



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 992 - GP/TCU

Brasília, 5 de agosto de 2022.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1.663/2022 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para ciência, em especial quanto às informações constantes do subitem 9.2 da referida Deliberação, proferida pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 20/7/2022, ao apreciar os autos do TC-007.643/2022-5, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Esse processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, enviada pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado Federal, por intermédio do Ofício n.º 3/2022-CTFC, de 26/4/2022, relativo à Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) nº 1/2019, de autoria da Senadora Leila Barros.

Ressalto que a documentação indicada no subitem 9.3 do aludido Parecer acompanha o presente Aviso.

Consoante o disposto no subitem 9.7 da citada Decisão, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização em andamento, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas por este Tribunal.

A Sua Excelência o Senhor
Senador REGUFFE
Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
Senado Federal
Brasília – DF

Por oportuno, informo, ainda, que as deliberações ora encaminhadas também podem ser acessadas no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Ministro Bruno Dantas
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 007.643/2022-5

Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional

Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC) E NO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). AVALIAR MECANISMOS DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA. LIMITAÇÃO DE EMPENHOS. MATÉRIAS QUE JÁ SÃO TRATADAS EM OUTROS PROCESSOS NO ÂMBITO DO TCU. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES AO SOLICITANTE.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da SecexEducação (peças 8-10):

INTRODUÇÃO

Trata-se do Ofício 3/2022-CTFC, de 26/4/2022 (peça 2, p. 1), por intermédio do qual o Exmo. Sr. Senador José Antônio Machado Reguffe, presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal encaminhou a Proposta de Fiscalização e Controle 1/2019, de autoria da Exma. Sra. Senadora Leila Barros (peça 2, p. 2-4), com parecer do Exmo. Sr. Senador Rodrigo Cunha aprovado pela referida Comissão em 5/4/2022 (peça 2, p. 5-9).

2. Por intermédio do documento, solicita-se que este Tribunal realize auditoria no Ministério da Educação (MEC) e no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para avaliar, em ambos, os mecanismos de governança orçamentária, com a finalidade de verificar os procedimentos, critérios e mecanismos de responsabilização sobre as decisões que envolvem a programação financeira e a limitação de empenho de recursos a serem repassados:

a) pelo MEC, às instituições públicas federais de ensino superior, com ênfase no disposto no art. 207 da Constituição Federal;

b) pelo FNDE, aos entes subnacionais e a instituições não governamentais de educação.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade aos presidentes de comissões parlamentares, quando por elas aprovadas, para solicitar a realização de auditorias ao Tribunal de Contas da União.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

5. *Inicialmente, destaca-se que se apresentou como principal fundamento da proposta de fiscalização a constatação de que, no ano de 2019, o Governo Federal anunciou que pretendia cortar 30% das despesas de custeio de três universidades específicas (UnB, UFF e UFBA), sob a alegação do então Ministro da Educação de que as universidades estavam realizando “balburdia”ⁱ.*
6. *Conforme aduzido pela senadora, após a repercussão negativa da notícia, o MEC teria informado que o corte seria direcionado a todas as instituições de ensino superior federais (e não a universidades específicas). Ainda assim, no ver da solicitante, o percentual adotado (30%) não estaria em linha com o ajuste da programação financeira operado pelo Decreto 9.741/2019, que teria estabelecido patamar de 21%.*
7. *Cogitando a possibilidade de a aventada falta de critérios para a programação financeira e para a limitação de empenhos das universidades federais também se verificar em relacionamentos do MEC (mais precisamente do FNDE) com outros órgãos e entidades (notadamente entes subnacionais e instituições não governamentais de educação), a senadora ampliou a solicitação para que alcançasse igualmente esses relacionamentos do FNDE.*
8. *Verifica-se, portanto, que a solicitação tem dois eixos, ambos atinentes à aferição de critérios de programação financeira e de limitação de empenhos adotados pelo MEC (em relação a instituições públicas federais de ensino superior) e pelo FNDE (em relação a entes subnacionais e outras entidades privadas ligadas à educação).*
9. *Neste último ponto, julga-se que a demanda pode ser suficientemente atendida pelo TCU no âmbito da auditoria operacional de que trata o TC 008.538/2022-0 (Ministro Walton Alencar Rodrigues), que visa analisar a estrutura de governança do MEC e do FNDE, com foco nas transferências de recursos federais a estados e municípios. A fiscalização ainda não foi iniciada.*
10. *Logo, neste ponto, se propõe comunicar ao solicitante que este aspecto da SCN será tratado no referido processo, bem como estender os atributos desta SCN àqueles autos, em conformidade com a regra do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008 c/c art. 5º da mesma norma.*
11. *Além disso, se propõe a juntada àquele processo de cópia desta instrução, bem como do acórdão que a analisar, acompanhado dos correspondentes relatório e voto.*
12. *Quanto ao relacionamento do MEC com as instituições federais de ensino superior, considera-se que este Tribunal já realizou ações de controle recentes que abordaram com suficiência as questões levantadas nesta solicitação do Congresso Nacional.*
13. *De início, destaca-se que a mesma questão de fundo ensejadora desta SCN, acerca de consecutivas reduções orçamentárias experimentadas pelas Ifes, foi objeto de pronunciamento da Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), Doutora Cristina Machado da Costa e Silva, realizado na [sessão Plenária do TCU de 19/5/2021](#).*
14. *Na ocasião, foi sugerida a realização de auditoria operacional no Sistema Federal de Educação Superior, a ser executada em duas etapas. A primeira para examinar aspectos relacionados à redução do orçamento destinado à educação superior, e a outra, com o devido aprofundamento, para analisar aspectos relacionados à governança. A sugestão foi acolhida pelo Ministro Augusto Nardes, relator da matéria, e aprovada pelo Colegiado.*
15. *Por consequência, no âmbito do TC 019.199/2021-0, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, esta unidade técnica realizou levantamento, com relatório produzido em 26/11/2021 e analisado pelo relator em 7/4/2022, cujo objeto da fiscalização era conhecer, coletar e sistematizar informações acerca do planejamento e da gestão orçamentária das Instituições Federais de Ensino*

Superior (Ifes) vinculadas ao Ministério da Educação, de modo a subsidiar a realização de trabalhos para o aperfeiçoamento da governança orçamentária das entidades, bem como a eficiência e efetividade das instituições para alcance dos seus objetivos, através das seguintes questões de auditoria:

i) como está estruturado o processo de elaboração dos orçamentos anuais das Ifes a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional 95/2016 (teto de gastos) até 2021?

ii) como se comportou a série histórica da dotação autorizada na LOA e a execução das despesas (despesa paga + restos a pagar) das Ifes no período de 2011 a 2021?

iii) quais as implicações da promulgação da Emenda Constitucional 95/2016 no financiamento da educação superior pública federal entre os anos de 2017 e 2021?

iv) qual o nível de prioridade dado pelo Poder Executivo Federal na alocação de recursos para a execução de despesas primárias discricionárias do orçamento da União em favor das Ifes no período de 2017 a 2021?

v) as instâncias de governança do MEC e das Ifes estão atuando no sentido de mitigar os efeitos da redução orçamentária experimentada pelas instituições de ensino superior recentemente?

16. Como resultado da fiscalização, constatou-se que (relatório de peça 19 do TC 019.199/2021-0):

(...) as universidades e os institutos federais têm pouca ingerência no processo de formulação de seus orçamentos anuais, pois o regramento atualmente vigente estabelece um método Top-down de orçamentação em que o Ministério da Economia fixa o referencial monetário das dotações orçamentárias do MEC e este os distribui para suas diversas unidades orçamentárias sem que necessariamente haja amplo e transparente diálogo sobre a alocação dos recursos; o aprimoramento da governança orçamentária das Ifes depende, em grande parte, da observância de boas práticas de governança orçamentária no âmbito do Congresso Nacional; a educação superior e a educação profissional, científica e tecnológica não foram tratadas como prioridades estratégicas pelo governo federal de 2017 a 2021; os recursos alocados no orçamento da União para o ensino superior e profissional e técnico vêm sendo reduzidos desde a entrada em vigor da EC 95/2016; os bloqueios e contingenciamentos orçamentários causam um fluxo financeiro irregular na execução das despesas das Ifes, podendo prejudicar o regular funcionamento dessas unidades; pela sistemática da EC 95/2016, eventual ampliação de receitas próprias, ou o recebimento de doações financeiras por parte das Ifes devem ser compensadas com correspondente diminuição de outras dotações; e há oportunidades de melhorias para o aprimoramento da governança do MEC e das Ifes.

17. Ao analisar os resultados do levantamento, o relator, levando em conta as discussões realizadas pelos ministros presentes no Plenário e o pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU, concluiu que as dificuldades orçamentárias das universidades federais e dos institutos federais de ensino relatadas na citada ação de controle não estariam restritas àquelas entidades e que seria necessário, por essa razão, avaliar não apenas a eventual escassez de recursos derivada da sistemática orçamentária vigente, mas também a forma como eles são utilizados, com foco em aspectos como eficiência, eficácia e efetividade da utilização do orçamento público por parte das Ifes (despacho constante da peça 22 do TC 019.199/2021-0).

18. Em face dessa conclusão, no mesmo despacho, o relator determinou a restituição dos autos a esta unidade técnica para que fosse complementado o levantamento na segunda etapa dos trabalhos, desta feita abrangendo os referidos aspectos operacionais da atuação daquelas entidades. Essa segunda etapa está em andamento no âmbito do processo TC 009.177/2022-1, cujo

objetivo é avaliar o desempenho operacional e os resultados alcançados pelas universidades federais no período de 2014 a 2021. Prevê-se o julgamento dessa auditoria para o 2º semestre de 2022.

19. Por esse motivo, propõe-se que sejam encaminhadas cópias do referido relatório de levantamento (peça 19 do TC 019.199/2021-0) e do supracitado despacho do Ministro Augusto Nardes ao solicitante (peça 22 do TC 019.199/2021-0).

20. Não se propõem, por outro lado, que sejam estendidos ao processo TC 009.177/2022-1 (que cuida do levantamento acerca do desempenho operacional das Ifes) os mesmos atributos aplicáveis a solicitações do Congresso Nacional, nos moldes estabelecidos pelo art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008 c/c art. 5º da mesma norma, a despeito da constatação de que o referido processo de levantamento continuará aberto até a análise de mérito do Tribunal acerca dos novos exames a serem realizados por esta unidade técnica. Tampouco se propõe a remessa de cópia de suas peças ou das decisões decorrentes da análise daquele processo ao solicitante.

21. Tal opção se justifica porque as análises adicionais requeridas pelo relator daquele processo, atinentes ao desempenho operacional das Ifes, não guardam relação com a irregularidade aventada pelo solicitante desta SCN, que diz respeito à possível ausência e/ou insuficiência de critérios para o contingenciamento de recursos daquelas instituições por parte do MEC. Veja-se que: i) nestes autos, o que se busca averiguar é a regularidade da atuação do Ministério da Educação; ii) por outro lado, nas análises adicionais requeridas no levantamento, pretende-se avaliar a atuação das próprios Ifes no campo de suas gestões.

22. Noutra oportunidade, o Tribunal averiguou, em representação específica tratada no TC 009.197/2019-2, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, possíveis irregularidades relacionadas com o corte/bloqueio/contingenciamento de recursos previstos para o custeio de despesas discricionárias de instituições federais de ensino.

23. Naqueles autos, apesar de conhecer da representação, de autoria de alguns senadores e deputados federais, o Tribunal, no mérito, a reputou improcedente, por intermédio do Acórdão 420/2020 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, em linha com os pareceres emitidos por esta unidade técnica e pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e com o pronunciamento do MP/TCU.

24. O principal fundamento da decisão do Tribunal pela improcedência da representação se consubstanciou na constatação de que, conforme pareceres das duas unidades técnicas citadas, cujas conclusões foram corroboradas pelo MP/TCU, não se observou tratamento diferenciado do MEC em relação às universidades federais que, em tese, teriam sido alvos de contingenciamentos desproporcionais de seus recursos, em patamares e condições dissonantes dos aplicados ao restante dos órgãos e entidades da administração pública federal.

25. No citado Acórdão 420/2020 – TCU – Plenário o Tribunal expediu a seguinte recomendação ao Ministério da Educação:

(iv) recomendar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, diante do eventual contingenciamento ou da futura liberação desse contingenciamento de valores entre os seus programas e entidades vinculadas, o Ministério da Educação elabore os prévios estudos e adote a adequada estratégia de comunicação com a divulgação de notas técnicas tendente a explicitar, de forma clara, as motivações e os critérios para a tomada de decisão, garantindo a desejável previsibilidade e o tempestivo planejamento das ações necessárias para os recursos públicos serem melhor administrados com a máxima eficiência e a minimização dos eventuais óbices inerentes às situações de dificuldades fiscais; e

26. Atualmente, o processo TC 009.197/2019-2 está aguardando monitoramento das providências adotadas pelo MEC em relação à recomendação expedida.

27. Veja-se que o fundamento desta SCN é o mesmo da representação em que este Tribunal reputou infundadas as notícias de tratamento orçamentário-financeiro diferenciado por parte do MEC, em prejuízo das instituições federais de ensino superior.

28. Logo, a eventual realização da auditoria requerida, nos moldes delimitados pela solicitante, tende a propiciar o exame dos mesmos fatos cujo mérito já foi objeto de avaliação recente deste Tribunal.

29. Por conseguinte, propõe-se informar à comissão solicitante que o assunto já foi tratado no TC 009.197/2019-2, bem como remeter cópias do Acórdão 420/2020 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, bem como de suas peças 19, 20, 21, 38, 39, 40, 41, 42.

30. Em tempo, destaca-se que não se olvida que, ao apresentar a solicitação posteriormente aprovada pelo colegiado próprio, a Exma. Sra. Senadora Leila Barros requereu que, como resultado da fiscalização proposta, este Tribunal fornecesse respostas a quesitos específicos, quais sejam:

Após a conclusão dos trabalhos, solicitamos à egrégia Corte de Contas que informe, no mínimo:

- a) A forma de distribuição dos recursos;
- b) A existência de critérios para distribuição isonômica de recursos (número de alunos, mérito acadêmico etc.);
- c) Os mecanismos de governança para tomada e execução das decisões;
- d) Os critérios de responsabilização e identificação claros das autoridades que tomam as decisões de natureza orçamentária; e
- e) Se há possibilidades de melhoria na legislação de controle de distribuição dos recursos com a finalidade de garantir a melhoria da educação brasileira.

31. Apesar de os processos já citados – que cuidaram da suposta irregularidade da atuação do MEC – não visarem responder precisamente àqueles quesitos, entende-se que os específicos questionamentos da parlamentar foram apresentados no pressuposto de uma atuação irregular daquele Ministério, hipótese esta que restou afastada pelas apurações deste Tribunal.

32. Além disso, o relatório de levantamento e os demais pronunciamentos técnicos cujas cópias se propõem remeter em resposta a esta SCN já contêm importantes elementos para que a comissão demandante conheça em pormenores a sistemática orçamentária (de elaboração e de execução) que caracteriza o relacionamento das Ifes com o Ministério da Educação.

CONCLUSÃO

33. De acordo com o exposto, propomos ao Tribunal que conheça da solicitação do Congresso Nacional, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade.

34. Quanto à fiscalização requerida, deve-se informar ao solicitante que este Tribunal:

- a) no âmbito do processo TC 008.538/2022-0, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, realizará auditoria operacional na estrutura de governança do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com foco nas transferências federais a estados e municípios;

b) no âmbito da representação tratada no processo TC 009.197/2019, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, e do levantamento de que cuida o processo TC 019.199/2021-0, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, este Tribunal desenvolveu recentes ações de controle sobre a sistemática orçamentária envolvida no relacionamento do Ministério da Educação com as instituições federais de ensino superior, incluindo a análise de aspectos atinentes à razoabilidade e à adequação dos critérios adotados para orientar as decisões daquele Ministério de contingenciar recursos das referidas entidades;

c) ao analisar os resultados das referidas ações de controle, por intermédio do Acórdão 420/2020 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, e do despacho constante da peça 22 do processo TC 019.199/2021-0, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, não identificou vícios específicos na atuação do Ministério da Educação relacionados com a imposição de contingenciamentos orçamentários dirigidos às instituições federais de ensino superior;

35. Adicionalmente, se propõe remeter cópias ao solicitante do Acórdão 420/2020 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, bem como das peças 19, 20, 21, 38, 39, 40, 41 e 42 do processo TC 009.197/2019-2 e 19, 20, 21 e 22 do processo TC 019.199/2021-0.

36. Com relação ao processo TC 008.538/2022-0, ainda em tramitação nesta Corte, deve-se informar ao relator daqueles autos acerca da existência desta solicitação e requisitar o encaminhamento de cópia do acórdão, relatório e voto respectivos, em conformidade com o parágrafo único do art. 13 da Resolução - TCU 215/2008. Deve-se, ainda, estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao mencionado processo, o que constará da proposta de encaminhamento.

37. No que diz respeito aos processos TC 009.197/2019-2 e TC 019.199/2021-0, já apreciados, deve-se informar aos relatores acerca da existência da presente SCN, bem como requisitar a disponibilização de cópia das peças necessárias ao atendimento desta solicitação, nos termos do art. 13 da Resolução - TCU 215/2008.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 3/2022, de 26/4/2022 (peça 2, p. 1), pelo presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, com base na Proposta de Fiscalização 1/2019, de autoria da Senadora Leila Barros (peça 1, p. 2-4), sugerindo encaminhar o presente processo ao gabinete do relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, com proposta de:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008;

b) informar ao Exmo. Sr. Senador José Antônio Machado Reguffe, presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal que, em relação ao objeto da auditoria requerida por intermédio da supracitada solicitação do Congresso Nacional, este Tribunal:

b.1) no âmbito do processo TC 008.538/2022-0, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, realizará auditoria operacional na estrutura de governança do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com foco nas transferências federais a estados e municípios;

b.2) no âmbito da representação tratada no processo TC 009.197/2019-2, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, e do levantamento de que cuida o processo TC 019.199/2021-0, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, já desenvolveu recentes ações de controle sobre a sistemática orçamentária envolvida no relacionamento do Ministério da Educação com as instituições federais de ensino superior, incluindo a análise comparativa de aspectos atinentes à razoabilidade e à adequação dos critérios adotados para orientar as decisões daquele Ministério de contingenciar recursos das referidas entidades;

b.3) ao analisar os resultados das referidas ações de controle, por intermédio do Acórdão 420/2020 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, e do despacho constante da peça 22 do processo TC 019.199/2021-0, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, não identificou vícios específicos na atuação do Ministério da Educação relacionados com a imposição de contingenciamentos orçamentários dirigidos às instituições federais de ensino superior;

c) encaminhar ao solicitante cópias do Acórdão 420/2020 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, bem como das peças 19, 20, 21, 38, 39, 40, 41 e 42 do processo TC 009.197/2019-2 e 19, 20, 21 e 22 do processo TC 019.199/2021-0;

d) informar aos relatores dos processos TC 009.197/2019-2 e TC 019.199/2021-0 que os mencionados processos são conexos a esta solicitação e solicitar cópia das peças enumeradas no item “c” acima, que contêm as informações necessárias ao atendimento desta solicitação, nos termos do art. 13, da Resolução - TCU 215/2008;

e) informar ao relator do TC 008.538/2022-0 que o mencionado processo é conexo a este, sendo, por isso, necessário, quando do julgamento do mérito, o encaminhamento ao relator desta solicitação de cópia do acórdão proferido, do relatório e do voto que o fundamentaram e das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento da solicitação objeto deste processo;

f) estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao processo TC 008.538/2022-0, uma vez reconhecida conexão dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

g) juntar cópia da deliberação que vier a ser adotada neste processo ao TC 008.538/2022-0, ao TC 009.197/2019-2 e ao TC 019.199/2021-0, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução - TCU 215/2008;

h) informar da decisão que vier a ser adotada, e que atende parcialmente à solicitação apresentada, à Senadora Leila Barros, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU;

i) sobrestar a apreciação do presente processo até que sejam encaminhadas as informações relativas ao processo conexo TC 008.538/2022-0, necessárias ao integral cumprimento do solicitado, com fundamento no art. 47 da Resolução - TCU 259/2014.

ⁱ <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral/mec-cortara-verba-de-universidade-porbalburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba,70002809579>

<https://g1.globo.com/df/distritofederal/noticia/2019/04/30/unb-tem-r-38-milhoes-bloqueados-mec-fala-em-corte-de-verbapor-balburdia-entenda.ghml>)

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, enviada ao TCU por meio do Ofício 3/2022-CTFC, de 26/4/2022 (peça 2, p. 1), no qual o Senhor Senador José Antônio Machado Reguffe, presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), encaminhou a Proposta de Fiscalização e Controle 1/2019, de autoria da Senhora Senadora Leila Barros (peça 2, p. 2-4).

A referida Proposta de Fiscalização solicita ao TCU a realização de auditoria no Ministério da Educação (MEC) e no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para avaliar, em ambos, os mecanismos de governança orçamentária, com a finalidade de verificar os procedimentos, critérios e mecanismos de responsabilização sobre as decisões que envolvem a programação financeira e a limitação de empenho de recursos a serem repassados: i) pelo MEC, às instituições públicas federais de ensino superior, com ênfase no disposto no art. 207 da Constituição Federal; e ii) pelo FNDE, aos entes subnacionais e a instituições não governamentais de educação.

A SecexEducação, ao analisar o tema, corretamente demonstrou que a questão relacionada ao repasse de recursos pelo MEC às instituições públicas federais de ensino superior já foi tratada em processo de Levantamento (TC 019.199/2021-0, relator o E. Ministro Augusto Nardes) e de representação (TC 009.197/2019-2, relator o E. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

Em relação ao repasse de recursos pelo FNDE aos entes subnacionais e a instituições não governamentais de educação, será realizada importante auditoria sobre a temática. Tal fiscalização se dará no bojo do processo TC 008.538/2022-0, de minha relatoria, e será iniciada em breve.

Além desses processos, enumerados pela SecexEducação, convém mencionar a Representação TC 005.260/2022-1, de minha relatoria, que também trata de irregularidades na gestão financeira, orçamentária e operacional do MEC e do FNDE, inclusive na gestão das transferências voluntárias, notadamente, quanto à existência de interferência indevida de agentes privados na liberação de recursos públicos na área da educação. Em tal processo foi realizada Inspeção para o exame das irregularidades suscitadas e a análise dela proveniente também deve ser informada ao solicitante.

Assim, com esse último acréscimo, acolho a proposta da Unidade Técnica no sentido de informar ao Senhor Senador Presidente da CTFC e à Senhora Senadora Leila Barros acerca da existência dos processos acima mencionados, com o envio de cópia das peças relevantes, e comunicá-lhes que, no caso dos processos ainda em curso, tão logo as correspondentes análises sejam concluídas, o Tribunal lhes informará o teor das decisões adotadas.

Além disso, por força do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, deve-se estender os atributos definidos no art. 5º dessa resolução ao TC 008.538/2022-0 e ao TC 005.260/2022-1.

Por fim, nos termos do art. 13 da Resolução - TCU 215/2008, deve-se informar aos relatores dos processos TC 009.197/2019-2 e TC 019.199/2021-0 que os mencionados processos são conexos a esta solicitação e solicitar cópia das peças 19, 20, 21, 38, 39, 40, 41 e 42 do processo TC 009.197/2019-2 e 19, 20, 21 e 22 do processo TC 019.199/2021-0, as quais contêm informações necessárias ao atendimento desta solicitação.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de julho de 2022.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1663/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.643/2022-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação do Congresso Nacional por meio da qual o Senhor Senador José Antônio Machado Reguffe, presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal encaminhou a Proposta de Fiscalização e Controle 1/2019, de autoria da Senhora Senadora Leila Barros.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. informar ao Senhor Senador Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal e à Senhora Senadora Leila Barros que, em relação à análise requerida na presente solicitação, este Tribunal:

9.2.1. no âmbito do processo TC 008.538/2022-0, da relatoria do E. Ministro Walton Alencar Rodrigues, realizará auditoria operacional na estrutura de governança do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com foco nas transferências federais a estados e municípios;

9.2.2. no âmbito do processo TC 005.260/2022-1, da relatoria do E. Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi realizada inspeção para a exame de irregularidades relacionadas à interferência indevida de agentes privados na liberação de recursos públicos na área da educação, cujo relatório está em fase de conclusão;

9.2.3. no âmbito da representação tratada no processo TC 009.197/2019-2, da relatoria do E. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, e do levantamento de que cuida o processo TC 019.199/2021-0, da relatoria do E. Ministro Augusto Nardes, já desenvolveu recentes ações de controle sobre a sistemática orçamentária envolvida no relacionamento do Ministério da Educação com as instituições federais de ensino superior, incluindo a análise comparativa de aspectos atinentes à razoabilidade e à adequação dos critérios adotados para orientar as decisões daquele Ministério de contingenciar recursos das referidas entidades;

9.2.3.1. ao analisar os resultados das referidas ações de controle, por intermédio do Acórdão 420/2020 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, e do despacho constante da peça 22 do processo TC 019.199/2021-0, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, não identificou vícios específicos na atuação do Ministério da Educação relacionados com a imposição de contingenciamentos orçamentários dirigidos às instituições federais de ensino superior;

9.3. encaminhar ao solicitante cópias do Acórdão 420/2020 – TCU – Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, bem como das peças 19, 20, 21, 38, 39, 40, 41 e 42 do processo TC 009.197/2019-2 e 19, 20, 21 e 22 do processo TC 019.199/2021-0;

9.4. informar aos relatores dos processos TC 009.197/2019-2 e TC 019.199/2021-0 que os mencionados processos são conexos a esta solicitação e solicitar cópia das peças enumeradas no item 9.3 acima, que contêm informações necessárias ao atendimento desta solicitação, nos termos do art. 13, da Resolução - TCU 215/2008;

9.5. estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º dessa resolução aos processos TC 008.538/2022-0 e TC 005.260/2022-1, em razão da reconhecida conexão dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

9.6. juntar cópia da decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal aos processos enumerados no item 9.2 deste Acórdão;

9.7. informar ao Senhor Senador Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal e à Senhora Senadora Leila Barros acerca da presente deliberação, conforme minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU, comunicando-lhes que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização em andamento, ser-lhes-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas por este Tribunal;

9.8. nos termos do art. 6º, I, da Resolução-TCU 215/2008, manter o presente processo aberto até o atendimento integral do pedido.

10. Ata nº 28/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/7/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1663-28/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Processo: 019.199/2021-0

Natureza: Relatório de Levantamento

Órgãos/Entidades: Universidades públicas e Institutos Federais de Educação.

DESPACHO

Trata-se de Relatório de Levantamento com o objetivo de conhecer, coletar e sistematizar informações acerca do planejamento e da gestão orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), de modo a subsidiar a realização de trabalhos para o aperfeiçoamento da governança orçamentária dessas entidades, bem como a eficiência e efetividade de tais instituições para alcance dos seus objetivos.

Pronunciamento da Procuradora-Geral

2. Em pronunciamento realizado na sessão Plenária de 19/5/2021, a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), Doutora Cristina Machado da Costa e Silva, levou ao conhecimento dos Ministros da Corte de Contas o teor de reportagens veiculadas na mídia que tratavam do risco de colapso fiscal nas universidades federais e demais instituições federais de ensino superior vinculadas ao MEC em decorrência de consecutivas reduções orçamentárias experimentadas por tais entidades na última década.

3. Tal pronunciamento decorreu, principalmente, de declarações do reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro na mídia no sentido de que aquela universidade encerraria suas atividades até julho/2021, caso a situação orçamentária e financeira daquela instituição não fosse revertida.

Pronunciamentos dos Ministros presentes ao Plenário

4. Em meu pronunciamento (a partir dos 26 min e 51 seg do vídeo da Sessão do Plenário de 19/5/2021), destaco a importância desta Corte de Contas aproveitar essa auditoria para aprofundar os indicadores de governança criados pelo Tribunal, tais como: governança de pessoal, governança de aquisições, governança de TI e governança financeira.

5. Destaquei a importância deste Tribunal *“avaliar, em conjunto com as questões financeiras, todo o quadro das universidades públicas federais brasileiras. Analisar a eficiência, eficácia e efetividade dessas instituições. Se elas estão cumprindo suas propostas de entregar estudantes preparados para a nação brasileira”*.

6. O Ministro Walton Alencar Rodrigues, em seu pronunciamento (a partir dos 31 min e 58 seg do vídeo da Sessão do Plenário de 19/5/2021), enfatizou que *“as universidades brasileiras devem ser foco de atenção não somente dos órgãos de controle, mas de todos os brasileiros”*. E concordou comigo ao expressar que *“as universidades também devem ser apreciadas sob o aspecto da eficácia institucional no prover os estudantes com ensino adequado”*.

7. Inclusive, o decano deste Tribunal dá a ideia de se fazer “*uma auditoria de monta que o Tribunal possa fazer no sistema, em vista do volume de recursos federais aplicados pela União nessas universidades e dos resultados advindos desses recursos*”.

8. Entende Sua Excelência que o TCU deve saber “*Se as universidades estão se saindo como polo formador de pessoas capacitadas ou apenas outorgam títulos que não permitem a essas pessoas a se colocarem no mercado de trabalho*”.

9. No final, consente com meu entendimento no sentido de que é necessária uma ampla auditoria para analisar a eficácia de todo o sistema universitário público brasileiro.

10. O Ministro Benjamin Zymler, em seu pronunciamento (a partir dos 35 min e 21 seg do vídeo da Sessão do Plenário de 19/5/2021), entendeu que poderia dividir a auditoria operacional em duas partes: “*a primeira, analisando as questões suscitadas pela Dra. Cristina, que diz respeito aos cortes orçamentários e financeiros e, no segundo momento, analisar a governança como um todo das universidades federais*”.

11. O então Ministro Raimundo Carreiro, em seu pronunciamento (a partir dos 39 min e 54 seg do vídeo da Sessão do Plenário de 19/5/2021), apoiou a proposta do Ministro Benjamin Zymler. Contudo, destacou que a auditoria de governança financeira (repasse orçamentários) só seria efetiva se alcançasse os dez anos anteriores.

12. O Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em seu pronunciamento (a partir dos 41 min e 27 seg do vídeo da Sessão do Plenário de 19/5/2021), apontou que:

“Não me parece razoável que este Tribunal discuta a ausência ou deficiência orçamentária das universidades, sem fazer uma análise adequada de como as universidades utilizam o dinheiro que recebem. Vejam: o Brasil inteiro, as instituições públicas como um todo, estão fazendo sacrifícios, reduzindo o orçamento, procurando se tornar eficientes para realizar mais funções com menos recursos. É assim que o Tribunal tem feito há mais de dois anos.”

13. E continua:

“Então eu imagino que seja necessário verificar como as Universidades estão gastando o dinheiro que recebem do orçamento público.

(...)

É preciso saber com esse dinheiro está sendo usado para saber se o dinheiro que a universidade está recebendo são suficientes ou não para que ela exerça suas funções. Sem fazer essa análise, é impossível dizer isso. Até porque as universidades também precisam se adequar à nova realidade orçamentária do Brasil. Nós estamos vivendo uma crise.

(...)

Então eu acho que os dois trabalhos propostos pelo Ministro Benjamin Zymler são convenientes, mas, no primeiro trabalho, que é para avaliar a deficiência orçamentária ou não, é preciso ter uma avaliação da eficiência dos gastos das universidades, para que se possa fazer uma comparação justa.”

14. O Ministro Jorge Oliveira concorda com o Ministro-Substituto Augusto Sherman no sentido de que, para se avaliar as questões de redução orçamentária, é necessário avaliar todo o contexto de pandemia que vivemos.

15. Complementa com a necessidade de as universidades cumprirem seu papel social, questionando o perfil dos alunos das universidades públicas federais: se são de famílias que realmente necessitam de ensino público gratuito ou não.

Encaminhamento

16. Como se vê, a partir dos discursos da maioria dos Ministros deste Tribunal, acima mencionados, a questão orçamentária das universidades não é um problema isolado



e deve ser analisado em conjunto com uma avaliação profunda de como os recursos públicos estão sendo utilizados por essas entidades.

17. Conforme afirmado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman:

“É preciso saber com esse dinheiro está sendo usado para saber se o dinheiro que a universidade está recebendo é suficiente ou não para que ela exerça suas funções. Sem fazer essa análise, é impossível dizer isso. Até porque as universidades também precisam se adequar à nova realidade orçamentária do Brasil. Nós estamos vivendo uma crise.”

18. Ressalto que estes autos tratam unicamente da questão da dotação orçamentária destinada às universidades e institutos públicos federais brasileiros. No entanto, não há uma análise a respeito de como esses escassos recursos estão sendo utilizados por essas instituições.

19. Até a presente data, não há ações de controle nesta Corte de Contas a respeito da eficiência, eficácia e efetividade da utilização do orçamento público pelas universidades públicas federais. Também não há uma avaliação a respeito do atingimento dos objetivos principais dessas entidades, entre os quais: educar alunos com capacidade de competir no mercado nacional e internacional; e ajudar o desenvolvimento país com pesquisas inovadoras.

20. De acordo com o Princípio da Supremacia do Colegiado, entendo que é necessário o complemento do presente levantamento com uma ou mais ações de controle que avaliem como os recursos públicos federais estão sendo utilizados pelas universidades e institutos públicos federais, bem como se estas instituições estão atingindo seus objetivos para os quais foram criadas.

Ante o exposto, retorno estes autos para Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, com vistas ao complemento deste levantamento, de maneira que este processo e os futuros a serem encaminhados a este Gabinete sejam analisados e deliberados por esta Corte em conjunto.

Brasília, 7 de abril de 2022

(Assinado eletronicamente)

AUGUSTO NARDES
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Segecex/Cosocial

Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

TC 019.199/2021-0

Apenso:

Tipo de processo: RELATÓRIO DE
LEVANTAMENTO

PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo AUFC PAULO MALHEIROS DA FRANCA JÚNIOR, a qual contou com a anuência do titular da Educ/D4.

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

SecexEduc, em 30 de novembro de 2021.

(Assinado eletronicamente)

ALIPIO DIAS DOS SANTOS NETO

Matrícula 6605-2

Secretário



TC 019.199/2021-0

Relatório de Levantamento

Pronunciamento: de acordo com a proposta de encaminhamento.

PRONUNCIAMENTO DA SUBUNIDADE

1. Manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento constante da peça precedente, especialmente considerando que:

1.1. este processo tem como propósito conhecer, coletar e sistematizar informações acerca do planejamento e da gestão orçamentária das 110 Instituições Federais de Ensino (IFEs) vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), de modo a subsidiar a realização de trabalhos para o aperfeiçoamento da governança orçamentária dessas entidades, bem como a eficiência e efetividade das instituições;

1.2. a ação de controle foi delineada a partir de pronunciamento realizado na sessão Plenária de 19/5/2021, pela Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), senhora Cristina Machado da Costa e Silva, e de reunião realizada com o Gabinete do Ministro-Relator;

1.3. foram analisados pela equipe de auditoria o contexto fiscal e orçamentário do país, a redução de dotações para as IFEs, o processo administrativo-orçamentário, a atuação das instâncias de governança e as medidas que podem mitigar os efeitos maléficos da restrição de recursos;

1.4. a problemática é complexa e não possui uma solução simples e de curto prazo, mas o Tribunal pode contribuir para que os gestores das IFEs e dos Órgãos Superiores envolvidos, notadamente o Ministério da Educação e o Ministério da Economia, reflitam quanto à situação e adotem providências ao alcance, considerando a relevância social e econômica das Instituições Federais de Ensino, que muito contribuem para o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais;

1.5. nas intrincadas circunstâncias ora vivenciadas, será preciso, não só em relação às IFEs, mas por parte de toda a Administração Pública, *fazer mais e melhor, com menos*, avaliando e implementando medidas inovadoras, ferramentas tecnológicas, processos de trabalho mais modernos e adequados, bem como maior integração e articulação entre as entidades, que permitam melhor eficiência e o atingimento dos resultados estratégicos dos órgãos, sempre visando o bem comum; e

1.6. são com estas diretrizes que se pretende dar continuidade à atuação desta Secretaria especializada no tema, entendendo-se adequados, portanto, os encaminhamentos propostos no relatório de peça precedente.

2. SecexEducação, em 27 de Julho de 2022.

(Assinado eletronicamente)

LEANDRO SANTOS DE BRUM
Auditor Federal de Controle Externo
Diretor da 4ª Diretoria Técnica

**RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO****TC: 019.199/2021-0 Registro Fiscalis: 122/2021****Ministro Relator:** Augusto Nardes**DA FISCALIZAÇÃO****Modalidade:** Levantamento**Ato originário:** Despacho de 14/6/2021 do Ministro-relator Augusto Nardes (TC 015.741/2021-4)**Objeto da Fiscalização:** Processo de elaboração e execução orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) vinculadas ao Ministério da Educação.**Objetivo:** conhecer, coletar e sistematizar informações acerca do planejamento e da gestão orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) vinculadas ao Ministério da Educação, de modo a subsidiar a realização de trabalhos para o aperfeiçoamento da governança orçamentária das entidades, bem como a eficiência e efetividade das instituições para alcance dos seus objetivos.**Ato de designação:** Portaria de Fiscalização – SecexEducação 344/2021 (peça 3), Portaria 448/2021 (peça 4) e Portaria 540/2021 (peça 7).**Composição da equipe:**

Auditor	Matrícula	Lotação
Eric Izaccio de Andrade Campos (supervisor)	7636-8	SOMA
Leandro Santos de Brum (supervisor)	3582-3	SecexEducação
Paulo Malheiros da Franca Júnior (coordenador)	40736-4	SecexEducação
Carlos Fettermann Bosak	3480-0	SecexEducação
Francisca Eronilde Aires	4569-1	SecexEducação

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO**Órgãos e entidades fiscalizados:** Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e Secretaria de Educação Superior, do MEC, Universidades e Institutos Federais.**Vinculação TCU (unidade técnica):** SecexEducação**Responsável pelo órgão/entidade:**

Nome	Cargo	Período
Victor Godoy Veiga	Secretário Executivo - MEC	2021
Wagner Vilas Boas De Souza	Secretário de Educação Superior	2021
Tomás Dias Sant'Ana	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica	2021



Resumo

Trata-se de relatório de Levantamento com o objetivo de conhecer, coletar e sistematizar informações acerca do planejamento e da gestão orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), de modo a subsidiar a realização de trabalhos para o aperfeiçoamento da governança orçamentária dessas entidades, bem como a eficiência e efetividade de tais instituições para alcance dos seus objetivos.

O escopo do presente trabalho abarca as 69 universidades federais vinculadas ao MEC, os 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, o Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro (Cefet-RJ), o Cefet-MG e o Colégio Pedro II, representando um total de cento e dez instituições.

Durante a etapa de planejamento, foram realizadas pesquisas bibliográficas, pesquisas em sistemas oficiais, estudos da legislação vigente, reuniões com técnicos do Ministério da Educação, com dirigentes do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif) e da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), entrevistas com gestores de cinco institutos federais e cinco universidades federais. Além disso, a partir dos dados coletados, foram desenvolvidas as técnicas de diagnóstico Análise Swot, para fins de identificação das principais forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relacionadas ao processo orçamentários das Ifes, e o Diagrama de Verificação de Riscos, para ponderação dos riscos decorrentes das fraquezas e ameaças detectadas.

A partir do objetivo do trabalho e dos resultados obtidos com as técnicas de diagnóstico, formulou-se matriz de planejamento com cinco questões direcionadoras dos trabalhos: i) como está estruturado o processo de elaboração dos orçamentos anuais das Ifes a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional (EC) 95/2016 (teto de gastos) até 2021?; ii) como se comportou a série histórica da dotação autorizada na Lei Orçamentária Anual (LOA) e a execução das despesas (despesa paga + Restos a pagar) das Ifes no período de 2011 a 2021?; iii) quais as implicações da promulgação da Emenda Constitucional 95/2016 no financiamento da educação superior pública federal entre os anos de 2017 e 2021?; iv) qual o nível de prioridade dado pelo Poder Executivo Federal na alocação de recursos para a execução de despesas primárias discricionárias do orçamento da União em favor das Ifes no período de 2017 a 2021? v) as instâncias de governança do MEC e das Ifes estão atuando no sentido de mitigar os efeitos da redução orçamentária experimentada pelas instituições de ensino superior recentemente?

As análises empreendidas no presente trabalho permitiram constatar que: as universidades e os institutos federais têm pouca ingerência no processo de formulação de seus orçamentos anuais, pois o regramento atualmente vigente estabelece um método *Top-down* de orçamentação em que o Ministério da Economia fixa o referencial monetário das dotações orçamentárias do MEC e este os distribui para suas diversas unidades orçamentárias sem que necessariamente haja amplo e transparente diálogo sobre a alocação dos recursos; o aprimoramento da governança orçamentária das Ifes depende, em grande parte, da observância de boas práticas de governança orçamentária no âmbito do Congresso Nacional; a educação superior e a educação profissional, científica e tecnológica não foram tratadas como prioridades estratégicas pelo governo federal de 2017 a 2021; os recursos alocados no orçamento da União para o ensino superior e profissional e técnico vêm sendo reduzidos desde a entrada em vigor da EC 95/2016; os bloqueios e contingenciamentos orçamentários causam um fluxo financeiro irregular na execução das despesas das Ifes, podendo prejudicar o regular funcionamento dessas unidades; pela sistemática da EC 95/2016, eventual ampliação de receitas próprias, ou o recebimento de doações financeiras por parte das Ifes devem ser compensadas com correspondente diminuição de outras dotações; e há oportunidades de melhorias para o aprimoramento da governança do MEC e das Ifes.

Foi proposta o encaminhamento dos autos ao Ministro-Relator e à Segecex como subsídio na formulação de ações controle na área.



