



# **SENADO FEDERAL**

## **AVISO Nº 70, DE 2015**

### **(Nº 1.354/2015, na origem)**

Aviso nº 1354 -GP/TCU

Brasília, 20 de novembro de 2015.

Senhor Presidente,


Com meus cordiais cumprimentos, encaminho a Vossa Excelência exemplar do “Relatório Sistêmico de Fiscalização da Educação – Exercício de 2014” (FiscEducação/2014), apreciado pelo Acórdão nº 528/2015-TCU-Plenário (TC-020.808/2014-3).

Além de apresentar uma visão geral sobre o tema Educação, abordando aspectos legais e organizacionais, macroproblemas e panorama orçamentário-financeiro da função educação, o FiscEducação/2014 traz uma análise da situação do monitoramento e avaliação das políticas educacionais, tendo como referência o novo Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024), o Plano Plurianual (PPA 2012-2015) e o Plano de Ações Articuladas (PAR). O Relatório também enfatiza pontos críticos a serem tratados em Educação, de acordo com fiscalizações do Tribunal de Contas da União.

Pretende-se, com a divulgação desse documento, contribuir para a melhoria das políticas públicas na área de educação e dar transparência às ações realizadas pelo TCU.

A propósito, informo que a versão eletrônica do Relatório está disponível em <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao/educacao/destaques/fisceducacao.htm>.

Atenciosamente,

  
RAIMUNDO CARREIRO  
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor  
Senador RENAN CALHEIROS  
Presidente do Senado Federal  
Brasília - DF



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

# Relatório Sistêmico de Fiscalização da Educação

Exercício de 2014

Relatoria:

**BRUNO DANTAS**

Ministro

Brasília, 2015



© Copyright 2015, Tribunal de Contas de União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

Permite-se a reprodução desta publicação,  
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,  
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.



## Mensagem do Presidente

O Tribunal de Contas da União, em seu contínuo propósito de aprimorar seus processos de trabalho e oferecer melhores serviços ao Estado e à sociedade, tem evoluído significativamente no exercício de sua missão constitucional.

A exemplo da efetividade alcançada, ano a ano, na Fiscalização de Obras Públicas (Fiscobras), percebeu-se que sistemática semelhante poderia ser desenvolvida e aplicada em outras áreas de atuação da Corte de Contas.

Formalmente, seguiram-se algumas provocações ao Plenário para que o estudo da questão fosse iniciado, a exemplo de comunicação do Ministro Raimundo Carreiro, na Sessão Plenária de 27/1/2011, bem como de manifestação deste Presidente em Declaração de Voto, proferida por ocasião do exame da consolidação do Fiscobras de 2011 (TC- 028.136/2010-1).

A proposta pretendia a criação de um produto, nos moldes do Fiscobras, que oferecesse uma visão mais sistêmica das funções de governo para o Congresso Nacional, para os gestores de políticas públicas, para a comunidade acadêmica e para os brasileiros.

Como efeito desse esforço intelectual, o Tribunal promoveu ajustes na sua estrutura para avançar na direção da fiscalização especializada, ampla e, sobretudo, integrada.

Já em 2013, muitas fiscalizações foram conduzidas em áreas relevantes e alguns produtos desse esforço evolutivo vêm sendo apresentados em “Relatórios Sistêmicos de Fiscalização (Fiscs)”. Nestes trabalhos é retratada a situação financeira e orçamentária do tema auditado, com o fim precípua de contribuir para a evolução dos serviços públicos ofertados pelo Estado ao cidadão.

Por intermédio dos Fiscs, são efetuadas análises de caráter sistêmico, capazes de identificar fragilidades na alocação de recursos ou na execução de políticas públicas. Como resultado, são apontados os principais problemas da função, na visão do Tribunal, bem como apresentadas propostas de acompanhamento de questões mais complexas, o que é realizado, ano a ano, pelo TCU, para a verificação da evolução dos achados até que eles sejam resolvidos.

Agora, a intenção é que os Relatórios sejam disponibilizados ao público em sequência de publicações.

No presente Relatório Sistêmico de Fiscalização da Educação – Exercício de 2014 (Fisc Educação 2014), desenvolvido pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) estão registradas questões estruturantes na área de educação a serem enfrentadas para que os objetivos traçados nos instrumentos de planejamento, notadamente no Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024), sejam devidamente alcançados e reflitam, de fato, em melhoria da qualidade da educação nacional, questão de extrema relevância para a sociedade brasileira.

A experiência gradual e progressiva decorrente dessas auditorias permitirá, sem dúvida, que o processo seja aprimorado, abrindo espaço, entre outras evoluções, ao desenvolvimento de sistemas informatizados e de logística, além de aperfeiçoamento legislativo. Tal processo permitirá o fornecimento de diagnóstico por meio de análise de áreas de relevância para as Comissões do Congresso Nacional e para o Poder Executivo, a fim de que possam acompanhar e, em suas respectivas esferas de atuação, elaborar e/ou aperfeiçoar políticas públicas associadas às funções de governo correspondentes.

