da Rede e-Tec

Manifestação da Unidade Examinada

A manifestação da SETEC ao achado de auditoria se deu por meio da Nota Técnica nº 180/2019/CGED/DAE/SETEC/SETEC, de 31/10/2019, que se posicionou sobre os seguintes itens: a) adequabilidade dos critérios e diretrizes acerca das bolsas ofertadas; b) mecanismos de incentivo para compartilhamento e reaproveitamento de materiais didáticos entre os institutos; c) utilização da prestação de contas apresentada pelos Institutos para melhoria do Programa Rede e-Tec; d) contribuição, para os objetivos do programa, advinda da supervisão realizada pela Secretaria. Os itens em questão são reproduzidos a seguir:

“Adequabilidade dos critérios e diretrizes acerca das bolsas ofertadas

A Controladoria-Geral da União - CGU realizou auditoria sobre o programa Rede e-Tec no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IF, a qual considerou uma amostra de 19 instituições. A avaliação consolidada da referida auditoria foi encaminhada à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação - SETEC/MEC, a qual emitiu a Nota Técnica nº 141/2019/CGED/DAE/SETEC/SETEC (SEI 1671831).

Em relação à adequabilidade dos critérios e diretrizes acerca das bolsas ofertadas, a CGU identificou fragilidades, sobre as quais a SETEC/MEC prestou esclarecimentos nos itens (a), (b), (c) e (d) da referida Nota Técnica.

Em complementação às recomendações já realizadas, a Controladoria indica a necessidade do aperfeiçoamento dos normativos relativos à seleção dos profissionais que atuam na Rede e-Tec, “a fim de instruir o processo seletivo simplificado, contemplando os requisitos mínimos para a escolha dos bolsistas com encargos estratégicos, possibilitando, dessa forma, maior segurança jurídica às unidades para a realização dos processos seletivos”.

Nesse sentido, faz-se relevante informar que está em fase de elaboração, no âmbito da SETEC/MEC, proposta para a instituição de uma Comissão Técnica cujo objetivo será desenvolver e implementar estratégias para a execução, o monitoramento e a avaliação referentes às competências desta Secretaria elencadas no inciso V do art. 20 do Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019, o qual aprova a estrutura regimental do Ministério da Educação - MEC. A instituição da Comissão Técnica será submetida à análise da Consultoria Jurídica junto a este Ministério.

Dentre suas atribuições, a Comissão Técnica deverá fornecer subsídios técnicos para resposta e adotar medidas para atendimento às demandas da Controladoria-Geral da União - CGU, do Tribunal de Contas da União - TCU, do Ministério Público - MP e do Poder Judiciário, relacionadas aos programas e ações objeto de suas atividades, dentre as quais inclui-se a Rede e-Tec.

Portanto, o estudo sobre a adequabilidade dos critérios e diretrizes acerca das bolsas ofertadas no âmbito da Rede e-Tec será contemplado nas ações da Comissão Técnica, de maneira a assegurar o controle efetivo do cumprimento de carga horária de bolsistas, incluindo servidores-bolsistas, e dirimir eventuais ambiguidades interpretativas associadas ao processo de seleção, além de institucionalizar a possibilidade de seleção simplificada a determinados perfis.

Mecanismos de incentivo ao compartilhamento e ao reaproveitamento de materiais didáticos

Foram levantados aspectos relacionados à produção de material didático para cursos de Educação a Distância - EaD produzidos com recursos da Rede e-Tec e sua disponibilização, que atualmente se dá por meio do Repositório Nacional de Objetos de Aprendizagem – ProEdu.

No que diz respeito à governança do ProEdu, o Texto do Anexo afirma que “atualmente o papel da Setec em relação ao ProEdu é apenas o de financiar os materiais produzidos pelas Instituições, não havendo uma atuação institucional da Secretaria no processo de governança do Repositório. Os materiais atualmente disponibilizados no ProEdu são validados pelas próprias instituições ofertantes que receberam os recursos”.

A SETEC/MEC reconheceu a fragilidade na atual governança do Repositório, tendo informado, na Nota Técnica nº 141/2019/CGED/DAE/SETEC (SEI 1671831), que “as Políticas de Uso do ProEdu estão em fase de desenvolvimento, conforme Relatório Técnico elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído para produção, validação e compartilhamento de materiais para EPT. Nesse sentido, está em discussão, no âmbito da Setec, um

conjunto de medidas voltadas à definição de parâmetros para a governança do ProEdu, sobretudo no que se refere à alimentação da plataforma”.

Ressalta-se que a atual gestão da SETEC/MEC considera a adoção de providências visando à normatização do Proedu. Tais providências deverão constar no rol de competências da Comissão Técnica referenciada no item anterior, e deverão considerar as orientações sugeridas no Texto do Anexo, tais como: 1) requisitos para que uma instituição tenha acesso aos materiais; 2) infraestrutura necessária; 3) catalogação dos materiais existentes; 4) suporte técnico; 5) validade dos materiais; 6) requisitos para inserção de novos conteúdos; 7) periodicidade de atualização de materiais, dentre outras.

Além disso, é importante enfatizar que entre as iniciativas da atual gestão da Setec encontram-se em andamento ações visando à promoção de maior interlocução entre instituições associadas à temática da EaD (institutos federais, associações de especialistas no tema, entre outros) com foco na otimização, no aprimoramento da governança e no estímulo à utilização do Repositório.