Lista de siglas

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Aman	Academia Militar das Agulhas Negras
	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Andifes	
Capex	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
Conif	
CTGOF	Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira
EAD	Educação à distância
ESFEx	Escola de Educação Física do Exército
FIC	Formação inicial e continuada
GND	Grupo natureza de despesa
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IF	Instituto Federal
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior vinculadas ao Ministério da Educação, incluindo Universidades Federais, Institutos Federais, Cefets e Colégio Pedro II
IME	Instituto Militar de Engenharia
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ISCP	Instituto Superior de Ciências Policiais
ISSAI	Normas Internacionais da Entidades Fiscalizadoras Superiores
ITA	Instituto Tecnológico de Aeronáutica
JEO	Junta de Execução Orçamentária
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei orçamentária anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MP/TCU	Ministério Público junto ao TCU
MTO	Manual Técnico do Orçamento
NRF	Novo Regime Fiscal
OCC	Outros custeios e capital
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Órgãos Setoriais
PIB	Produto Interno Bruto
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei da Lei orçamentária anual
PNE	Plano Nacional de Educação

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria Geral de Controle Externo

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

RAP	Restos a pagar
RI/TCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
RP	Indicador de Resultado Primário
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SESu	Secretaria de Educação Superior
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Siop	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
Sistec	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SOF	Secretaria do Orçamento Federal
STN/ME	Secretaria do Tesouro Nacional
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNED	Unidades descentralizadas de ensino
UOs	Unidades Orçamentárias
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná



Sumário

1.	Introdução.....	7
2.	Visão geral do objeto.....	9
2.1	As Universidades Federais	10
2.2	Os Instituto Federais.....	11
3.	O processo orçamentário nas Ifes.....	12
3.1	A alocação de recursos às Ifes antes da EC 95/2016	13
3.2	A alocação de recursos às Ifes após a promulgação da EC 95/2016.....	16
3.3	Riscos e problemas do processo orçamentário após a EC 95/2016	17
3.3.1	Após a promulgação da EC/95, as dotações de custeio e investimento vêm sendo reduzidas ano a ano, o que pode inviabilizar a oferta e a expansão do ensino superior público, bem como a pesquisa nas Ifes.....	17
3.3.2	O processo orçamentário das Ifes e o orçamento condicionado: motivo de insegurança dos gestores das Ifes.....	18
3.3.3	O processo orçamentário e as emendas parlamentares: incerteza na alocação dos recursos, rito próprio de execução, concorrência com demais despesas discricionárias e baixa transparência. 21	21
3.3.4	As matrizes Andifes e Conif deixaram de ser utilizadas como referencial para a distribuição de recursos entre as unidades orçamentárias das universidades federais e dos institutos federais, respectivamente.	29
3.3.5	Ampliação de receitas próprias, ou o recebimento de doações devem ser compensadas com correspondente diminuição de outras dotações.	30
4.	Série histórica da dotação autorizada na LOA e a execução das despesas das Ifes no período de 2011 a 2021	30
5.	Análise da prioridade dada pelo Poder Executivo Federal na alocação de recursos para a execução de despesas primárias discricionárias do orçamento da União em favor das instituições federais de ensino superior vinculadas ao Ministério da Educação no período de 2017 a 2021	36
6.	Análise da atuação das instâncias de governança do Ministério da Educação e das instituições de ensino superior para mitigar os efeitos da redução orçamentária, a partir da EC 95/2016.....	42
7.	Efeitos da Emenda Constitucional 95/2016 no financiamento da educação superior pública federal 46	
8.	Conclusão	49
9.	Proposta de encaminhamento.....	50
	Apêndice A – Análise Stakeholder	52
	Apêndice B – SWOT.....	56
	Apêndice C – Diagrama de Verificação de Risco (DVR).....	58
	Apêndice D – Matriz de Planejamento	59
	Apêndice E - Fluxo de pagamentos de despesas de custeio e capital das Universidades e Institutos federais	68
	Apêndice F – Superávit financeiro utilizado para pagamento de despesas com pessoal em 2018 (Portaria-SOF 9.420/2018).....	69



Anexo 1 - Fluxo da elaboração da LOA	71
Lista de tabelas	72
Lista de gráficos	72

1. Introdução

1. Em pronunciamento realizado na sessão Plenária de 19/5/2021, a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), senhora Cristina Machado da Costa e Silva, levou ao conhecimento dos ministros da Corte de Contas o teor de inúmeras reportagens veiculadas na mídia que tratavam do risco de colapso fiscal nas universidades federais e demais instituições federais de ensino superior vinculadas ao MEC em decorrência de consecutivas reduções orçamentárias experimentadas por tais entidades na última década.

2. Após tal manifestação, os ministros discutiram sobre o tema, também registraram suas preocupações quanto à situação ora divulgada e entenderam ser oportuno e conveniente que o Tribunal realizasse ação de controle no processo orçamentário das Ifes.

3. Dessa forma, os presentes autos tratam de processo de fiscalização do tipo Levantamento, previsto no art. 238, inciso I, do RI/TCU, e, subsidiariamente, abarca aspectos contemplados no inciso II do aludido artigo. Ele foi autorizado por deliberação constante em despacho do Ministro Augusto Nardes (TC 015.741/2021-4), de 14/6/2021.

4. Este Levantamento tem por objetivo conhecer, coletar e sistematizar informações acerca do planejamento e da gestão orçamentárias das Instituições Federais de Ensino Superior vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), de modo a subsidiar a realização de trabalhos para o aperfeiçoamento da governança orçamentária dessas entidades, bem como a eficiência e efetividade das instituições para alcance dos seus objetivos.

5. O escopo do presente trabalho abarca o planejamento e a gestão orçamentária das universidades federais vinculadas ao MEC, dos Institutos Federais, do Cefet-RJ, do Cefet-MG e do Colégio Pedro II, representando um total de cento e dez instituições. Tais entidades pertencem à Administração Indireta da União, são constituídas sob a forma de autarquias ou fundações públicas e gozam de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e didático-científica. Este Levantamento utilizará a terminologia Ifes para referir-se às entidades pertencentes ao escopo da fiscalização.

6. Não estão inseridos no escopo do presente trabalho o planejamento e a gestão orçamentária dos hospitais universitários, museus federais pertencentes à estrutura das Ifes, instituições de ensino superior vinculadas a órgãos federais diferentes do MEC como, por exemplo: Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), Escola de Educação Física do Exército (ESFEx), Instituto Superior de Ciências Policiais (ISCP), Instituto Militar de Engenharia (IME) e Academia Militar das Agulhas Negras (Aman); Escolas Nacionais de Governo.

7. Também não foram inseridos no escopo deste Levantamento ações realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública diferentes do MEC, mas que impactam diretamente nas atividades de pesquisa e extensão desenvolvidas no âmbito das Ifes como, por exemplo, apoios financeiros prestados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI).

8. O presente trabalho foi conduzido em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU e com o Roteiro de Levantamento do TCU (Portaria-Segecex 5, de 12 de abril de 2021) e está alinhado com os princípios fundamentais de auditoria do setor público da Normas Internacionais da Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100).

9. Durante a etapa de planejamento, foram realizadas pesquisas bibliográficas, pesquisas em sistemas oficiais, estudos da legislação vigente, reuniões com técnicos do Ministério da Educação, com dirigentes do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif) e da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), entrevistas com gestores de cinco institutos federais e cinco universidades federais.

10. Além disso, a partir dos dados coletados, foram desenvolvidas as técnicas de diagnóstico Análise Swot, para fins de identificação das principais forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relacionadas ao processo orçamentários das Ifes, e o Diagrama de Verificação de Riscos, para ponderação dos riscos decorrentes das fraquezas e ameaças detectadas.

11. A partir do objetivo do trabalho e dos resultados obtidos com as técnicas de diagnóstico, formulou-se matriz de planejamento com cinco questões direcionadoras dos trabalhos: i) como está estruturado o processo de elaboração dos orçamentos anuais das Ifes a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional 95/2016 (teto de gastos) até 2021?; ii) como se comportou a série histórica da dotação autorizada na LOA e a execução das despesas (despesa paga + restos a pagar) das Ifes no período de 2011 a 2021?; iii) quais as implicações da promulgação da Emenda Constitucional 95/2016 no financiamento da educação superior pública federal entre os anos de 2017 e 2021?; iv) qual o nível de prioridade dado pelo Poder Executivo Federal na alocação de recursos para a execução de despesas primárias discricionárias do orçamento da União em favor das Ifes no período de 2017 a 2021? v) as instâncias de governança do MEC e das Ifes estão atuando no sentido de mitigar os efeitos da redução orçamentária experimentada pelas instituições de ensino superior recentemente?

12. Na etapa de execução do Levantamento, a SecexEducação realizou um ciclo de debates sobre o processo orçamentário das Ifes vinculadas ao MEC. O evento foi transmitido ao vivo pelo canal do TCU no Youtube nos dias 20 e 21 de outubro de 2021 e teve por objetivo promover debate com especialistas nos temas governança fiscal e orçamentária, educação superior e processo orçamentário das Ifes, a fim discutir sobre os desafios quantitativos e qualitativos que cercam as finanças dessas instituições. Além disso, o evento serviu de importante fonte de informação para aprimorar a qualidade do presente relatório e para trazer mais subsídios para as fiscalizações que sucederão este Levantamento.

13. Os trabalhos conexos a presente fiscalização são os seguintes:

a) TC 027.502/2018-0, que teve por objetivo conhecer a estrutura de financiamento público da educação brasileira (incluindo recursos federais, estaduais e municipais), bem como a incumbência legal de acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE), em especial no que diz respeito à meta 20.

b) TC 009.197/2019-2 – Representação que trata de possíveis irregularidades relacionadas com o corte/bloqueio/contingenciamento de recursos previstos para o custeio de despesas discricionárias de Instituições Federais de Ensino.

c) TC 011.574/2021-6, Terceiro Acompanhamento dos índices de governança e gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (iGG2021).

Limitações à fiscalização

14. Em razão da grande quantidade de instituições constantes no escopo do presente trabalho, da capacidade operacional da equipe de Levantamento e do prazo para conclusão desta fiscalização, não foi possível colher informações de todas as Ifes sobre como estão estruturados os seus processos internos de planejamento para a elaboração dos orçamentos anuais e as principais ações adotadas por cada instituição para mitigar os efeitos das reduções orçamentárias observadas nos últimos anos.

15. Dessa forma, realizaram-se entrevistas com gestores de cinco institutos federais e cinco universidades federais, que foram selecionados com base no critério de maior materialidade financeira por macrorregião do país, considerando o orçamento aprovado para 2021. Portanto, a análise das informações coletadas por meio das entrevistas realizadas não representa todo o universo das Ifes.

16. As instituições integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculadas ao Ministério da Educação, atuam tanto no ensino superior como na educação básica. Nos registros constantes nos sistemas orçamentários federais, verificou-se que na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e na execução do orçamento daquelas entidades não há distinção entre a alocação dos recursos por modalidade de ensino.

17. Dessa forma, as análises empreendidas para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica compreenderam o orçamento global das instituições que a compõem, sem fazer distinção entre recursos alocados na educação básica e na educação superior.

2. Visão geral do objeto

18. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família (arts. 6º e 208). No Brasil, a educação escolar pode ser dividida em duas modalidades: a educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e a educação superior, que abrange cursos superiores sequenciais (formação técnica de nível superior), de graduação, de pós-graduação e de extensão (LDB, art. 21 e 44).

19. O texto constitucional (art. 208) e a LDB (art. 5º) preconizam que a educação básica deve ser ofertada pelo Estado de maneira obrigatória e gratuita e a insere como um direito público subjetivo do cidadão, de modo que a sua não oferta ou oferta irregular importará responsabilidade da autoridade competente.

20. O mesmo não ocorre com a educação superior. A Carta Magna dispõe que o Estado deve garantir à população o acesso aos níveis mais elevados do ensino e da pesquisa. Contudo, não a insere no rol dos direitos públicos subjetivos, mas sim como uma norma de caráter programático (art. 208, V), que condiciona a atividade discricionária da Administração Pública e estabelece princípios a serem respeitados na consecução de políticas públicas, mas que, em regra, não cominam sanções para o seu descumprimento.

21. Na esfera das normas programáticas, cabe ressaltar que, em setembro de 2015, o Estado brasileiro firmou compromisso para implementar a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Trata-se de acordo ratificado por 193 Estados-membros da ONU a fim de empreender ações e iniciativas que visem ao atendimento dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), consignados em 169 metas, até 2030.

22. Os preceitos que incentivam as condutas dos governos signatários em relação ao setor educacional estão no ODS 4 – Educação de qualidade. No que tange à educação superior, de modo geral, o ODS 4 anseia a ampliação do acesso à essa etapa do ensino, que essa ampliação se dê de maneira isonômica entre os diversos gêneros e raças de cada país e que seja ofertado um ensino de qualidade. Essencialmente, é o mesmo que o Brasil almeja alcançar para a educação superior mediante o cumprimento das metas do PNE 2014-2024.

23. No entanto, a despeito de possuir caráter meramente programático, por meio da [Mensagem 743, de 23 de dezembro de 2019](#), o Presidente da República vetou os ODS das diretrizes a serem seguidas pelo governo federal no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023.

24. Quanto à responsabilidade por dar cumprimento às metas do PNE 2014-2024 e das diretrizes estabelecidas na CF/88 relacionadas à educação superior, observa-se uma lacuna normativa que torna mais dificultoso o processo de *accountability*. Isso porque, diferentemente do que ocorre em relação à educação básica, a CF/88 e a LDB não atribuíram expressamente a nenhum ente federativo a responsabilidade por atuar diretamente na educação superior. De igual modo, o PNE traz metas de caráter nacional, sem detalhar as responsabilidades específicas de cada ente para a consecução das metas inseridas no Plano.

25. Fato é que, uma vez criada uma instituição federal de ensino superior, caberá à União assegurar, anualmente, em seu orçamento geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento dessa instituição (LDB, art. 55).

26. Ocorre que também não existe parâmetro legal que defina o que seriam recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições federais de ensino superior. Tampouco existem vinculações orçamentárias constitucionais ou legais que obriguem a Administração Pública a aplicar um percentual mínimo de suas receitas no ensino superior como há para a aplicação na educação básica.

27. Nessa mesma seara, a meta 20 do PNE 2014-2024, que trata da ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ao final da vigência do Plano, não faz menção explícita à educação superior em nenhuma de suas estratégias.

28. Segundo o Censo da educação superior (2019), 88,4% das Instituições de Educação Superior (IES) são privadas. Em relação às IES públicas, 43,7% são estaduais (132 IES), 36,4% federais (110) e 19,9% municipais (60). No entanto, em 2019, a rede federal contemplava 64,2% dos matriculados nas IES públicas, o que representa pouco mais de 1,3 milhões de estudantes.

29. No universo das IES federais, aproximadamente 96,5% são universidades, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets). Além dessas, este Levantamento incluiu em seu escopo o Colégio Pedro II, que pertence à rede federal de ensino vinculada ao MEC e atua na educação básica e na oferta cursos de licenciatura.

30. Juntas, tais instituições receberam uma dotação orçamentária de aproximadamente R\$ 70,7 bilhões no ano de 2021, que representa cerca de 48,6% do orçamento destinado ao MEC e evidencia a elevada materialidade financeira do setor perante as ações sob responsabilidade do Ministério da Educação.

31. Dessa forma, o panorama acerca do planejamento, da gestão e da governança orçamentária das Ifes apresentado nos próximos capítulos deste trabalho contemplará quase a totalidade do ensino superior público federal e possui relevância do ponto de vista material e social.

2.1 As Universidades Federais

32. A LDB define as universidades como instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio do saber humano, que se caracterizam por produção intelectual institucionalizada mediante estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional. Além disso, ao menos um terço do corpo docente deve possuir titulação acadêmica de mestrado ou doutorado.

33. No panorama constitucional, o art. 207 da Carta Magna preconiza que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, no tocante às atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão por elas desenvolvidas.

34. O Brasil possui 69 universidades federais, as quais representam um grupo bastante heterogêneo e com realidades bem diferentes entre si. Dessa forma, as ações governamentais de alocação orçamentária devem sempre levar em consideração tais peculiaridades.

35. A título de exemplo, tem-se a Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT), criada em julho de 2019 e ainda em processo de implementação, que possui apenas uma unidade gestora executora no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e que teve dotação de R\$ 39,05 milhões no orçamento da União de 2021.

36. No outro extremo, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) tem em sua estrutura museus, hospitais universitários e edifícios tombados pelo patrimônio histórico e cultural que abrigam salas de aulas, o que demanda um custeio que não é comum para a maioria das instituições de ensino superior. A UFRJ também se destaca como a universidade federal com maior descentralização administrativa, possuindo 53 unidades gestoras executoras no Siafi, e como a que tem maior materialidade financeira, uma vez que teve dotação de R\$ 3,4 bilhões no orçamento de 2021.

37. Atualmente, 48 universidades constituem-se sob a forma de autarquia e 21 sob a forma de fundação.

38. Independentemente de serem constituídas sob a forma de autarquias ou fundações, as universidades federais pertencem à Administração Pública Indireta, seus orçamentos estão consignados no Orçamento Geral da União (OGU), vinculam-se ao Ministério da Educação e estão sujeitas à supervisão ministerial deste e ao controle externo exercido pelo TCU.

2.2 Os Instituto Federais

39. De acordo com o Ministério da Educação, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica começou em 1909, quando o governo federal criou dezenove escolas de aprendizes e artífices, as quais deram origem às escolas técnicas federais e, subsequentemente, aos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (Cefet).

40. Em 2008, por meio da Lei 11.892/2008, houve transformação dos Cefet, com suas respectivas unidades descentralizadas de ensino (Uned), escolas agrotécnicas, escolas técnicas federais, e de algumas escolas vinculadas a universidades em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

41. Na referida Lei, mantiveram-se o Cefet-MG e o Cefet-RJ e transformou-se o Cefet-PR em Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Além disso, houve integração do Colégio Pedro II e de algumas escolas técnicas federais, vinculadas a universidades, à Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

42. Assim, de acordo com a Lei 11.892/2008, atualmente a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica é vinculada ao Ministério da Educação e é composta por 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais), pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); pelos Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet-RJ) e de Minas Gerais (Cefet-MG); pelas Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e pelo Colégio Pedro II.

43. Com exceção das escolas técnicas vinculadas, todos demais componentes da rede possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar (parágrafo único, do art. 1º da Lei 11.892/2008).

44. Conforme previsto no art. 2º da Lei 11.892/2008, os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas.

45. Trata-se de instituições que foram criadas com o compromisso social de ampliar a oferta de vagas de educação pública, gratuita e voltada ao mercado de trabalho a jovens e trabalhadores do campo e da cidade, viabilizando acesso efetivo às conquistas científicas e tecnológicas, com qualificação profissional em diversas áreas do conhecimento. Desde sua concepção, os Institutos Federais têm como pilares básicos de atuação o ensino, a pesquisa, a inovação tecnológica e a extensão.

46. Os cursos oferecidos pelos Institutos Federais são estruturados por eixos tecnológicos e devem estar voltados para atender às demandas do mundo do trabalho e aos arranjos produtivos locais, incentivando o desenvolvimento regional e a empregabilidade dos alunos egressos.

47. A criação dos Institutos Federais teve por pressuposto a expansão de vagas de educação profissional e tecnológica, nos diversos níveis de ensino, com implantação de unidades em áreas de difícil acesso, possibilitando o ingresso de estudantes das diversas regiões do Brasil, em amplo processo de interiorização da educação.

48. Além disso, com a criação dos Institutos Federais, houve incentivo ao processo de verticalização do ensino, em que os estudantes podem cursar todas as etapas da educação profissional e tecnológica em uma mesma instituição, do curso técnico de nível médio à pós-graduação profissional, com otimização da estrutura física e do corpo técnico na expansão de vagas de educação profissional e tecnológica.

49. Além das disposições constantes da Lei 11.892/2008, a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica tem como legislação norteadora de sua atuação a LDB (Lei 9.394/1996), quanto à normatização do ensino técnico, e o PNE (Lei 13.005/2014), quanto metas a serem alcançadas no ensino técnico e na educação superior.

50. Conforme descrito na Lei 11.892/2008, houve significativa ampliação das áreas de atuação prioritárias dos Institutos Federais em relação à atuação dos Cefet, em especial, tendo em vista a atuação nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino, com oferta de educação superior (cursos superiores e pós-graduação), educação básica e profissional (ensino fundamental com educação de jovens e adultos, ensino médio e ensino técnico-profissional, cursos de formação profissional continuada).

51. O Instituto Federal de São Paulo (IFSP) se destaca como o instituto de maior materialidade e descentralização administrativa, pois teve uma dotação de mais de R\$ 1 bilhão na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 e possui 33 unidades gestoras executoras no Siafi. Além disso, recebeu destaques que totalizam mais de R\$ 5 milhões em 2021. No outro extremo, o Instituto Federal do Amapá (IFAP) teve uma dotação de R\$ 115 milhões no referido exercício, possui cinco unidades gestoras executoras no Siafi e recebeu destaques no valor de R\$ 500 mil.

3. O processo orçamentário nas Ifes

52. A Constituição Federal, em seu art. 165, estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA).

53. O PPA é quadrienal e deve trazer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Por sua vez, a LDO é elaborada anualmente e tem o condão de funcionar como elo entre os orçamentos anuais e o PPA. Ela orienta a elaboração da lei orçamentária anual estabelecendo metas e prioridades da Administração, bem como diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública. Por sua vez, a LOA estima a receita e fixa a despesa da União para determinado exercício financeiro.

54. O processo de elaboração dos orçamentos anuais das Ifes vem sendo descrito no Manual Técnico do Orçamento (MTO), capítulo 6, editado anualmente, e não difere da elaboração dos orçamentos das demais unidades orçamentárias. O fluxo do processo de elaboração da LOA consta no anexo 1 deste relatório.

55. Os atores envolvidos no processo são o Ministério da Economia (ME/PR), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), secretaria subordinada ao ME/PR, os Órgãos Setoriais (de contabilidade e finanças) e as Unidades Orçamentárias (UOs).

56. Considerando o escopo do presente trabalho, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC (SPO/MEC) e as Ifes representam, respectivamente, o órgão setorial e as unidades orçamentárias.

57. Cabe, resumidamente, a cada um dos atores do processo de elaboração do orçamento:

a) ao ME/PR: a sugestão e validação dos limites orçamentários, a análise das propostas e o envio do projeto de lei ao Congresso Nacional (CN);

b) à SOF: a definição de diretrizes estratégicas, parâmetros quantitativos, orientações para elaboração, a consolidação e formalização do projeto de lei;

c) às Setoriais: a fixação de diretrizes setoriais, a distribuição de limites entre as UOs, a consolidação, validação e formalização da proposta; e

d) às UOs: elaboração e formalização de proposta e ajustes.

58. A Lei 10.180/2001 organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, que utiliza o SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) como sistema informatizado estruturante para suportar seus processos.

59. Já o registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial de todas as universidades e institutos é realizado no Siafi.

60. O MTO estrutura a classificação orçamentária da despesa em dois grandes eixos: qualitativo e quantitativo.

61. Dentro da esfera qualitativa do gasto, tem-se duas classificações que são de importante entendimento para melhor compreensão dos fatos que serão abordados no presente relatório. A classificação institucional (órgão e unidade orçamentária) busca indicar “quem é o responsável por fazer” e a classificação funcional (função e subfunção) sinaliza “em que áreas da despesa a ação governamental será realizada”.

62. No tocante ao aspecto quantitativo, destaca-se a classificação por Grupo de Natureza de Despesa (GND) e o identificador de Resultado Primário. O GND é um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto do gasto. Ele tem por finalidade informar “em qual classe de gasto será realizada a despesa”. A identificação do GND se dá por código numérico de 1 a 6, sendo, por exemplo, GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais e GND 4 – Investimentos.

63. Por sua vez, o Identificador de Resultado Primário (RP) indica qual o efeito da despesa sobre o Resultado Primário da União, que representa o confronto de receitas e despesas primárias (não financeiras) no exercício e fornece uma avaliação do impacto da política fiscal nas contas públicas. Esse identificador, de caráter indicativo, além de auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, também indica se a despesa tem caráter obrigatório ou discricionário, conforme classificação do referido normativo.

3.1 A alocação de recursos às Ifes antes da EC 95/2016

64. Quanto aos valores a serem destinados às Universidades e aos Institutos Federais nas leis orçamentárias anuais, tínhamos a situação relatada abaixo, até a promulgação da EC 95/2016.

65. As despesas de pessoal e encargos, grupo natureza de despesa (GND 1) constituem-se despesas primárias obrigatórias e têm, em princípio, alocação orçamentária assegurada, não se sujeitando a cortes orçamentários.

66. Por outro lado, situação distinta ocorre com as despesas de manutenção, investimentos e inversões financeiras (GNDs 3, 4 e 5, respectivamente), consideradas primárias discricionárias.

67. No plano legal, a Lei de Diretrizes e Base da Educação – LDB, Lei 9.394/1996 dispõe que:
Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

68. Historicamente, o referencial monetário das dotações do MEC tem sido estabelecido pelo Ministério da Economia (ME) e pela SOF, com baixa influência do MEC na fixação de seus limites globais das dotações do OGU. Cabe à Setorial Orçamentária do MEC a distribuição dos limites entre as unidades orçamentárias desse Ministério, a partir de deliberação da alta gestão da pasta, conforme explicitado na NOTA TÉCNICA Nº 81/2021/GAB/SPO/SPO (peça 12, p. 3):

4.7 A distribuição dos limites orçamentários para detalhamento das despesas discricionárias custeadas por fontes do tesouro da Proposta Orçamentária Anual - PLOA para o grupo de Instituições Federais de Ensino - Ifes, vinculadas ao Ministério da Educação, é deliberado pela alta gestão da pasta, na figura do Ministro de Estado, baseado no referencial monetário das despesas discricionárias atribuído ao MEC e sua evolução em comparação ao montante aprovado na Lei Orçamentária Anual - LOA do exercício corrente. Ou seja, busca-se transmitir o acréscimo/decrécimo do referencial aplicado ao MEC para esse grupo de instituições.

69. Dois decretos tratam da distribuição de recursos primários discricionários para as universidades e institutos federais (despesas de manutenção, investimentos e inversões financeiras), respectivamente, Decretos 7.233/2010 e 7.313/2010. Neles constam parâmetros públicos para distribuição dos recursos entre as Universidades e Institutos Federais.

70. O artigo 2º de ambos os decretos têm a mesma redação e informa que os saldos orçamentários de cada subtítulo não utilizados no exercício anterior, o excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias e o *superávit* financeiro de receitas próprias, de convênios e de doações, conforme apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, poderiam ser utilizados para suplementação das dotações do exercício seguinte.

71. Isso significa que as instituições poderiam se beneficiar de suas economias, do seu esforço de arrecadação, de suas parcerias e da generosidade da sociedade, mediante, por exemplo, o recebimento de doações.

72. O artigo 3º dos decretos informa que as dotações consignadas no projeto de lei das instituições à conta de recursos próprios, de doações, de convênios e vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, não serão objeto de limitação de empenho, desde que a estimativa de receita relativa ao cumprimento do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, for igual ou superior às receitas do PLOA.

73. Isso significa que as instituições teriam disponibilidade de suas receitas, quando sua arrecadação fosse superior àquela prevista no PLOA.

74. O art. 4º dos Decretos 7.233/2010 e 7.313/2010 dispõe que, na elaboração das propostas orçamentárias das universidades e dos institutos federais deveria ser observada matriz de distribuição, para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital.

75. As aludidas matrizes de distribuição deveriam ser elaboradas a partir de parâmetros definidos por comissão integrada por reitores das universidades e institutos, levando em consideração os critérios constantes na tabela 1, entre outros. Por esse motivo, as matrizes ficaram conhecidas como Matriz Andifes (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior) ou Matriz OCC (outros custeios e capital) e Matriz Conif (Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica).

Tabela 1 - Parâmetros de distribuição das matrizes das Universidades e Institutos federais

Decreto 7.233/2010, art. 4º, § 2º – Matriz Andifes	Decreto 7.313/2010, art. 4º, § 2º, – Matriz Conif
I - o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;	I - o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes em todos os níveis e modalidades de ensino em cada período;
II - a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;	II - a relação entre o número de alunos e o número de docentes nos diferentes níveis e modalidades de ensino ofertado;
III - a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;	III - as diferentes áreas de conhecimento e eixos tecnológicos dos cursos ofertados;
IV - o número de registro e comercialização de patentes;	IV - o apoio às instituições públicas de ensino, em ações e programas de melhoria da educação básica, especialmente na oferta do ensino de ciências, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;
V - a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;	V - a existência de programas institucionalizados de extensão e certificação, com indicadores de monitoramento;
VI - os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004;	VI - a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional e internacionalmente;
VII - a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e	VII - a existência de núcleos de inovação tecnológica;
VIII - a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento.	VIII - o número de registro e comercialização de patentes;
	IX - os resultados das avaliações realizadas por sistemas nacionais de avaliação da educação em todos os níveis e

Decreto 7.233/2010, art. 4º, § 2º – Matriz Andifes**Decreto 7.313/2010, art. 4º, § 2º, – Matriz Conif**

modalidades de ensino, capazes de aferir a qualidade de ensino ofertado;

X - adesão a sistemas de informação e programas de interesse coletivo instituídos pelo Ministério da Educação; e

XI - a existência de programas de mestrado e doutorados, especialmente os profissionais, e seus respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

Fonte: Decretos 7233 e 7313, de 2010

76. Posteriormente, a [Portaria MEC 651/2013](#) instituiu a Matriz OCC para as universidades, detalhou a fórmula de cálculo da distribuição dos recursos de orçamento de outros custeios e capital (OCC) mediante uma equação, cujas parcelas fornecem uma medida do tamanho da instituição em termos de aluno-equivalente, e eficiência/eficácia da instituição, mensurada em termos da relação aluno equivalente/professor equivalente e da qualidade dos cursos, mensurada com base nos conceitos do INEP e da CAPES.

77. Referida Portaria MEC 651/2013 foi alterada pela [Portaria MEC nº 748, de 22 de setembro de 2021](#), que elencou e acrescentou elementos da matriz de distribuição de recursos discricionários e descreveu as metodologias (de cálculo) das matrizes componentes da matriz de distribuição.

78. Já a metodologia de composição e cálculos da Matriz Conif consta de [Manual](#) publicado anualmente pelo Conif, o qual é submetido à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) para aprovação.

79. A estrutura da Matriz é composta por blocos, sendo estes: Pré-Expansão, Expansão, Reitoria, Ensino à Distância, Assistência Estudantil, Extensão/Pesquisa/Inovação. E os parâmetros utilizados são os dados extraídos do Sistec, consolidados e divulgados pela Plataforma Nilo Peçanha referentes ao ano de referência (geralmente o anterior), IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), categoria dos campi e tipo e pesos dos cursos (Anexo 2 do manual). A lógica da composição da Matriz considera essencialmente as matrículas dos estudantes dos cursos de nível básico, médio, técnico, tecnológico, graduação, pós-graduação lato e stricto sensu, cursos de formação inicial e continuada (FIC) e cursos de educação à distância (EaD) por campus de cada Instituição da Rede Federal.

80. Oportuno que se diga que as matrizes se constituem em instrumento de distribuição dos recursos oferecidos pelo MEC entre suas unidades orçamentárias, e não como mecanismo para o cálculo dos valores necessários para cada UO.

81. Até a promulgação da EC 95/2016, os limites de expansão das despesas da União estavam consignados no Anexo de Metas Fiscais à LDO, previsto no art. 4º, § 1º da Lei Complementar 101/2000, que dispunha:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

...

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

82. E o controle sobre o cumprimento da execução das metas era feito mediante a limitação de empenho, em decretos de programação financeira, conforme art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

3.2 A alocação de recursos às Ifes após a promulgação da EC 95/2016

83. A EC 95/2016 (teto de gastos) acrescentou os arts. 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal (NRF). Assim, além do regramento da LRF e dos limites constantes na LDO, a expansão das despesas primárias do Governo Federal deverá obedecer ao NRF. À sistemática descrita no item anterior, foi incorporado o chamado teto de gastos.

84. De acordo com o art. 107 da ADCT, foram estabelecidos limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos poderes/órgãos ali mencionados, em um total de quinze. O Poder Executivo foi considerado como um todo, sem divisões por órgão orçamentário.

85. Esse limite corresponderia, a partir de 2018, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior (2017), corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (§ 1º, II, do art. 107). O limite para 2017 seria a despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento) (§ 1º, I, do art. 107).

86. O art. 107, § 3º, da ADCT dispõe que a mensagem presidencial que encaminhará o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º do artigo 107. Por sua vez, o § 4º informa que as despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo não poderão exceder os valores máximos demonstrados nos termos do § 3º deste artigo, sendo vedado, conforme dispõe o § 5º, a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

87. O Decreto 9.884/2019, que dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária (JEO), informa que compete à JEO assessorar o Presidente da República nos limites globais de despesas constantes da proposta de orçamento anual (art. 2º, III).

88. A JEO é composta pelos Ministros de Estado da Economia, que a coordenará, e pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República (art. 3º, I e II). A Junta de Execução Orçamentária é integrada pela Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira (CTGOF), composta por nove membros, todos do Ministério da Economia ou da Presidência da República. O Secretário de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia a coordenará (art. 5º, I).

89. O MEC não é integrante da CTGOF. Então, ao menos formalmente, não participa de decisões afetas aos limites globais de despesas que serão destinados à Educação.

90. A Resolução 1/2020, alterada pela Resolução 3/2021, do Ministério da Economia, aprova o Regimento Interno da JEO, dispondo que suas reuniões terão caráter reservado e as respectivas atas com as deliberações tomadas serão lavradas em até trinta dias. Ocorre que as referidas atas não estão disponíveis para consulta no sítio do Ministério da Economia, não sendo, portanto, públicas.

91. E a Resolução 2/2020, também do Ministério da Economia, aprova o Regimento Interno da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira – CTGOF, que é instância consultiva que integra a Junta de Execução Orçamentária – JEO (art.1º), sendo responsável por manifestar-se previamente sobre os votos encaminhados à JEO e subsidiar tecnicamente a atuação da JEO (art. 2º, I e II).

92. O art. 5º da Resolução ME 2/2020 informa que são atribuições do Secretário do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia (STN/ME), a elaboração da programação financeira mensal e anual do Tesouro Nacional, e à SOF/ME, a apresentação à CTGOF das propostas para o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO, bem como para o PLOA.

93. Os artigos 20 e 21 da Resolução ME 2/2020 dispõem sobre os critérios de avaliação de pleitos de créditos adicionais e de limites financeiros.

94. Por fim, a [Resolução do Ministério da Economia 5/2021](#), aprova a Matriz de Responsabilidades de que trata o § 1º do art. 5º do Regimento Interno da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira (CTGOF), para o exercício financeiro de 2021, fixando prazos para as atividades ali previstas, sendo que compete à SOF/Fazenda/ME as projeções de receitas e despesas das UOs.

95. Em relação a PLOA 2022 cabe citar que a distribuição dos recursos entre as UOs vinculadas ao MEC foi aprovada pelo Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles do MEC (CGIRC/MEC), instituído pela [Portaria GM/MEC 503, de 29 de maio de 2020](#), mediante a participação da Secretaria Executiva e secretarias finalísticas (órgãos específicos singulares) do MEC (peça 12, p. 3).

96. Os principais problemas enfrentados pelas universidades e institutos federais na elaboração de seu orçamento estão tratados em subtítulos específicos, a seguir.

3.3 Riscos e problemas do processo orçamentário após a EC 95/2016

3.3.1 Após a promulgação da EC/95, as dotações de custeio e investimento vêm sendo reduzidas ano a ano, o que pode inviabilizar a oferta e a expansão do ensino superior público, bem como a pesquisa nas Ifes.

97. A EC 95/2016 assegura o recebimento da dotação do ano anterior corrigida pelo IPCA para o Poder Executivo como um todo. Isso não significa que as UOs do Poder Executivo receberão a dotação do ano anterior, a partir da LOA de 2017, corrigida pelo IPCA, como se poderia imaginar da leitura de seus artigos.

98. Essa possibilidade de redução de recursos para alguns setores já era prevista antes mesmo da promulgação da EC 95/2016, conforme consta na mensagem presidencial que encaminhou o PLOA de 2017:

Destaca-se que **não haverá**, em virtude do novo regime, **congelamento** de gastos em qualquer setor, **mas apenas uma limitação para o crescimento total da despesa em função da inflação**. O controle fiscal será feito pela despesa primária total, podendo **haver realocação de recursos entre os setores**, a depender das prioridades e necessidades identificadas nos orçamentos.

99. Isso significa que, com o Novo Regime Fiscal (NRF) imposto pela EC 95/2016, de acordo com as prioridades governamentais, o orçamento das unidades orçamentárias do MEC pode sofrer redução para compensar aumentos de dotação em outras áreas, de forma a manter o limite global individualizado para o Poder Executivo (teto de gastos) dentro dos critérios constitucionais estabelecidos.

100. Em resumo, a existência do limite de gastos faz com que os aumentos reais de despesas sujeitas ao NRF tenham que ser sempre compensados pela diminuição de outras despesas também sujeitas a esse limite constitucional.

101. A assertiva acima é corroborada pela Nota Técnica da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados nº 19/2021(NT CONOF CD 19/2021 – peça 15, p. 9), que ainda conclui:

Somente a função educação, de forma contínua ao longo da vigência do Teto de Gastos, teve suas despesas comprimidas, o que indica que as políticas educacionais não estiveram dentre as prioridades do Governo federal.

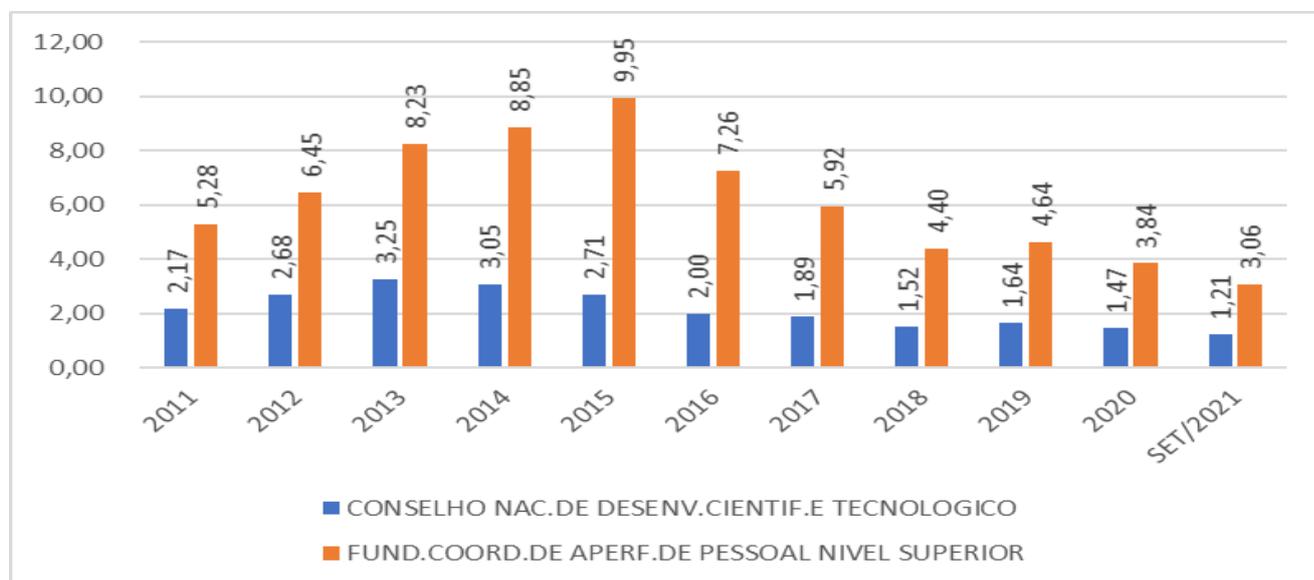
102. Conforme consulta ao Tesouro Gerencial, as dotações de custeio, investimentos e inversões financeiras (GND 3, 4 e 5) para as universidades e institutos federais seguem uma trajetória de declínio, a partir de 2016, o que será abordado adiante.

103. De acordo com o [Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2019](#), somente na universidade pública predomina o doutorado, com 73% dos docentes com essa titulação. Nos IF e Cefet, 41% dos docentes são doutores. Assim, verifica-se que os quadros mais qualificados da pesquisa nacional se encontram vinculados a universidades, seguidas pelos institutos federais. A pesquisa nas Ifes é, em grande medida, custeada por duas instituições públicas: a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação vinculada ao Ministério da Educação (MEC), e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), fundação pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

104. A CAPES desempenha papel fundamental na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em todos os estados da Federação, mediante investimentos na formação de recursos humanos de alto nível, no país e no exterior, e o CNPq tem como principais atribuições fomentar a pesquisa científica, tecnológica e de inovação e promover a formação de recursos humanos qualificados para a pesquisa, em todas as áreas do conhecimento. Apesar de a atividade de pesquisa das Ifes não ser o escopo do presente trabalho, importante que se registre a redução das dotações alocadas a essas duas instituições para demonstrar que o financiamento da pesquisa nacional também vem sofrendo com cortes orçamentários.

105. O gráfico a seguir demonstra que as dotações autorizadas para a CAPES e o CNPq atingiram em 2021 o menor nível na série histórica desde 2011.

Gráfico 1 – Série histórica das dotações autorizadas da CAPES e CNPq – em R\$ bilhões - valores atualizados



Fonte: Tesouro Gerencial

3.3.2 O processo orçamentário das Ifes e o orçamento condicionado: motivo de insegurança dos gestores das Ifes

106. A partir da LDO de 2019, repetindo-se nas LDOs de 2020, 2021 e 2022, ficou disposto que o PLOA correspondente poderia conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição.

107. Assim, os PLOAs desses exercícios, a partir do valor global de operações de crédito que exceda as despesas de capital ali demonstrado, devem discriminar programações referentes a despesas

primárias correntes no Órgão específico 93000 – Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa Prevista no inciso III do art. 167 da Constituição, financiadas por meio de operações de créditos relativas à emissão de títulos da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional. Tais receitas e despesas são condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito suplementar a ser encaminhado ao Congresso Nacional, nos exercícios de referência, após aprovada a Lei Orçamentária Anual, nos termos do citado inciso III, do art. 167 da Constituição.

108. A partir do PLOA do exercício de 2020, as unidades orçamentárias do MEC ficaram sujeitas ao orçamento condicionado, que depende da aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional .

109. Os recursos cujas programações estão condicionadas à aprovação legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição estão representados nas LOAs por unidades orçamentárias vinculadas às Ifes que iniciam com os dígitos 93***. A UO 93*** é um órgão orçamentário que não constitui órgão administrativo, sendo entidade ficcional, sem estrutura administrativa ou organizacional.

110. Segundo a [Mensagem Presidencial 395, de 30/8/2019](#), que encaminhou o PLOA 2020, foram escolhidas as seguintes programações condicionadas à aprovação legislativa: Benefícios Previdenciários, Pessoal e Encargos Sociais, Bolsa Família, Subsídios e Subvenções Econômicas, Compensação ao FRGPS pelas Desonerações, Seguro-desemprego, Sentenças OCC, Complementação FUNDEB, Financiamento de Campanha Eleitoral, Benefícios aos Servidores, Obrigatórias com Controle de Fluxo, Discricionárias do Poder Executivo.

111. No PLOA 2021, foram as seguintes programações condicionadas à aprovação legislativa: Benefícios Previdenciários do FRGPS, Benefícios, Pessoal e Encargos Sociais, LOAS/RMV, Sentenças de Custeio e Capital, Complementação FUNDEB, Subsídios, Subvenções Econômicas e Proagro, Compensação ao FRGPS pelas Desonerações, ADO, obrigatórias com Controle de Fluxo do Poder Executivo, Bolsa Família, Benefícios aos Servidores do Poder Executivo, exceto FCDF, Demais Discricionárias do Poder Executivo.

112. No PLOA 2022, as programações condicionadas à aprovação legislativa prevista foram benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social.

113. Os critérios para a escolha das programações condicionadas em 2020 e 2021 foram as seguintes, além de ser despesa corrente primária:

a) despesas que tenham utilizado, em exercícios financeiros recentes, receitas com emissão de títulos públicos para seu custeio e possam legalmente ser programadas com essa fonte de recursos para o próximo exercício;

b) despesas correntes primárias que não possuam recursos vinculados para seu financiamento, tanto obrigatórias, tais como sentenças judiciais, requisições de pequeno valor, benefícios aos servidores públicos, complementação ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério (Fundeb), como despesas discricionárias;

c) despesas que, mesmo com recursos vinculados, tenham sua execução regularmente distribuída ao longo do exercício, de forma a suportar os primeiros meses com a dotação disponível, haja vista o tempo de tramitação e apreciação do crédito adicional em questão no Poder Legislativo, tais como o Programa de Seguro-Desemprego e a despesa com pessoal inativo de todos os Poderes da União.

114. Para o PLOA 2022, foi adicionado o critério de ser a despesa com programação pouco pulverizada para enquadramento como despesa condicionada ([Mensagem Presidencial nº 421](#), de 31/08/2021, PLOA 2022).

115. A [Mensagem Presidencial nº 487, de 31/8/2020](#), que encaminhou o PLOA 2021, também informou que, dentro do possível, fez-se um esforço para manter fora do referido órgão condicionado:

a maior parte da despesa relativa ao Bolsa Família; as despesas obrigatórias com os Programas: Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Nacional de

Transporte Escolar (PNATE); as despesas relativas às ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e de Acolhimento Humanitário, e aquelas referentes às ações de funcionamento do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, suas centrais de atendimento à Mulher e aos assuntos de Direitos Humanos, bem como ações voltadas à proteção do direito à vida, como proteção a testemunhas, crianças e adolescente em situação de ameaça.

116. As despesas condicionadas trouxeram insegurança para a gestão das universidades e institutos federais, pois sua autorização pelo Congresso Nacional não é garantida e porque atingiram valores consideráveis em 2020 e 2021, conforme tabela 2.

Tabela 2 - Dotação inicial das universidades e recursos condicionados

Item de informação	Ano	
	2020	2021
	Saldo – Item informação	
Dotação inicial – UOs Universidades – 26***(a)	42.278.628.611,00	29.486.196.785,00
Dotação inicial – UOs – Recursos sob supervisão – 93*** (b)	7.816.598.661,00	22.613.151.115,00
Total (c)	50.095.227.272,00	52.099.347.900,00
% Recursos condicionados (b/c)	16%	43%

Fonte: Tesouro Gerencial, pesquisa em 3/9/2021

117. Conforme apresentado na Tabela 2, ao abrirem seus orçamentos no início do exercício de 2020, os gestores das universidades constataram que, em média, 16% de seus recursos ainda estavam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional. Essa situação persistiu até junho de 2020, quando os recursos sob supervisão foram remanejados para as dotações das universidades para serem utilizados.

118. Em 2021, a situação ficou ainda mais preocupante, pois na abertura do orçamento das universidades, em média, 43% da dotação autorizada estava condicionado. A situação persistiu até maio, quando parte dos recursos condicionados foi remanejada para as dotações das universidades não condicionadas. Ainda permanecem, ao final de agosto de 2021, R\$ 5,59 bilhões em recursos sob supervisão como créditos indisponíveis para uso efetivo das universidades.

119. A situação dos institutos federais não foi muito diferente em 2020 e 2021, conforme tabela 3.

Tabela 3 - Dotação inicial dos institutos federais e recursos condicionados

Item de informação	Ano	
	2020	2021
	Saldo – Item informação	
Dotação inicial – Uos Institutos – 26***(a)	15.464.511.759,00	9.304.560.429,00
Dotação inicial – Uos – Recursos sob supervisão – 93*** (b)	1.790.789.905,00	8.811.774.661,00
Total (c)	17.255.301.664,00	18.116.335.090,00
% Recursos condicionados (b/c)	10%	49%

Fonte: Tesouro Gerencial, pesquisa em 3/9/2021

120. Os recursos condicionados corresponderam, respectivamente, a 10% e a 49% da dotação inicial para os institutos federais em 2020 e em 2021.

121. Em 2020, a parcela condicionada dos orçamentos dos institutos federais permaneceu nessa situação até junho.

122. E, em 2021, R\$ 6,77 bilhões do orçamento condicionado foram liberados até o final de maio desse exercício, persistindo, ao final de agosto de 2021, R\$ 2,04 bilhões em recursos sob supervisão (condicionados) como créditos indisponíveis para os institutos federais.

123. As situações acima constituem motivo de apreensão para os gestores das universidades e dos institutos federais, pois a manutenção e funcionamento dessas unidades podem ficar comprometidos, caso os recursos sob supervisão não sejam liberados ou sejam liberados nos últimos meses do ano, impedindo o regular processamento da despesa, em especial despesas contratuais que exigem desembolsos mensais, como água, energia, limpeza e segurança.

124. Para o exercício de 2022, existe a possibilidade de que a situação se repita, conforme previsto no art. 22 da LDO de 2022 (Lei 14.194/2021). No entanto, com o retorno às aulas presenciais, o cenário se mostrará mais desafiador para essas instituições de ensino, haja vista o crescimento natural de despesas de custeio como água e energia, bem como serviços terceirizados.

3.3.3 O processo orçamentário e as emendas parlamentares: incerteza na alocação dos recursos, rito próprio de execução, concorrência com demais despesas discricionárias e baixa transparência.

125. A participação das emendas parlamentares (ou do Congresso Nacional), que têm natureza de despesa discricionária, tem sido crescente no orçamento da União.

126. As despesas orçamentárias, assim como as emendas do Congresso Nacional ao orçamento, são discriminadas mediante o identificador de resultado primário, de caráter indicativo, e têm como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO, devendo constar no PLOA e na respectiva Lei em todos os GNDs, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo, as necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à LOA.

127. O identificador de resultado primário pode assumir os seguintes valores conforme tabela a seguir.

Tabela 4 – Identificador de resultado primário das despesas

Código	Orçamento fiscal (F), investimento (I)?	Considerada na apuração do resultado primário (S – Sim; N – Não)?	Obrigatória (O) ou discricionária (D)?	Obrigação legal ou constitucional (S – Sim; N – Não)?	Emenda do CN?
1	F	S	O	S	N
2	F	S	D	N	N
4	I	N	D	N	N
6	F	S	D	N	Individual
7	F	S	D	N	Bancada estadual
8	F	S	D	N	Comissão
9	F	S	D	N	Relator-geral do PLOA

Fonte: Manual Técnico do Orçamento (MTO 2021)

128. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária e as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal estão previstas e seu montante   definido na CF/88, no art. 166, respectivamente no   9  e   12 :

  9  As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a a oes e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional n  86, de 2015)

  12. A garantia de execu o de que trata o   11 deste artigo aplica-se t mm às programac es incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Reda o dada pela Emenda Constitucional n  100, de 2019).

129. Já as emendas de comissão e de relator (RPs 8 e 9) não estão previstas na CF/88. Por outro lado, o Congresso Nacional regulamentou a tramitação orçamentária, incluindo as disposições gerais sobre emendas individuais e coletivas, de comissão e de relator, mediante a [Resolução 1/2006-CN](#).

130. De acordo com o Manual de Emendas do Orçamento da União para 2021 do Congresso Nacional, a quantidade máxima de emendas individuais é 25 para cada um dos 594 parlamentares no exercício do mandato, sendo que o limite financeiro das emendas, por congressista, corresponde a R\$ 16.279.986,00 nesse exercício.

131. As emendas individuais impositivas (art. 166-A, da CF/88) poderão alocar recursos aos entes subnacionais por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida, sendo vedada a utilização para pagamento com pessoal e encargos sociais e encargos ao serviço da dívida.

132. Na transferência especial os recursos repassados não dependerão de celebração de convênio, pertencerão ao ente federado beneficiado no ato da efetiva transferência financeira e serão aplicados em programações finalísticas do Poder Executivo subnacional, sendo que pelo menos 70% das transferências especiais deverão ser aplicados em despesas de capital (exceto encargos referentes ao serviço da dívida).

133. Dessa forma, os recursos advindos de transferências especiais retiram o caráter de alocação nacional do OGU, bem como transferem a competência da fiscalização de tais recursos aos Tribunais de Contas Estaduais.

134. Já os recursos transferidos com finalidade definida serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas e competência da União.

135. Conforme o art. 166, § 12, da Constituição Federal, as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal têm garantia de execução no montante de até 1% (um por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2020, publicado em 29/01/2021, divulgou a RCL de 2020 de R\$ 651.943.266.031,00. Assim, o valor impositivo para as emendas de bancada estadual foi de R\$ 6.519.432.660,00. Este valor será distribuído igualmente entre as bancadas estaduais, correspondendo ao montante de R\$ 241.460.468,00 para cada uma, a ser classificado com RP 7. Eventuais valores excedentes devem ser classificados com RP 2.

136. O número de emendas por Bancada Estadual varia de 15 a 20.

137. Oportuno que se informe que o indicador (discriminante) das emendas de comissão e de relator foram trazidas para o processo orçamentário a partir de derrubada de vetos da Presidência da República pelo Congresso Nacional, nas LDOs de 2020 e 2021 (respectivamente, Lei 13.898/2019 e Lei 14.116/2020). Essas emendas já estavam previstas na Resolução nº 1, de 2006-CN, mas sua materialidade era insignificante até 2020. Conforme a [Mensagem de veto 764/2020](#) (à LDO de 2021), o RP 8 e RP 9 foram vetados, mas os vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional mediante as Leis 14.127 e 14.143/2021.

138. A Mensagem 764/2020 informa, em síntese, quanto ao RP 8 e RP 9, que os novos marcadores de despesas discricionárias, contribuem para a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal como também a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC nº 95/2016 (teto de gastos); que as segregações acrescidas, para além de não contribuírem com a finalidade precípua do identificador de resultado primário, não possuem assento constitucional e, ademais, em decorrência da nova diretriz do "dever de execução" das programações orçamentárias discricionárias, conforme estabelecido pelas Emendas Constitucionais nº 100, de 26 de junho de 2019, e nº 102, de 26 de setembro de 2019, ampliam desnecessariamente a segregação das referidas despesas. Por fim, enfatiza que investem contra o princípio da impessoalidade que orienta a administração pública, ao fomentarem cunho personalístico nas indicações e priorizações das programações decorrentes de emendas, ampliando as dificuldades operacionais para a garantia da execução da despesa pública, o que contraria o interesse público.

139. Para a LDO de 2022, Lei 14.194/2021, o Poder Executivo não mais vetou o RP 8 e RP 9, conforme se verifica na [Mensagem Presidencial 408/2021](#).
140. Quanto à execução das emendas individuais e de bancada, a CF/88 dispõe no art. 166, § 14:
§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)
141. E o Poder Executivo tem regulamentado os procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral e superação de impedimentos de ordem técnica nos exercícios mediante Portarias.
142. A [Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24/5/ 2021](#) é a que se encontra atualmente vigente.
143. Em relação à execução das emendas individuais (RP 6), destaca-se o seguinte:
- necessidade de indicação do beneficiário da emenda e a ordem de prioridade no SIOP;
 - necessidade de análise das emendas e dos impedimentos de ordem técnica pelos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), o que pode acarretar no bloqueio de execução até o saneamento de impedimentos pelos autores das emendas;
 - publicação das justificativas de impedimento de ordem técnica cadastradas no módulo Emendas Individuais do SIOP até 31 de agosto de 2021, pela Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial da Fazenda do Ministério da Economia;
 - necessidade de saneamento de impedimentos de ordem técnica pelos autores de emendas no período de 1º de setembro a 10 de setembro de 2021;
 - publicação até 13 de outubro de 2021 do saneamento pelo Poder Executivo;
 - limites e destinação de valor definidos na CF/88;
 - transparência assegurada mediante publicação de dados da emenda (autor, valor, beneficiário, programação) no SIOP;
144. Quanto às emendas de bancada (RP 7):
- necessidade de análise das emendas e dos impedimentos de ordem técnica pelos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF);
 - limites e destinação definidos na CF;
 - sem utilização de mecanismos de transparência, mas constam de relatório do Congresso (não constam no SIOP).
145. Quanto às emendas de comissão e do Relator-Geral (RP 8 e 9):
- necessidade de análise das emendas e dos impedimentos de ordem técnica pelos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF);
 - sem limites e sem destinação definidos em qualquer normativo;
 - sem utilização de mecanismos de transparência.
146. Do exposto, verifica-se que as emendas individuais e de bancada encontram-se normatizadas e limitadas, bem como possuem transparência assegurada em maior ou menor grau. Quando se trata de emendas de comissão ou de relator (RPs 8 e 9), cuja normatização é baixa e cujos limites não são fixados por qualquer normativo, a possibilidade de assimetrias na destinação dos recursos fica agravada. Sem

falar na falta de transparência das mesmas, a ponto de a imprensa referir-se às emendas do relator como orçamento secreto ([Jornal Estado de São Paulo](#), [Uol](#), [Revista Piauí](#)).

147. A relevância das emendas no orçamento geral da União pode ser visualizada pelos seus números, conforme tabelas e gráficos a seguir.

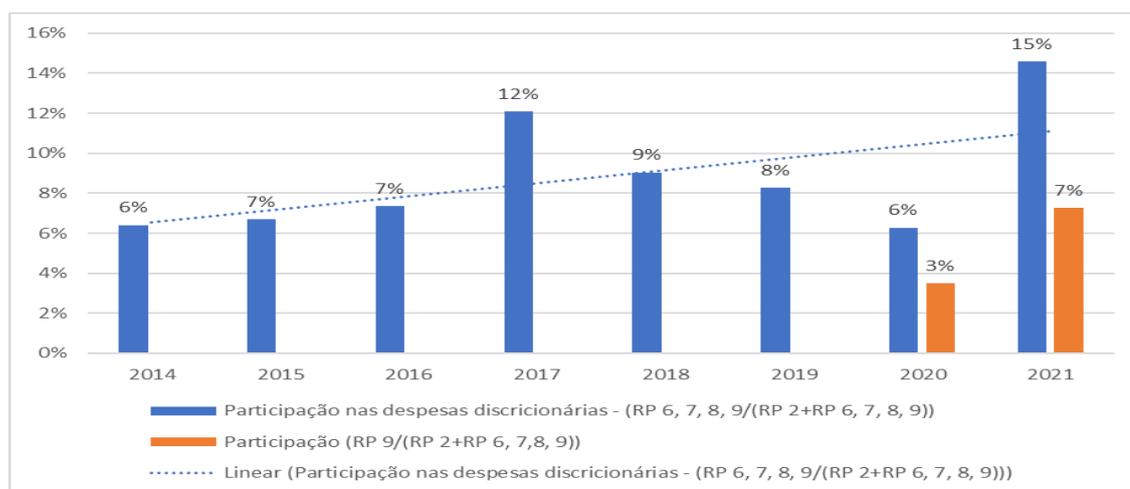
Tabela 5 - Dotação atualizada das despesas discricionárias no OGU – 5 últimos exercícios

Cód RP	Descrição	Exercício				
		2017	2018	2019	2020	2021
2	Primário discricionário	110.423.291.849,00	119.279.964.478,43	152.223.340.940,87	540.063.251.766,86	198.245.218.860,99
6	Desp. decorrente de emenda individual	9.098.657.352,00	8.773.929.275,00	9.143.790.120,00	9.468.453.809,99	9.670.235.419,00
7	Desp. decorrente de emenda de bancada	6.066.363.319,00	3.071.155.338,00	4.579.969.644,00	5.927.298.253,00	7.301.901.752,00
8	Desp. decorrente de emenda SF, CD e Comissão Mista CN				639.669.908,00	
9	Desp. decorrente de emenda dir. geral PLOA, Exc. Ordem tec				20.141.935.036,00	16.850.000.000,00
(RP 6+7+8+9) / RP2		14%	10%	9%	7%	17%

Fonte: Tesouro Gerencial, consulta até ago/2021

148. E a participação das dotações (atualizadas) das emendas em relação ao total das dotações de despesas discricionárias (RPemendas/(RP2+RP6,7,8 e 9)) no OGU saltou de 6% em 2014 até atingir 15% em 2021, com destaque para o incremento das emendas de relator (RP 9). Por oportuno, não houve alocação de emendas de relator para as universidades e institutos federais nas LOAs de 2020 e 2021, conforme apresentado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Participação das emendas em relação às despesas discricionárias (RP 6, 7, 8, 9)/(RP 2+RP 6, 7, 8, 9)

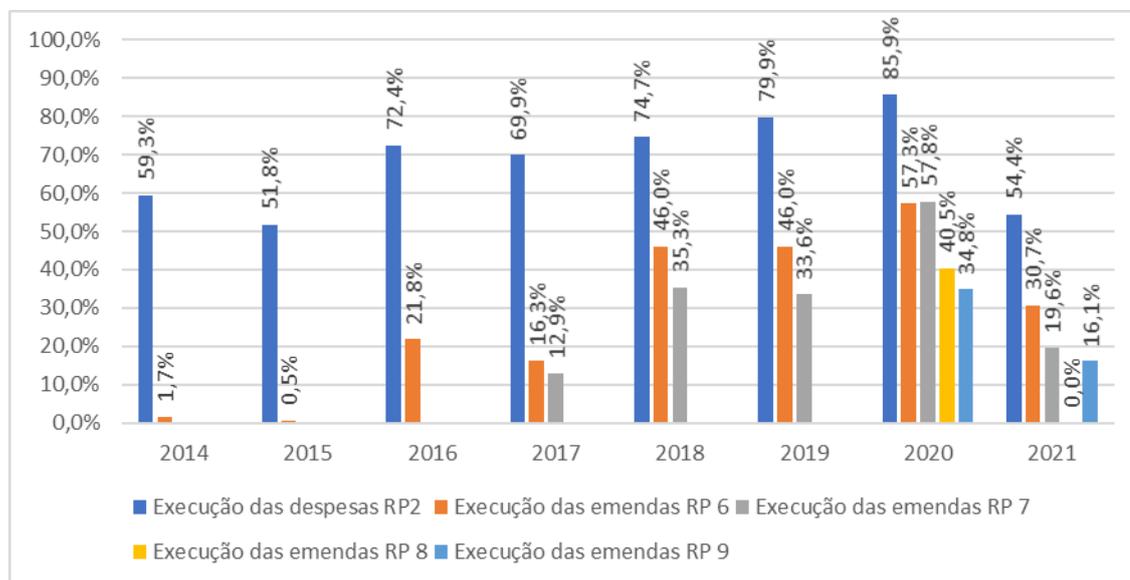


Fonte: Tesouro Gerencial

149. No caso das Universidades e Institutos federais, as emendas (individuais e de bancada) têm participação expressiva no GND 4 (investimentos), atingindo, em 2021, respectivamente, 33% e 63% do total das dotações autorizadas para essas Ifes. Essa dependência de emendas para a realização de investimentos nas Ifes pode trazer atrasos na execução de obras, como será comentado a seguir.

150. A execução das emendas no próprio exercício (valores pagos) é significativamente menor, quando comparada com a execução das demais despesas discricionárias no OGU (não inclui Restos a Pagar – RAP).

Gráfico 3 – Execução das despesas discricionárias no OGU – RP 2, 6, 7, 8 e 9 (despesas pagas do RP/dotação atualizada do RP)



Fonte: Tesouro Gerencial, posição em setembro de 2021.

151. No caso das unidades integrantes do MEC, a alocação da emenda do Congresso Nacional para as UOs depende de mobilizações e gestões do Reitor ou de outros dirigentes, como Diretores de campus, junto aos parlamentares e a sua bancada estadual. Algumas vezes, conforme relatos obtidos por meio de entrevistas realizadas pela equipe de Levantamento do TCU, alguns professores também conseguem direcionar emendas para seus projetos.

152. Por um lado, trata-se de convencer o parlamentar a direcionar sua emenda à instituição de ensino ou a um campus, ou mesmo a um laboratório específico. Por outro, depende da vontade e do interesse do parlamentar em direcionar sua emenda para a Ifes, mesmo que, em alguns casos, a Alta Administração da instituição desconheça a iniciativa do congressista ou ela não esteja alinhada com as reais prioridades da entidade, conforme relatos.

153. De todo exposto, resultam os problemas abaixo quanto às emendas do Congresso Nacional para as universidades e os institutos federais.

Nem todas as universidades e institutos federais são beneficiados por emendas parlamentares e os valores variam bastante entre as UOs beneficiadas

154. As tabelas que seguem ilustram o quantitativo de universidades e institutos beneficiados com emendas parlamentares e o maior e o menor valor recebido por UO, demonstrando que algumas universidades e institutos não são beneficiados por emendas e que a diferença entre o maior e o menor valor recebido por uma dessas UO pode variar em mais de 100 vezes.

155. Não há registro de emendas de comissão ou de relator para as universidades e nem para os institutos federais a partir de 2014, quando começaram a ser registrados o indicador de resultado primário de emendas.

Tabela 6 - Quantitativo de emendas e valores recebidos – Universidades Federais (UF)

Exercício	Nº de UF existentes	Nº de UF beneficiadas por emendas individuais - RP 6	Maior valor recebido por uma UF	Menor valor recebido por uma UF	Nº de UF beneficiadas por emendas de bancada-RP 7	Maior valor recebido por uma UF	Menor valor recebido por uma UF
2014	63	42	12.973.000,00	100.000,00	-	-	-
2015	63	48	8.524.000,00	100.000,00	-	-	-
2016	63	54	12.700.000,00	150.000,00	-	-	-
2017	63	52	10.941.768,00	100.000,00	-	-	-
2018	63	52	11.056.135,00	100.000,00	4	77.000.000,00	14.000.000,00
2019	68	55	20.295.387,00	160.387,00	7	100.000.000,00	20.000.000,00
2020	68	53	13.322.000,00	100.000,00	12	25.183.875,00	759.133,00
2021	69	53	29.581.301,00	100.000,00	14	52.102.888,00	784.015,00

Fonte: Tesouro Gerencial. Elaboração própria.

Tabela 7 - Quantitativo de emendas e valores recebidos – Institutos Federais (IF)

Exercício	Nº de IF existentes	Nº de IF beneficiadas por emendas individuais - RP 6	Maior valor recebido por um IF	Menor valor recebido por um IF	Nº de IF beneficiadas por emendas de bancada - RP 7	Maior valor recebido por um IF	Menor valor recebido por um IF
2014	41	22	2.900.000,00	100.000,00	0	0	0
2015	41	23	5.500.000,00	100.000,00	0	0	0
2016	41	30	2.930.000,00	200.000,00	0	0	0
2017	41	35	6.607.537,00	200.000,00	0	0	0
2018	41	35	5.950.000,00	242.000,00	1	28.000.000,00	-
2019	41	33	7.823.000,00	100.000,00	8	30.000.000,00	5.000.000,00
2020	41	37	12.610.681,00	120.000,00	11	44.321.468,00	-
2021	41	31	7.738.972,00	100.000,00	9	35.747.718,00	3.740.042,00

Fonte: Tesouro Gerencial. Elaboração própria.

156. A pulverização de valores das emendas, como acima observado, pode não resultar em melhoria sistêmica da educação superior, correndo-se o risco de desatender aos fins almejados por esta política pública, bem como de aumentar o abismo financeiro existente entre as Ifes, em que algumas terão orçamentos robustos e outras orçamentos irrisórios, uma vez que parcela cada mais representativa das despesas discricionárias do OGU está sob competência alocativa do Congresso.

Nem todas as emendas são executadas no próprio exercício.

157. Conforme demonstrado acima, em relação ao OGU, a execução das emendas parlamentares para as universidades e institutos fica abaixo das demais despesas discricionárias, quando comparamos valores pagos (sem RAP) com dotação atualizada.

Tabela 8 - Execução por indicador de RP em relação à dotação atualizada - Universidades

Exercício	Execução RP 2	Execução RP 6	Execução RP 7
2014	57%	16%	0%
2015	52%	5%	0%
2016	68%	16%	0%
2017	70%	10%	0%
2018	79%	24%	3%
2019	75%	19%	5%
2020	63%	41%	4%
2021	35%	0%	0%

Fonte: Tesouro Gerencial, posição em setembro de 2021.

Tabela 9 - Execução das emendas em relação à dotação atualizada – Institutos

Exercício	Execução RP 2	Execução RP 6	Execução RP 7
2014	43%	12%	0%
2015	43%	0%	0%
2016	63%	13%	0%
2017	66%	3%	0%
2018	72%	15%	0%
2019	67%	15%	14%
2020	55%	39%	16%
2021	31%	1%	1%

Fonte: Tesouro Gerencial, posição em setembro de 2021.

158. A baixa execução das emendas do CN no exercício corrente tem como uma de suas causas o rito próprio, distinto das demais despesas discricionárias, a que são submetidas até sua liberação, pois devem ser analisadas pelos Órgãos Setoriais do Planejamento e Orçamento (SPO) constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, antes de sua execução, conforme procedimentos estabelecidos pela [Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR 6.145/2021](#). Essa verificação consiste na análise da existência ou não de impedimento de ordem técnica à execução da despesa.

159. Conforme acima apontado, as emendas do CN ao OGU possuem rito próprio que resulta em baixo nível de execução. Existe todo um trâmite de verificação de impedimentos técnicos previsto na Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR 6.145/2021 que acaba por retardar a execução da emenda no exercício corrente.

160. Ademais, a liberação das emendas está condicionada igualmente à autorização da Secretaria de Governo da Presidência da República e ao cronograma de desembolso do Poder executivo, conforme consta do art. 5º do Decreto 10.699/2021.

161. O gráfico 2 demonstra que as emendas individuais (RP 6) tiveram execução em 2017, 2018, 2019 e 2020 no mínimo 30 pontos percentuais abaixo da execução das demais despesas discricionárias (RP 2) no OGU. As emendas de bancada (RP 7) tiveram pior execução nos mesmos exercícios, não ultrapassando 50% da execução das despesas discricionárias. E, em 2020, as emendas de comissão e de relator (RPs 8 e 9) não chegaram, cada uma, à metade do percentual de execução das despesas discricionárias (RP 2).

162. Além do rito de verificação de impedimentos técnicos, as emendas individuais de execução obrigatória (e as demais) sujeitam-se a vários procedimentos e prazos específicos, conforme apontado pelo art. 74 da Lei 14.116/2020 (LDO 2021).

163. Essas particularidades operacionais das emendas parlamentares retardam o início de sua execução em até 180 dias após o início do exercício, ficando sua realização concentrada no segundo semestre. Esse fato exige maior cuidado no planejamento por parte dos dirigentes das Ifes, uma vez que só contarão com o recurso financeiro na segunda metade do exercício.

164. Tal situação agrava-se, caso a LOA seja aprovada já dentro do exercício corrente, empurrando a execução de emendas para os últimos meses do ano, como se observou com a LOA exercício de 2021, sancionada apenas em abril (Lei 14.144, de 22 de abril de 2021).

Elevado custo operacional e risco de paralização das demais atividades desempenhadas pelas Subsecretarias de Planejamento e Orçamento dos órgãos setoriais para tratar de questões afetas exclusivamente a emendas parlamentares.

165. Cabe à SPO/MEC analisar a existência ou não de impedimento de ordem técnica para a execução das emendas individuais de execução obrigatória destinadas à política setorial de educação.

166. De acordo com dados extraídos da execução orçamentária das emendas, do Siga Brasil, o CN propôs **7.010 emendas no exercício de 2021** e 8.994 no ano de 2020 para os mais diversos setores.

167. O quadro abaixo ilustra o quantitativo de emendas ao OGU no exercício de 2021.

Tabela 10 - Emendas do CN ao orçamento - 2021

Autor (tipo)	Quantidade de autores		Quantidade de emendas	
	Exercício		Exercício	
	2020	2021	2020	2021
Bancada estadual	27	27	347	360
Comissão Câmara dos Deputados	25	0	94	0
Comissão Mista do Congresso	4	0	16	0
Comissão Senado Federal	13	0	50	0
Deputado Federal	513	513	7.129	5.739
Relator Geral	0	0	317	32
Senador	81	81	1.041	880
Total	664	621	8.994	7.010

Fonte: Siga Brasil, em 14/9/2021.

168. Ainda segundo os dados extraídos do Siga Brasil, em 2021 o órgão superior MEC (26000) recebeu 2.974 emendas, sendo 2.475 de deputados federais e 335 de senadores. Conforme já mencionado, antes de ocorrer a liberação financeira por parte do governo central, a SPO/MEC deve analisar todas as emendas, o que gera um grande custo operacional para o Ministério.

169. Assim, **constata-se o risco** de paralisação da SPO/MEC para tratar de questões afetas exclusivamente a emendas parlamentares, em razão da carga de trabalho e o curto espaço de tempo para análise das emendas, prejudicando as demais atividades que também são de responsabilidade da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.

Nem sempre as emendas de bancada indicam o beneficiário, contribuindo para a baixa transparência na utilização desses recursos.

170. Conforme relatório de execução orçamentária das emendas impositivas à LOA 2021 para a área de educação, extraído do Siga Brasil, inúmeras emendas constam sem qualquer detalhamento de classificação orçamentária (funcional, GND, Modalidade de Aplicação – MA) ou do favorecido, o que torna mais trabalhoso o rito de execução das emendas pelos impedimentos técnicos decorrentes dessa situação, bem como dificulta o controle estatal e social sobre tais recursos.

171. Vide, por exemplo, as emendas de bancada do Pará e do Paraná constantes no relatório de execução orçamentária das emendas impositivas à LOA 2021, de 10/9/2021 (peça 16, p. 33 e 34).

Figura 1 - Execução orçamentária das emendas impositivas à LOA 2021

 COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CONGRESSO NACIONAL
 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS IMPOSITIVAS À LOA 2021

Orçamento Fiscal, Seguridade Social e Investimentos Estatais

Acumulado até: 10/9/2021 Em R\$ 1,00

Bancada Do Para S/PARTIDO PA

Emenda: 71150002 Aprovado: 15.331.875

Emenda: 71150015 Aprovado: 2.630.334

TOTAL DO AUTOR: 0 0 0

Bancada Do Parana S/PARTIDO PR

Emenda: 71170002 Aprovado: 60.689.112

TOTAL DO AUTOR: 0 0 0

Fonte: peça 16, p. 33.

172. Destaca-se que nos termos do art. 47, inciso II, da Resolução 1, de 2006-CN, as emendas de Bancada Estadual devem identificar de forma precisa o seu objeto.

As emendas podem não priorizar os verdadeiros problemas da instituição ou do ensino superior, ou mesmo de qualquer política pública, pois podem não estar baseadas em evidências e seus valores são bastante pulverizados

173. O grande número de emendas do Congresso Nacional e a indicação do beneficiário da emenda pelo parlamentar (ou comissão) favorecem a pulverização de valores, a existência de um viés paroquialista na escolha da ação governamental e o direcionamento para políticas que podem não representar o interesse da população ou a solução dos problemas nacionais. Assim, é possível que mesmo uma instituição beneficiada com tais recursos não tenha suas reais prioridades atendidas.

174. A única exceção é a alocação de metade do valor das emendas individuais para serviços e ações de saúde. No mais, as emendas podem ser direcionadas para qualquer ação orçamentária, sem preocupação com custo-efetividade ou eficiência alocativa.

3.3.4 As matrizes Andifes e Conif deixaram de ser utilizadas como referencial para a distribuição de recursos entre as unidades orçamentárias das universidades federais e dos institutos federais, respectivamente.

175. A partir da LOA de 2017, as matrizes Andifes e Conif deixaram de ser utilizadas pelo MEC como referencial público e transparente de distribuição de recursos entre as universidades e institutos federais nas leis orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo, conforme entrevistas realizadas com dirigentes de universidades e institutos federais no curso do presente trabalho (10 unidades orçamentárias).

176. Nos anos anteriores, os valores definidos para proposta do Conif foram posteriormente ajustados pelo fator de negociação com a Setec/MEC. No caso de 2020, não houve negociação, a Setec optou por utilizar os valores da LOA de 2019 (disponível em <https://www.ifms.edu.br/gestao/planejamento/orcamento/metodologia-da-matriz-Conif-2020.pdf> (p. 10).

177. Com a edição da [Portaria MEC nº 748, de 22 de setembro de 2021](#), que elencou e acrescentou elementos da matriz de distribuição de recursos discricionários e descreveu as metodologias (de cálculo) dos componentes da matriz de distribuição das universidades federais, o MEC sinaliza que voltará a utilizar critérios públicos de distribuição dos recursos.

178. Em relação aos Institutos, há grupo de trabalho instituído no MEC por meio da [Portaria MEC 319, de 20 de maio de 2021](#), a fim de revisar a Matriz Conif e estabelecer novos parâmetros de distribuição orçamentária para tais instituições.

3.3.5 Ampliação de receitas próprias, ou o recebimento de doações devem ser compensadas com correspondente diminuição de outras dotações.

179. Há contradição entre o desejo de se aumentar a autonomia financeira das Ifes e as atuais regras impostas pela EC 95/2016.

180. O texto constitucional limitou o uso de recursos próprios das Ifes, gerados por meio da prestação de serviços, recebimento de doações financeiras, convênios, dentre outros, ao não viabilizar o recebimento dessas receitas sem a correspondente redução compensatória de outras dotações ordinárias, com recursos do Tesouro.

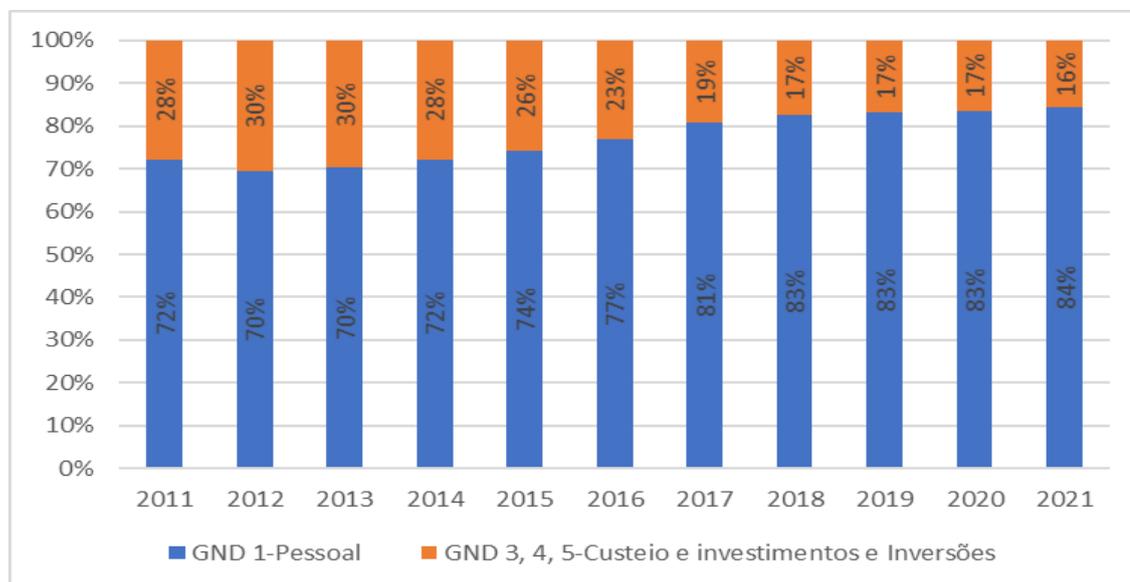
181. Assim, se uma Ifes gera, por exemplo, R\$ 1.000,00 de receita própria, ela deixará de receber o mesmo valor advindo dos cofres do Tesouro, pois, caso utilize o valor excedente, irá ultrapassar o limite de gastos a ela imposto. Dessa forma, há o risco de desestímulo à geração de receitas próprias, pois essas serão incorporadas ao orçamento da Ifes com uma correspondente diminuição de fontes do Tesouro.

4. **Série histórica da dotação autorizada na LOA e a execução das despesas das Ifes no período de 2011 a 2021**

182. No presente capítulo será analisada a série histórica das dotações das universidades e institutos federais, com ênfase nas despesas discricionárias (grupos natureza de despesa outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, GNDs 3, 4 e 5, chamados também de custeio e investimentos das instituições), no período 2011-2021.

183. As despesas de pessoal – GND 1 – têm caráter obrigatório, vem aumentando ano a ano, e representam a maior parte da dotação atualizada das universidades no período, chegando a 84% em 2021, conforme pode ser visualizado a seguir.

Gráfico 4 - Dotação de Pessoal x Custeio e investimentos e inversões nas Universidades Federais

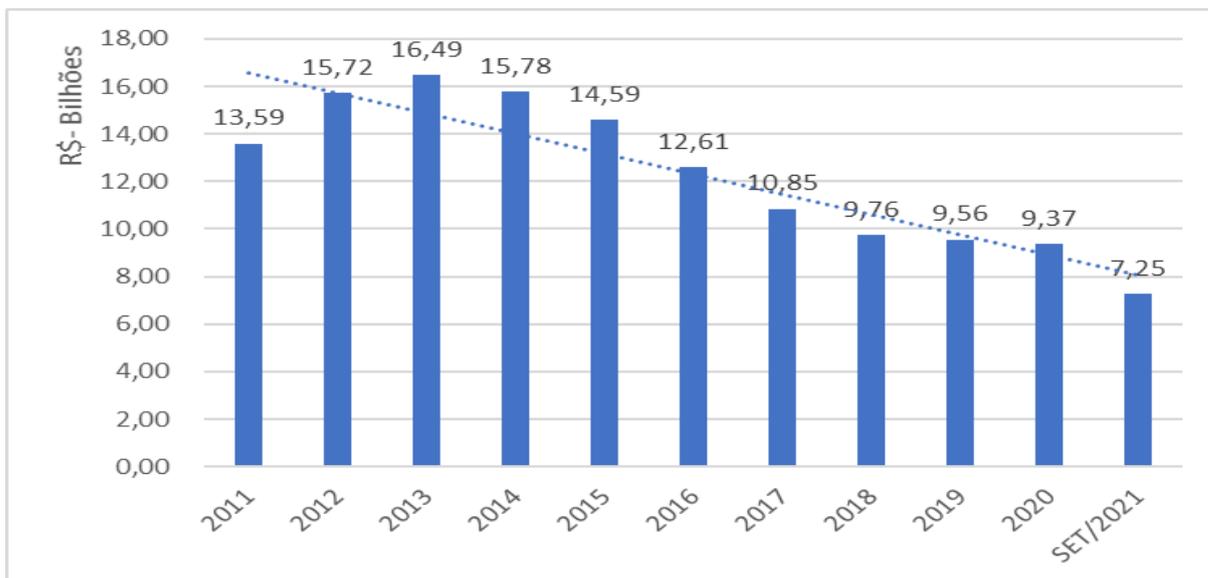


Fonte: Tesouro Gerencial

184. Como pode ser observado, para essas UOs existe tendência de redução da dotação atualizada dos GNDs de custeio e investimento, o que diminui a discricionariedade dos gestores.

185. As universidades federais apresentam, em 2021, a menor dotação atualizada de custeio e investimento na série 2011-2021, R\$ 7,25 bilhões, frente a um máximo de R\$ 16,49 bilhões em 2015 (valores atualizados, não incluindo recursos condicionados). O gráfico abaixo ilustra essa realidade.

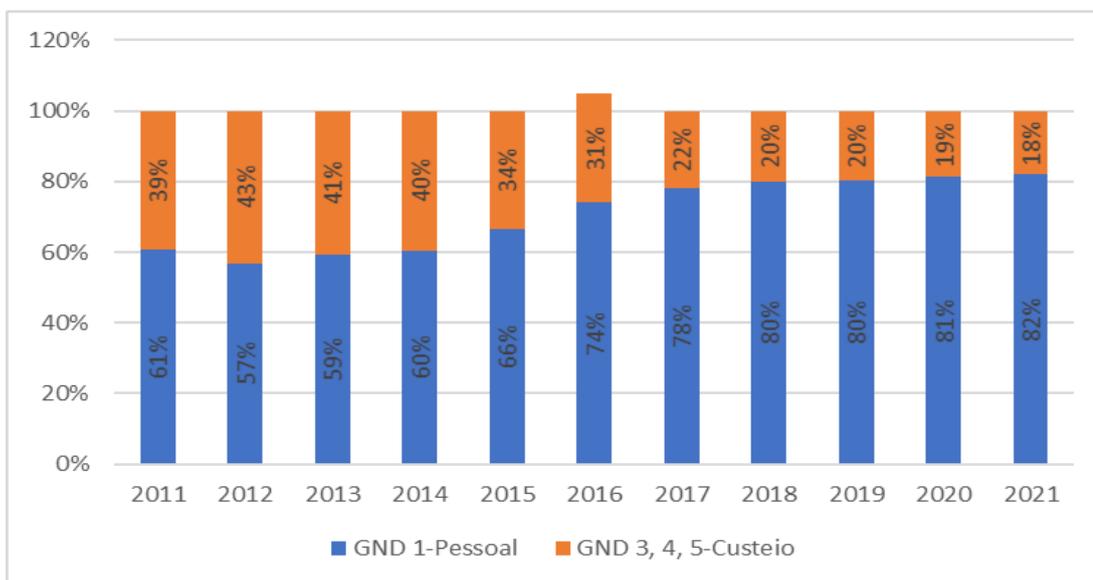
Gráfico 5 - Série histórica da dotação atualizada das despesas de custeio e investimento e inversões das Universidades /Federais – R\$ bilhões, valores atualizados pelo IPCA (GND 3, 4 e 5 - R\$ bi)



Fonte: Tesouro Gerencial

186. Os institutos federais apresentam panorama semelhante às universidades quanto ao incremento das despesas obrigatórias na dotação atualizada.