Portanto, é com grande satisfação que disponibilizamos mais este resultado da efetiva atuação do Tribunal de Contas da União em prol do aperfeiçoamento da gestão pública.

AROLDO CEDRAZ  
Presidente do TCU



## Mensagem do Relator

No sítio eletrônico da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o direito à Educação é sintetizado como um “direito humano fundamental e essencial para o exercício de todos os direitos”. Essa importância é refletida na constituição federal de 1988, no art. 205 que assinala expressamente que a educação “é um direito de todos e dever do Estado e da família”. Em que pese essa importância, a educação brasileira enfrenta sérios desafios, que, sem sombra de dúvidas, constituem graves gargalos ao desenvolvimento sustentável e inclusivo pelo qual se pretende que o Brasil seja reconhecido.

Ciente dessa realidade, o Tribunal de Contas da União tem empreendido medidas para aprimorar a sua atuação com foco no resultado da atuação governamental, de modo tanto a cumprir a sua missão institucional como a contribuir para a melhoria do diálogo entre governo e sociedade. Além da elaboração periódica dos relatórios temáticos sistêmicos, chamo atenção para a atuação por meio de auditorias coordenadas. Nesse modelo, o TCU e os tribunais de contas dos estados e municípios somam esforços para aprimorar a gestão e governança de políticas públicas descentralizadas, cujas atividades de formulação, planejamento e implementação são compartilhadas entre os diferentes níveis de governo que integram a federação brasileira.

Esta segunda edição do Relatório Sistêmico de Fiscalização da Educação traz dados e análises que permitem concluir que, a despeito do significativo aumento dos recursos destinados à função Educação, o aperfeiçoamento das políticas deve ser perseguido em todos os níveis e modalidades de ensino. Há questões estruturantes a serem resolvidas para que os objetivos traçados no PPA, no PNE e nos demais instrumentos que pactuam e norteiam as entregas do governo federal sejam devidamente alcançados e se reflitam, de fato, em melhoria da qualidade da educação nacional. Essas conclusões são apresentadas por meio dos seguintes tópicos:

- introdução com a visão geral do tema, que aborda aspectos legais e organizacionais do ensino no Brasil, macroproblemas da educação no país e fontes de financiamento da educação,
- análise sobre a destinação dos recursos das políticas educacionais, com foco na execução orçamentária e financeira das despesas do setor.
- a situação do monitoramento e da avaliação das políticas educacionais, tendo como referência o novo PNE, o PPA 2012-2015 e o Plano de Ações Articuladas (PAR), relevante instrumento de pactuação de metas entre a União e os demais entes federados
- pontos críticos a serem resolvidos na área, considerando fiscalizações recentes do TCU em temas relevantes da educação
- consolidação em três temas de destaque abordados nesta edição do Fisc Educação 2014, que têm como foco a atuação das instituições federais de ensino superior (Ifes) no tocante aos seguintes aspectos:

- a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas;
- b) organização, estrutura e atuação das auditorias internas; e
- c) gestão patrimonial imobiliária e canais de comunicação disponibilizados à comunidade acadêmica para divulgação e controle social dos serviços prestados

A leitura do Fisc Educação 2014 ratifica o entendimento do expressado pelo Ministro-substituto Weder de Oliveira, na apresentação do Fisc Educação 2013, de que o Fisc Educação não é um instrumento único, mas sim um relatório de conteúdo dinâmico e em contínuo aprimoramento. Ressalto, por fim, o papel do Fisc Educação 2014 como relevante instrumento de *accountability*, do qual o Congresso Nacional, a sociedade e o próprio governo federal podem valer-se para, de um lado, acompanhar e cobrar os resultados esperados e, de outro, efetuar correções que permitam o cumprimento desses resultados.