Utilização da prestação de contas para melhoria do Programa

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201900678/05, a Diretoria de Articulação e Expansão da Educação Profissional e Tecnológica - DAE emitiu a Nota Técnica nº 141/2019/CGED/DAE/SETEC/SETEC (SEI 1671831), indicando, em seu item 2.22, que a avaliação da política educacional, inclusive das políticas de educação a distância - EaD, é de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. Tal informação foi fundamentada na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE, considerando que no § 2º do art. 5º é indicado que a cada dois anos o Inep deverá “publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas [...]”.

Em contraponto, a Controladoria-Geral da União - CGU ressalta que, de acordo com o inciso V do art. 20 do Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019, que aprova a estrutura regimental do Ministério da Educação - MEC, é de competência da DAE “coordenar, implementar, monitorar e avaliar as iniciativas Bolsa-Formação, Brasil Profissionalizado, Rede e-Tec Brasil e Acordo de Gratuidade com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio, do Pronatec e outros programas voltados ao fomento da educação profissional e tecnológica, em articulação com os setores sociais, econômicos e culturais, com vistas ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica”.

Em sua conclusão, a CGU indica que a avaliação a ser executada pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação - SETEC/MEC deverá abranger o programa, no caso em específico a Rede e-Tec, de maneira a possibilitar um diagnóstico geral sobre suas ações com o objetivo de identificar fragilidades e pontos de aprimoramento em sua execução.

Esta Diretoria entende a necessidade de monitorar e avaliar as ações executadas no âmbito da Rede e-Tec. Para tanto, conta com os dados referentes a todas as ofertas que foram pactuadas no âmbito do programa, os quais estão disponíveis no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica - Sistec.

A avaliação das ações da Rede e-Tec, assim como a proposição de metodologia para o respectivo monitoramento, será atribuição da Comissão Técnica especificada nos esclarecimentos prestados no item (a).

Supervisão da Rede e-Tec por parte da Setec

A CGU indicou que os dados contidos no Sistec necessitam de um maior nível de confiabilidade e que os dados absolutos são insuficientes para supervisionar, monitorar e avaliar a política, considerando que não mensuram aspectos qualitativos relacionados à permanência, à aprendizagem e ao êxito dos alunos, e não tratam da eficiência, da eficácia e a efetividade da Rede e-Tec.

O Sistec, cuja finalidade é servir como mecanismo de registro e divulgação dos dados da educação profissional e tecnológica e de validação de diplomas de cursos de educação profissional técnica de nível médio, concentra as informações sobre os cursos técnicos de nível médio e os cursos de qualificação profissional, incluindo matrícula, frequência, concluintes, entre outros dados.

De todo modo, a SETEC/MEC está ciente das fragilidades do atual Sistec, inclusive quanto à inexistência de funcionalidade que permita a geração de relatórios, a qual já está em fase de testes e de homologação.

Em paralelo, a Secretaria está desenvolvendo um projeto que tem como objetivo a construção e a implementação de um novo sistema de informações de educação profissional e tecnológica. Porém, considerando o tempo necessário para a construção, a validação e a implementação de um novo sistema, adotou ferramentas para auxiliar no monitoramento da execução das ofertas. Nesse sentido, a Secretaria disponibilizou à CGU o painel de dados da iniciativa do Pronatec, o qual traz informações consolidadas de suas iniciativas, incluindo a Rede e-Tec.

O painel tem como base o banco de dados do Sistec, o qual é saneado de maneira a garantir a integridade e a confiabilidade dos dados. A partir do painel, é possível, acompanhar alguns indicadores quantitativos das ofertas.

A avaliação das ações da Rede e-Tec, assim como a proposição de metodologia para o respectivo monitoramento, serão atribuições da Comissão Técnica apresentada nos esclarecimentos prestados no item (a).

Em consonância com a proposta de instituição de Comissão Técnica, descrita no item (a), as ações de supervisão e de estabelecimento de indicadores para a Rede e-Tec estarão contidas nas atribuições da referida Comissão.

Conclusão

Considerando as recomendações da Controladoria-Geral da União - CGU acerca da Rede e-Tec, esta Coordenação-Geral de Educação Profissional e Tecnológica a Distância e Tecnologias Educacionais – CGED/DAE/SETEC/MEC informa que está adotando providências com o objetivo de atender às referidas recomendações, assim como aprimorar o monitoramento, a supervisão e a avaliação das ações de educação a distância sob sua gestão.

Para tanto, as recomendações dos itens (a), (b), (c) e (d) da Solicitação de Auditoria - SA serão atendidas pela Comissão Técnica a ser instituída no âmbito desta Secretaria”.

Análise da Equipe de Auditoria

Considerando que em sua manifestação a Setec trouxe informações já do conhecimento desta CGU, não submetendo evidências de novos desdobramentos dos fatos anteriormente apresentados por ela e corroborando os fatos por nós apontados, bem como reconhecendo a necessidade de adoção das medidas propostas, os achados acima descritos ficam integralmente mantidos.

Adicionalmente à sua manifestação, a Setec traz a informação sobre projeto no âmbito da Secretaria, em fase de elaboração, para a instituição de uma Comissão Técnica com o objetivo de desenvolver e implementar estratégias para a execução, o monitoramento e a avaliação referentes às competências da Secretaria. Esta Comissão, dentre suas atribuições, fornecerá subsídios técnicos e adotará medidas para atendimento às demandas da Controladoria-Geral da União - CGU, do Tribunal de Contas da União - TCU, do Ministério Público - MP e do Poder Judiciário, relacionadas aos programas e ações objeto das atividades da Secretaria, dentre elas a Rede e-Tec.