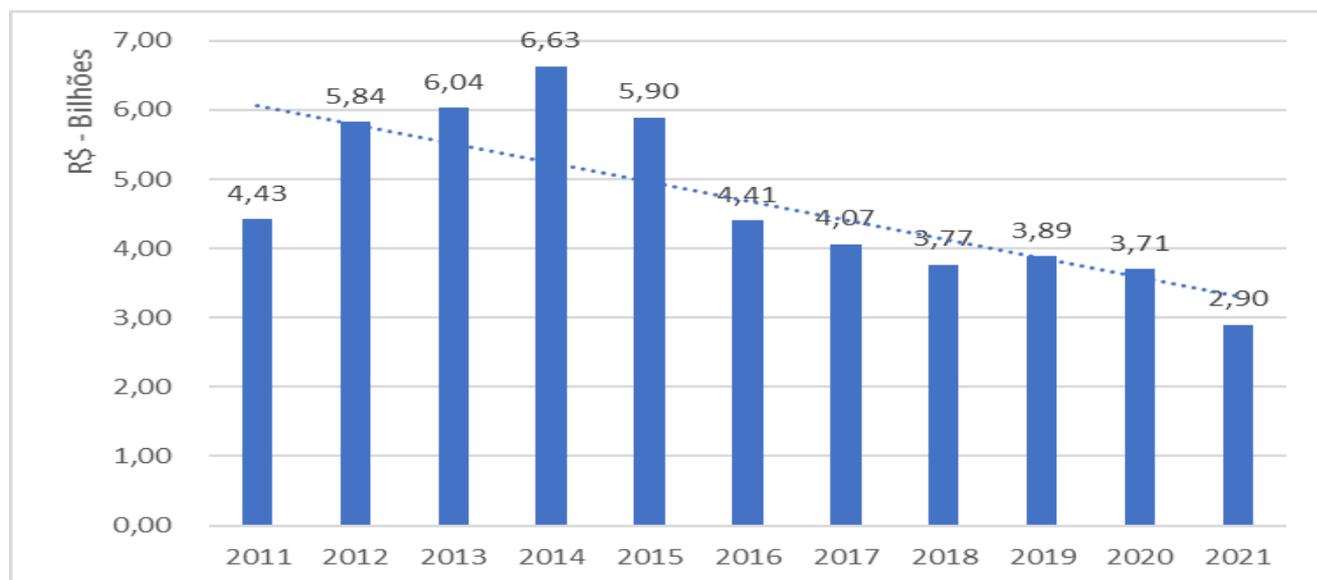
Gráfico 6 - Dotação de Pessoal x Custeio e investimentos e inversões nos Institutos Federais



Fonte: Tesouro Gerencial

187. Em 2021, esse grupo de UOs apresenta a menor dotação atualizada para custeio e investimento dos últimos nove anos, após atingir um máximo de R\$ 6,63 bilhões em 2014 (valores atualizados pelo IPCA, não incluindo recursos condicionados), conforme gráfico a seguir.

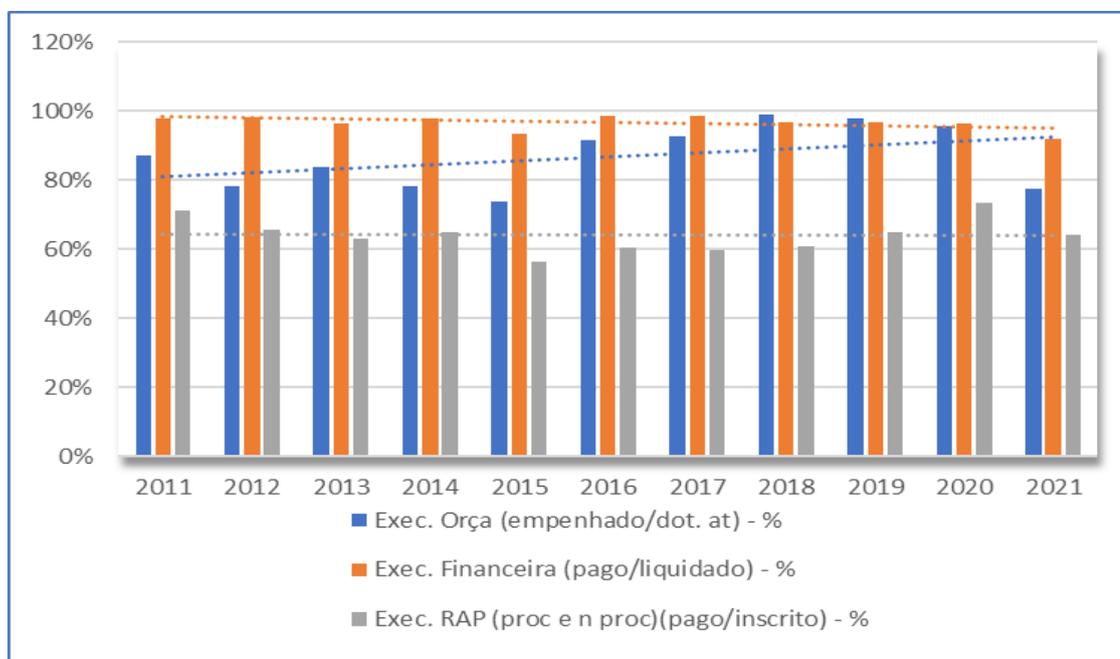
Gráfico 7 - Série histórica da dotação atualizada das despesas de custeio e investimento e inversões dos institutos federais – R\$ bilhões, valores atualizados pelo IPCA (GND 3, 4 e 5 - R\$ bi)



Fonte: Tesouro Gerencial

188. Quanto à execução orçamentária (valor empenhado/dotação atualizada), as universidades apresentam taxa superior a 92% nos últimos 5 anos. Quanto à execução financeira (valores pagos/liquidado), as universidades federais apresentam taxa superior a 96% no período 2011-2021, com exceção para 2015, quando foi 93%. E quanto à execução de restos a pagar (RAP pago/RAP inscrito), o índice tem sido um pouco acima de 60% no período. O gráfico a seguir ilustra a situação.

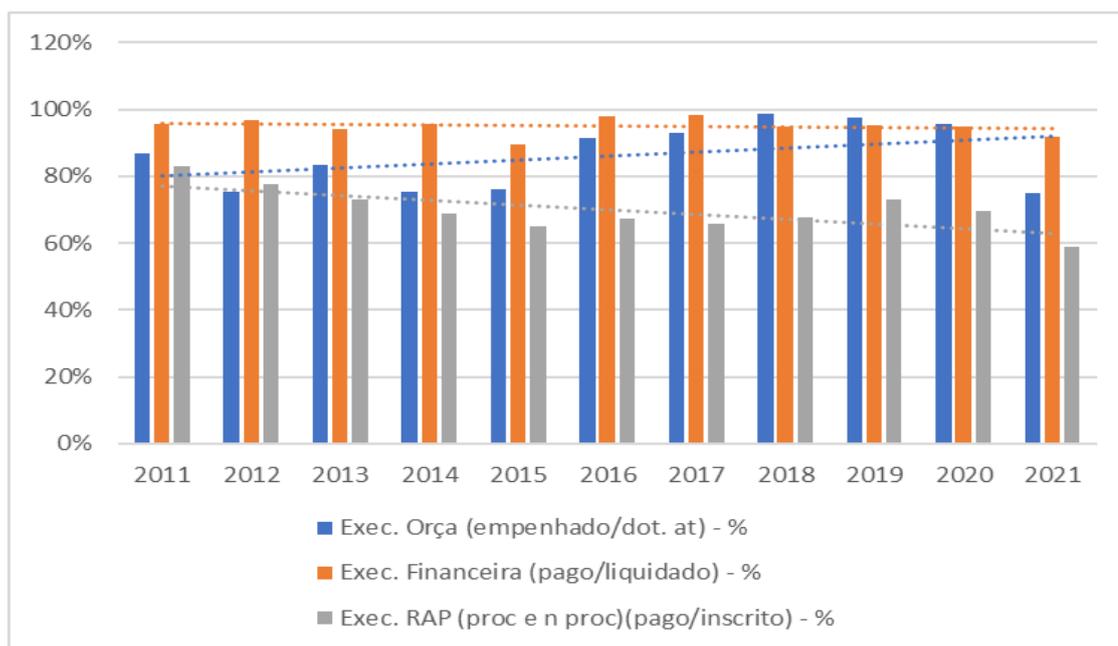
Gráfico 8 - Execução orçamentária, financeira e de RAP (custeio e investimento) – UF



Fonte: Tesouro Gerencial

189. Quanto à execução orçamentária (valor empenhado/dotação atualizada), os IF apresentam taxa superior a 91 % nos últimos 5 anos. Quanto à execução financeira (valores pagos/liquidado), as UF apresentam taxa superior a 94% no período 2011-2021, com exceção para 2015, quando foi 89%. E quanto à execução de restos a pagar (RAP pago/RAP inscrito), o índice tem sido próximo a 70% no período. O gráfico a seguir ilustra a situação.

Gráfico 9 - Execução orçamentária, financeira e de RAP (custeio e investimento) - IF



Fonte: Tesouro Gerencial

190. Onze elementos de despesa respondem por mais de 90% dos pagamentos de custeio e investimento das universidades (inclui RAP), no período examinado, conforme tabela a seguir.

Tabela 11 - Despesa paga por elemento de despesa nas UF, em termos % (inclui RAP)

cod	ED	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
39	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS PJ - OP.INT.ORC.	24%	25%	24%	24%	25%	27%	27%	28%	28%	24%	24%
37	LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	11%	12%	13%	13%	16%	16%	17%	17%	17%	18%	19%
18	AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	7%	7%	8%	9%	10%	9%	10%	11%	12%	14%	14%
46	AUXILIO-ALIMENTACAO	8%	7%	8%	7%	9%	10%	10%	10%	11%	12%	14%
93	INDENIZACOES E RESTITUICOES	4%	3%	4%	4%	4%	5%	5%	5%	5%	6%	6%
52	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	11%	11%	9%	10%	6%	5%	5%	5%	4%	5%	5%
51	OBRAS E INSTALACOES	16%	17%	15%	15%	13%	10%	9%	6%	5%	4%	3%
30	MATERIAL DE CONSUMO	5%	5%	5%	4%	3%	4%	4%	4%	3%	3%	3%
91	SENTENCAS JUDICIAIS	0%	0%	0%	0%	1%	2%	1%	1%	1%	5%	2%
08	OUTROS BENEF. ASSIST. DO SERVIDOR E DO MILITAR	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%	2%	2%
36	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - P.FISICA	7%	6%	7%	5%	3%	3%	3%	3%	2%	2%	2%
Total		93%	93%	93%	93%	92%	91%	92%	90%	90%	93%	94%

Fonte: Tesouro Gerencial

191. Destaque-se a redução das despesas com outros serviços de terceiros-pessoas jurídicas (OST/PJ), outros serviços de terceiros-pessoas físicas (OST/PF) e material de consumo, durante o período da pandemia de COVID-19, motivada por revisões contratuais realizadas pelas universidades. Também é digno de nota a redução constante e acentuada das despesas com equipamentos e material permanente e obras e instalações, no período examinado, tendo atingido, respectivamente 5% e 3% em 2021, evidenciando a redução do orçamento de investimentos (GND 4) nessas instituições

192. Por outro lado, as despesas pagas nas rubricas auxílio-alimentação e auxílio financeiro a estudantes dobraram sua participação e a locação de mão-de-obra teve aumento constante entre 2011 e 2021, atingindo, respectivamente, 14%, 14% e 19% em 2021. Os gastos com auxílio financeiro a estudantes foram considerados prioritários a fim de evitar a evasão estudantil durante a pandemia.

193. Nos IF, mais de 90% das despesas estão concentradas em 10 itens, observando-se redução, durante a pandemia de COVID-19, das despesas com outros serviços de terceiros-PF e material de consumo. Também houve redução constante das despesas com equipamentos e material permanente e obras e instalações, no período 2011-2021, tendo atingido 10% e 4% no corrente exercício.

194. Como nas universidades, as despesas com locação de mão-de-obra, auxílio-alimentação e auxílio financeiro a estudantes aumentaram de forma constante no período, atingindo, respectivamente, em 2021, 24%, 16% e 12% das despesas pagas.

Tabela 12 - Despesa paga por elemento de despesa nos IF, em termos % (inclui RAP)

cod	Elemento Despesa	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
37	LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	13%	14%	15%	16%	19%	21%	23%	24%	24%	25%	24%
46	AUXILIO-ALIMENTACAO	9%	8%	8%	7%	8%	10%	12%	12%	13%	14%	16%
39	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS PJ - OP.INT.ORC.	17%	17%	16%	16%	17%	19%	19%	19%	18%	14%	13%
18	AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	5%	6%	8%	8%	9%	9%	11%	12%	12%	14%	12%
52	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	18%	19%	16%	15%	11%	8%	7%	6%	5%	8%	10%
93	INDENIZACOES E RESTITUICOES	4%	4%	4%	3%	4%	4%	5%	5%	5%	6%	6%
30	MATERIAL DE CONSUMO	7%	6%	5%	5%	4%	5%	5%	6%	6%	5%	5%
51	OBRAS E INSTALACOES	17%	17%	18%	20%	18%	13%	7%	4%	4%	3%	4%
08	OUTROS BENEF. ASSIST. DO SERVIDOR E DO MILITAR	0%	0%	0%	0%	0%	1%	2%	2%	2%	2%	3%
40	SERVICOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNIC	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	2%	2%
Total		91%	92%	91%	91%	91%	91%	91%	90%	90%	94%	94%

Fonte: Tesouro Gerencial

195. O fluxo de pagamentos das despesas de custeio e investimento das Universidades e Institutos Federais no período 2011-2021 não é constante ao longo do ano e segue um padrão. O pagamento de despesas correntes – GND 3 – é suportado por RAP (processados e não processados) nos dois primeiros meses do ano. A partir daí, os pagamentos das despesas correntes são suportados pelas dotações do exercício de forma crescente até o meio do ano, quando se estabilizam até o encerramento do exercício. Em dezembro ocorre um pico de desembolso, o que pode indicar represamento de desembolso de recursos de despesas correntes.

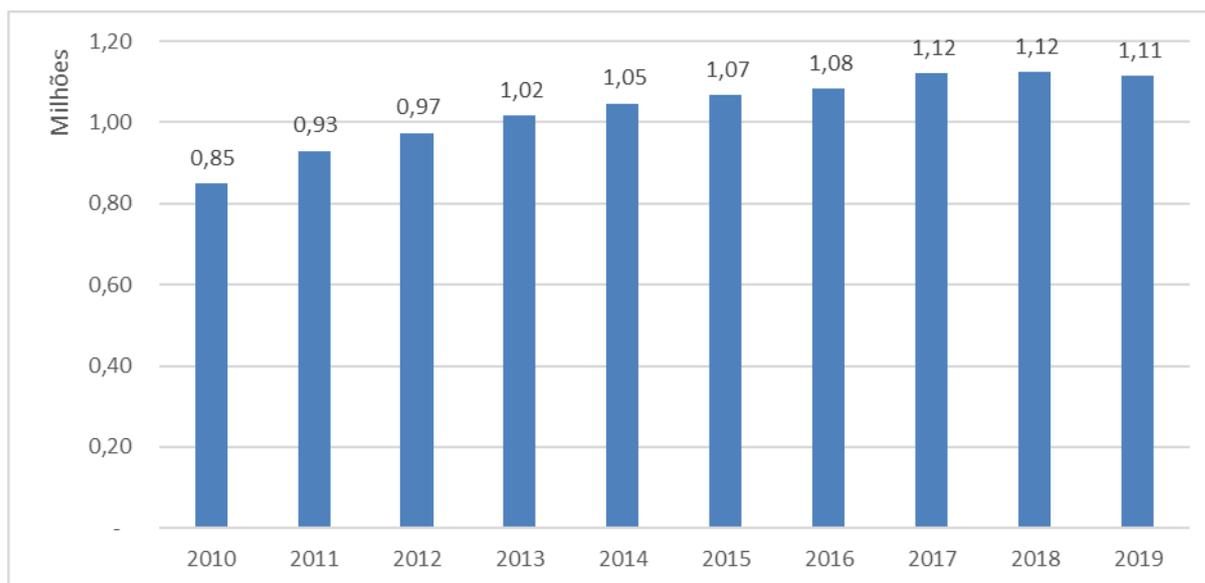
196. Já os investimentos – GND 4 – tem um pico de pagamentos nos 3 primeiros meses do exercício, suportados por RAP (processados e não processados) e somente no último quadrimestre do exercício os pagamentos são suportados pela dotação do ano corrente, em sua maior parte, ocorrendo um pico de desembolso em dezembro. O apêndice “E” ao final do relatório ilustra os pagamentos por GND para essas UOs, demonstrando a irregularidade dos desembolsos ao longo do ano.

197. Essa irregularidade do desembolso está relacionada com o bloqueio de dotações orçamentárias primárias e a limitação de empenho, previstos em Decretos.

198. De acordo com o Anexo XXVII, do Decreto 10.686/2021 (dispôs sobre o bloqueio em 2021), o Ministério da Educação foi o órgão com o maior bloqueio de dotações primárias discricionárias do Poder Executivo federal classificadas com RP 2, o qual atingiu R\$ 2,7 bilhões. Além disso, os decretos de programação orçamentária e financeira, de cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal (no exercício de 2021 foi o Decreto 10699/2021 e suas alterações) têm imposto severas limitações para a execução das despesas das UOs examinadas, limitando a emissão de empenho e movimentação financeira, de modo a adequar-se ao art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

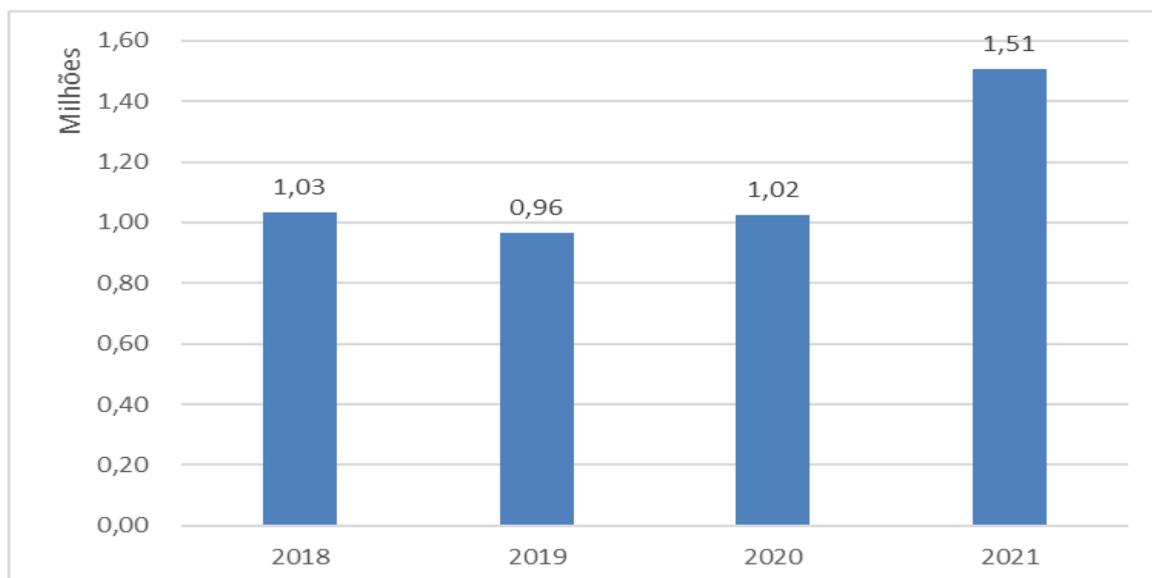
199. Por fim, a despeito das reduções orçamentárias experimentadas pelas Ifes nos últimos anos, tem ocorrido a expansão da rede de universidades e institutos federais, em número de estabelecimentos físicos e em número de matrículas.

200. As universidades federais passaram de 58, em 2010, para 69, em 2021, atendendo mais de 350 municípios. Sua evolução do número de matrículas consta abaixo.

Gráfico10 - Expansão de matrículas da rede de UF


Fonte: Censup

201. E os institutos federais, em número de 40 (38 IFs e 2 Cefets), tem aumentado suas unidades nos municípios: eram 643, em 2018, e passaram a 654, em 2021, com incremento do número de matrículas, conforme segue.

Gráfico11 - Expansão de matrículas da rede de IF


Fonte: Plataforma Nilo Peçanha (os dados disponíveis, a partir de 2018, referem-se ao ano imediatamente anterior)

202. Toda a situação descrita acima traz o seguinte risco: as despesas com pessoal – GND 1, em função do crescimento vegetativo da folha, aposentadorias e novas contratações, tendem a ocupar todas as dotações disponíveis, diminuindo, ano a ano, os recursos discricionários, de custeio e investimento – GNDs 3, 4 e 5.

203. A diminuição das rubricas de custeio e investimento ocorre também pela diminuição das dotações alocadas para esses GNDs nas LOAs e pela impossibilidade de suplementação, face ao teto de gastos – EC 95/2016.

204. Consequentemente, pode-se vislumbrar, no médio prazo, o risco de paralisação de atividades, atraso no pagamento de contas, obsolescência de equipamentos, bibliotecas e laboratórios e

deterioração de estruturas físicas ante a falta de recursos suficientes para o funcionamento e a manutenção de estruturas.

5. Análise da prioridade dada pelo Poder Executivo Federal na alocação de recursos para a execução de despesas primárias discricionárias do orçamento da União em favor das instituições federais de ensino superior vinculadas ao Ministério da Educação no período de 2017 a 2021

205. Analisar as diretrizes, objetivos, metas e prioridades constantes nos PPA e nas LDO, bem como as alocações orçamentárias constantes nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA), permite que se conheça o grau de priorização e relevância que determinada política pública representa no conjunto das escolhas a serem feitas pelos governantes (ou pelo executivo).

206. A fim de trazer direcionadores estratégicos de Estado e não de governo à educação, o art. 214 da CF/88 preconiza que o Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, definirá diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

207. O PNE atualmente vigente foi estabelecido pela Lei 13.005/2014 e, em seu art. 10º, ressalta que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014-2024. Dessa forma, é de se esperar um alinhamento estratégico entre o PNE e as leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo.

208. A meta 12 do PNE é afeta ao ensino superior e vislumbra uma elevação da taxa bruta de matrículas nessa etapa do ensino para 50% e a taxa líquida para 33% da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público, ou seja, onde atuam as Ifes.

209. Essa meta não traz um percentual de alcance específico por ente federado. Assim, as metas, objetivos e prioridades do governo federal em relação à educação superior devem estar claras no PPA, na LDO e/ou no planejamento estratégico do MEC a fim de melhor direcionar a alocação orçamentária para o setor.

Plano Plurianual (PPA)

210. Em análise ao PPA 2016-2019 ([Lei 13.249/2016](#)) e ao PPA 2020-2023 ([Lei 13.971/2019](#)), verificou-se que em ambos os casos o PNE foi tratado como instrumento de referência para as políticas públicas em educação. De igual modo, nos anexos dos dois PPA constam metas objetivas relacionadas à expansão do número de matrículas no ensino superior, que estão inseridas, respectivamente, nos objetivos 1010 e 1237 de cada Plano.

211. Uma diferença importante entre os dois Planos Plurianuais refere-se ao grau de prioridade que as normas deram à educação superior. No PPA aprovado em 2016, as metas do PNE como um todo foram consideradas prioritárias para a administração pública federal (art. 3º, I), deixando a peça orçamentária com caráter generalista para o tema educação. No vigente, há clara priorização para atuação na educação básica, especialmente a educação infantil, ofertada em creches e pré-escolas (art. 3º, X).

212. Por ocasião da Emenda Constitucional 95/2016, o PPA 2020-2023 passou a dividir os investimentos plurianuais em duas seções: I – investimentos plurianuais prioritários; II – investimentos prioritários condicionados (EC 95/2016). No primeiro caso, enquadram-se os investimentos com execução financeira acumulada superior a vinte por cento de seu custo total estimado na data-base de 30 de junho de 2019 ou conclusão até 2023. No segundo, estão os investimentos plurianuais condicionados ao espaço fiscal nos exercícios financeiros de referência e à apreciação de emendas parlamentares impositivas ou de bancada estadual (art. 9º).

213. Todos os investimentos constantes no PPA 2020-2023 direcionados às Ifes estão condicionados ao espaço fiscal estabelecido pela EC 95/2016. Assim, infere-se que o término de

eventuais obras de reestruturação e expansão da rede federal de ensino superior não está previsto para ocorrer até o final de 2023, não constando, portanto, no rol de prioridades imediatas.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

214. A despeito de o PPA 2016-2019 tratar o PNE como instrumento de referência para políticas públicas em educação, as [mensagens presidenciais nº 703, de 26/12/2016](#), e nº [277, de 8/8/2017](#), apresentaram vetos aos projetos de LDO que excluíram as metas inscritas no PNE do rol de prioridades na alocação de recursos dos exercícios de 2017 e 2018, respectivamente.

215. Após o veto presidencial ao Projeto de Lei nº 2, de 2016-CN, que dispôs sobre o PLDO 2017, a LDO 2017 foi aprovada sem que seu Anexo VII – Prioridades e Metas – trouxesse informação atinente às Ifes. De 2018 a 2021, houve o veto na íntegra dos anexos relativos às metas e prioridades da Administração Federal de todos os projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

216. As razões dos vetos foram no sentido de que a ampliação realizada no rol das prioridades da Administração Pública Federal para os exercícios de 2018 a 2021 dispersaria os esforços do Governo para melhorar a execução, o monitoramento e o controle de suas prioridades já elencadas afetando, inclusive, o contexto fiscal que o País enfrenta.

217. Dessa forma, as únicas peças orçamentárias nas quais constaram as prioridades do governo federal nos anos de 2018 a 2021 foram o PPA 2016-2019 e o PPA 2020-2023. Ocorre que, no primeiro caso, a referência estratégica seria o PNE, que teve suas metas excluídas do rol de prioridades das LDO 2017 e 2018 por ato do Executivo. Em relação ao PPA atualmente vigente, conforme apresentado anteriormente, a educação superior não está no rol de prioridades e todos os anexos atinentes às metas e prioridades constantes na LDO foram vetados.

218. Observa-se, portanto, que a LDO não está funcionando como um elo entre o planejamento estratégico (PPA) e o orçamento anual (LOA) destinado à educação superior e à educação profissional e tecnológica, pois ela não traz parâmetros para direcionar a alocação orçamentária. Pelo contrário, ela tem revogado direcionadores estratégico propostos pelo PPA para o tema educação.

219. Além de metas e prioridades, a LDO também traz um rol de despesas que não podem sofrer limitação de empenho em razão de serem consideradas despesas primárias obrigatórias ou por terem sido incluídas pelo Executivo ou por emendas do Legislativo ao PLDO. Tais despesas também sinalizam prioridades de governo uma vez que, havendo frustração na arrecadação de receitas, a retenção de gastos ocorrerá inicialmente nas despesas alheias ao aludido rol.

220. No [Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5/2019 \(PLDO 2020\)](#), o Parlamento incluiu no rol de despesas que não poderiam sofrer limitação de empenho ações para desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação; e despesas com ações vinculadas à função 12 – Educação (itens 72 e 75 do anexo III, do PL nº 5, de 2019-CN).

221. O art. 24, do PL nº 5/2019-CN, ainda previa que o total das despesas discricionárias constante no orçamento do MEC para 2020 não poderia ser inferior à LOA 2019, corrigida pela metodologia da EC 95/2016, que atualiza o orçamento anterior pelo IPCA. Essas três emendas ora mencionadas foram vetadas pelo Executivo por meio da [Mensagem nº 569, de 11 de novembro de 2019](#).

222. No ano seguinte, por meio do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 9/2020 (PLDO 2021), o Congresso voltou a incluir as despesas com a função educação dentre as exceções que não poderiam sofrer limitação de empenho, bem como acrescentou despesas relacionadas com o Programa Educação Profissional e Tecnológica (itens XXV e XXX do anexo III, do PL nº 9, de 2020-CN). Novamente houve veto do Executivo para tais casos, conforme consta na [Mensagem Presidencial nº 764](#), de 31 de dezembro de 2020.

223. As justificativas para os vetos mencionados foram no sentido de que, se aprovadas, as propostas do Legislativo reduziriam o espaço fiscal das despesas discricionárias, restringiriam a eficiência alocativa do Executivo na implementação de políticas públicas e aumentariam a rigidez orçamentária.

224. Por outro lado, o Executivo incluiu no anexo III da LDO 2020 (Lei nº 13.898/2019) duas despesas primárias não obrigatórias, mas que foram ressalvadas do contingenciamento: item 65 – Desenvolvimento de submarinos (PROSUB) e Programa Nuclear da Marinha; itens 73 e 74 – Despesas com o desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar, Programa 2058, ações 14XJ e 123B; e 80 – Despesas com a aquisição do blindado Guarani do Exército. Essas inclusões podem sinalizar que a defesa nacional, do ponto de vista orçamentário, recebeu maior prioridade da atual agenda de governo.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

225. A Emenda Constitucional nº 95/2016 estabeleceu, para cada exercício financeiro a partir de 2017, limites individualizados para as despesas primárias dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

226. Em linhas gerais, conforme disposto no MTO 2021, no âmbito do Executivo, a SOF define os referenciais monetários (limites de gasto) para o MEC, os apresenta à Presidência da República para validação e, em seguida, os distribui ao Ministério. Por sua vez, cabe ao MEC redistribuir o limite que lhe foi concedido entre suas diversas unidades orçamentárias, dentre elas as Ifes.

227. Os referenciais monetários fixados para cada órgão setorial do Executivo também indicam o grau de prioridade que o governo está dando para cada política pública. Isso porque, com o advento do Novo Regime Fiscal imposto pela EC nº 95/2016, o aumento do teto de gastos de uma área implica a necessária redução de outras.

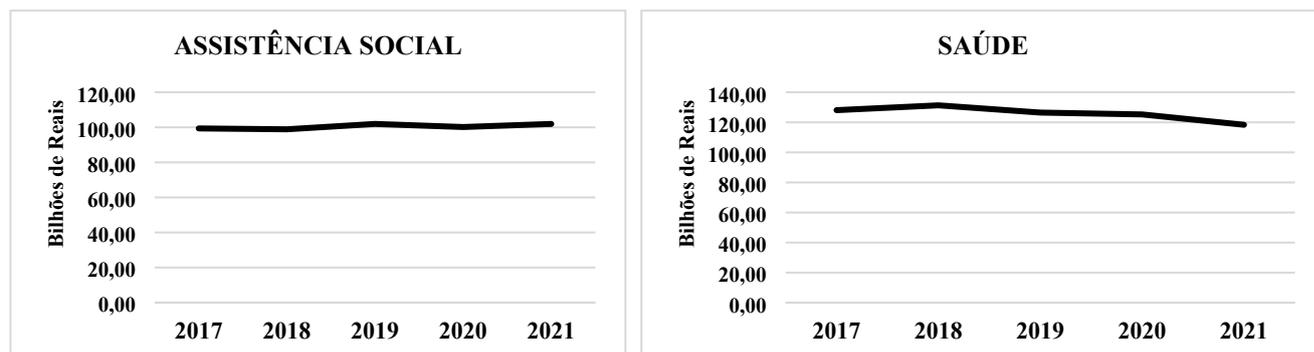
228. Em relação à alocação orçamentária por função, essa busca demonstrar as grandes áreas de despesa em que a ação governamental é realizada. Reflete a competência institucional do órgão, como por exemplo, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos ministérios (MTO, 2021).

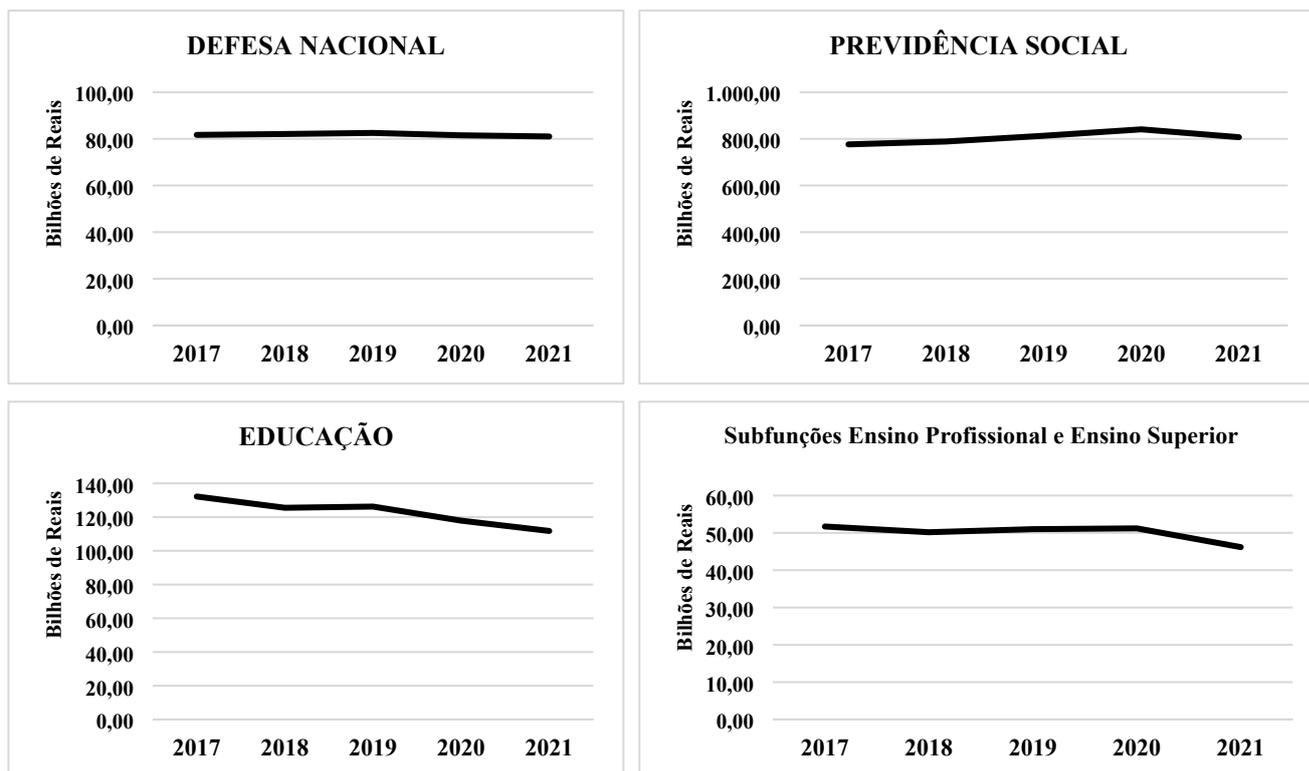
229. Desconsiderando as alocações com a função 28 – Encargos Especiais, que engloba as despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos e indenizações, historicamente, as funções 5-Defesa Nacional, 8-Assistência Social, 9-Previdência Social, 10-Saúde e 12-Educação são as que recebem a maior parcela do orçamento da União.

230. Quando se analisa a evolução dos referenciais monetários estabelecidos às aludidas funções, percebe-se que, a partir da entrada em vigor do Novo Regime Fiscal, a Educação foi a que teve maior redução em seus limites (- 15,4%), seguida da Saúde (- 7,6%) e Defesa Nacional (-0,8%). Por outro lado, observa-se evolução nos referenciais monetários estabelecidos para Assistência Social (2,6%) e Previdência (4,0%).

231. A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental (MTO, 2021). As subfunções que representam a parcela majoritária do orçamento das Ifes são a 363-Ensino Profissional e 364-Ensino Superior. Observa-se que de 2017 a 2021 os referenciais monetários estabelecidos pelo MEC a essas subfunções reduziu 11%.

Gráfico 12 – Referenciais monetários estabelecidos pelo Poder Executivo nos PLOA de 2017 a 2021 atualizados pelo IPCA¹



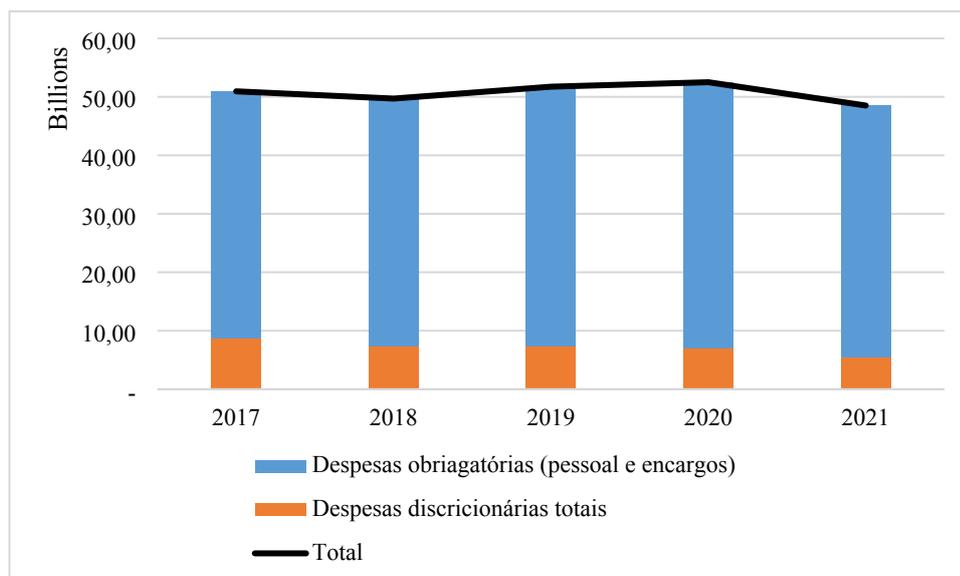


Fonte: Tesouro Gerencial.

232. Quanto ao orçamento total das universidades federais, a redução dos limites monetários foi igual a 4,8% no período de 2017 a 2021, em termos reais. Percentualmente a diminuição dos limites estabelecidos a essas instituições de ensino não se mostrou tão severa quanto para a função educação como um todo.

233. Contudo, destaca-se algumas características da composição orçamentária das universidades constantes nos PLOA do quinquênio analisado. Em 2017, o limite estabelecido para gastos com investimentos (GND 4) representava 3,1% do orçamento total desse conjunto de instituições, ao passo que as despesas com custeio representavam 13,9% e as despesas obrigatórias (pessoal e encargos sociais) 83%. Por sua vez, em 2021 esses percentuais foram, respectivamente, de 0,7%, 10,3% e 88,9%. No PLOA 2022, houve recomposição do limite total para o valor aproximado ao do PLOA 2020 (respectivamente, R\$ 52,7 bi e R\$ 52,5 bi), representando os gastos com investimentos, despesas com custeio e despesas obrigatórias, respectivamente, 0,8%, 13,4% e 85,8% do orçamento total.

234. Observa-se, portanto, que a redução orçamentária das universidades só não se mostrou mais severa em razão do crescimento de suas despesas obrigatórias (pessoal e encargos sociais). Contudo, houve forte redução no orçamento discricionário dessas instituições, em especial de investimentos.

Gráfico 13 - Composição dos limites monetários estabelecidos às universidades federais de 2017 a 2021¹


Fonte: Plataforma Universidade 360°

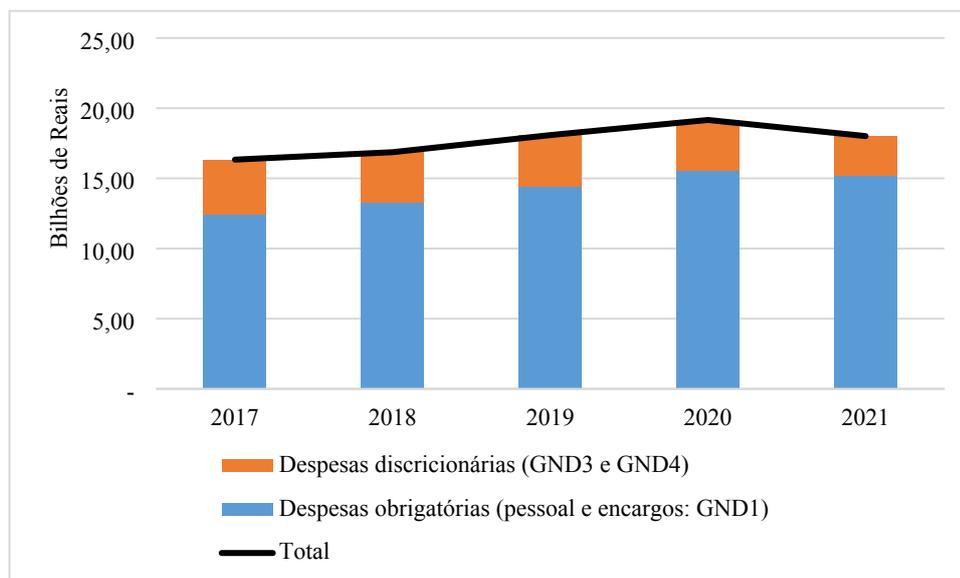
¹Dados atualizados pelo IPCA, conforme metodologia da EC 95/2016.

235. Vale lembrar que dentro das despesas de custeio estão dispêndios que não são considerados de natureza obrigatória pela legislação orçamentária, mas que, se não executadas, inviabilizam a operacionalização de qualquer instituição, como é o caso de despesas com água, energia, limpeza e segurança.

236. Comportamento diferente do observado nas universidades ocorreu nos limites monetários estabelecidos nos PLOA à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que experimentou crescimento de 10,2% entre 2017 e 2021. No entanto, tal incremento orçamentário pode ser explicado pelo acréscimo de pouco mais de R\$ 2,7 bilhões em despesas com pessoal e encargos no período. Já no PLOA 2022, o limite monetário para a Rede ficou em R\$ 18,8 bi, contra R\$ 18 bi e R\$ 19,1 bi, respectivamente em 2021 e 2020.

237. Assim, do ponto de vista qualitativo, houve comportamento semelhante entre os limites monetários disponibilizados às universidades federais e à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Na Rede, em 2017, os limites estabelecidos para gastos com investimentos (GND 4) representavam 2% do orçamento total desse conjunto de instituições, ao passo que as despesas com custeio representavam 22% e as despesas obrigatórias (pessoal e encargos sociais) 76%. Por sua vez, em 2021 esses percentuais foram, respectivamente, de 0,5%, 15% e 84,5%. No PLOA 2022, os limites para investimentos, custeio e pessoal ficaram, respectivamente em, 0,9%, 16,3% e 82,7% do orçamento.

Gráfico 14 - Composição dos limites monetários estabelecidos às instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, de 2017 a 2021¹



Fonte: Tesouro gerencial.

¹. Dados atualizados pelo IPCA, conforme metodologia da EC 95/2016. Não inclui informações das escolas técnicas vinculadas às universidades federais.

238. Outro aspecto qualitativo do orçamento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que merece destaque é o fato de que em 2020 e em 2021, respectivamente, 38% e 41% dos limites monetários destinados à Rede para gastos com despesas (GND 3) como água, energia, limpeza e segurança, por exemplo, ficaram registrados na modalidade Recursos sob Supervisão. Ou seja, despesas condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito suplementar a ser encaminhado ao Congresso Nacional, nos exercícios de referência, após aprovada a Lei Orçamentária Anual, nos termos do inciso III do art. 167 da Constituição.

239. O mesmo ocorreu, inclusive, com despesas de pessoal e encargos (GND 1). Em 2020, 4% ficaram sob supervisão e, em 2021, 58%. O principal impacto para o gestor com relação ao orçamento aprovado sob supervisão é a incerteza de quando o recurso será liberado pelo governo. A falta de previsibilidade de execução financeira prejudica o adequado planejamento e, conseqüentemente, a execução da política pública da educação profissional.

240. Por último, vale destacar que, através da [Mensagem Presidencial nº 156](#), de 22 de abril de 2021, o Poder Executivo vetou R\$ 143.665.647,00 referente à dotação orçamentária destinada às Ifes no âmbito do [Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 28](#), de 2020 (PLOA 2021). A quase totalidade dos vetos ocorreu no grupo de despesas investimento (GND 4), área do orçamento das Ifes mais impactada desde 2017.

241. Para se ter uma ideia da dimensão do veto presidencial, ele representou 21,1% da dotação atualizada de toda a rede de Ifes. Se os valores vetados fossem remanejados para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, isso representaria um acréscimo de 72,7% no orçamento de investimentos dessas instituições de ensino.

242. Assim, considerando os vetos presidenciais aos projetos de LDO e aos projetos de LOA de 2017 a 2021, considerando as reduções dos limites monetários para a função Educação e para as subfunções 363-Ensino Profissional e 364-Ensino Superior no período 2017 a 2021 e a redução do orçamento discricionário destinado às Ifes no aludido período, conclui-se que, do ponto de vista da fixação dos limites monetários, a educação superior e a educação profissional, científica e tecnológica não foram tratadas como prioridade pelo governo federal de 2017 a 2021.

6. Análise da atuação das instâncias de governança do Ministério da Educação e das instituições de ensino superior para mitigar os efeitos da redução orçamentária, a partir da EC 95/2016

243. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Governança Orçamentária “refere-se a processos, leis, estruturas e instituições destinadas a garantir que o sistema orçamentário atenda a seus objetivos de forma sustentável e duradoura” (OCDE, 2015). Além disso, constitui-se do “processo de formulação do orçamento anual, supervisão de sua execução e garantia do seu alinhamento com os objetivos públicos” (OCDE, [Principles of Budgetary Governance](#)).

244. Segundo observado pela OCDE (2015), a boa orçamentação apoia-se nos vários pilares da governança pública moderna: integridade, transparência, participação, *accountability* e uma abordagem estratégica para planejar e alcançar os objetivos nacionais. Portanto, um instrumento essencial na arquitetura da confiança entre os estados e seus cidadãos.

245. Com base nessa teoria, questionou-se o MEC, por meio do Ofício 870/2021-TCU/SecexEducação, de 2/9/2021 (peça 5), acerca das ações por ele realizadas no sentido de mitigar os impactos causados pela redução orçamentária no ensino superior público federal, em especial quanto à reposição de pessoal, às despesas de manutenção e de investimentos das redes dessas instituições e à assistência estudantil.

246. O MEC apresentou resposta por meio do Despacho 809/2021/CGLN/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 17/9/2021 (peça 10) e da Nota Técnica 51/2021/CGPO/DIFES/SESU/SESU, de 17/9/2021 (peça 13). Registra-se que não foram informadas ações específicas relacionadas à reposição de pessoal.

247. No tocante à redução do referencial monetário das despesas discricionárias das Ifes o MEC informou, no essencial, que:

a) a SESu tem se manifestado no sentido de que “as reduções sinalizadas nas Leis Orçamentárias Anuais das Ifes, caso mantidas, sem recomposições, representam situação que deixará sem cobertura orçamentária diversas demandas essenciais à área da educação, além de comprometer o cumprimento da Meta 12 do Plano Nacional de Educação.”

b) a partir de ações da Setec, o orçamento da Rede Federal, para 2022, teve um aumento global de cerca de 28%” nos limites iniciais apresentados.

c) em razão de ações da pasta, o orçamento para a Assistência Estudantil no PLOA de 2022 foi recomposto a patamares orçamentários do PLOA 2019.

248. Sendo a governança orçamentária processos, leis, estruturas e instituições postas em prática para garantir que o sistema orçamentário atenda a seus múltiplos objetivos de uma maneira sustentável e duradoura ([OCDE, 2015](#)), o orçamento deve estar alinhado com os objetivos propostos nos planos estratégicos de educação, de forma a garantir recursos para tender as metas nele inseridas.

249. Nesse sentido, também é o princípio de boas práticas de governança orçamentária preconizados pela OCDE, o qual recomenda que “os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo”.

250. Contudo, observa-se que o PNE não está incluído como prioridade nos instrumentos de planejamento orçamentário em vigor (PPA, LDO e LOA). Há apenas referência de que nas ações relacionada à educação serão consideradas as diretrizes do Plano, sem haver recursos orçamentários direcionados expressamente à concretização das metas do plano.

251. A Meta 12 do PNE está listada no portfólio de projetos estratégicos [Planejamento Estratégico do MEC - 2020-2023](#). Entretanto, até o momento, a única ação visando o cumprimento dessa meta é a expansão da educação superior, por meio do ensino a distância, via projeto intitulado Reuni Digital, ainda em construção no MEC, conforme consignado na Nota Técnica 51/2021/CGPO/DIFES/SESU/SESU (peça 13).

252. Observa-se também que, nas definições orçamentárias relacionadas às políticas de educação superior, o MEC tem atuado mais como um órgão intermediador entre o Ministério da Economia e as Ifes do que como uma instância de coordenação nacional e direcionadora dos recursos para a implementação da política de educação superior e para que as metas e objetivos do PNE sejam atingidos com eficiência e eficácia.

253. Essa ação de intermediação do MEC é importante e, inclusive, é um dos papéis do Ministério no processo orçamentário das Ifes. Entretanto, há oportunidades de melhoria no sentido de o Ministério exercer melhor coordenação nacional para que a proposta orçamentária seja alinhada com os objetivos dos planos estratégicos da educação e assegure recursos suficientes para o alcance de suas metas.

254. Conforme disposto no Decreto 10.195/2019, arts. 17 e 20, o Ministério, por meio da SESu e Setec, tem a responsabilidade de planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior e tecnológica, e buscar a adequada disponibilidade orçamentária e financeira para o alcance dessa política.

255. A LDB (Lei 9.394/1996) também prevê que “caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas (art. 55)”.

256. Destaca-se que, por meio da Nota Técnica 81/2021/GAB/SPO/SPO, de 16/9/2021 (peça 12, p. 3), o MEC afirmou que a decisão de distribuição dos limites orçamentários das despesas discricionárias custeadas por fontes do Tesouro até 2021 foi “deliberado pela alta gestão da pasta, na figura do Ministro de Estado, baseado no referencial monetário das despesas discricionárias atribuído ao MEC e sua evolução em comparação ao montante aprovado na Lei Orçamentária Anual – LOA (...)”.

257. Essa forma de condução da alocação dos recursos no orçamento não condiz com o disposto no art. 4º dos Decretos 7.233/2010 e 7.313/2010, os quais preceituam que, “na elaboração das propostas orçamentárias anuais das instituições, o Ministério da Educação deverá observar a matriz de distribuição, para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital”.

258. De igual modo, não condiz com o [princípio de governança orçamentária sugerido pela OCDE](#) (peça 18) que preceitua que o debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista. Nesse sentido, deveria haver um fortalecimento do diálogo entre o MEC e as Ifes na etapa de planejamento da alocação orçamentária destinada a tais entidades.

259. A desarticulação com partes interessadas, pode levar a desatendimento de demandas relevantes da educação superior, a exemplo do PNE, como foi relatado; bem como poderá ocorrer alocação de recursos para ações não prioritárias das instituições, com prejuízo à consecução das metas organizacionais e à efetiva entrega de resultados à sociedade.

260. Compete aqui destacar que, como antes mencionado, o MEC instituiu o Comitê de Governança, Integridade Gestão de Riscos e Controles (CGIRC), por meio da (Portaria GM/MEC 503, de 29/5/2020), que passou a atuar nas decisões do orçamento referente a PLOA de 2022, consoante informação registrada na Nota Técnica 81/2021/GAB/SPO/SPO (peça 12, p. 3). Espera-se que tal ação contribua para o aprimoramento da qualidade da alocação orçamentária.

261. Vale registrar, ainda, outros pontos positivos identificados. Em setembro de 2021, o MEC lançou a [Plataforma Universidade 360º](#), uma plataforma digital que visa dar maior transparência à sociedade sobre dados qualitativos e quantitativos da gestão das Ifes, bem como auxilia os gestores na tomada de decisões, fortalecendo a governança institucional dessas entidades.

262. A Plataforma Universidade 360º disponibiliza informações acadêmicas, orçamentárias e de gestão de pessoas das universidades. Em relação à área orçamentária, a plataforma apresenta os dados atualizados sobre o orçamento das instituições de ensino superior, incluindo recursos disponíveis, uma linha do tempo dos gastos realizados, dos recursos da LOA e dos recursos empenhados e utilizados pelas universidades. Além disso, a modelagem da ferramenta prevê a redução de gastos do MEC, já que é

estável e reduz os custos de suporte, oferecendo assim, oportunidades de reutilização dos recursos para iniciativas futuras.

263. No mesmo sentido, o MEC possui a Plataforma Nilo Peçanha (PNP), iniciada em 2017, que se destina à coleta, tratamento e publicização de dados oficiais da Rede Federal de Educação Tecnológica.

264. No tocante à distribuição dos recursos orçamentários discricionários às Ifes, como o MEC não vem utilizando as Matrizes OCC para as universidades e Conif para os institutos, as Ifes relataram, quando da realização de entrevistas pela equipe de auditoria, que desconheciam os critérios utilizados pelo MEC para fazer a destinação do orçamento a elas nos últimos anos. Essa falta de transparência e a má articulação com partes interessadas são pontos que ferem os princípios da boa governança.

265. Quanto às ações para mitigar os efeitos da EC 95/2016, relacionadas às despesas de manutenção e de investimentos e à assistência estudantil, o MEC, por meio da Nota Técnica 51/2021/CGPO/DIFES/SESU/SESU (peça 13), informou, em síntese, que foram desenvolvidas as seguintes ações:

a. criou Grupo de Trabalho – GT, com a finalidade de subsidiar a discussão, a elaboração e a apresentação de ações estratégicas para a modernização e a melhoria da eficiência energética nas Ifes (Portaria Sesu 123/2021);

b. instituiu o Programa para Desenvolvimento em Energias Renováveis e Eficiência Energética na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – Energif (Portaria 941/2020), que visa ampliar a oferta de cursos e de profissionais nas áreas de energias renováveis e eficiência energética;

c. realiza estudos acerca das obras em andamento e paralisadas no âmbito das Ifes inclusive, com avaliação dos possíveis benefícios resultantes da conclusão dessas obras em relação aos recursos utilizados na locação de imóveis;

d. instituiu o Programa de Cooperação para Eficiência das Universidades Federais (Pólen), com o objetivo de fortalecer a eficiência nas universidades públicas por meio da cooperação em rede. No bojo desse projeto há outras iniciativas, como: projeto de Certificado Pessoal da ICPEdu, programa Diploma Digital;

d.1. principais entregas desse projeto: estruturar ecossistema de inovação junto às organizações (Sesu/MEC, Universidades, Organizações Sociais, Órgãos Governamentais, etc.); propor sistemática do Ciclo de Vida do ecossistema; caracterizar organizações que compõem o ecossistema de inovação; monitorar ações dos projetos que deverão compor o ecossistema; avaliar os ganhos de eficiência;

e. instituiu o Projeto Alunos Conectados, que consiste na disponibilização de conectividade a alunos em vulnerabilidade social, para acompanhamento das atividades acadêmicas, em meio ao cenário da pandemia; e

f. está em desenvolvimento o Plano de Expansão da Educação a Distância das Ifes (Reuni digital), que visa ampliar, reestruturar e otimizar a oferta da educação a distância pela rede de Instituições Federais de Educação Superior.

266. Embora essas ações sejam relevantes num cenário de redução orçamentária, a partir das reuniões realizadas percebe-se oportunidade de melhoria na atuação integrada da rede, que possam proporcionar melhorias na gestão, de forma a equacionar as quedas do orçamento às demandas da educação superior tanto em relação à área meio, quanto ao tocante às atividades fins de ensino, pesquisa e extensão.

267. Um exemplo de oportunidade de melhoria no trabalho em rede é o Plano de Expansão de Educação a Distância nas Universidades Federais, instituído com foco no cumprimento da meta 12 do

PNE, mediante a expansão da educação superior por meio da Modalidade EaD, que se encontra em construção e em vias de ser implementado, mas que não contou com a participação das Ifes em sua constituição, segundo relataram os gestores entrevistados durante a execução deste trabalho.

268. Essa fragilidade de articulação entre o MEC e as Ifes, levando à falta de construção conjunta de ações mitigadoras para fazer frente aos impactos causados pela atual crise fiscal, pode tornar ainda mais difícil o atingimento das metas e dos objetivos constante no PNE, no plano estratégico do MEC e das instituições, afetando, em última instância, a qualidade do desenvolvimento da educação e da ciência nacional.

269. Sobre esse assunto, o art. 4º, I, do Decreto 9.203/2017, preceitua que órgãos públicos, tais como as universidades federais e o Ministério da Educação, devem “direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades”.

270. Para verificar se as instâncias de governança das Ifes estão atuando no sentido de mitigar os impactos causados pela redução orçamentária nos últimos anos, na fase de execução deste trabalho foram indagados aos gestores de 10 instituições sobre “quais as principais ações mitigadoras adotadas pelas instituições para reduzir os impactos negativos causadas pelo atual cenário fiscal?”.

271. Os gestores informaram que têm adotado medidas para gerar economia nos itens que compõem o volume de recursos destinados para custeio das Ifes. Dentre essas medidas destacam-se: revisões contratuais visando a redução de despesas como segurança e limpeza (terceirizados), por exemplo; implantação de usina fotovoltaica, para geração de energia elétrica a partir da energia solar, visando reduzir despesas com energia; licitações compartilhadas com centrais de compras a fim de gerar economia de escala; estímulo à economia de recursos como papéis, toners para impressora, e redução do número de estagiários.

272. Além dessas ações, alguns gestores citaram que já participam do TransformaGov, programa capitaneado pelo Ministério da Economia, com vistas a diminuir custos administrativos por meio de ferramentas como o TaxiGov2, Almojarifado virtual, por exemplo.

273. O trabalho remoto e a ausência de aulas presenciais, ocorridos em razão da pandemia do Coronavírus (Covid-19), nos anos de 2020 e 2021, também foram apontados como uma das causas da redução das despesas de custeio.

274. Com base nas ações implementadas pelas instituições, fica evidente que, se por um lado existe uma preocupação das Ifes com a adequação das despesas aos recursos orçamentários disponíveis, por outro, observa-se que as medidas de otimização do gasto têm sido feitas sem grande diálogo com o MEC, o que, além de sinalizar para execução de ações desintegradas por falta de coordenação nacional, dificulta a identificação de boas práticas de gestão orçamentária realizadas no âmbito dessas instituições e que possam ser disseminadas para toda Rede.

275. Ainda, relevante destacar que a maioria dos gestores relataram que mesmo com a adoção dessas medidas, se continuar a redução do orçamento discricionário poderá ocorrer a precarização das Ifes e não existir recursos suficientes para assegurar o custeio das instituições no futuro próximo.

276. Para enfrentar o atual cenário de restrição orçamentária, alguns gestores destacam que o aumento e a possível utilização das receitas próprias das Ifes poderiam minimizar os efeitos dessa redução. Todavia, parece haver desincentivo para que produzam rendas, pois, conforme já relatado, caso tenham receitas próprias, essas substituirão receitas advindas do Tesouro para o orçamento da própria Ifes. E, caso haja superávit de receitas próprias, esses recursos serão incorporados ao OGU e não aos seus próprios orçamentos, tendo em vista as regras previstas no art. 107 da ADCT.

277. Vê-se, portanto, que a gestão orçamentária das Ifes, definida como autônoma nos termos do art. 207 da CF/88, é área estratégica dessas instituições, e tem o desafio de aprimorar a governança, a fim de enfrentar os impactos de cenários adversos decorrentes das limitações de despesas impostas pelo Novo Regime Fiscal, estabelecido pelo EC 95/2016.

278. Sobre o assunto, relevante registrar que o tema “Gestão Orçamentária” foi incluído no terceiro Acompanhamento dos índices de governança e gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (iGG 2021), objeto do TC 011.574/2021-6, apreciado pelo Acórdão 2.164/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

279. De acordo com dados desse Acompanhamento, na média das notas das autoavaliações das Ifes, o Índice de Governança Orçamentária (iGovOrcament), que abarca os aspectos referentes à governança e gestão orçamentárias dessas instituições, está classificado no estágio intermediário para esse agregado, conforme tabela abaixo.

Tabela 13 - iGovOrcament: média das Ifes

Instituições	Indicadores		
	iGovOrcament	GovernancaOrcament	iGestOrcament
Ifes	0,478517156	0,641651485	0,543123999

Fonte: elaboração própria com base em dados do TC 011.574/2021-6

280. Os valores variam de 0 a 1, que encontram correspondência com os estágios apresentados para cada prática: aprimorado (0,7 a 1); intermediário (0,4 a 0,69); inicial (0,15 a 0,39) e inexpressivo (0 a 0,14).

281. Vale ressaltar que esses valores correspondem à nota média das autoavaliações realizadas pelas organizações, sendo necessários trabalhos adicionais para observar a aderência dos dados à realidade de cada instituição.

282. Sobre o iGovOrcament das organizações jurisdicionadas ao TCU, o Levantamento revelou que as deficiências mais significativas foram constatadas nos quesitos: a) alinhamento da orçamentação com o planejamento estratégico da organização; b) estabelecimento de metas formais de economia financeira; e c) capacidade em contemplar adequadamente as prioridades no orçamento.

283. Por fim, menciona-se que a CGU, em 2020, realizou auditoria com o objetivo de avaliar a governança da alocação de recursos públicos nas universidades públicas federais ([Relatório de Avaliação 817350](#)), concluindo, no tocante ao tema deste trabalho, que: a estrutura das relações entre o Ministério da Educação e as universidades não favorecem uma boa governança da alocação de recursos públicos federais; os Planos de Desenvolvimento Institucional das universidades são elaborados de forma desvinculada com o PNE; a distribuição dos recursos para as despesas correntes das universidades não tem sido realizada na forma preconizada pelos normativos e com a devida transparência; e o MEC tem exercido um papel mais apoiador das demandas das universidades e não tanto de liderança, estratégia e controle, havendo uma fragilidade na governança de todo o processo para que a Educação Superior aconteça de forma sustentável quanto aos gastos, seja com a folha de pagamento, seja com as despesas correntes.

7. Efeitos da Emenda Constitucional 95/2016 no financiamento da educação superior pública federal

284. Além dos efeitos já relatado ao longo deste trabalho, observou-se que as regras introduzidas nos ADCT pela EC 95/2016 também têm reflexos sobre o cumprimento das metas do PNE, aprovado pela Lei 13.005/2014, em especial à Meta 12, com 21 estratégias, que trata particularmente da Educação Superior.

285. Essa meta possui três objetivos: “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50%” e a “taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos”, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, “40% das novas matrículas, no segmento público”.

286. Conforme dados do [Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE 2020](#), elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a situação da Meta 12, em 2019, era a seguinte: , elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a situação da Meta 12, em 2019, era a seguinte:

O acesso ao ensino superior de graduação apresentou crescimento, tanto da população em geral quanto dos jovens de 18 a 24 anos. Em 2019, **a taxa bruta de matrículas (TBM) atingiu 37,4%**, enquanto **a taxa líquida de escolarização (TLE) registrou 25,5%**. Entretanto, em ambos os casos, para o alcance da Meta 12 até 2024 (respectivamente, 50% e 33%), será necessário um crescimento maior entre 2019 e 2024 do que o que ocorreu entre 2012 e 2019. Como **a participação do segmento público na expansão de matrículas de 2012 a 2018 foi de apenas 12,7%** e a meta a ser atingida nesse indicador é de 40% até 2024, um maior esforço de expansão da educação superior deve ser mobilizado a partir do segmento público. “grifos nossos”

287. Por meio do Ofício 870/2021-TCU/SecexEducação (peça 12), questionou-se o MEC acerca das ações adotadas a fim de garantir que a Meta 12 do PNE seja atingida ao final da vigência do Plano. O MEC, por meio da Nota Técnica 51/2021/CGPO/DIFES/SESU/SESU, informou que a principal ação nesse sentido será a implantação do Plano de Expansão da Educação Superior (o chamado Reuni Digital), que visa ampliar a oferta, pelas Ifes, de educação superior pública, na modalidade a distância.

288. Inobstante ter informado a adoção dessa medida, consignou na Nota Técnica 51/2021/CGPO/DIFES/SESU/SESU, que, mantidas as reduções sinalizadas nas Leis Orçamentárias Anuais, para 2022 haverá comprometimento do alcance de metas relevantes para as políticas educacionais do Governo Federal, em especial a Meta 12 do PNE.

289. Essa conclusão, diferentemente do atual cenário de retração orçamentária das Ifes, deixa evidente a necessidade de que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais sejam formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano, a fim de viabilizar a sua plena execução, conforme já previsto no art. 10 da Lei 13.005/2014 (Lei do PNE).

290. No tocante às receitas próprias, além dos efeitos mencionados no item 3.3.5, outro conflito destacado pelos entrevistados e que desestimula o aumento da arrecadação de receita própria, é a falta de liberação do superávit financeiro apurado em anos anteriores em favor das universidades, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei 4.320/1964, no sentido de que as instituições podem ter seu orçamento suplementado por superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior.

291. Relato nesse sentido consta no [Relatório de Gestão da Universidade de Brasília de 2019](#), assim vejamos:

Desde a aprovação da emenda constitucional que instituiu um teto para os gastos públicos, a Universidade se viu com mais limitações para utilizar os recursos provenientes da fonte própria, a saber: oriundos dos aluguéis com imóveis, dos royalties pagos pelo Cebraspe e dos inúmeros projetos de pesquisa liderados pela Instituição. Em 2019, a UnB arrecadou R\$ 95.521.804,00, e poderia ter arrecadado ainda mais, se houvesse garantia de que os recursos seriam utilizados pela Universidade. Na prática, essa restrição serve como um desestímulo para os pesquisadores e para a viabilização de seus projetos.

292. De acordo com o Relatório de Gestão de 2019, os RP representavam 40,6% do orçamento total da universidade. Em 2019, o montante de recursos próprios aprovados na LOA é 8,2% inferior ao de 2018, uma consequência da limitação orçamentária (EC 95). Destaca-se que, em 2019, cerca de 40% da totalidade dos recursos discricionários da Universidade veio de Fonte Própria:

No período 2015-2019 (Tabela 24), identifica-se que a arrecadação na Fonte 50 tem sofrido variações. Em 2015, o valor arrecado foi de 37,6% do valor da LOA (Dotação atualizada). Em 2016, esse percentual foi de cerca de 64,0%. Em 2017, a arrecadação superou o valor da LOA em cerca de 25% e a UnB não pode utilizar os recursos superavitários, devido ao teto orçamentário. Em 2018, a arrecadação superou o valor da LOA em cerca de 2,2%, em um esforço de toda a Instituição para não arrecadar em valor superior ao da Lei, já que o uso desses recursos está limitado ao teto da LOA. Em 2019, a arrecadação alcançou 99,2% do valor da LOA, mas não se pode utilizar a totalidade do recurso arrecadado, já que parte dele era oriunda de aluguéis descontados em folha, e não estavam disponíveis para empenho no último dia útil do exercício fiscal.

Item	2015	2016	2017	2018	2019
LOA Dotação Inicial	280.478	161.675	87.886	109.944	101.402
LOA Dotação Atualizada	251.978	137.651	87.886	96.944	96.320
Receita Arrecadada no Exercício	94.743	88.077	109.788	99.060	95.522

Fonte: Tesouro Gerencial em 03/04/2020

293. Sobre o assunto, os gestores entrevistados destacaram que Governo Federal, em 2018, apropriou-se do superávit decorrente de receitas próprias arrecadadas em anos anteriores, para pagamento de despesas de pessoal. Dessa forma, esses recursos não puderam ser executados nas atividades-fim das instituições e nem para cobrir possíveis déficit orçamentários nos anos seguintes.

294. Nesse sentido, a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) editou a [Portaria 9.420/2018](#) determinando a utilização do excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2017, relativos às fontes 50-Recursos Próprios Não Financeiros e 80-Recursos Próprios Financeiros de diversos órgão e entidades da Administração, para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais em favor de diversos órgãos do Poder Executivo.

295. Conforme detalhado na Tabela que compõe o Apêndice A, foram mais de R\$ 500 milhões de recursos de Ifes, oriundos de excesso de arrecadação e do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2017, remanejados, em 2018, pelo Governo Federal para pagamento de pessoal, conforme disposições expressas na Portaria 9.420/2018, da SOF.

296. Dessa forma, a Emenda Constitucional 95/2016, além de reduzir as fontes de recursos próprios nas últimas LOAs, impede a suplementação do orçamento das instituições, conforme previsto no art. 2º dos Decretos 7233 e 7313, todos de 2010, já que não permite o reforço de dotações orçamentárias mediante utilização de excesso de arrecadação de receitas próprias, de convênios e de doações do exercício corrente, bem como de superávit financeiro dessas fontes, conforme apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

297. Da mesma forma, fica prejudicada a efetivação do art. 53, X, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996), o qual assegura às universidades, no exercício de sua autonomia, receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

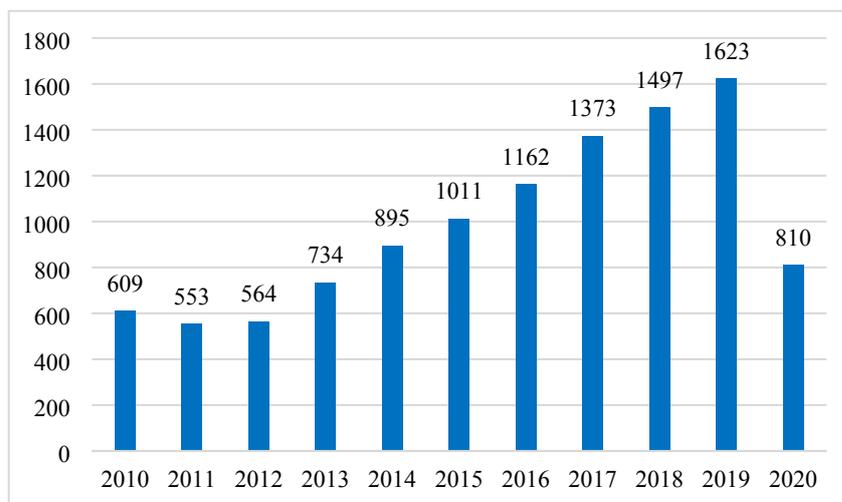
298. Sobre receitas próprias das Ifes, importante registrar que tramita no Congresso Nacional a [Proposta de Emenda à Constituição \(PEC\) 24/2019](#), que busca excluir as despesas financiadas por meio de receitas próprias, de convênios ou de doações obtidas pelas instituições federais de ensino, da base de cálculo e dos limites individualizados para as despesas primárias previstos na EC 95/2016.

299. Outra possível consequência é que a queda nos investimentos, em especial nos últimos três anos, tenha levado muitos pesquisadores a deixar o Brasil em busca de melhores condições de trabalho em outros países, fenômeno que tem se chamado de “fuga de cérebros”.

300. Dados do [Índice Geral de Competitividade de Talentos](#), publicado pela escola de negócios francesa INSEAD, revelam que a posição do Brasil no Ranking de retenção de Talentos caiu de 47º, em 2017, para 70º, em 2020. Já no Ranking de atração de Talentos, o Brasil ocupava, em 2017, a 77º, caindo, em 2020, para 105ª colocação.

301. Outro exemplo dessa “fuga de cérebro” foi extraído do site [Travel.State.Gov](#), no qual os dados mostram que o número de vistos para brasileiros com habilidades excepcionais concedidos pelo Departamento de Estado dos EUA/Bureau de Assuntos Consulares passou de 609 em 2010 para 1.623, em 2019, um crescimento de 266%, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 15 - Vistos concedidos pelos EUA, no período de 2010-2020, para brasileiros com habilidades excepcionais.



Fonte: <https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-statistics/nonimmigrant-visa-statistics.html>. Acesso em 28/10/2021.

302. Os dados indicam que, no período de onze anos, 10.831 cientistas podem ter saído do Brasil só para os Estados Unidos, ressaltando-se que as “habilidades excepcionais” podem se referir também a outras áreas. De todo modo, há indicativos de que esse fato poderá resultar em prejuízo à ciência nacional, e, conseqüentemente, a um maior retardo do desenvolvimento do País.

8. Conclusão

303. A presente fiscalização teve por objetivo conhecer, coletar e sistematizar informações acerca do planejamento e da gestão orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior vinculadas ao Ministério da Educação, de modo a subsidiar a realização de trabalhos para o aperfeiçoamento da governança orçamentária dessas entidades, bem como a eficiência e efetividade das instituições para alcance dos seus objetivos.

304. Constatou-se que as universidades e institutos federais têm pouca ingerência no processo de formulação de seus orçamentos anuais, pois o regramento atualmente vigente acarreta um modelo *top-down* de orçamentação. Dessa forma, o Ministério da Economia estabelece o referencial monetário das dotações orçamentárias do MEC que, por sua vez, fixa os limites de gastos para as Ifes, que então precisam adequar suas necessidades dentro dos valores apresentados pelo Ministério da Educação (itens 52-96).

305. A partir das informações apresentadas, conclui-se que o aprimoramento da governança orçamentária das IFES depende, em grande parte, da observância de boas práticas de governança no âmbito do Congresso Nacional. Em 2021, aproximadamente R\$ 33,8 bilhões, que equivale a cerca de 17% de toda a dotação do Orçamento Geral da União destinada a despesas discricionárias, ficaram sob poder alocativo do Parlamento (itens 125-174).

306. Verificou-se que nem todas as Ifes foram beneficiadas com recursos advindos de emendas parlamentares e, dentre as que se beneficiaram, houve grande variação de valores entre as unidades orçamentárias contempladas. Constatou-se que o excesso do número de emendas e sua elevada pulverização aumentam o custo operacional das atividades desenvolvidas pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC, incorrendo-se em risco de baixo desempenho das demais atividades a cargo da SPO/MEC. Tal pulverização também pode incorrer na falta de foco para resolver problemas estruturantes em âmbito nacional da educação superior e da educação profissional e tecnológica sob o pretexto de atender a interesses paroquiais. Em relação às emendas de Bancada Estadual, observou-se que em diversas oportunidades sua execução carece de mínima transparência, item essencial para uma boa governança orçamentária (itens 154-157, 156, 170-172).

307. A despeito dos vultosos valores destinados às emendas parlamentares, observou-se que elas possuem baixa execução no exercício corrente devido ao seu rito próprio de operacionalização, distinto das demais despesas discricionárias até a etapa de liberação financeira. A imprevisibilidade sobre quando ocorrerá a liberação do recurso prejudica o adequado planejamento do gestor que foi contemplado com a aludida fonte, afetando um importante pilar da governança institucional (itens 148,150-157).

308. Apresenta-se, também, a evolução do orçamento das Ifes no período de 2011 a 2021. Observou-se expressivo achatamento das despesas discricionárias (custeio e investimentos), o que pode inviabilizar a oferta e a expansão da educação profissional e tecnológica e do ensino superior público, bem como prejudicar atividades de pesquisa e extensão desenvolvidas pelas Ifes (itens 182-204).

309. Demonstrou-se que a frequência das liberações orçamentárias e financeiras em favor das Ifes não ocorre de maneira regular ao longo do ano, o que pode prejudicar a execução de despesas mensais, como gastos com energia ou pagamento de terceirizados, por exemplo (itens 195-200).

310. A Emenda Constitucional 95/2016 (teto de gastos) é um importante marco da governança fiscal brasileira. No entanto, demonstrou-se que seus efeitos têm sido prejudiciais à educação superior e à educação profissional e tecnológica, uma vez que, desde a entrada em vigor do aludido normativo, os recursos discricionários desses setores estão sendo remanejados para outras áreas consideradas mais prioritárias pelo governo federal (itens 97-124, 179-181, 284-298).

311. A EC 95/2016 também provocou contradição entre o desejo de se aumentar a autonomia financeira das Ifes e o incentivo que essas instituições terão para tal, haja vista que essa regra orçamentária preconiza que eventual ampliação de receitas próprias, ou o recebimento de doações financeiras por parte das Ifes devem ser compensadas com correspondente diminuição de outras dotações advindas do Tesouro. Assim, tem-se o risco de desestímulo à captação de fontes alternativas de receita (itens 179-181).

312. Também buscou-se analisar a prioridade dada pelo Poder Executivo à educação superior e à educação profissional e tecnológica no período entre 2017 e 2021 e concluiu-se que essas políticas públicas não figuraram entre as prioridades das agendas de governo (itens 205-242).

313. Analisou-se a atuação do MEC e das Ifes para mitigar os efeitos adversos decorrentes da redução orçamentária experimentada pela educação superior e educação profissional e tecnológica a partir de 2017. As principais ações adotadas foram no sentido de reduzir despesas de custeio a partir da utilização de fontes de energia mais barata, demissão de estagiários e terceirizados, revisões contratuais e ganhos com economia de escala mediante a centralização de compras de itens comuns às Ifes (itens 243-283).

314. Também constatou-se oportunidades de melhoria na articulação entre o MEC e as Ifes no sentido de fortalecer a sinergia dessas instituições na busca de objetivos e metas comuns à rede, que poderia ser alcançada através do alinhamento entre os planos estratégicos do Ministério e das Ifes com seus respectivos orçamentos, de forma a garantir recursos para atender às prioridades elencadas em conjunto (itens 27053-27154).

315. Verificou-se que o desinvestimento em educação no país tem contribuído para que o Brasil perca talentos para países que ofertam melhores condições de ensino e pesquisa. Essa perda de mão de obra qualificada pode representar maior retardo para o desenvolvimento do País (itens 299-302).

316. Assim, o presente Levantamento cumpriu os objetivos propostos, possibilitando conhecimento mais amplo do processo orçamentário das Ifes vinculadas ao MEC, e servindo de importante fonte de informação para subsidiar trabalhos futuros do Tribunal que visem aperfeiçoar a governança orçamentária das Ifes e contribuir para o aprimoramento da governança organizacional das universidades e institutos federais.

9. Proposta de encaminhamento

317. Ante o exposto, submete-se à consideração superior do Ministro-Relator, Augusto Nardes, as seguintes propostas:



- 317.1 levantar o sigilo dos presentes autos, com exceção de eventuais peças classificadas como sigilosas, nos termos da Resolução-TCU 294/2018 e da Portaria-Segecex 15, de 9/9/2016;
- 317.2 enviar o Relatório de Levantamento e sua deliberação à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) e à SecexEducação para avaliarem a conveniência e oportunidade de atuação do TCU nos objetos de controle tratados no Levantamento, com fulcro nos artigos 33, inciso I e 40, inciso I, da Resolução-TCU 324/2020;
- 317.3 utilizar o presente Relatório de Levantamento como subsídio à atuação desta SecexEducação, com fulcro no artigo 40, inciso I, da Resolução-TCU 324/2020;
- 317.4 arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

SecexEducação, em 26 de novembro de 2021.

(Assinado eletronicamente)

Paulo Malheiros da Franca Júnior

Coordenador - AUFC – Mat. 40.736-4

(Assinado eletronicamente)

Francisca Eronilde Aires

AUFC – Mat. 4569-1

(Assinado eletronicamente)

Carlos Fettermann Bosak

AUFC – Mat. 3480-0

Apêndice A – Análise Stakeholder

Orçamento das Universidades e Institutos Federais

STAKEHOLDER	INTERESSE NO ORÇAMENTO	++ / + / - / 0	IMPACTO SE O ORÇAMENTO APROVADO NÃO ATENDER AOS INTERESSES DO STAKEHOLDER	PAPEL DO STAKEHOLDER
Secretaria de Orçamento Federal (SOF/ME)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formular proposta orçamentária dentro dos limites fiscais e alinhado com o PPA e LDO <i>(Fazer ajustes negociadas com os órgãos setoriais, decorrentes de revisão das estimativas de receitas e despesas, de forma a acomodar as propostas dentro dos níveis esperados de receita, a fim de não comprometer as metas de resultado fiscal pactuadas na LDO)</i> 	+	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não cumprimento das metas fiscais fixadas na LDO ✓ Desalinhamento com o PPA e a LDO 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Órgão responsável pela coordenação dos processos do ciclo orçamentário e pela orientação normativa e supervisão técnica dos órgãos setoriais de orçamento, para posteriormente, na forma de projeto de LOA, submeter à Presidência da República; ✓ A SOF, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República estabelece os limites para cada órgão, a fim de atender às despesas obrigatórias, prioritárias e discricionárias de sua responsabilidade.
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Avaliação de demandas e escolhas entre alternativas de aplicação dos recursos 	+	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prejudica o alcance dos objetivos estabelecidos no PPA e LDO. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comissão que examina, emite parecer e delibera sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e demais matérias orçamentárias.
Ministério da Economia (ME)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fazer projeções fiscais com base em estudos metodológicos consistentes; ✓ Liberar as verbas conforme a necessidade e o planejamento realizado na LOA ✓ Limitar os gastos quando o governo precisa economizar realizando bloqueio/contingenciamento (as despesas discricionárias não-prioritárias são as mais atingidas). 	++	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Descumprimento das metas fiscais, ✓ Insuficiência de arrecadação, impede a execução das despesas anteriormente fixadas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Órgão responsável pela elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento da União; ✓ Órgão que define Parâmetros macrofiscais e produz estimativas de receitas e despesas.
Secretaria Executiva + Órgão Setorial do MEC (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO))	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Compatibilizar as propostas orçamentárias das Ifes com as diretrizes orçamentárias do ME e as metas do PPA, PNE e ODS4 ✓ Distribuir recursos de forma isonômica às IFES (Matriz OCC) e Matriz Praes) 	+	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não executar a missão institucional de fomentar a educação superior; ✓ Descentralização de recursos com base em critérios poucos transparentes; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ supervisionar e coordenar as atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade no âmbito do MEC.

Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ter orçamento e disponibilidades financeira para: <ul style="list-style-type: none"> a) implementar políticas de expansão e aprimoramento da educação superior, em consonância com o PNE; b) executar programas destinados ao acesso e à permanência dos estudantes na educação superior. c) fomentar estudos destinados ao desenvolvimento, ao aperfeiçoamento e à modernização do Sistema Federal de Ensino Superior. 	++	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não alcance das metas e objetivos do PNE relacionadas ao ensino superior; ✓ Prejuízo à qualidade do ensino; ✓ Prejuízo à implementação da política nacional de formação dos profissionais de educação; ✓ prejuízo ao desenvolvimento científico e tecnológico do país e à competitividade internacional da pesquisa brasileira; ✓ Aumento da evasão escolar; ✓ falta de investimento em melhorias na estrutura, em tecnologia e na formação do corpo docente 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Unidade de planejamento e orçamento responsável pela coordenação e ajustes das propostas apresentadas pelas IFES; ✓ Responsável pela liberação das dotações orçamentárias de verbas às IFES
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica Setec/MEC	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ter disponibilidade orçamentária e financeira para a efetiva manutenção e desenvolvimento de programas e projetos de educação profissional e tecnológica 	++	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prejuízo ao cumprimento da missão institucional de implementação das políticas da educação profissional e tecnológica 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entidades responsáveis por executar ações de ensino, pesquisa e extensão na educação superior.
Instituições Federais de Educação Superior (Ifes)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ter orçamento na LOA compatível com a proposta apresentada; ✓ A distribuição dos recursos orçamentários das despesas discricionárias seja feita com base em parâmetros que retratem a realidade das Ifes, uma vez que a Matriz OCC e Praes estão desatualizados; 	++	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de recursos para arcar com despesas não-obrigatórias (água, luz, trabalhadores terceirizados, bolsas acadêmicas, insumos de pesquisa, compra de equipamentos básicos para laboratórios); ✓ Fechamento de restaurantes universitários e falta de verba para programas de moradia dos universitários, podendo excluir os jovens em situação de vulnerabilidade social; ✓ Corte em programas de assistência estudantil ✓ Corte de recursos para aulas de campo, pesquisa, laboratórios, manutenção de equipamentos e publicações de livros e periódicos; ✓ Prejuízo às atividades de pesquisa e extensão; ✓ Não ampliação de oferta de vagas de graduação e pós-graduação; ✓ Inviabilizar o andamento e conclusão de obras. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entidades especializadas na oferta
Institutos Federais	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Os mesmos das IFES acima, quando cabível 	++	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Os mesmos das IFES acima, quando cabível 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entidades especializadas na oferta

de Educação, Ciência e Tecnologia (IFES)				de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino ✓ Formar mão de obra especializada; ✓ Desenvolver pesquisas e projetos para avanço tecnológico
Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Assegurar, mediante parâmetros (OCC – elaborada em conjunto com o MEC), que as IFES tenham orçamento que possibilite viabilizar o alcance dos objetivos estratégicos das instituições. 	+	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ver descumprido o § 1º do art. 4º do Decreto 7.233/2010, uma vez que não há parâmetros atualizados para a distribuição, tendo em vista que a última Matriz OCC é de 2017. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Representar as universidades federais na interlocução com o Governo Federal e com a sociedade em geral.
Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (Forplad)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaborar estudos e participar das discussões sobre o orçamento e a distribuição dos recursos 	+	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ocorrer a distribuição de recursos às IFES, sem critérios claros e transparentes, prejudicando o planejamento das instituições 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estudar e propor soluções para os problemas relacionados com as questões orçamentárias das IFES
Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional Científico e Tecnológico (Conif)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promover articulações que possibilitem viabilidade orçamentária e financeira para as políticas de desenvolvimento da formação profissional e tecnológica, pesquisa e inovação 	+	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prejuízo à implementação das políticas de formação profissional e tecnológica no âmbito dos institutos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Responsável por dar suporte, orientar, bem como promover a articulação e representação da Rede
Conselho Nacional de Educação-Câmara de Ensino Superior -CNE/CES	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Atuar normatizando, deliberando e oferecendo sugestões a questões relacionadas a área educacional (por. Ex.: estatutos e regimentos de universidades, avaliações de cursos, diretrizes curriculares); ✓ Assessorar o Ministério da Educação no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar a educação superior ✓ Participar da formulação e da avaliação da política nacional de educação. 	-	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prejuízo à formulação, implantação e avaliação das políticas de educação superior; ✓ Não articulação com os sistemas de ensino, comprometendo à implantação de metas do PNE; ✓ Atuação meramente burocrática, sem que tenha uma atuação que constitua um espaço de fortalecimento com os segmentos sociais, fóruns de debates e audiências públicas 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Órgão com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação.
Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) (Não possui competência)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação 	0	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não executar sua missão de avaliação da ES 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sinaes

<i>ligadas diretamente com o orçamento)</i>				
Docente	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ter recursos para investir em ensino, pesquisa e extensão ✓ Plano de cargos e salários atrativos ✓ Ter infraestrutura física adequadas, de equipamentos e de materiais didático-pedagógicos para desempenho das atividades ✓ Política de valorização dos docentes, abrangendo processo de formação continuada 	++	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deficiência na qualidade do ensino ofertado, ✓ Professores desmotivados; ✓ Prejuízo ao desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão; ✓ Evasão de pesquisadores, que vão em busca de oportunidade em outro país; ✓ Redução de publicação científica. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão no contexto universitário
Discente	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Obter qualificação de qualidade em nível de graduação e pós-graduação (<i>Stricto Sensu e Lato Sensu</i>); ✓ Ter infraestrutura física e recursos adequados ao desenvolvimento da aprendizagem; ✓ Ter garantido os benefícios do Pnaes 	++	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formação que não prepara o aluno para o mercado de trabalho; ✓ Redução da permanência dos alunos de baixa renda na educação superior, aumentando os efeitos das desigualdades sociais e regionais; ✓ Aumento das taxas de evasão; ✓ Redução dos auxílios de assistência estudantil 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estudar visando ao aprendizado e à qualificação para o mercado de trabalho
Especialistas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Oferecer subsídio à elaboração do orçamento relacionados às projeções das receitas e despesas; ✓ Elaborar estudos e pesquisas relacionadas às políticas públicas 	+	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Erros ou omissões nas projeções que respaldam o orçamento; ✓ Alocação de recursos conforme prioridades de parlamentares, sem base em debates especializados sobre o desempenho de políticas públicas voltadas à educação superior 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Profissional de referência na área de orçamento das Ifes
Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovações (MCTI)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ter recursos alocados para investimento em ciência e tecnologia 	-	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prejuízo ao desenvolvimento das ações do sistema de C&T do país; ✓ Reduz a produção científica e tecnologia; ✓ Evasão de pesquisadores para o exterior 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Responsável pelo estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de ciência, tecnologia e inovação
TCU/Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Os órgãos de controle sejam capazes de: (i) extrair dados dos sistemas informatizados do orçamento federal; (i) realizar análises qualificadas sobre os orçamentos das IFES; a sociedade tenha fácil acesso aos dados orçamentários. 	0	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Necessidade de a Semag prestar auxílio na extração e análise dos dados orçamentários 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promover capacitações para realizar pesquisas nos sistemas Siatf, Siatf Gerencial e Sioaps

Apêndice B – SWOT

Processo orçamentário Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)

OBJETIVO: de conhecer, coletar e sistematizar informações acerca do planejamento e da gestão orçamentária das Ifes, de modo a subsidiar a realização de trabalhos para o **aperfeiçoamento da governança orçamentária** das entidades, bem como a **eficiência e efetividade** das instituições para alcance dos seus objetivos

AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO
<p>Forças</p> <ul style="list-style-type: none">· Qualidade técnica dos profissionais.· Processo estruturado e consolidado de orçamentação por matrizes (OCC, PNAES e IF) (em desuso após EC 95/2016).· Utilização do ForPDI (planejamento estratégico) e ForRisco (gestão de riscos).· Existência de incubadoras e outras iniciativas para fomentar parcerias com iniciativa privada e desenvolvimento de tecnologias.	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none">· O art. 10 da Lei 13.005/2014 estabelece que o PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE.· Flexibilização da execução orçamentária possibilitando a realização de parcerias que gerem recursos financeiros/beneficiárias para as IFES.· Existência de outras ações de governo que podem se articular com o fomento do ensino, extensão e pesquisa – TEDs.· Atuação Andifes e dos meios de comunicação (articulação, divulgação dos trabalhos, controle social, transparência).· Incremento das ações de internacionalização.
AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO
<p>Fraquezas</p> <ul style="list-style-type: none">· F1 - Taxa de desistência dos estudantes no curso de ingresso nas Ifes, na modalidade de ensino superior, acima de 50% em 2017, 2018 e 2019.· F2 - Não implementação integral de gestão de riscos no âmbito das IFES.· F3 - Possível deficiência nos diagnósticos realizados pelas Ifes quanto à real necessidade de recursos para o ano de modo a orientar a elaboração dos orçamentos.· F4- Avaliações de desempenho não são partes integrantes do processo de alocação orçamentário.- Diversidade de componentes das redes com graus de maturidade e necessidades distintos.	<p>Ameaças</p> <ul style="list-style-type: none">· A1 - EC 95/2016 (Teto de Gastos)· A2 - Falta de priorização governamental em relação à alocação de recursos na educação superior pública.· A3 - Agravo da crise fiscal como um dos efeitos da pandemia de Covid-19.· A4 - Inexistência de normativo/salvaguarda que preveja a aplicação mínima e adequada de recursos do governo federal no ensino superior.· A5 - Governo federal priorizar o acesso de estudantes no ensino superior via instituições privadas de ensino (Fies/Prouni) em detrimento das Instituições Públicas de Ensino Superior.· A6 - Possível fragilidade de comunicação entre as secretarias finalísticas do MEC responsáveis por atuar no ensino superior.

	<ul style="list-style-type: none">· A7 - A Instância Permanente de Negociação e Cooperação entre a União, Estados, Municípios e DF, criada por meio da Portaria MEC nº 1.716/2019 com o objetivo de contribuir para o alcance das metas do PNE não possui representante do Ensino Superior.· A8 - Os recursos diretamente arrecadados pelas IFES não são usufruídos integralmente por elas próprias (Baixa influência das IES na definição das fontes de recursos do orçamento, o que pode indicar maior centralização do orçamento. Vide, por exemplo, diminuição da fonte 50 (rec próprios) e 81 (rec de convênios) e aumento da fonte 00).· A9 - As emendas do CN ao orçamento da União não são baseadas em critérios técnicos (pareceres, estudos feitos por comissões temáticas, indicadores de desempenho) quando da alocação dos recursos.· A10 - Orçamentos desalinhados com as prioridades estratégicas do governo de curto (LDO e LOA), médio (PPA) e longo prazo (PNE).· A11 - Falta regulamentação ao art. 53, § 3º da LDB: § 3º No caso das universidades públicas, os recursos das doações devem ser dirigidos ao caixa único da instituição, com destinação garantida às unidades a serem beneficiadas.· A12 - Rigidez orçamentária impede desenvolvimento de ações.· A13 - Possível fragilidades nos órgãos de governança do MEC e das IFES.
--	--

Apêndice C – Diagrama de Verificação de Risco (DVR)

Alto

Impacto potencial no alcance dos objetivos das Ifes	<p>Baixa probabilidade</p> <p>Alto impacto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realocação do orçamento destinado às Ifes para outras políticas públicas que visem à expansão da oferta do ensino superior (Prouni e Fies). - Subutilização de recursos liberados em favor das Ifes em decorrência da obrigatoriedade de devolução ao final do exercício dos saldos remanescentes. 	<p>Alta probabilidade</p> <p>Alto impacto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alocação de recursos discricionários do OGU que não vise ações consideradas estratégicas e prioritárias pelas Ifes. - Execução de ações desintegradas da rede federal de educação superior e de educação profissional e técnica por falta de coordenação nacional do MEC. - Alocação não isonômica dos recursos decorrentes de emendas do Congresso Nacional ao orçamento em favor das Ifes. - Redução de gastos com investimentos nas Ifes. - Redução do número de diplomados. - Despesas de custeio (energia, aluguel, etc) das Ifes podem aumentar em patamares superiores ao IPCA. - Elevação das despesas vegetativas. - Diminuição de fontes próprias de receita. - Não há cultura de doações financeiras da sociedade cível brasileira em favor das Ifes.
	<p>Baixa probabilidade</p> <p>Baixo impacto</p>	<p>Alta probabilidade</p> <p>Baixo impacto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Não atingimento da meta 12 do PNE

Baixo(a)

Probabilidade de ocorrência

Alta



Apêndice D – Matriz de Planejamento

TC 019.199/2021-0 Fiscais: 122/2021

OBJETO: Processo de elaboração e execução orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior vinculadas ao Ministério da Educação.

PROBLEMA: Risco de colapso fiscal nas Instituições Federais de Ensino Superior vinculadas ao Ministério da Educação em decorrência de: consecutivas reduções orçamentárias experimentadas por tais entidades na última década; das limitações orçamentárias impostas pela Emenda Constitucional 95/2016 e pelo agravamento da situação fiscal do Brasil como um dos efeitos provocados pela pandemia de Covid-19 a partir de 2020.

OBJETIVO: conhecer, coletar e sistematizar informações acerca do planejamento e da gestão orçamentária das Instituições Federais de Ensino (Ifes) vinculadas ao Ministério da Educação, de modo a subsidiar a realização de trabalhos para o aperfeiçoamento da governança orçamentária das entidades, bem como a eficiência e efetividade das instituições para alcance dos seus objetivos.

CRONOGRAMA DE REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS: Início em 23/06/2021, com encerramento previsto para 29/10/2021.

QUESTÃO DE LEVANTAMENTO 1: Como está estruturado o processo de elaboração dos orçamentos anuais das Instituições Federais de Ensino Superior vinculadas ao MEC a partir da entrada em vigor da EC 95/2016 até 2021?

RISCOS MAPEADOS

RISCO 1) Possível alocação de recursos discricionários do Governo Central e do Congresso Nacional que não vise ações consideradas estratégicas pelas IFES.

RISCO 2) Possível diminuição do valor apto à utilização de fontes próprias de recursos arrecadados pelas IFES na utilização do custeio de suas próprias atividades, o que pode comprometer a manutenção das instituições.

RISCO 3) Possível alocação não isonômica da parcela de recursos decorrentes de emendas do CN ao PLOA em favor das IFES.

RISCO 4) Possível competição política para alocação de recursos orçamentários discricionários nas mais diversas áreas de atuação do governo e no âmbito das próprias IFES, o que poderá levar à redução do orçamento das IFES estabelecido no PLOA.

RISCO 5) Devido à ausência de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014-2024 relacionadas à educação superior a fim de viabilizar sua plena execução, poderá ocorrer o não atingimento das metas 12, 13, 14, 15, 16 e 20.

RISCO 6) Poderá ocorrer a incapacidade de custear o funcionamento das IFES.

RISCO 7) Possível subutilização de recursos liberados em favor das IFES em decorrência da obrigatoriedade de devolução ao final do exercício dos saldos remanescentes de valores não empenhados até 10/12/2021.

INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
<p>a.1) direcionadores estratégicos da atuação das IFES e do governo federal para a educação superior.</p> <p>a.2) Mapa de processos da elaboração do PLOA 2021 que contemple a atuação do Poder Executivo e a do Poder Legislativo.</p> <p>a.3) alterações sofridas pelo PLOA encaminhado pelas IFES no âmbito do Governo Central (veto presidencial, MEC, ME) e no âmbito do processo legislativo orçamentário.</p> <p>a.4) Diagnósticos realizados pelas IFES quanto à real necessidade de recursos para o ano de modo a orientar</p>	<p>a.1) IFES, MEC, Andifes, Lei 13.005/2014 (PNE), art. 3º, e anexo I da Lei 13.971/2019 (PPA 2020-2023), ODS4, Planejamento estratégico do MEC, planejamento estratégico das IFES, Relatório Biannual do PNE elaborado pelo INEP;</p> <p>a.2) Gestores (IFES; MEC-SE/SPO); https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadado/entenda/fluxo/fluxograma-simplificado-loa; Resolução nº 1/2016-CN; MTO 2021 (p. 104); Estudo Técnico nº 8/2021 – CONOF/CD (governança legislativa orçamentária: da fragmentação à priorização estratégica); Estudo Técnico nº 1/2017 – CONOF/CD (EC Nº 95/2016 – Teto de gastos públicos: questões essenciais para o desenvolvimento da educação); Nota Técnica nº 19/2021 – CONOF/CD (Ministério da Educação: despesas primárias</p>	<p>a.1) pesquisas na legislação, nos sites das IFES, do INEP e reunião com gestores.</p> <p>a.2) coletar no site da CD os fluxogramas de elaboração do orçamento e incluí-lo no anexo do relatório de levantamento.</p> <p>Identificar eventuais diferenças nos processos orçamentários das universidades federais e dos institutos federais.</p> <p>a.3) Reunião com a Andifes e Comif, com o MEC, pesquisa com as Ifes.</p>	<p>Devido a insegurança na garantia de financiamento adequado e suficiente para as redes de ensino federais e a não existência de fontes perenes e estáveis/padronizadas capazes de assegurar o funcionamento das Ifes, poderá ocorrer riscos de 1 a 7, o que poderá levar ao não atingimento das metas e objetivos constante nos planos estratégicos nacionais de educação (ODS4, PNE, PPA) e o não desenvolvimento da ciência nacional, impactando a entrega dos bens e os serviços que deveriam ser prestados pelas Ifes.</p>

<p>a elaboração dos orçamentos de 2021 e 2022.</p> <p>a.5) Valores e frequência do repasse financeiro do ME/MEC em favor das IFES nos anos de 2020 e 2021 (descasamento entre orçamentário e financeiro).</p> <p>a.6) principais dificuldades enfrentadas e oportunidades de melhoria identificadas no processo de elaboração do orçamento anual das IFES.</p> <p>a.7) critérios de programação financeira utilizados pelo governo federal para alocação/contingenciamento dos recursos discricionários destinados à educação superior federal, caso a arrecadação seja inferior ao inicialmente previsto.</p> <p>a.8) critério utilizado pelo MEC para repassar os recursos discricionários às IFES após a limitação de empenho do governo federal.</p>	<p>pagas 2015-2021, impacto da EC n° 95/2016 e orçamento para 2021), especialistas (consultores CD e SF).</p> <p>a.3) Sistemas informatizados (Tesouro Gerencial, Siga Brasil); Estudo Técnico n° 8/2021 – CONOF/CD (governança legislativa orçamentária: da fragmentação à priorização estratégica); Gestores (IFES, MEC-SE/SPO).</p> <p>a.4) a.6) IFES, MEC, Andifes, Conif.</p> <p>a.5) Decretos de liberação de recursos/ Decretos de contingenciamento, Sistema Informatizados (Tesouro Gerencial, Siga Brasil).</p> <p>a.7) LDO 2020 e LDO 2021, Decreto 9.884/2019, dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária, TC 009.197/2019-2.</p> <p>a.8) Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC – SPO/MEC, Acórdão TCU 420/2020 – Plenário.</p>	<p>a.4) a.6) reunião com gestores das IFES e pesquisa com os gestores das Ifes.</p> <p>a.5) Realizar pesquisas no Siafi relativa à disponibilização mensal de crédito em favor das Ifes.</p> <p>a.7) pesquisas na LDO 2020 e LDO 2021.</p> <p>a.8) reunião com gestores da SESu/Setec/MEC, enviar ofício de requisição de informações ao MEC.</p>	
<p>QUESTÃO DE LEVANTAMENTO 2: Como se comportou a série histórica da dotação autorizada na LOA e a execução das despesas das IFES no período de 2011 a 2021?</p>			
<p>RISCOS MAPEADOS</p>			
<p>RISCO 1) Devido ao processo de redução orçamentária, ao passo que houve expansão da rede pública federal de educação superior durante o período de 2011-2021, poderá ocorrer a incapacidade de custear o funcionamento das IFES no curto/médio prazo.</p>			
<p>RISCO 2) Devido à ausência de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014-2024 relacionadas à educação superior a fim de viabilizar sua plena execução, poderá ocorrer o não atingimento das metas 12, 13, 14, 15, 16 e 20.</p>			
<p>RISCO 3) Possível diminuição do valor apto à utilização de fontes próprias de recursos arrecadados pelas IFES na utilização do custeio de suas próprias atividades, o que pode comprometer a manutenção das instituições.</p>			
<p>INFORMAÇÕES REQUERIDAS</p>	<p>FONTES DE INFORMAÇÃO</p>	<p>PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE</p>	<p>O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER</p>

		DADOS	
a.1) Dotação inicial e atualizada nas LOAS de 2011 a 2021 em favor das IFES. a.2) valores globais das despesas empenhadas, liquidadas e pagas das IFES de 2011 a 2021. (o que a análise vai permitir dizer?) a.3) Principais gastos (GND) das Ifes de 2011 a 2021. a.4) Quantidades de Ifes vinculadas ao MEC em 2011 e em 2021. a.5) Quantidade de campi das Ifes vinculadas ao MEC em 2011 e 2021. a.6) Alunos matriculados nas Ifes vinculadas ao MEC em 2011 e em 2011. a.7) Quadro de pessoal das Ifes vinculadas ao MEC em 2011 e em 2021.	a.1) a.2) a.3) Tesouro Gerencial; a.3) a.4) a.5) a.6) a.7) Sesu/Setec/MEC, Andifes, Conif, IFES, Censo Educação Superior (Censup), Levantamento financiamento da educação (TC), Plataforma Nilo Pecanha.	a.1) a.2) a.3) a.4) Pesquisas no Siafi a.4) a.5) a.6) a.7) Pesquisas no Censup, Plataforma Nilo Pecanha, revisão bibliográfica do relatório de levantamento sobre o financiamento da educação, reunião com Andifes e Conif.	Devido à diminuição do fluxo orçamentário direcionado às Ifes, a impossibilidade de utilização de fontes próprias de financiamento, poderá ocorrer a precarização dos serviços prestados, a deterioração da estrutura física, o que poderá levar à insustentabilidade financeira das IFES, ao abandono do ensino superior público, a fuga de cérebros, prejudicando o desenvolvimento da educação e ciência nacionais.
QUESTÃO DE LEVANTAMENTO 3: Quais as implicações da promulgação da Emenda Constitucional 95/2016 (teto de gastos) no financiamento da educação superior pública federal entre os anos de 2017 a 2021?			
RISCOS MAPEADOS			
RISCO 1) Poderão ocorrer alocações orçamentárias por parte do Poder Executivo que não levem em consideração direcionadores estratégicos e avaliações de desempenho previamente realizadas na educação superior federal.			
RISCO 2) Possível inviabilização da manutenção e expansão das políticas públicas de ensino superior.			
RISCO 3) Poderá ocorrer a incapacidade de custear o funcionamento das IFES.			
RISCO 4) Despesas das IFES como, por exemplo, contratos de prestação de serviço (limpeza, conservação, segurança), despesas de aluguel corrigidas pelo IGP-M, gastos em moeda estrangeira e refeições oferecidas nos restaurantes universitários, podem aumentar em patamares superiores ao IPCA.			
RISCO 5) Possível não atingimento das metas 12, 13, 14, 15, 16 e 20 do PNE.			
RISCO 6) Possível redução da capacidade de as IFES receberem recursos financeiros voluntários (doações) e utilizá-los diretamente.			
INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS DE	O QUE A ANÁLISE VAI

		COLETA E ANÁLISE DE DADOS	PERMITIR DIZER
<p>a.1) Série histórica de despesas primárias pagas pelo MEC (2011-2021) com classificação na função Educação, subfunções Ensino Superior e Educação profissional (superior), corrigidas pelo IPCA, autorizadas na LOA após sanção presidencial.</p> <p>a.2) Série histórica das despesas primárias pagas pelo MEC (2011-2021) constantes no item a.1 discriminadas por indicador de resultado primário (RP) (Despesas obrigatórias x despesas discricionárias).</p> <p>a.3) Comparativo da evolução dos gastos em educação com outras funções (defesa, saúde, previdência, assistência, demais funções) após a promulgação da EC 95/2016.</p> <p>a.4) Ações realizadas pelas IFES a fim de mitigar os efeitos negativos da EC 95/2016 e do atual quadro de restrição fiscal em seus orçamentos.</p> <p>a.5) Ações realizadas pelo MEC a fim de mitigar os efeitos negativos da EC 95/2016 e do atual quadro de restrição fiscal em seus orçamentos.</p> <p>a.6) Situação atual do cumprimento das metas 12, 14, 15, 16 e 20 do PNE.</p> <p>a.7) perspectivas do MEC para o cumprimento das metas 12, 14, 15, 16 e 20 do PNE.</p>	<p>a.1) a.2) a.3) Sistemas informatizados (Tesouro Gerencial, Siga Brasil);</p> <p>a.1) a.2) a.3) Estudo Técnico nº 1/2017 – CONOF/CD (EC Nº 95/2016 – Teto de gastos públicos: questões essenciais para o desenvolvimento da educação); Nota Técnica nº 19/2021 – CONOF/CD (Ministério da Educação: despesas primárias pagas 2015-2021, impacto da EC nº 95/2016 e orçamento para 2021), especialistas (consultores CD e SF), levantamento financeiro da educação (TC 027.502/2018-0).</p> <p>a.4) a.5) a.7) IFES, MEC, Andifes, Conif.</p> <p>a.6) Relatórios bianuais de acompanhamento do PNE produzidos pelo INEP.</p>	<p>a.1) Lembrar de incluir a limitação da diferença entre Institutos e universidades federais. Dificuldade de identificar, do ponto de vista orçamentário, o que é ensino superior técnico e o que é ensino médio. Lembrar caso Colégio Pedro II.</p> <p>a.1) a.2) a.3) realizar pesquisa no Siafi.</p> <p>a.4) a.5) realizar reuniões com os gestores das IFES, Sesu/MEC, Andifes, Conif.</p> <p>a.4) a.5) a.7) solicitação de informações por meio de ofícios de requisição.</p> <p>a.6) Pesquisa no site do INEP.</p> <p>a.4) Pesquisa/questionário Ifes</p>	<p>Devido às limitações quantitativas impostas pela EC 95/2016 ao orçamento, ele poderá se tornar uma peça meramente formal para viabilizar a execução financeira do ano corrente, perdendo, assim, seu caráter de alocação estratégica de recursos com base nos planos de longo prazo, o que poderá levar à elaboração de um orçamento não condizente com a realidade e as necessidades atuais das instituições de ensino, prejudicando o desenvolvimento da educação e ciência nacionais.</p> <p>Em razão do crescimento vegetativo das despesas com pessoal e da indexação de grandes contratos (segurança, energia, limpeza) por índices superiores ao IPCA combinado ao teto de gastos para despesas primárias imposto pela EC 95/2016, poderá ocorrer a falta de recursos para realizar qualquer tipo de despesa, inclusive com investimentos nas IFES, o que poderá levar à insustentabilidade financeira das IFES, ao abandono do ensino superior público, a fuga de cérebros, prejudicando a expansão (e até manutenção) das atividades desenvolvidas pelas IFES, o desenvolvimento da educação e ciência nacionais.</p>
<p>QUESTÃO DE LEVANTAMENTO 4: Qual o nível de prioridade dado pelo Poder Executivo Federal na alocação de recursos para a execução de despesas primárias discricionárias do orçamento da União em favor das Ifes no período de 2017 a 2021?</p>			

RISCOS MAPEADOS

RISCO 1) Realocação do orçamento da subfunção ensino superior para gastos tributários (Prouni) e aplicações via Fies, de modo a garantir o acesso da população à educação superior ofertada por instituições privadas de ensino.

RISCO 2) Realocação do orçamento das subfunções ensino superior e ensino profissional para outras funções orçamentárias como defesa, saúde, assistência, etc.

RISCO 3) Poderá ocorrer a incapacidade de custear o funcionamento das IFES.

RISCO 4) Possível não atingimento da meta 12 do PNE (elevação da taxa de matrícula na educação superior pública).

INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
<p>a.1) Despesas totais da função 12 educação classificadas como primárias discriminárias (RP 2, 6, 7, 8 e 9);</p> <p>a.2) Despesas discriminárias, em relação ao autógrafo do CN, vetadas ou bloqueadas do MEC, em especial das subfunções ensino superior e educação profissional.</p> <p>a.3) Relação das despesas sujeitas a limitação de empenho introduzidas pela LDO 2020.</p> <p>a.4) Vetos presidenciais ao PLDO 2017 a 2021.</p> <p>a.5) relação de despesas que sofreram limitação de empenho na função ensino superior em 2017 a 2021.</p> <p>a.6) Metas/Objetivos constantes no PPA relativos à educação superior.</p> <p>a.7) demonstrativo dos investimentos públicos em educação superior nos exercícios de 2020 e 2021.</p> <p>a.8) Evolução da participação relativa das cinco maiores funções orçamentárias (5, 8, 9, 10 e 12) em</p>	<p>a.1) Sistemas informatizados (Siafi e Siga Brasil)</p> <p>a.2) a.4) Mensagem 156, de 22 de abril de 2021, Projeto de Lei 4, de 2021 (Mensagem Presidencial 157, de 22 de abril de 2021).</p> <p>a.3) Art. 8º, Lei Complementar 101/2000 (LRF), Lei 14.116/2020 (LDO 2021).</p> <p>a.5) Decretos de programação orçamentária e financeira (Decreto 9276/2018; art. 1º, § 1º, IV, Decreto 9.711/2019; Decreto 10.249/2020, Decreto 10.699/2021), Siafi (conta contábil créditos bloqueados 622126100).</p> <p>a.6) Lei 13.971/2019 (PPA 2020-2023), art. 3º, inciso X, anexo I, metas 052E, 052F e anexo III; https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa.</p> <p>a.7) art. 151, § 1º, I, alínea “p”, da Lei 14.116/2020 (LDO 2021).</p> <p>a.8) Nota técnica nº 19/2021 – CONOF/CD – Ministério da Educação: despesas primárias pagas 2015-2020, impactos da EC 95/2016 (teto de gastos) e orçamento para 2021; Sistemas informatizados (Siafi, Siga Brasil).</p> <p>a.9) LOA 2021 e Decreto 10.699/2021, anexo I, Siafi conta contábil 6.2.2.1.2.1.01.08 (CRÉDITO BLOQUEADO RP2 E RP3-DEC PROG. ORÇAMEN)</p>	<p>a.1) Pesquisas Siafi</p> <p>a.2) a.4) Análise das mensagens presidenciais.</p> <p>a.3) identificar na LDO a relação dos bloqueios orçamentários.</p> <p>a.5) Identificar na LDO e no Decreto 10.699/2021 a relação das despesas que sofreram limitações de empenho.</p> <p>a.6) Identificar no PPA 2020-2023 as ações prioritárias elencadas pelo governo federal em relação à educação superior.</p> <p>a.7) Enviar ofício de diligência ao MEC e INEP. Site do Tesouro.</p> <p>a.8) Leitura e análise do artigo. Fazer a inclusão dos dados referentes ao orçamento de 2021.</p>	<p>Devido ao remanejamento, por parte do Executivo, de recursos inicialmente alocados no LOA para gastos primários discriminários em educação superior para funções orçamentárias sem relação com a função educação, poderá ocorrer a compressão dos gastos primários com o ensino superior, o que poderá levar à insustentabilidade financeira das IFES, ao abandono do ensino superior público, a fuga de cérebros, prejudicando o desenvolvimento da educação e ciência nacionais.</p>

<p>relação ao gasto primário total no período de 2016 a 2021.</p> <p>a.9) despesas primárias discricionárias (RP2) passíveis de contingenciamento – dotação e percentual de limitação por órgão 2020 / 2021.</p>			
<p>QUESTÃO DE LEVANTAMENTO 5: as instâncias de governança do MEC e das IFES estão atuando no sentido de mitigar os efeitos da redução orçamentária experimentada pelas instituições de ensino superior recentemente?</p>			
<p>RISCOS MAPEADOS</p>			
<p>Risco 1) Possível execução de ações desintegradas por falta de coordenação do MEC.</p>			
<p>RISCO 2) Dificuldade de identificar boas práticas de gestão realizadas no âmbito do setor educacional.</p>			
<p>Risco 3) Possível não aferição da qualidade da execução das políticas públicas de ensino superior como direcionador da alocação orçamentária.</p>			
<p>RISCO 4) Possível alocação de recursos discricionários que não vise ações consideradas estratégicas pelas IFES.</p>			
INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
<p>a.1) Ações realizadas pelo MEC a fim de mitigar os efeitos negativos da EC 95/2016 e do atual quadro de restrição fiscal nos orçamentos das IFES.</p> <p>a.2) Ações realizadas pelas IFES a fim de mitigar os efeitos negativos da EC 95/2016 e do atual quadro de restrição fiscal nos orçamentos das IFES.</p>	<p>a.1) Sesu/Setec-MEC, Acórdão 420/2020 – TCU – Plenário (TC 009.197/2019-2).</p> <p>a.2) IFES, Andifes, Conif.</p>	<p>a.1) envio de ofício de diligência ao MEC.</p> <p>a.1) reunião com Andifes e Conif, realização de pesquisas junto às IFES.</p>	<p>Devido à atuação deficiente das instâncias de governança do MEC e das IFES, poderá ocorrer impossibilidade de aferição da qualidade da execução das políticas públicas de ensino superior como direcionador da alocação orçamentária, o que poderá provocar distorções no planejamento das ações orçamentárias, impactando o atingimento das metas e objetivos constante nos planos estratégicos nacionais de educação (ODS4, PNE, PPA) e o desenvolvimento da ciência nacional.</p> <p>Devido à falta de coordenação do MEC no que se refere à política de educação superior, à falta de comunicação entre as</p>

			<p>próprias secretarias finalísticas do MEC (Sesu e a Setec) e da fragilidade de comunicação do MEC com as IFES, poderá ocorrer a execução de ações desintegradas por falta de coordenação, dificuldade de identificar boas práticas de gestão, não aferição da qualidade da execução das políticas públicas de ensino superior, o que poderá levar à não construção conjunta de ações mitigadoras para fazer frente aos impactos causados pela atual crise fiscal, impactando o atingimento das metas e objetivos constante nos planos estratégicos nacionais de educação (ODS4, PNE, PPA) e o desenvolvimento da ciência nacional.</p>
<p>QUESTÃO DE LEVANTAMENTO 6: quais os possíveis reflexos da atual situação fiscal das IFES no atingimento das metas do PNE 2014-2024 afetadas à educação superior?</p>			
<p>RISCOS MAPEADOS RISCO 1) Possível não atingimento das metas 12, 14, 15, 16 e 20 do PNE.</p>			
INFORMAÇÕES REQUERIDAS	FONTES DE INFORMAÇÃO	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
<p>a.1) Situação atual do cumprimento das metas 12, 14, 15, 16 e 20 do PNE. a.2) Ações realizadas pelo MEC a fim de mitigar os efeitos negativos da EC 95/2016 e do atual quadro de restrição fiscal nos orçamentos das IFES. a.3) Ações realizadas pelas IFES a fim de mitigar os efeitos negativos da EC 95/2016 e do atual quadro de restrição fiscal nos orçamentos das IFES.</p>	<p>a.1) Relatórios bianuais de acompanhamento do PNE produzidos pelo INEP. a.2) a.4) Sesu/Setec/MEC. a.3) Andifes, Conif, IFES.</p>	<p>a.1) Pesquisa no site do INEP. a.2) Enviar ofício de requisição de informações ao MEC. a.3) pesquisa junto às IFES. a.3) a.4) Reunião com gestores da Sesu/Setec/MEC, Andifes, Conif.</p>	<p>Devido à falta de ações do MEC e das IFES a fim mitigar os efeitos negativos da EC 95/2016 e do atual quadro de restrição fiscal nos orçamentos das IFES, poderá ocorrer falta de recursos para expansão de matrículas, aumento da formação do corpo docente próprio e da rede de educação básica, o que poderá levar ao não atingimento das metas 12, 14, 15, 16 e 20 do PNE, impactando os indicadores de todo o sistema de educação.</p>



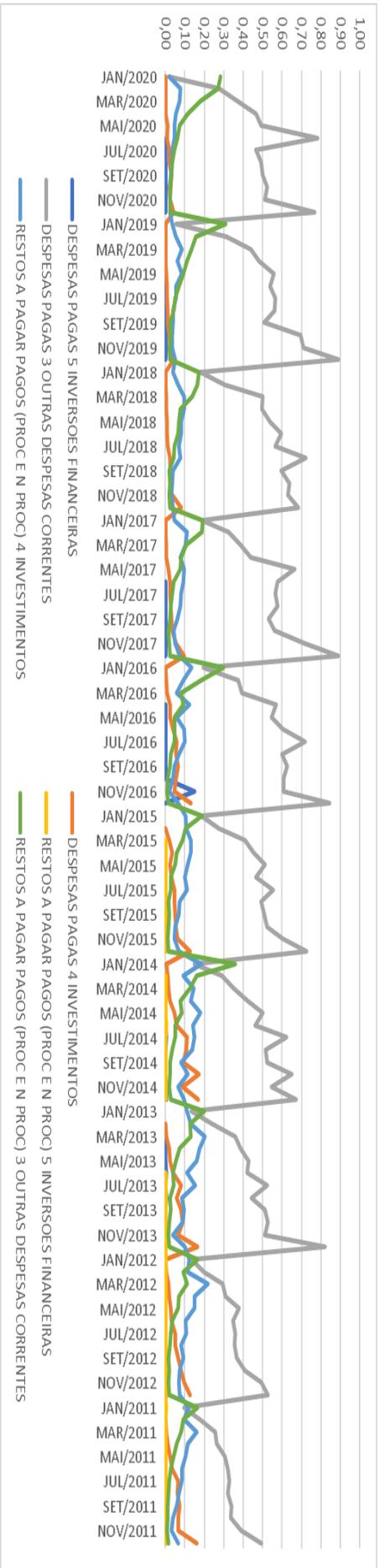
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto - SeceexEducação

a.4) perspectivas do MEC para o cumprimento das metas 12, 14, 15, 16 e 20 do PNE.

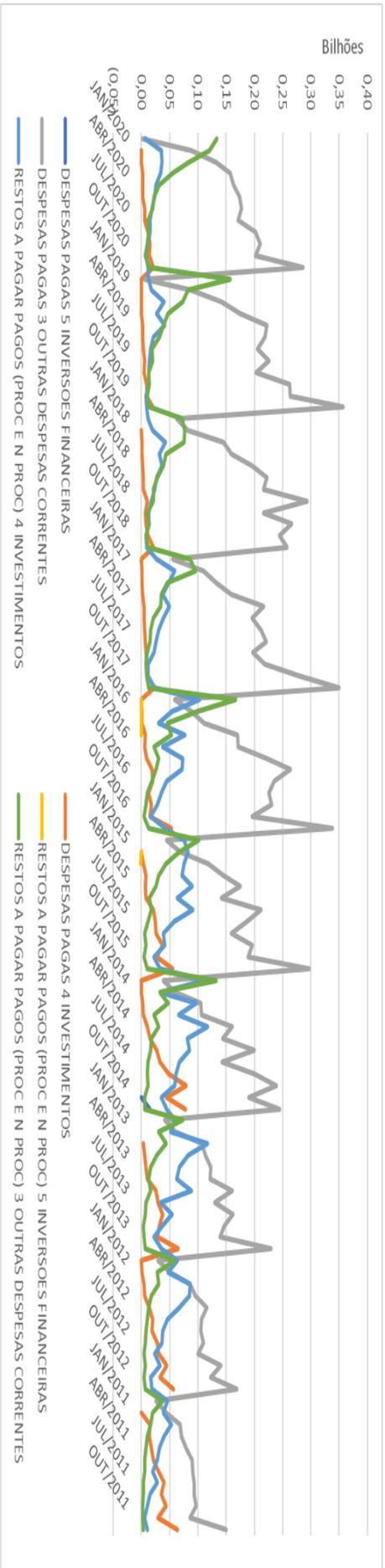
--	--	--	--

Apêndice E - Fluxo de pagamentos de despesas de custeio e capital das Universidades e Institutos federais

Universidades Federais - Fluxo de pagamentos de despesas de custeio e capital – R\$ bilhões – valores correntes



Institutos Federais - Fluxo de pagamentos de despesas de custeio e capital – R\$ bilhões - valores correntes



Fonte: Tesouro Gerencial

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO****Secretaria-Geral de Controle Externo**

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

Apêndice F – Superávit financeiro utilizado para pagamento de despesas com pessoal em 2018 (Portaria-SOF 9.420/2018)

Instituições de Ensino Superior	Valor (R\$)
26230 - Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	130.970,00
26231 - Universidade Federal de Alagoas	15.579.470,00
26232 - Universidade Federal da Bahia	8.000.000,00
26233 - Universidade Federal do Ceará	5.607.582,00
26234 - Universidade Federal do Espírito Santo	1.000.000,00
26235 - Universidade Federal de Goiás	10.000.000,00
26236 - Universidade Federal Fluminense	2.243.332,00
26237 - Universidade Federal de Juiz de Fora	11.175.756,00
26238 - Universidade Federal de Minas Gerais	3.968.185,00
26239 - Universidade Federal do Pará	9.106.952,00
26240 - Universidade Federal da Paraíba	4.845.721,00
26241 - Universidade Federal do Paraná	66.000.000,00
26242 - Universidade Federal de Pernambuco	9.000.000,00
26243 - Universidade Federal do Rio Grande do Norte	25.000.000,00
26244 - Universidade Federal do Rio Grande do Sul	59.277.403,00
26245 - Universidade Federal do Rio de Janeiro	25.000.000,00
26247 - Universidade Federal de Santa Maria	5.338.403,00
26248 - Universidade Federal Rural de Pernambuco	5.948.175,00
26249 - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	2.000.000,00
26250 - Fundação Universidade Federal de Roraima	1.000.000,00
26251 - Fundação Universidade Federal do Tocantins	359.353,00
26252 - Universidade Federal de Campina Grande	4.253.497,00
26255 - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	835.420,00
26256 - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca	4.353.937,00
26257 - Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais	1.130.473,00
26258 - Universidade Tecnológica Federal do Paraná	11.239.865,00
26263 - Universidade Federal de Lavras	2.228.027,00
26264 - Universidade Federal Rural do Semi-Árido	2.152.349,00
26267 - Universidade Federal da Integração Latino Americana	1.430,00,00
26268 - Fundação Universidade Federal de Rondônia	1.493.828,00
26269 - Fundação Universidade do Rio de Janeiro	3.000.000,00
26270 - Fundação Universidade do Amazonas	20.650.216,00
26271 - Fundação Universidade de Brasília	80.000.000,00
26272 - Fundação Universidade Federal do Maranhão	7.066.112,00
26273 - Fundação Universidade Federal do Rio Grande	10.296.419,00
26275 - Fundação Universidade Federal do Acre	8.000.000,00
26276 - Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	7.747.652,00
26277 - Fundação Universidade Federal de Ouro Preto	2.554.704,00
26279 - Fundação Universidade Federal do Piauí	5.000.000,00
26280 - Fundação Universidade Federal de São Carlos	2.800.841,00
26281 - Fundação Universidade Federal de Sergipe	2.000.000,00
26282 - Fundação Universidade Federal de Viçosa	4.975.923,00
26283 - Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	5.000.000,00
26284 - Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	8.431.882,00
26285 - Fundação Universidade Federal de São João del-Rei	2.092.286,00
26286 - Fundação Universidade Federal do Amapá	3.127.773,00
26351 - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	2.750.692,00
26352 - Fundação Universidade Federal do ABC	157.354,00
26402 - Instituto Federal de Alagoas	3.703.587,00
26403 - Instituto Federal do Amazonas	686.846,00
26407 - Instituto Federal Goiano	877.337,00
26410 - Instituto Federal do Norte de Minas Gerais	3.100.655,00
26411 - Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais	1.200.000,00

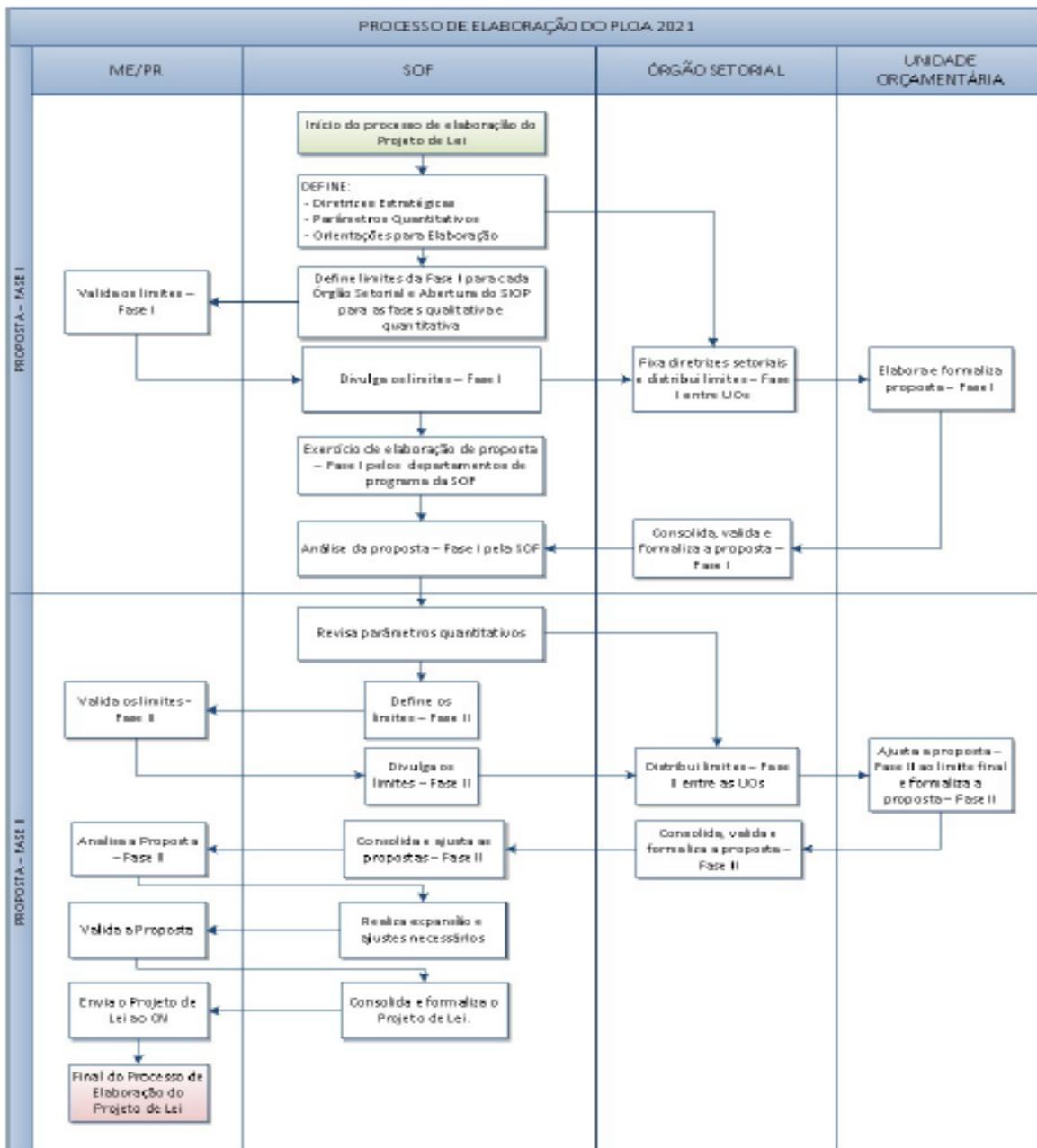
**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO****Secretaria-Geral de Controle Externo**

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

Instituições de Ensino Superior	Valor (R\$)
26412 - Instituto Federal do Sul de Minas Gerais	2.500.000,00
26413 - Instituto Federal do Triângulo Mineiro	1.000.000,00
26416 - Instituto Federal do Pará	1.491.999,00
26417 - Instituto Federal da Paraíba	1.200.000,00
26418 - Instituto Federal de Pernambuco	5.000.000,00
26419 - Instituto Federal do Rio Grande do Sul	739.401,00
26420 - Instituto Federal Farroupilha	1.215.200,00
26421 - Instituto Federal de Rondônia	1.061.713,00
26422 - Instituto Federal Catarinense	1.643.303,00
26423 - Instituto Federal de Sergipe	2.000.000,00
26424 - Instituto Federal do Tocantins	2.015.000,00
26425 - Instituto Federal do Acre	260.000,00
26426 - Instituto Federal do Amapá	130.000,00
26427 - Instituto Federal da Bahia	2.155.354,00
26428 - Instituto Federal de Brasília	85.829,00
26429 - Instituto Federal de Goiás	2.075.367,00
26430 - Instituto Federal do Sertão Pernambucano	500.000,00
26431 - Instituto Federal do Piauí	1.000.000,00
26432 - Instituto Federal do Paraná	2.570.643,00
26434 - Instituto Federal Fluminense	3.818.870,00
26435 - Instituto Federal do Rio Grande do Norte	2.355.924,00
26436 - Instituto Federal Sul-rio-grandense	1.525.826,00
26437 - Instituto Federal de Roraima	863.540,00
26438 - Instituto Federal de Santa Catarina	638.423,00
26441 - Universidade Federal do Oeste do Pará	584.840,00
26442 - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	520.000,00
26447 - Universidade Federal do Oeste da Bahia	325.000,00
26448 - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	28.610,00,00
26449 - Universidade Federal do Cariri	260.000,00
26450 - Universidade Federal do Sul da Bahia	413.000,00
Total	523.468.249,00

Fonte: Portaria-SOF 9.420/2018

Anexo 1 - Fluxo da elaboração da LOA



Fonte: Manual Técnico do Orçamento – [MTO 2021](#)



Lista de tabelas

Tabela 1 - Parâmetros de distribuição das matrizes das Universidades e Institutos federais	15
Tabela 2 - Dotação inicial das universidades e recursos condicionados.....	20
Tabela 3 - Dotação inicial dos institutos federais e recursos condicionados	21
Tabela 4 – Identificador de resultado primário das despesas.....	22
Tabela 5 - Dotação atualizada das despesas discricionárias no OGU – 5 últimos exercícios	24
Tabela 6 - Quantitativo de emendas e valores recebidos – Universidades Federais (UF).....	26
Tabela 7 - Quantitativo de emendas e valores recebidos – Institutos Federais (IF)	26
Tabela 8 - Execução por indicador de RP em relação à dotação atualizada -.....	27
Tabela 9 - Execução das emendas em relação à dotação atualizada – Institutos.....	27
Tabela 10 - Emendas do CN ao orçamento - 2021	28
Tabela 11 - Despesa paga por elemento de despesa nas UF, em termos % (inclui RAP)	34
Tabela 12 - Despesa paga por elemento de despesa nos IF, em termos % (inclui RAP).....	34
Tabela 13 - iGovOrcament: média das Ifes	46

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Série histórica das dotações autorizadas da CAPES e CNPq – em R\$ bilhões - valores atualizados.....	19
Gráfico 2 - Participação das emendas em relação às despesas discricionárias (RP 6, 7, 8, 9)/(RP 2+RP 6, 7, 8, 9)	25
Gráfico 3 – Execução das despesas discricionárias no OGU – RP 2, 6, 7, 8 e 9 (despesas pagas do RP/dotação atualizada do RP).....	25
Gráfico 4 - Dotação de Pessoal x Custeio e investimentos e inversões nas Universidades Federais	31
Gráfico 5 - Série histórica da dotação atualizada das despesas de custeio e investimento e inversões das Universidades /Federais – R\$ bilhões, valores atualizados pelo IPCA (GND 3, 4 e 5 - R\$ bi)	31
Gráfico 6 - Dotação de Pessoal x Custeio e investimentos e inversões nos Institutos Federais	32
Gráfico 7 - Série histórica da dotação atualizada das despesas de custeio e investimento e inversões dos institutos federais – R\$ bilhões, valores atualizados pelo IPCA (GND 3, 4 e 5 - R\$ bi)	32
Gráfico 8 - Execução orçamentária, financeira e de RAP (custeio e investimento) – UF	33
Gráfico 9 - Execução orçamentária, financeira e de RAP (custeio e investimento) - IF	33
Gráfico10 - Expansão de matrículas da rede de UF	35
Gráfico11 - Expansão de matrículas da rede de IF	35



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

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

Gráfico 12 – Referenciais monetários estabelecidos pelo Poder Executivo nos PLOA de 2017 a 2021 atualizados pelo IPCA ¹	39
Gráfico 13 - Composição dos limites monetários estabelecidos às universidades federais de 2017 a 2021 ¹	40
Gráfico 14 - Composição dos limites monetários estabelecidos às instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, de 2017 a 2021 ¹	41
Gráfico 15 - Vistos concedidos pelos EUA, no período de 2010-2020, para brasileiros com habilidades excepcionais.	49

ACÓRDÃO Nº 420/2020 - TCU - Plenário

Considerando que se trata de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada por alguns senadores federais e deputados federais, nos termos do art. 237, III, do RITCU, sobre os supostos indícios de irregularidade na gestão de recursos públicos pelo Ministério da Educação (MEC) diante dos eventuais contingenciamentos orçamentários em desfavor de instituições federais de ensino superior;

Considerando que, em cumprimento ao despacho acostado à Peça 10, a SecexEducação promoveu a prévia oitiva do Ministério da Educação para se manifestar sobre todas as supostas falhas noticiadas na presente representação;

Considerando que, após a análise das respostas à referida oitiva, a SecexEducação lançou o seu parecer à Peça 19, tendo o feito passado também, em seguida, pela análise da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) com o lançamento do seu parecer à Peça 38;

Considerando que as informações colhidas pela SecexEducação e pela Semag junto aos órgãos envolvidos e junto aos sistemas de execução orçamentário-financeira demonstraram a inocorrência de irregularidade ou de tratamento diferenciado em qualquer órgão ou unidade orçamentária;

Considerando, ainda, que, diante da relevância da matéria tratada neste feito, foi solicitada a análise do MPTCU, tendo ele concordado com o parecer da Semag (Peça 38, p. 12) e com a recomendação sugerida pela SecexEducação (Peça 19, p. 6-7.);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, 235, 237, inciso III e parágrafo único, e 250, incisos I e III, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246, de 2011, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

- (i) em conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente;
- (ii) considerar prejudicado o pedido de cautelar suspensiva formulado pelos representantes;
- (iii) indeferir o pedido dos representantes para serem considerados como parte interessada, sem prejuízo, contudo, de lhes autorizar a obtenção de vista e cópia das peças não sigilosas nos presente processo; e
- (iv) recomendar, nos termos do art. 250, III, do RITCU, que, diante do eventual contingenciamento ou da futura liberação desse contingenciamento de valores entre os seus programas e entidades vinculadas, o Ministério da Educação elabore os prévios estudos e adote a adequada estratégia de comunicação com a divulgação de notas técnicas tendente a explicitar, de forma clara, as motivações e os critérios para a tomada de decisão, garantindo a desejável previsibilidade e o tempestivo planejamento das ações necessárias para os recursos públicos serem melhor administrados com a máxima eficiência e a minimização dos eventuais óbices inerentes às situações de dificuldades fiscais; e
- (v) prolar as determinações abaixo indicadas:

1. Processo TC-009.197/2019-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representantes: Humberto Sérgio Costa Lima, Paulo Roberto Galvão da Rocha, Paulo Renato Paim, Jaques Wagner, Rogério Carvalho, Jean Paul Terra Prates, Zenaide Maia Calado Pereira dos Santos, como Senadores da República, e Paulo Roberto Severo Pimenta, Gleisi Helena Hoffmann, Margarida Martins Salomão, Reginaldo Lázaro de Oliveira Lopes e Waldenor Alves Pereira Filho, como Deputados Federais.

1.2. Órgão: Ministério da Educação – MEC.

1.3. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

1.4. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação).



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Excerto da Relação 5/2020 - TCU – Plenário

Relator - Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinar que a SecexEducação adote as seguintes medidas:

1.7.1. envie a cópia do presente Acórdão, com o parecer da unidade técnica, aos representantes, para ciência, e ao Ministério da Educação e à Secretaria de Orçamento Federal, para ciência e adoção das medidas cabíveis; e

1.7.2. archive o presente processo.

Dados da Sessão:

Ata nº 6/2020 – Plenário

Data: 4/3/2020 – Ordinária

Relator: Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Presidente: Ministro JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

TCU, em 4 de março de 2020.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

Processo TC nº 009.197/2019-2
REPRESENTAÇÃO

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Tratam os autos de representação da lavra de senadores da República e deputados federais, acerca de *“possíveis irregularidades administrativas na gestão de recursos públicos, perpetradas, em tese, pelo Ministério da Educação (MEC), na pessoa de seu Ministro de Estado e Secretário de Educação Superior”*, conforme peça 1.

2. A representação tomou por base notícias afirmando que o MEC teria realizado o contingenciamento determinado pelo Decreto nº 9.711/2019, sem observância das normas de regência, em especial teriam sido realizados cortes com vistas a prejudicar algumas instituições de ensino em detrimento de outras sem qualquer fundamentação técnica.

3. A questão foi analisada inicialmente pela SecexEducação (peça 19) e posteriormente pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag (peça 38).

4. As instruções técnicas consideraram em suas análises os aspectos orçamentários e legais do contingenciamento determinado no primeiro semestre de 2019.

5. As informações colhidas pela SecexEducação e pela Semag junto aos órgãos envolvidos e nos sistemas de execução orçamentária demonstraram a incoerência de qualquer irregularidade ou de tratamento diferenciado a qualquer órgão ou unidade orçamentária.

6. A Secretaria de Orçamento Federal – SOF relata que foi determinada a limitação (contingenciamento) das despesas, e que essa limitação ocorreu por Órgão Superior e não por Unidade Orçamentária – UO, tarefa que coube a cada órgão realizar.

7. Especificamente em relação ao MEC, houve um contingenciamento de recursos da ordem de R\$ 5,9 bilhões.

8. Nesse cenário, coube ao MEC fixar de quanto seria o contingenciamento de cada uma de suas 141 unidades orçamentárias, o que não ocorreu de forma linear.

9. A Semag, ao detalhar como foi operacionalizado o contingenciamento, destaca que a divisão de contingenciamento, entre todos os órgãos do Poder Executivo, não apresentou uma proporção direta com as respectivas dotações. Esse fato já permitiu que o contingenciamento de recursos da Educação ficasse menor, já que num corte linear o percentual que afetaria a Educação acabaria sendo maior.

10. Como demonstrado na instrução técnica (peça 38), houve órgãos que tiveram proporcionalmente um contingenciamento superior ao que foi aplicado ao MEC. Esse fato já demonstra que, desde a origem, buscou-se preservar ações prioritárias, como saúde, educação, meio ambiente e ciência e tecnologia (Gráfico 1, peça 38).

11. O MEC, por sua vez, ao distribuir os cortes, também o fez com base em prioridades na busca de amenizar os impactos da medida. Nesse sentido, os menores cortes foram feitos nos orçamentos da CAPES, FIES, INEP, Hospitais Universitários e demais UOs (Colégio D. Pedro II, Fundação Joaquim Nabuco, Instituto Nacional de Educação de Surdos, Instituto Benjamin Constant).

12. Já as universidades e os institutos federais tiveram recursos contingenciados de forma linear em 34% e 33%, respectivamente. Na prática, em razão das receitas próprias que essas unidades orçamentárias arrecadam, o contingenciamento alcançou os percentuais de 30% e 32%, respectivamente.

13. O MEC, por sua vez, relatou que tomou por base exclusivamente a proposta orçamentária aprovada. Ao usar os valores previstos na lei orçamentária, evitou-se a ocorrência de distorções que pudessem implicar em cortes maiores para uma determinada UO, em detrimento de outra.

14. Eventuais cortes de emendas parlamentares também não teriam o condão de prejudicar o funcionamento de uma instituição em detrimento de outra, já que são recursos que não foram previstos inicialmente no orçamento de cada unidade orçamentária.

Continuação do TC nº 009.197/2019-2

15. Além disso, em regra, esses valores são direcionados para ações específicas ou de caráter complementar e nunca como fonte exclusiva de recursos destinados ao funcionamento de alguma unidade de ensino.
16. A unidade técnica ainda relata que, com base no acompanhamento bimestral da execução orçamentária da União, já houve uma redução de 8% nos valores contingenciados do MEC no 4º bimestre.
17. Em vista do que foi apurado, não houve, por parte do MEC, qualquer diferenciação na fixação dos contingenciamentos realizados, os quais foram justificados tecnicamente.
18. Some-se a isso, conforme demonstrado, o fato de que as universidades UFF, UFBA e UnB não estarem entre as que sofreram os maiores contingenciamentos. Na prática, essas universidades sofreram um contingenciamento inferior ao aplicado às outras em média.
19. Ante o exposto, uma vez que não houve a confirmação da ocorrência de qualquer irregularidade na atuação do MEC, este representante do MP/TCU manifesta-se de acordo com a proposta de mérito à peça 38, p. 12, bem como com a recomendação sugerida pela SecexEducação à peça 19, p. 6-7.
20. Quanto à recomendação, entendo que o MEC e os demais órgãos do Poder Executivo podem atuar de forma planejada, quando da elaboração de suas propostas orçamentárias, e definirem antecipadamente quais são os programas e ações prioritários sob gestão, de modo que essa informação contribua na tomada de decisão em futuros contingenciamentos.

Ministério Público de Contas, em dezembro de 2019.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral



TC 009.197/2019-2

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Ministério da Educação.

Assunto: oitiva do MPTCU.

DESPACHO

Considerando que se trata de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada por alguns Senadores e Deputados Federais, nos termos do art. 237, III, do RITCU, sobre os indícios de irregularidade na gestão de recursos públicos pelo Ministério da Educação (MEC) diante dos eventuais contingenciamentos orçamentários em desfavor de instituições federais de ensino superior;

Considerando que, em cumprimento ao despacho acostado à Peça 10, a SecexEducação promoveu a prévia oitiva do Ministério da Educação para se manifestar sobre todas as supostas falhas noticiadas na presente representação;

Considerando que, após a análise das respostas à referida oitiva, a SecexEducação lançou o seu parecer à Peça 19, tendo os autos passado também pela análise da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), com o lançamento do seu parecer à Peça 38;

Considerando, todavia, que subsistiria a relevância da matéria tratada neste feito;

Considerando que, nos termos do art. 62, III, do RITCU, competiria ao MPTCU dizer de direito em todos os assuntos sujeitos à decisão do TCU;

Considerando que a manifestação por escrito do MPTCU pode trazer mais luzes às relevantes questões debatidas nos autos;

Determino que, em caráter excepcional, o presente processo seja enviado ao MPTCU para que se digne a promover a sua manifestação por escrito no presente feito.

Brasília – DF, 29 de novembro de 2019.

(Assinado Eletronicamente)

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator



TC 009.197/2019-2

Apenso:

Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO

PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo AUFC DULCE MARIA ALVES DA ROCHA COELHO, a qual contou com a anuência do titular da Diref (doc 63.016.333-5).

SEMAG, em 29 de outubro de 2019.

(Assinado eletronicamente)

EUNICE LEMOS ROSAL DAROS

Matrícula 5650-2

Assessor



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Segecex/Cogep/Semag

Diretoria de Fiscalização da Responsabilidade Fiscal

TC 009.197/2019-2

Apenso:

Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO

Unidade Jurisdicionada: Ministério da
Educação

PRONUNCIAMENTO DA SUBUNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada por DULCE MARIA ALVES DA ROCHA COELHO, AUFC (doc 62.947.691-0).

Diref, em 25 de outubro de 2019.

(Assinado Eletronicamente)

RENATO LIMA CAVALCANTE

Matrícula 8123-0

Diretor

TC 009.197/2019-2

Tipo: Representação com pedido de medida cautelar

Unidade jurisdicionada: Ministério da Educação (MEC)

Representante: Humberto Sérgio Costa Lima e outros

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Assunto: Limitação de Empenho e Movimentação Financeira

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de representação formulada nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) por parlamentares, sobre “possíveis irregularidades administrativas na gestão de recursos públicos, perpetradas, em tese, pelo Ministério da Educação (MEC), na pessoa de seu Ministro de Estado e Secretário de Educação Superior”, conforme peça 1.

2. A irregularidade narrada decorreria do fato, amplamente noticiado e debatido nos últimos meses, relacionado com o corte/bloqueio/contingenciamento de recursos previstos para o custeio de despesas discricionárias de Instituições Federais de Ensino (Ifes), em específico – porque citadas pelos representantes – nas Universidades de Brasília (UnB), Federal Fluminense (UFF) e Federal da Bahia (UFBA).

3. A questão foi analisada pela Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação), na forma da instrução de mérito à peça 19. A conclusão foi de que o bloqueio de recursos das Universidades não teria ocorrido por nenhuma motivação ideológica ou com desvio de finalidade, mas em atendimento aos regramentos da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei 13.707/2018 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019.

4. A proposta de encaminhamento incluiu uma recomendação no sentido de que o MEC, na realização de contingenciamentos ou descontingenciamentos, explicitasse de forma clara as motivações e critérios adotados dando previsibilidade.

5. No julgamento do processo, em sessão realizada em 31/7/2019, os ministros, considerando a relevância da matéria, decidiram (Acórdão 1.784/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho) encaminhar o processo à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), para que ela se manifestasse conclusivamente sobre todas as questões suscitadas (peça 21).

HISTÓRICO

6. Na instrução inicial (peça 5) foram realizados os exames de admissibilidade, sumário e técnico, concluindo-se pela inexistência de pressupostos suficientes para a concessão da medida liminar pleiteada, pelo indeferimento da solicitação de ingresso dos parlamentares como parte interessada nos autos, pelo conhecimento da representação e pela necessidade de realização de oitiva do MEC.

7. Conforme o despacho do ministro-relator André Luís de Carvalho (peça 10), a

representação foi conhecida, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade, e determinou-se a oitiva do Ministério da Educação para que se **manifestasse sobre todas as supostas falhas noticiadas** e apresentasse os seguintes elementos de convicção:

- (i) as razões técnicas para fundamentar o bloqueio orçamentário sobre as dotações de universidades e institutos federais, entre o final de abril e o início de maio do presente exercício financeiro;
- (ii) os valores efetivamente contingenciados (alcance material);
- (iii) a duração prevista para a manutenção dos aludidos cortes (alcance temporal); e
- (iv) as alternativas ora em avaliação pelo aludido ministério com vistas a provocar o menor prejuízo possível ao regular funcionamento das instituições federais de ensino;

8. Em resposta, o MEC apresentou os documentos de peças 15-16. Neles, o Ministério não se manifestou explicitamente sobre as supostas falhas noticiadas, concentrando-se na apresentação dos elementos de convicção solicitados.

9. Em relação ao item “i”, o Ministério informou que “o contingenciamento orçamentário no âmbito do poder executivo federal ocorre ao longo de todos os exercícios fiscais, em razão do disposto nos art. 8º e art. 13 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal” e “visa equilibrar a execução das despesas à avaliação bimestral das receitas a cargo da União, tendo por base o cenário macroeconômico e outras variáveis de caráter fiscal” (peça 16, p. 1).

10. Quanto aos valores efetivamente contingenciados (item ii), por meio do Decreto 9.711/2019, com alterações, teriam sido contingenciados R\$ 5,8 bilhões do Ministério da Educação. No entanto, não há detalhamento dos valores bloqueados por unidade orçamentária (UO). Cada universidade ou instituto corresponde a uma UO.

11. Em resposta ao item “iii”, duração prevista para a manutenção dos aludidos cortes (alcance temporal), o MEC informou que “trata-se de matéria afeta à equipe técnica do Ministério da Economia” (peça 16, p. 3).

12. Relativamente às alternativas em avaliação com vistas a provocar o menor prejuízo possível ao regular funcionamento das instituições federais de ensino (item “iv”), o MEC ponderou que esse “aspecto deve ser compreendido sob a ótica da autonomia institucional das Universidades”, cabendo-lhes “priorizar as despesas dentro dos limites de empenho e movimentação financeira e de suas possibilidades de execução” (peça 16, p. 3).

13. Em conclusão, alega o MEC que “não restam dúvidas de que o contingenciamento orçamentário em análise obedece fielmente à legislação de regência e à finalidade pública para a qual está autorizado, sem interferência na autonomia universitária” (peça 16, p. 2), tratando-se de “gestão orçamentária e financeira meramente operacional e rotineira, cuja motivação está legalmente prevista” (peça 16, p. 2).

14. A instrução de mérito da SecexEducação (peça 19) apresenta um histórico do processo, analisa a resposta do MEC e apresenta o posicionamento do Ministério da Economia quanto aos critérios utilizados para o contingenciamento. Diante desses dados, a SecexEducação conclui que há elementos indicativos de critérios técnicos e objetivos para o contingenciamento dos recursos realizado para cada órgão superior, a quem coube posteriormente distribuir os limites.

15. Acrescenta, no entanto (peça 19, p. 5):

embora legítimo e fundamentado em razões fiscais, o contingenciamento de recursos para a educação superior deve ser precedido de estudos técnicos minuciosos e ponderações que levem em conta os possíveis impactos negativos nas atividades das IFES, o que pode ter sérias implicações nas diferentes áreas de atuação das entidades, destacando-se a contribuição para o

desenvolvimento social e econômico, a produção de conhecimento e a formação cultural, científica e profissional.

16. Assim sendo (peça 19, p. 5):

ao distribuir o contingenciamento do Ministério entre seus programas e entidades vinculadas é preciso utilizar critérios técnicos e transparentes, entendendo-se que é necessário recomendar ao MEC que, ao realizar ajustes fiscais, como contingenciamento ou descontingenciamento, divulgue notas técnicas que explicitem de forma clara as motivações e critérios adotados para a tomada de decisão.

17. Por meio do Acórdão 1.784/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, o Tribunal decidiu encaminhar o processo a esta Semag para que se manifeste conclusivamente sobre todas as questões suscitadas, consoante o item 1.7, *in verbis*:

1.7. Determinar o envio do presente processo à Secretaria de Macroavaliação Governamental para que se manifeste conclusivamente sobre todas as questões suscitadas na presente representação e, especialmente, sobre os eventuais reflexos no acompanhamento bimestral realizado pelo Tribunal em face da Resolução TCU n.º 142, de 2001, a partir do parecer técnico lançado à Peça 19 pela SecexEducação.

18. Nos próximos itens são apresentadas as conclusões da Semag em relação às questões suscitadas.

EXAME TÉCNICO

19. A representação analisada é sobre possíveis irregularidades administrativas na gestão de recursos públicos, perpetradas, em tese, pelo Ministério da Educação, nas pessoas de seu Ministro de Estado e do Secretário de Educação Superior.

20. Como foi apresentado na instrução inicial (peça 5), diz respeito à determinação do MEC para o bloqueio de recursos de universidades federais. Baseados em reportagens jornalísticas, os representantes alegam que estaria evidenciado “o caráter persecutório do corte orçamentário recém verificado na Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade Federal da Bahia (UFBA)” (peça 1, p. 5).

21. Esses fatos, conforme a representação, apontam (peça 1, p. 6-7):

para gravíssima violação, em tese, de diversos dispositivos de nosso ordenamento jurídico e que repercutem diretamente na gestão das instituições federais de ensino, que se estendem da moralidade administrativa, impessoalidade, eficiência, positivadas no art. 37, *caput*, bem como da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, no art. 207 *caputs*, todos da Constituição Federal, aos arts. 53 e 55 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

22. Embora a representação refira-se a possíveis irregularidades cometidas no âmbito do Ministério da Educação, a análise dos critérios de contingenciamento relatados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para os órgãos do Poder Executivo foi um dos principais fatores que levaram à conclusão de que os critérios de contingenciamento do MEC foram técnicos. Nesse sentido, cabe reproduzi-los (peça 18, p. 1):

a. Critérios utilizados pela SOF para distribuição, por órgão e/ou unidades orçamentárias, dos limites de movimentação e empenho estabelecidos pelo Anexo I do Decreto 9.741/2019;

Primeiramente, em relação às emendas impositivas (individuais e de bancada estadual), foram utilizadas as possibilidades de limitação constante do § 17 do art. 166 da Constituição Federal e do § 3º do art. 62 da Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO 2019). Nesse sentido, as referidas emendas foram contingenciadas em 21,63% de seu montante, uma vez que esse foi o percentual da limitação global das despesas primárias discricionárias sujeitas a essa condição.

Em segundo lugar, foi deliberado pela Junta de Execução Orçamentária – JEO, instituída por meio

do Decreto 9.169, de 16 de outubro de 2017, que não haveria liberações, até nova reavaliação, para as capitalizações de empresas estatais. Além disso, a JEO ainda deliberou pela constituição de uma reserva no valor de R\$ 5,4 bilhões de forma a atender demandas urgentes dos Ministérios, que necessitem de atendimento imediato e uma pronta resposta.

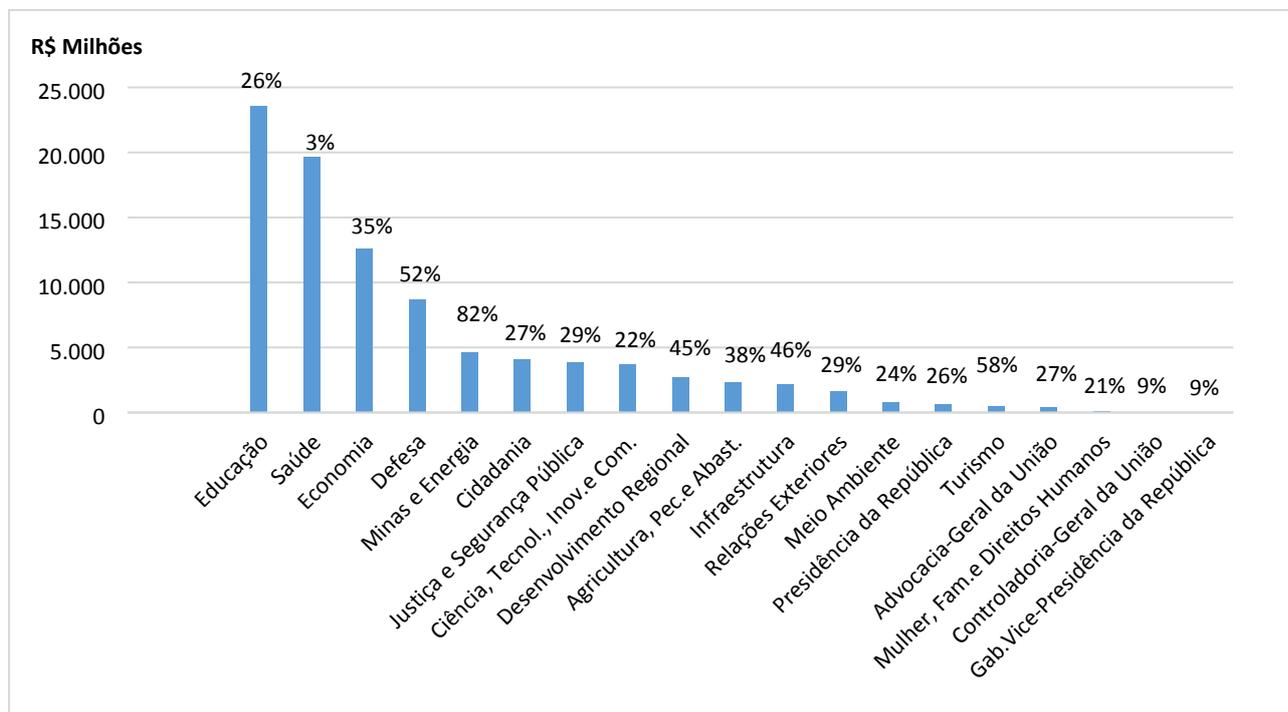
Ademais, foram assegurados os mínimos constitucionais da Saúde e da Educação, e ainda foram assegurados valores da ANATEL, conforme jurisprudência desse Egrégio Tribunal de Contas, constante do Acórdão 749/2017.

Por fim, após as deduções acima descritas, foi realizada a limitação (apontada de forma global pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 1º bimestre de 2019) de forma proporcional aos Órgãos.

Cabe ressaltar ainda que esta Secretaria de Orçamento Federal (SOF) faz a distribuição dos limites de movimentação e empenho por Órgão Superior, e não por Unidade Orçamentária. Após a publicação dos limites nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, os Ministérios os distribuem para suas Unidades, conforme suas necessidades. (grifo no original)

23. Em primeiro lugar, embora possa parecer que os critérios relatados pela SOF para o contingenciamento dos órgãos são eminentemente técnicos, segundo os quais os valores líquidos são proporcionalmente rateados entre os órgãos, a questão de fato é mais complexa.
24. Em relação às emendas parlamentares, o critério utilizado é legal, não há qualquer discricionariedade específica, pois é aplicado o mesmo percentual de contingenciamento global das despesas discricionárias. No entanto, para se chegar a esse percentual global de despesas discricionárias a serem contingenciadas, há um conjunto de decisões prévias tomadas pela Junta de Execução Orçamentária (JEO).
25. O teor das decisões varia conforme a condução da política econômica do governo, suas prioridades, sua prevenção a riscos e a acurácia de suas projeções. Por exemplo, ao se decidir pela capitalização de empresas ou pela constituição ou utilização de reservas, está se decidindo também pelo volume de recursos a serem contingenciados.
26. Além disso, os mínimos constitucionais de aplicação de recursos em saúde e em educação são condicionantes muito relevantes para a distribuição entre os ministérios dos valores a serem contingenciados. As despesas de educação da União são tradicionalmente bem superiores ao mínimo constitucional, o que possibilita um maior contingenciamento nessas despesas. O Anexo VII do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2019 (peça 24) apresenta uma folga em relação ao mínimo de educação de R\$ 17,9 bilhões, enquanto a folga em relação ao mínimo de saúde era de apenas R\$ 631 milhões.
27. Outro ponto relevante é o art. 59, § 12, inciso I, da LDO 2019, que excluiu da base contingenciável do Poder Executivo as despesas custeadas com receitas próprias, de convênios e de doações obtidas pelas instituições federais de ensino, que, ainda assim, continuam classificadas como discricionárias (Identificador de Resultado Primário - RP 2). A dotação na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019 para essas despesas é de R\$ 1.036 milhões.
28. Por fim, os critérios utilizados pela JEO para o contingenciamento das despesas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) não foram explicitados.
29. É desse conjunto de variáveis que exsurge o Decreto de Programação Financeira do Poder Executivo. O gráfico seguinte apresenta a dotação de despesas discricionárias dos órgãos do Poder Executivo (RP 2) passíveis de contingenciamento e os respectivos percentuais de limitação para o 3º bimestre, conforme o Decreto 9.943/2019.

Gráfico 1 – OFSS – Despesas Primárias Discricionárias (RP 2) Passíveis de Contingenciamento – Dotação e Percentual de Limitação por Órgão – 2019



Fontes: LOA 2019 e Decreto 9.943/2019.

30. Pelo Gráfico 1, pode-se verificar que a divisão do contingenciamento entre os órgãos do Poder Executivo, devido às condicionantes relatadas, não apresenta uma proporção direta com as respectivas dotações. Por exemplo, o Ministério de Minas e Energia tem uma dotação discricionária de R\$ 4,7 bilhões e sofreu um contingenciamento de 82%, enquanto o Ministério da Cidadania (R\$ 4,1 bilhões) foi contingenciado em 27%.

31. Em relação ao Ministério da Educação, tem-se que, de uma dotação de RP 2 contingenciável de R\$ 23,6 bilhões, foram limitados R\$ 6 bilhões. No entanto, como ressaltou a SOF, ela “faz a distribuição dos limites de movimentação e empenho por Órgão Superior, e não por Unidade Orçamentária”. Portanto, são os ministérios que distribuem os limites para suas unidades conforme as suas necessidades.

32. Assim, para se verificar como estão sendo distribuídos os recursos no âmbito do Ministério da Educação, faz-se necessário detalhar os valores bloqueados por Unidade Orçamentária (UO), sendo que cada universidade ou instituto federal corresponde a uma UO.

33. Essa abertura foi realizada a partir da conta contábil 6.2.2.1.2.01.08 (CREDITO BLOQUEADO RP2 E RP3-DEC PROG.ORCAMEN), restringindo os valores obtidos para aqueles de RP = 2 e desconsiderando as despesas excluídas pelo art. 59, § 12, inciso I, da LDO 2019. Esses valores encontrados são próximos àqueles do Decreto 9.943/2019, pois os valores do Decreto são estáticos e, após a sua edição, pode ter havido liberação de limite por Portaria, o que é retratado no saldo da conta contábil. Além disso, há outros bloqueios de dotação, sejam realizados pela SOF para remanejamento, sejam pelo controle interno, mas os valores são pouco significativos. A conta contábil 6.2.2.1.2.01.08, com os filtros indicados, apresentava, em agosto/2019, um saldo bloqueado de R\$ 5,9 bilhões (peça 25, p. 9).

34. O Ministério da Educação, de acordo com os dados do Siafi, possui 141 unidades orçamentárias que receberam dotação de despesa discricionária (RP = 2), a tabela seguinte distribui os valores dotados entre os órgãos singulares de maior relevância orçamentária (Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação – FNDE, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, UO do MEC, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep e Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies), as universidades, os institutos federais, os hospitais universitários, as demais UOs (Colégio D. Pedro II, Fund. Joaquim Nabuco, Instituto Nacional de Educação de Surdos, Instituto Benjamin Constant).

Tabela 1 – Despesas Primárias Discricionárias (RP 2) Passíveis de Contingenciamento – Ministério da Educação – Dotação e Bloqueio por Grupos de Unidades Orçamentárias – 2019

R\$ milhões

	Dotação OGU (A)	Bloqueado até Agosto (B)	% Bloqueio (B)/(A)
Universidades (68)	6.061	2.036	34%
FNDE	4.744	1.178	25%
CAPES	4.156	789	19%
Institutos Federais Tec. e Similares (40)	2.561	857	33%
UO "Ministério da Educação"	2.333	663	28%
INEP	1.497	114	8%
Recursos sob Supervisão do Fies	1.413	127	9%
Grupo Hospitalar (24)	689	81	12%
Demais Unidades Orçamentárias (4)	149	19	13%
Desp. Primárias Discricionárias - MEC	23.604	5.864	25%

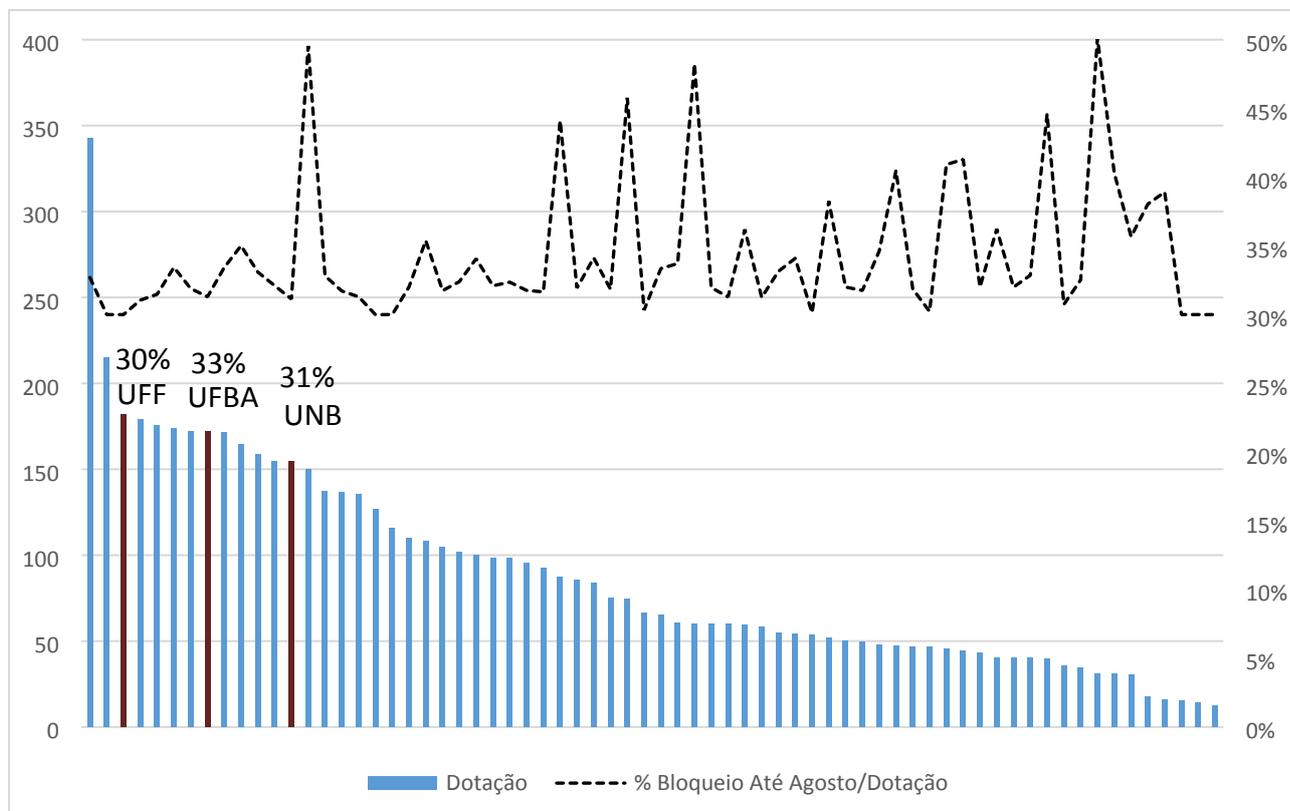
Fonte: Siafi.

35. Pela Tabela 1, percebe-se que o percentual de contingenciamento não é o mesmo nos diversos grupos, as universidades e os institutos federais foram os subconjuntos que sofreram os maiores bloqueios (34% e 33%, respectivamente). Mesmo se fossem incluídas no cálculo as despesas custeadas com receitas próprias, os maiores bloqueios permaneceriam entre esses dois grupos (30% e 32%, respectivamente).

36. Seguramente, todos os órgãos relacionados são meritórios e não cabe neste processo discutir a pertinência dos respectivos bloqueios, mas sim analisar se haveria um caráter persecutório no bloqueio orçamentário de alguma universidade.

37. Nesse sentido, o gráfico e a tabela seguintes apresentam as dotações e os percentuais bloqueados das universidades federais. No gráfico, os valores estão ordenados da maior dotação para a menor, enquanto na tabela, estão ordenados do maior ao menor percentual bloqueado.

Gráfico 2 – Universidades Federais – Despesas Primárias Discricionárias (RP 2) Passíveis de Contingenciamento – Dotação e Percentual de Bloqueio – 2019



Fonte: Siafi.

38. Pelo Gráfico 2, verifica-se que os valores bloqueados nas universidades variam muito, entre 30% e 50%. No entanto, a UFF, a UFBA e a UnB não estão entre as universidades que sofreram os maiores bloqueios, pelo contrário, seus percentuais de 30%, 33% e 31%, respectivamente, são inferiores ao valor médio de bloqueio das universidades, que foi de 34%.

39. Como o foco da apuração são exatamente os critérios de contingenciamento das universidades, a Semag inquireu o Ministério da Educação sobre os critérios de distribuição da limitação de empenho entre as UOs do MEC e as razões que justificaram um contingenciamento tão significativo em algumas universidades.

40. Esse questionamento foi relevante, na medida em que a SOF ressalta que não lhe cabe fazer o contingenciamento por UO, que indica apenas o valor do limite por órgão superior e que são os ministérios que distribuem a limitação entre as suas unidades. O MEC, por sua vez, afirmou, em sua primeira resposta (peças 15 e 16), que cabe “às intuições federais priorizar as despesas dentro dos limites de empenho e movimentação financeira e de suas possibilidades de execução”. Não havendo qualquer menção a como o ministério, de posse dos valores do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, redistribuiu o limite entre suas UOs.

41. Por essas razões, além da indagação sobre os critérios de distribuição dos limites do MEC entre suas UOs, solicitou-se que o Ministério informasse as razões que motivaram um bloqueio de mais de 40% das dotações de despesas discricionárias (RP 2) passíveis de bloqueio em algumas universidades, enquanto a média foi de 34%.

42. As solicitações foram encaminhadas pelo Ofício 0219/2019-TCU/Semag, de 17/9/2019 (peça 29), requerendo que o MEC encaminhasse ao TCU informações detalhadas sobre:

- a) os critérios utilizados pelo Ministério da Educação para redistribuir entre suas unidades orçamentárias os limites de movimentação e empenho; e

b) as razões que motivaram um bloqueio de mais de 40% das dotações de despesas discricionárias (RP 2) passíveis de bloqueio das universidades abaixo relacionadas (mês de referência agosto/2019):

- Universidade Federal do Sul da Bahia (bloqueio de 50%);
- Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (bloqueio de 50%);
- Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (bloqueio de 48%);
- Universidade Federal de Lavras (bloqueio de 46%);
- Universidade Federal do Cariri (bloqueio de 45%);
- Fundação Universidade Federal de Tocantins (bloqueio de 44%);
- Fundação Universidade Federal do Amapá (bloqueio de 41%);
- Universidade Federal de Roraima (bloqueio de 41%).

Informações prestadas pelo MEC

43. A resposta do MEC foi conduzida pelo Ofício 160/2019/TCU/AECI/GM/GM-MEC, de 27/9/2019 (peça 34). Este ofício encaminha o Ofício 783/2019/CHEFIAGAB/SE/SE-MEC, da mesma data, de autoria da Secretaria Executiva (peça 35). Este segundo ofício, por sua vez, encaminha a Nota Técnica 115/2019/GAB/SPO/SPO (SEI 1729972), que contém os esclarecimentos prestados pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO/MEC (peça 36). A seguir são sintetizados os principais pontos da nota encaminhada.

44. Em relação ao item “a”, os critérios para realização dos contingenciamentos, o MEC informa que, ao receber a limitação de empenho, “efetua o papel que lhe cabe enquanto Administração Central, e avalia os impactos dessa limitação no desenvolvimento das políticas alijadas à sua gestão” (peça 36, p. 2).

45. Nesse sentido, esclarece (peça 36, p. 2):

4.8. Desta feita, algumas unidades não tiveram seu orçamento discricionário bloqueado ou quando o tiveram, este ocorreu em menor percentual, visto a irreversibilidade e danosidade que tal ato provocaria na estrutura do órgão, como é o caso dos hospitais universitários, do Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD, da assistência estudantil das universidades e institutos da rede federal de ensino e do Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil – FG/FIES.

46. Após especificar melhor a situação dos órgãos e ações que não poderiam sofrer contingenciamentos lineares, conclui nos seguintes termos (peça 36, p. 3):

4.15. Dito isso, algumas UO's, precisam contribuir com bloqueios orçamentários iniciais superiores, visando equilibrar tais medidas imediatas, urgentes, inadiáveis e irrecuperáveis, mas mantendo a garantia do seu funcionamento, visando o menor dano possível. Aliás, este é um dos princípios de uma Educação em rede, cujo orçamento e distribuição do limite orçamentário compete ao Ministério da Educação.

4.16. Assim, o cômputo para realização dos bloqueios foi realizado da seguinte forma:

4.17. 1. Total de despesas discricionárias (Resultado Primário 2) de cada unidade;

4.18. 2. Excluem-se as receitas próprias, convênios e doações por força da LDO (livres para utilizar);

4.19. 3. Excluem-se as emendas parlamentares discricionárias, pois essas não foram objeto de encaminhamento quando do envio ao Congresso da PLOA e, portanto, não possuem limite de empenho;

4.20. 4. Desse resultado aplicou 30% de bloqueio de forma linear, especificamente para Universidades e Institutos da rede federal.

4.21. Com base nesses critérios as programações orçamentárias do MEC, como por exemplo as destacadas anteriormente: hospitais, PLND, FG-FIES e assistência estudantil, possuem disparidades no cronograma de execução mensal, não sendo possível a aplicação de regras rígidas e únicas para atender igualmente a todo o contingenciamento afeto ao MEC.

47. Em relação à resposta do item “b”, os motivos de contingenciamentos tão significativos em algumas universidades, acima de 40% da LOA, enquanto a média foi de 34%, o MEC informa que a sua base de cálculo para o contingenciamento não é a lei orçamentária aprovada, mas a proposta orçamentária do órgão (PLOA). Essa seria a justificativa das variações encontradas nos percentuais de contingenciamento das universidades: a inclusão das emendas parlamentares discricionárias na base de cálculo.

48. O Ministério justifica a utilização do PLOA da seguinte forma (peça 36, p. 5):

4.29. De início, resta esclarecer que não há que se falar, em ausência de critérios isonômicos, desmedidos ou desproporcionais nos bloqueios orçamentários realizados sobre as despesas discricionárias, exceto quando incluídos nestes bloqueios as dotações consignadas em razão de emendas parlamentares, cujos totais são de livre indicação parlamentar e de tal modo, influenciam, e somente nestes casos, em cálculos diferenciados ao percentual aplicado para Universidades e Institutos da rede federal de ensino (30% por cento).

4.30. É importante esclarecer, que as emendas parlamentares classificadas como discricionárias, não são detentoras de limites orçamentários específicos e automáticos, como ocorrem com aquelas ditas impositivas. Devem ser tratadas, portanto, como excedentes ao planejamento das programações orçamentárias ocorridas quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária – PLOA. Essas emendas são advindas de iniciativa parlamentar e, no contexto de cenário econômico restritivo, não podem se sobrepor ao planejamento originário do órgão, nos termos do que foi concebido no PLOA.

4.31. Assim, sabendo-se que as programações orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional, com base no PLOA, decorrem de planejamento definidos a partir de limites orçamentários calculados em projeções macroeconômicas e passíveis de serem afetados por contingenciamentos no decorrer do exercício de sua execução, nada mais certo do que, em se verificando tais contingenciamentos, que se busque ao máximo preservar as programações originalmente planejadas.

4.32. Fato é que, tais emendas, via de regra, vem sendo objeto, nos últimos exercícios, de cancelamentos orçamentários de iniciativa do órgão central de orçamento. Em 2019, o Projeto de Lei – PLN nº 18, de 2019, ora em tramitação no Congresso Nacional, procede ao cancelamento de dotações orçamentárias alocadas ao Ministério da Educação, à título de emendas parlamentares classificadas como RP 2 – Despesas Discricionárias, da ordem de R\$ 1,1 bilhão, alocando tais cancelamentos em favor de outros Ministérios.

49. Para justificar o contingenciamento das UOs que tiveram percentual acima de 40% da dotação da LOA, o MEC apresenta uma tabela com os percentuais de contingenciamento tendo por base tanto a LOA quanto o PLOA, nela apresenta um valor de contingenciamento de 30% do PLOA para todas as universidades elencadas (peça 36, p. 5):

Tabela 03 - Bloqueios orçamentários com emendas e sem emendas, unidades destacadas pelo TCU, excluídas as dotações consignadas no §12 do art. 59 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 - LDO 2019.

UO	Unidade Orçamentária - Descrição	Sigla da Unidade Orçamentária	Bloqueio sem emendas parlamentares	% Bloqueio sem emendas	Bloqueio com emendas parlamentares	% Bloqueio com emendas
26283	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FED.DE MATO GROS.DO SUL	FUFMS	29.784.641,00	30,0%	74.313.680,00	49,5%
26251	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE TOCANTINS	UFTO	19.853.126,00	30,0%	38.628.849,00	44,1%
26263	UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS	UFLA	16.278.418,00	30,0%	34.162.438,00	45,8%
26350	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FED. DA GRANDE DOURADOS	FUFGD	12.366.138,00	30,0%	29.047.146,00	48,2%
26250	UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA	FUFRR	11.021.881,00	30,0%	18.532.512,00	40,9%
26286	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ	FUFAP	10.722.260,00	30,0%	18.341.331,00	41,3%
26449	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CARIRI - UFCA	UFCA	8.863.621,00	30,0%	17.629.014,00	44,6%
26450	UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL DA BAHIA - UFESBA	UFSB	6.116.997,00	30,0%	15.685.120,00	50,1%
TOTAL			115.007.082,00	30,0%	246.340.090,00	46,2%

Fonte: Tesouro Gerencial, 2019. Base: 22/09/2019.

50. A nota conclui a questão da seguinte forma (peça 36, p. 5): “observa-se que o percentual de corte aplicado sobre essas instituições e todas as demais que integram a rede federal de ensino foi de 30% (trinta por cento), percentual esse que somente é alterável quando incluídas as dotações consignadas a título de emendas parlamentares de natureza não impositiva”.

51. Enfim, a nota explicita os critérios de contingenciamento utilizados pela administração central do MEC, que tem como pressuposto minimizar os impactos da limitação do empenho no desenvolvimento das diversas políticas geridas, informa que para **todas** as instituições federais de ensino foi estabelecido o percentual de contingenciamento de 30% do PLOA. Reafirmando, portanto, que não houve qualquer critério persecutório na distribuição do contingenciamento entre as universidades federais, que as diferenças encontradas nos contingenciamentos apurados referem-se às emendas discricionárias.

52. Para se verificar a afirmação do MEC de que os contingenciamentos para todas as universidades descontando as emendas discricionárias foram todos iguais a 30% da dotação prevista no PLOA, apurou-se para cada universidade a diferença entre a dotação prevista no PLOA e na LOA (despesa de emenda discricionária = ED), somou-se a esse valor 30% do valor da dotação do PLOA e comparou-se esse total (30% PLOA + ED) com os valores bloqueados nas conta contábil 6.2.2.1.2.01.08 (CREDITO BLOQUEADO RP2 E RP3-DEC PROG.ORCAMEN) das universidades, restringindo os valores obtidos para aqueles de RP = 2 e desconsiderando as despesas excluídas pelo art. 59, § 12, inciso I, da LDO 2019.

53. Em todas as universidades, o valor bloqueado na conta contábil correspondeu a pelo menos 93% do montante de 30% PLOA + ED, a média desses percentuais nas diversas universidades foi de 98%. Considera-se, portanto, suficientes as explicações do Ministério quanto à inexistência de perseguições a universidades específicas.

54. Infelizmente, todo o processo se originou de declarações à imprensa não baseadas em fatos, cuja apuração, além de envolver diversos órgãos, tem custo. A minimização de custos da administração pública é fundamental para uma gestão pública responsável, principalmente em momentos de déficits primários consecutivos.

55. Em relação aos eventuais reflexos no acompanhamento bimestral realizado pelo Tribunal em face da Resolução-TCU 142/2001, a partir do parecer técnico lançado à peça 19 pela SecexEducação, tem-se que, por meio dos processos TC 005.345/2019-7 (1º bimestre - Acórdão 1.572/2019-TCU-Plenário), TC 012.177/2019-9 (2º bimestre - Acórdão 1.976/2019-TCU-Plenário), TC 021.655/2019-7 (3º bimestre - Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário) e TC 033.654/2019-0 (4º bimestre; em elaboração), todos de relatoria do ministro Bruno Dantas, esta Semag acompanha os valores contingenciados nos respectivos bimestres. A tabela abaixo apresenta os contingenciamentos do MEC.

Tabela 2 – Contingenciamentos Ministério da Educação 2019

Indicador de Resultado Primário da Despesa	LME Inicial Decreto 9.711/2019	LME 1º Bim. Decreto 9.741/2019		LME 2º Bim. Decreto 9.809/2019		LME 3º Bim. Decreto 9.943/2019		LME 4º Bim. Decreto 10.028/2019	
		R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%
			Contingenciado		Contingenciado		Contingenciado		Contingenciado
Demais Discricionárias RP=2*	23.603.510	17.770.003	25%	17.770.003	25%	17.571.531	26%	19.558.281	17%
Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	30.000	23.865	20%	23.865	20%	23.865	20%	23.865	20%
Reserva para Emendas Impositivas Individuais	419.113	0	100%	298.905	29%	299.413	29%	299.413	29%
Reserva para Emendas Impositivas de Bancada	959.231	0	100%	748.092	22%	765.775	20%	765.775	20%
Total Desp. Passíveis de Contingenciamento MEC	25.011.854	17.793.868	29%	18.840.865	25%	18.660.584	25%	20.647.334	17%
Total Desp. Passíveis de Conting. Poder Executivo	128.342.333	93.386.838	27%	95.033.138	26%	94.341.342	26%	103.441.402	19%

(*) Não inclui despesas à conta de receitas próprias, de convênios e de doações das instituições federais de ensino, no valor de R\$ 1.036.858.280,00 (art. 59, § 12, inciso I, da LDO2019).

Fonte: elaboração própria.

56. Pela tabela, pode-se perceber que no 4º bimestre deste exercício houve uma redução de 8% nos valores contingenciados em despesas discricionárias do MEC (Demais Discricionárias RP=2*). Além disto, o Relatório Extemporâneo de outubro/2019 prevê um descontingenciamento de quase R\$ 5 bilhões de despesas discricionárias (RP = 2) do Poder Executivo, assim sendo, espera-se que o percentual de despesas discricionárias do MEC contingenciadas reduza-se ainda mais, aliviando a restrição imposta às universidades.

CONCLUSÃO

57. Conforme a análise realizada, pode-se afirmar que o bloqueio de recursos das Universidades não ocorreu por motivação ideológica ou com desvio de finalidade, mas tão somente por razões técnicas, relacionadas com o atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei 13.707/2018 (LDO de 2019).

58. O MEC informou que todas as instituições federais de educação (institutos e universidades) foram igualmente contingenciadas em 30% do valor previsto no PLOA, que variações acima deste percentual, obtidas a partir da dotação constante da LOA, se justificavam pelas emendas parlamentares discricionárias.

59. Para se verificar essa afirmação, apurou-se para todas as universidades a diferença entre a dotação prevista no PLOA e na LOA (despesa de emenda discricionária = ED), somou-se a esse valor 30% do valor da dotação do PLOA e comparou-se esse total (30% PLOA + ED) com os valores bloqueados nas conta contábil 6.2.2.1.2.01.08 (CREDITO BLOQUEADO RP2 E RP3-DEC PROG.ORCAMEN) das universidades, restringindo os valores obtidos para aqueles de RP = 2 e desconsiderando as despesas excluídas pelo art. 59, § 12, inciso I, da LDO 2019.

60. Em todas as universidades, o valor bloqueado na conta contábil correspondeu a pelo menos 93% do montante de 30% PLOA + ED, a média desses percentuais nas diversas universidades foi de 98%. Considera-se, portanto, suficientes as explicações do Ministério quanto à inexistência de perseguições a universidades específicas.

61. Infelizmente, todo o processo se originou de declarações à imprensa não baseadas em fatos, cuja apuração, além de envolver diversos órgãos, tem custo. A minimização de custos da administração pública é fundamental para uma gestão pública responsável, principalmente em momentos de déficits primários consecutivos.

62. Quanto à solicitação de ingresso dos parlamentares como parte interessada nos autos, mantém-se o posicionamento constante da instrução de peça 5, itens 30-34, no sentido de indeferir o pedido, a exemplo do deliberado no Acórdão 652/2009-TCU-Plenário, relator Marcos Vinícios Vilaça, e fundamentos constantes dos Acórdãos 2207/2013-relator José Jorge e 327/2014-relator José

Mucio Monteiro, ambos do Plenário, e 2331/2014-TCU-1ª Câmara-relator José Mucio Monteiro.

63. Diante do interesse dos parlamentares em acompanhar o deslinde da questão tratada no presente processo, propõe-se que lhes seja concedido, a partir da prolação da deliberação de mérito, o acesso aos autos apenas para procedimentos de vista e cópia, sem, contudo, atribuir-lhes a condição de interessados nos autos, a exemplo do decidido no Acórdão 3375/2015-TCU-Plenário-relator Raimundo Carreiro.

64. Ainda, considera-se razoável e suficiente que seja dada ciência do julgamento do processo apenas ao primeiro dos representantes nominados à peça 1.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

65. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior para envio ao Ministro-relator, propondo:

65.1. considerar prejudicado o pedido de medida cautelar formulado pelos representantes, ante à análise de mérito ora realizada;

65.2. ratificar o conhecimento da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

65.3. indeferir o pedido dos representantes de serem considerados como parte interessada, mas lhes autorizando vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos;

65.4. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido aos representantes, por meio do Senador da República, Exmo. Sr. Humberto Sérgio Costa Lima, ao Ministério da Educação e à Secretaria de Orçamento Federal, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e,

65.5. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

Semag-Diref, em 18/10/2019.

(Assinado eletronicamente)

DULCE MARIA ALVES DA ROCHA COELHO
AUFC – Mat. 5635-9



ACÓRDÃO Nº 1784/2019 - TCU - Plenário

Considerando que se trata de representação, com pedido de cautelar suspensiva, formulada por senadores federais e deputados federais, nos termos do art. 237, III, do RITCU, sobre possíveis irregularidades perpetradas na gestão de recursos públicos pelo Ministério da Educação (MEC) diante dos eventuais contingenciamentos orçamentários em desfavor de instituições federais de ensino superior;

Considerando que, em cumprimento ao despacho acostado à Peça 10, a SecexEducação promoveu a prévia oitiva do Ministério da Educação para manifestar-se sobre todas as supostas falhas noticiadas na presente representação;

Considerando, enfim, que, após a análise das respostas à referida oitiva, a SecexEducação lançou o seu parecer à Peça 19, devendo o TCU buscar, contudo, a subsequente manifestação técnica da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) ante a relevância da matéria;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea 'c', e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução nº 246, de 2011, em determinar o prosseguimento do feito, para o saneamento dos autos, e, assim, prolatar a determinação abaixo indicada:

1. Processo TC-009.197/2019-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Responsável: Ministério da Educação.

1.2. Órgão: Ministério da Educação.

1.3. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinar o envio do presente processo à Secretaria de Macroavaliação Governamental para que se manifeste conclusivamente sobre todas as questões suscitadas na presente representação e, especialmente, sobre os eventuais reflexos no acompanhamento bimestral realizado pelo Tribunal em face da Resolução TCU n.º 142, de 2001, a partir do parecer técnico lançado à Peça 19 pela SecexEducação.

Dados da Sessão:

Ata nº 28/2019 – Plenário

Data: 31/7/2019 – Ordinária

Relator: Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Presidente: Ministro JOSÉ MUCIO MONTEIRO

Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

TCU, em 31 de julho de 2019.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Segecex/Cogep
Secretaria de Controle Externo da Educação

TC 009.197/2019-2

Apenso:

Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO

PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo AUFC LEANDRO SANTOS DE BRUM (doc 61.878.849-9).

SecexEduc, em 10 de julho de 2019.

(Assinado eletronicamente)

VANESSA LOPES DE LIMA

Matrícula 9441-2

Secretária



TC 009.197/2019-2

Tipo: Representação com pedido de medida cautelar.

Unidade jurisdicionada: Ministério da Educação (MEC).

Representante: Humberto Sérgio Costa Lima, e outros.

Advogado ou Procurador: não há, para as partes processuais.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: Conhecimento, improcedência; recomendações; arquivamento.

INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de representação formulada nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) por parlamentares, senadores da República e deputados federais, acerca de “possíveis irregularidades administrativas na gestão de recursos públicos, perpetradas, em tese, pelo Ministério da Educação (MEC), na pessoa de seu Ministro de Estado e Secretário de Educação Superior”, conforme peça 1.

2. Resumidamente, a suposta irregularidade narrada decorreria do fato, amplamente noticiado e debatido nos últimos meses, relacionado com o corte/bloqueio/contingenciamento de recursos previstos para o custeio de despesas discricionárias de Instituições Federais de Ensino (IFES), em específico – porque citadas pelos representantes – nas Universidades de Brasília (UnB), Federal Fluminense (UFF) e Federal da Bahia (UFBA).

HISTÓRICO

3. Na instrução preliminar de peça 5, foram realizados os exames de admissibilidade, sumário e técnico, concluindo-se pela inexistência de pressupostos suficientes para a concessão da medida liminar pleiteada, pelo indeferimento da solicitação de ingresso dos parlamentares como parte interessada nos autos, pelo conhecimento da representação e pela necessidade de realização de oitiva do MEC.

4. Conforme o despacho do ministro-relator André Luís de Carvalho (peça 10), a representação foi conhecida, por atender aos requisitos legais e regimentais de admissibilidade, e determinou-se a oitiva do Ministério da Educação para que se manifestasse sobre todas as supostas falhas noticiadas e apresentasse os seguintes elementos de convicção:

- (i) as razões técnicas para fundamentar o bloqueio orçamentário sobre as dotações de universidades e institutos federais, entre o final de abril e o início de maio do presente exercício financeiro;
- (ii) os valores efetivamente contingenciados (alcance material);
- (iii) a duração prevista para a manutenção dos aludidos cortes (alcance temporal); e
- (iv) as alternativas ora em avaliação pelo aludido ministério com vistas a provocar o menor prejuízo possível ao regular funcionamento das instituições federais de ensino;

5. Em resposta, o MEC apresentou os documentos de peças 15-16, que passam a ser analisados.

EXAME TÉCNICO

A. Informações prestadas pelo MEC

6. Diferentemente das razões mencionadas pelos representantes a partir do que foi publicado

na imprensa em geral e que teriam sido objeto de polêmicas, na resposta apresentada pelo MEC constam motivações técnico-orçamentárias e legais para a medida que foi adotada.

7. Desta forma, não é pertinente que este Tribunal examine a questão sob a ótica do que inicialmente teria sido publicado e difundido, quanto a possíveis motivações políticas, ideológicas ou persecutórias do contingenciamento dos recursos, já que não se têm confirmadas ou comprovadas como as razões de decidir *in casu*.

8. Caso o fossem, como anotado na instrução de peça 5, poder-se-ia avaliar a questão em termos de eventual desatendimento dos princípios da Administração Pública. Nesse sentido, o Tribunal já afirmou expressamente que “os atos administrativos discricionários dão margem de liberdade de ação para o gestor agir pela sua conveniência e oportunidade, devendo, porém, observar a lei, a finalidade pública, a moralidade administrativa, a razoabilidade e o interesse público” ([Acórdão 1234/2008-TCU-Plenário](#), relator Ubiratan Aguiar), que “o administrador, no exercício do poder discricionário, está obrigado a consignar, de forma expressa e antecipada, a motivação do ato, inclusive os critérios utilizados, sob pena de nulidade” ([Acórdão 3239/2013-TCU-Plenário](#), relator Walton Alencar Rodrigues) e que “em consonância com a teoria dos motivos determinantes, a validade do ato praticado pelo agente público se vincula aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade e a responsabilização de quem deu causa” ([Acórdão 1147/2010-TCU-Plenário](#), relator Augusto Sherman).

9. Assim, levando em conta as informações prestadas pelo MEC, o exame da questão deve ser realizado considerando os aspectos orçamentários-legais do contingenciamento.

10. Nesse sentido, o Ministério informou que “o contingenciamento orçamentário no âmbito do poder executivo federal ocorre ao longo de todos os exercícios fiscais, em razão do disposto nos art. 8º e art. 13 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal” e “visa equilibrar a execução das despesas à avaliação bimestral das receitas a cargo da União, tendo por base o cenário macroeconômico e outras variáveis de caráter fiscal”.

11. Ainda, por meio do [Decreto 9.711/2019](#), com alterações, teria sido determinado contingenciamento superior a R\$ 27 bilhões, incidente sobre as despesas discricionárias para a União em 2019.

12. Ao MEC, teriam sido contingenciados R\$ 5,8 bilhões. Ao que consta na peça 16, p. 2, “como as universidades federais detêm parte significativa dos recursos do MEC, elas também compõem o cenário de distribuição dos limites orçamentários contingenciados, assim como os Institutos Federais e os Hospitais Universitários”.

13. O Ministério também alega que “o ato administrativo de indicação de programações bloqueadas ocorre desde o exercício de 2016”, embora em 2019 o contingenciamento nas despesas discricionárias do MEC tenha tido percentual significativamente superior em relação aos anos anteriores, levando à necessidade de aplicar bloqueio de 30% da dotação das universidades e institutos federais.

14. De fato, o gráfico inserto à peça 16, p. 3, demonstra que o contingenciamento realizado nas despesas discricionárias do Ministério em 2019 (24,7%) é maior que nos anos anteriores: 8,5% em 2018; 16,8% em 2017 e 6,4% em 2016.

15. Quanto à duração prevista para a manutenção dos aludidos cortes (alcance temporal), o MEC informou que “trata-se de matéria afeta à equipe técnica do Ministério da Economia”. No entanto, foi consignado que “caso o cenário econômico melhore no segundo semestre, os valores serão reavaliados”.

16. Relativamente às alternativas em avaliação com vistas a provocar o menor prejuízo possível ao regular funcionamento das instituições federais de ensino, o MEC ponderou que esse “aspecto deve ser compreendido sob a ótica da autonomia institucional das Universidades”, cabendo-lhes “priorizar as despesas dentro dos limites de empenho e movimentação financeira e de suas possibilidades de execução”.

17. Em conclusão, alega o MEC que “não restam dúvidas de que o contingenciamento orçamentário em análise obedece fielmente à legislação de regência e à finalidade pública para a qual está autorizado, sem interferência na autonomia universitária”, tratando-se de “gestão orçamentária e financeira meramente operacional e rotineira, cuja motivação está legalmente prevista”.

B. Análise

18. De fato, ao que consta no [Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 1º Quadrimestre de 2019](#) (peça 17, p. 10-11), documento elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a conjugação de fatores (diminuição na previsão de arrecadação total e aumento das despesas primárias obrigatórias em relação à LOA) “mostrou a necessidade de redução dos gastos discricionários em R\$ 29,8 bilhões, frente ao previsto, dado que as variações indicavam um déficit primário ao final do exercício financeiro de R\$ 168,8 bilhões, frente a meta de déficit de R\$ 139,0 bilhões”.

19. Nesse sentido, como consta na Nota Técnica SEI nº 2/2019/COFIS/CGMAC/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME (peça 18), [consultada através da página de pesquisa pública de processos do Ministério da Economia \(SEI\)](#) e enviada como resposta ao TCU no âmbito do TC 005.345/2019-7, que trata do acompanhamento do cumprimento das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) assim respondeu à questão formulada pelo Tribunal (grifos inseridos):

a. Critérios utilizados pela SOF para distribuição, por órgão e/ou unidades orçamentárias, dos limites de movimentação e empenho estabelecidos pelo Anexo I do Decreto 9.741/2019;

Primeiramente, em relação às emendas impositivas (individuais e de bancada estadual), foram utilizadas as possibilidades de limitação constante do § 17 do art. 166 da Constituição Federal e do § 3º do art. 62 da Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO 2019). Nesse sentido, as referidas emendas foram contingenciadas em 21,63% de seu montante, uma vez que esse foi o percentual da limitação global das despesas primárias discricionárias sujeitas a essa condição.

Em segundo lugar, foi deliberado pela Junta de Execução Orçamentária – JEO, instituída por meio do Decreto 9.169, de 16 de outubro de 2017, que não haveria liberações, até nova reavaliação, para as capitalizações de empresas estatais. Além disso, a JEO ainda deliberou pela constituição de uma reserva no valor de R\$ 5,4 bilhões de forma a atender demandas urgentes dos Ministérios, que necessitem de atendimento imediato e uma pronta resposta.

Ademais, foram assegurados os mínimos constitucionais da Saúde e da Educação, e ainda foram assegurados valores da ANATEL, conforme jurisprudência desse Egrégio Tribunal de Contas, constante do Acórdão 749/2017.

Por fim, após as deduções acima descritas, foi realizada a limitação (apontada de forma global pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 1º bimestre de 2019) de forma proporcional aos Órgãos.

Cabe ressaltar ainda que esta Secretaria de Orçamento Federal (SOF) faz a distribuição dos limites de movimentação e empenho por Órgão Superior, e não por Unidade Orçamentária. Após a publicação dos limites nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, os Ministérios os distribuem para suas Unidades, conforme suas necessidades.

20. Ou seja, verificam-se elementos indicativos de critérios técnicos e objetivos para o contingenciamento dos recursos realizado para cada órgão superior, a quem coube posteriormente distribuir os limites.

21. Nada obstante, sob o ponto de vista das políticas públicas, é preciso rememorar que, como consta no art. 205 da [Constituição Federal de 1988](#), a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

22. Ainda, a CRFB previu, no art. 211, § 1º, que “a União [...] financiará as instituições de ensino

públicas federais”. No mesmo sentido, a Lei 9.394/1996 ([Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional – LDB](#)), em seu art. 55, estipulou que “caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”.

23. São com os recursos que lhes são destinados no orçamento que as Universidades, e Institutos Federais, podem empreender ações em ensino, pesquisa e extensão, com atuação nas mais diversas frentes, desde o atendimento em saúde, por meio dos Hospitais Universitários e clínicas, no desenvolvimento econômico, na inovação tecnológica, na agropecuária, na prevenção de desastres, no esporte, na cultura, nas ciências sociais, na formação de professores e muitas outras.

24. Restrições orçamentárias podem afetar sobremaneira o financiamento em ciência, tecnologia e inovação, considerando que as instituições federais de ensino respondem por boa parte da produção científica no Brasil (fonte: relatório Research in Brazil, divulgado pela Capes, disponível em <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/17012018-CAPES-InCitesReport-Final.pdf>, acesso em 27/6/2019).

25. Nesse sentido, cortes de recursos podem resultar em prejuízos irreparáveis ao futuro do Brasil, já que o desenvolvimento tecnológico de ponta exige estrutura e insumos de excelência, devendo ser avaliado o custo estratégico da tomada de decisão.

26. Como exemplo das atividades realizadas pelas IFES, poder-se-ia citar reportagem de O Globo de 12/5/2019 que refere projetos inovadores, desenvolvidos por universidades federais e que poderiam mudar a saúde e a vida dos brasileiros (fonte: <https://oglobo.globo.com/sociedade/projetos-desenvolvidos-em-universidades-federais-podem-mudar-saude-a-vida-dos-brasileiros-23660254>, acesso em 27/6/2019), dos quais citam-se: Desenvolvimento de equipamento que proporciona a cicatrização de pé diabético (UnB); Censor para diagnóstico da doença de Alzheimer (UFSCar); Coleta de dados de trabalho infantil (UFAL); Monitoramento de bacias hidrográficas (UFESM); Carro Autônomo Inteligente (UFES); Corrente elétrica em crianças com microcefalia (UFPB); e Selênio para tratar tuberculose (Unir).

27. Quanto aos resultados da gestão, indicadores de desempenho e valores públicos entregues pelas Universidades, cabe consignar que o TCU passou a requerer que o Relatório de Gestão dos órgãos e entidades fosse apresentado na forma de relato integrado, mais transparente, mais objetivo e focado em resultados e aspectos relevantes.

28. Assim, informações como objetivos estratégicos, resultados acadêmicos (graduação e pós-graduação), produção em pesquisa e inovação, programas de extensão, indicadores de assistência estudantil, gestão administrativa, e outros aspectos, podem ser consultadas no sistema do TCU que disponibiliza os Relatórios de Gestão (<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>).

29. Também, por pertinente, cabe rememorar que as instituições em questão são avaliadas, auditadas e monitoradas por diversas instâncias e órgãos de controle, internos (Conselhos Universitários, Unidades de Auditoria Interna, Corregedorias, Ouvidorias, Procuradorias Federais junto às Instituições Federais de Ensino Superior/AGU, Comissões de Ética, Comitês de Governança, Riscos e Controles Internos) e externos (TCU, CGU, Ministério Público, MEC/SESU).

30. Ainda, especificamente quanto aos resultados de suas atividades finalísticas, são realizadas avaliações e acompanhamentos por parte da CAPES, do INEP e do CNPq, bem como, em termos de qualidade acadêmica, existem diferentes estudos e classificações realizadas por diferentes entidades.

31. Por exemplo, no Ranking Universitário 2018 elaborado pelo Jornal Folha de São Paulo, das 20 melhores universidades, 14 são federais (fonte: <http://ruf.folha.uol.com.br/2018/ranking-de-universidades/>, acesso em 27/6/2019).

32. Das 36 instituições brasileiras que entraram em um dos mais conceituados rankings educacionais do mundo, publicado pela Times Higher Education, 23 são universidades federais (fonte:

revista Exame digital, <https://exame.abril.com.br/carreira/36-universidades-do-brasil-entraram-no-maior-ranking-educacional-do-mundo/>, acesso em 27/6/2019).

33. Também levando em conta o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC, <http://portal.inep.gov.br/indice-geral-de-cursos-igc->), que é um indicador de qualidade que avalia as Instituições de Educação Superior, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), as universidades federais se sobressaem: das 20 melhores no IGC contínuo, 16 são públicas federais.

34. Todo esse contexto demonstra que, embora legítimo e fundamentado em razões fiscais, o contingenciamento de recursos para a educação superior deve ser precedido de estudos técnicos minuciosos e ponderações que levem em conta os possíveis impactos negativos nas atividades das IFES, o que pode ter sérias implicações nas diferentes áreas de atuação das entidades, destacando-se a contribuição para o desenvolvimento social e econômico, a produção de conhecimento e a formação cultural, científica e profissional.

35. Cabe ainda rememorar a Visão institucional do MEC, expresso no seu [Relatório de Gestão de 2018](#): “ser reconhecido como uma ‘instituição que garante o direito à educação e à igualdade de condições de aprendizado e desenvolvimento, contribuindo para a superação das desigualdades sociais e regionais’”.

36. No mesmo documento, consta como sendo uma das cadeias de Valor do MEC, quanto à educação superior, “promover a expansão e funcionamento adequado das Instituições de Ensino”, o que se alinha com a competência prevista no [Decreto 9.665/2019](#), no seu art. 21, inciso XIII, que estabelece que lhe cabe, por meio da Secretaria de Educação Superior (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”.

37. Tem-se, portanto, Visão, Cadeia de Valor e atribuição legal indicando ser necessário que o MEC, mesmo sob a ótica da autonomia institucional das Universidades (como referido no parágrafo 16 desta instrução), comprometa-se em avaliar, propor e implementar medidas para o funcionamento, desenvolvimento e fortalecimento adequado das instituições que lhe são vinculadas.

38. Ou seja, mesmo que o contingenciamento seja legítimo e necessário do ponto de vista fiscal, cabe ao Ministério, considerando seu papel institucional para a educação brasileira, atuar para minimizar os prejuízos operacionais inerentes às situações de dificuldades fiscais.

39. Desta forma, ao distribuir o contingenciamento do Ministério entre seus programas e entidades vinculadas é preciso utilizar critérios técnicos e transparentes, entendendo-se que é necessário recomendar ao MEC que, ao realizar ajustes fiscais, como contingenciamento ou descontingenciamento, divulgue notas técnicas que explicitem de forma clara as motivações e critérios adotados para a tomada de decisão.

40. Cabe, por fim, rememorar que no Plano Nacional de Educação (PNE) há metas que podem ser diretamente impactadas pelas restrições orçamentárias impostas às IFES, relativamente à Educação Profissional (meta 11) e Superior (metas 12 e 13).

CONCLUSÃO

41. Conforme as informações prestadas pelo MEC, o bloqueio de recursos das Universidades não teria ocorrido por nenhuma motivação ideológica ou com desvio de finalidade, mas tão somente por razões técnicas, relacionadas com o atendimento da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) e da [Lei 13.707/2018](#) (LDO de 2019).

42. Assim, não é procedente a representação nos termos formulados à peça 1.

43. No entanto, houve informações publicadas nos meios de comunicação que acabaram por causar polêmicas entre agentes públicos, gestores e cidadãos em geral, levando a crer que há uma oportunidade de melhoria relacionada com a necessidade de maior transparência, participação da

sociedade civil e planejamento e a execução de políticas públicas de forma previsível e aberta, princípios indicados na publicação deste Tribunal “[Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública](#)”.

44. Por ocasião de contingenciamento ou descontingenciamento de valores entre seus programas e entidades vinculadas, mediante a elaboração de estudos prévios e uma adequada estratégia de comunicação com a divulgação de notas técnicas que explicitem de forma clara as motivações e critérios adotados para a tomada de decisão, o MEC pode minimizar eventuais transtornos que venham a ocorrer em face do bloqueio de recursos a seus órgãos e entidades vinculadas, garantindo a previsibilidade e um planejamento tempestivo das ações necessárias para que Universidades e Institutos Federais consigam administrar seus recursos com a máxima eficiência. Por esta razão, se considera pertinente efetuar recomendação ao Ministério da Educação quanto a este ponto.

45. Por fim, considerando o acompanhamento bimestral que é realizado sobre a execução orçamentária e financeira da União ([Resolução-TCU 142/2001](#)), bem como a opinião que o Tribunal deve emitir por meio do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República quanto à observância dos princípios constitucionais e legais na execução dos orçamentos da União (art. 228, caput e § 1º, do RITCU), inclusive quanto ao desempenho das principais políticas públicas empreendidas, tem-se como adequado dar conhecimento do teor destes autos à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), para eventual utilização como subsídio nas suas ações.

46. Relativamente à concessão de medida cautelar pleiteada pelos representantes, tem-se que há perda de objeto, posto que nesta instrução se analisa o mérito do feito.

47. Quanto à solicitação de ingresso dos parlamentares como parte interessada nos autos, mantém-se o posicionamento constante da instrução de peça 5, itens 30-34, no sentido de indeferir o pedido, a exemplo do deliberado no [Acórdão 652/2009-TCU-Plenário](#), relator Marcos Vinícios Vilaça, e fundamentos constantes dos Acórdãos [2207/2013-Relator José Jorge](#) e [327/2014-Relator José Múcio Monteiro](#), ambos do Plenário, e [2331/2014-TCU-1ª Câmara-Relator José Múcio Monteiro](#).

48. Diante do interesse dos parlamentares em acompanhar o deslinde da questão tratada no presente processo, propõe-se que lhes seja concedido, a partir da prolação da deliberação de mérito, o acesso aos autos apenas para procedimentos de vista e cópia, sem, contudo, atribuir-lhe a condição de interessados nos autos, a exemplo do decidido no [Acórdão 3375/2015-TCU-Plenário-Relator Ministro Raimundo Carreiro](#).

49. Ainda, considera-se razoável e suficiente que a cientificação do julgamento do processo seja dada apenas ao primeiro dos representantes nominados à peça 1.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior para envio ao Ministro-relator, propondo:

50.1. considerar prejudicado o pedido de medida cautelar formulado pelos representantes, ante à análise de mérito ora realizada;

50.2. ratificar o conhecimento da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

50.3. indeferir o pedido dos representantes de serem considerados como parte interessada, mas lhes autorizando vista e cópia às peças não sigilosas dos presentes autos;

50.4. recomendar, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU, ao Ministério da Educação que, por ocasião de contingenciamento ou descontingenciamento de valores entre seus programas e entidades vinculadas, elabore estudos prévios e adote uma adequada estratégia de comunicação com a divulgação de notas técnicas que explicitem de forma clara as motivações e critérios adotados para a tomada de decisão, garantindo a previsibilidade e um planejamento tempestivo das ações necessárias para que os recursos públicos sejam administrados com a máxima eficiência e minimizando os prejuízos

inerentes às situações de dificuldades fiscais;

50.5. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido aos representantes, por meio do Senador da República, Exmo. Sr. Humberto Sérgio Costa Lima, e ao Ministério da Educação, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

50.6. dar ciência do teor deste processo à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), para eventual utilização como subsídio nas suas ações, em especial no acompanhamento bimestral que é realizado sobre a execução orçamentária e financeira da União e quando da elaboração do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República; e

50.7. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

SecexEducação, em 26 de Julho de 2022.

(Assinado eletronicamente)
LEANDRO SANTOS DE BRUM
Auditor Federal de Controle Externo
Diretor da 4ª Diretoria Técnica

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.992/2022-GABPRES

Assunto: DIVERSAS

Processo: 007.643/2022-5

Órgão/entidade: SF - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor - CTFC

Destinatário: COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 09/08/2022

(Assinado eletronicamente)

MARCELLO FERNANDES DE SOUZA

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.