BRUNO DANTAS  
Ministro do TCU



## Lista de Figuras

Figura 1 – Estrutura do sistema educacional brasileiro.....	15
Figura 2 – Fatores associados ao problema da baixa escolaridade da população brasileira, segundo índices educacionais apurados para 2012.....	18
Figura 3 – Gasto público em educação nas três esferas de governo em relação ao PIB (%), de 2005 a 2012, e progressão estimada para alcance da meta do PNE em 2019 e 2024. ....	21
Figura 4 – Gasto público em educação em relação ao PIB (%), União e demais entes federativos, de 2010 a 2012.....	22
Figura 5 – Execução orçamentária e financeira da Função Educação, de 2010 a 2013. ....	24
Figura 6 – Execução orçamentária e financeira do Programa 2030 – Educação Básica, de 2010 a 2013. ....	26
Figura 7 – Despesa empenhada no Programa 2030 – Educação Básica, por ação orçamentária, de 2010 a 2013. ....	26
Figura 8 – Execução orçamentária e financeira do Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica, de 2010 a 2013.....	27
Figura 9 – Despesa empenhada no Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica, por ação orçamentária, de 2010 a 2013. ....	28
Figura 10 – Execução orçamentária e financeira do Programa 2032 – Educação Superior, de 2010 a 2013.....	29
Figura 11 – Despesa empenhada no Programa 2032 – Educação Superior, por ação orçamentária, de 2010 a 2013. ....	29
Figura 12 – Execução orçamentária e financeira do Programa 2109 – Gestão e Manutenção do MEC, de 2010 a 2013. ....	30
Figura 13 – Principais fatores que dificultaram o início e o adequado funcionamento das atividades do Proinfância.....	46
Figura 14 – Evolução na quantidade de matrículas em creche e pré-escola da população de 0 a 5 anos, de 2001 a 2012. ....	47
Figura 15 – Taxa bruta de frequência escolar da população de 0 a 3 anos de idade, por região e unidade da federação, em 2012. ....	48
Figura 16 – Valores per capita e total recebido voluntariamente da União, por unidade da Federação, consolidados para os exercícios de 2010 a 2012, em R\$, nominais. ....	50



Figura 17 – Déficit de professores com formação específica nas disciplinas obrigatórias do ensino médio, na rede estadual de ensino, em 2012. ....	51
Figura 18 – Problemas mais recorrentes identificados na gestão das redes públicas de ensino que ofertam o ensino médio. ....	52
Figura 19 – Problemas mais recorrentes identificados na infraestrutura de escolas que ofertam o ensino médio. ....	53
Figura 20 – Adoção de práticas relacionadas ao componente Liderança da Alta Administração. ....	63
Figura 21 – Existência de corpo colegiado designado formalmente pela alta administração para auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas, por tipo de entidade. ....	64
Figura 22 – Adoção de práticas relacionadas ao alinhamento estratégico da gestão de pessoas. ....	65
Figura 23 – Adoção de práticas relacionadas ao treinamento e desenvolvimento de competências de liderança. ....	66
Figura 24 – Adoção de práticas relacionadas à identificação de necessidades individuais de capacitação. ....	67
Figura 25 – Adoção de práticas relacionadas à avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores. ....	68
Figura 26 – Adoção de práticas relacionadas à gestão de talentos. ....	69
Figura 27 – Posição da Audin no organograma/hierarquia da instituição, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014. ....	71
Figura 28 – Envolvimento do conselho deliberativo nas atividades da Audin, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014. ....	72
Figura 29 – Existência de normatização acerca da responsabilidade do auditor-chefe, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014. ....	74
Figura 30 – Autorização atribuída ao auditor-chefe em regulamento, estatuto ou regimento, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014. ....	75
Figura 31 – Grau aproximado de aderência das atividades realizadas pela Audin (em percentual) constantes do Paint, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014. ....	77
Figura 32 – Situação observada quanto ao estado de conservação de salas de aula. ....	84
Figura 33 – Situação observada quanto às condições de acessibilidade às instalações e salas de aula. ....	85
Figura 34 – Situação observada quanto à constituição de ouvidoria. ....	87
Figura 35 – Situação observada quanto à elaboração da Carta de Serviço ao Cidadão e pesquisa de satisfação. ....	89



## Lista de Tabelas

Tabela 1 – Despesa empenhada por função de governo, em 2012 e 2013 (valores atualizados). .....	23
Tabela 2 – Fontes, responsáveis e periodicidade dos indicadores do PNE. ....	34
Tabela 3 – Indicadores do Programa 2030 – Educação Básica selecionados para análise de relevância, suficiência e validade. ....	35
Tabela 4 – Indicadores do Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica selecionados para análise de relevância, suficiência e validade.....	37
Tabela 5 – Indicadores do Programa 2032 – Educação Superior selecionados para análise de relevância, suficiência e validade. ....	38
Tabela 6 – Síntese das principais ocorrências apontadas por auditoria do TCU na gestão do PAR. ....	41
Tabela 7 – Síntese das principais ocorrências apontadas por auditoria do TCU na implementação de ações de infraestrutura física e recursos pedagógicos assumidas no PAR. ....	42
Tabela 8 – Situação do repasse de recursos relativos aos mobiliários e equipamentos para 200 convênios com 80% ou mais de execução física da obra, em 2010. ....	45
Tabela 9 – Taxas de escolarização bruta e líquida do ensino médio, Brasil e regiões, em 2012. ....	53
Tabela 10 – Série história das notas do Ideb no ensino médio estadual público, por estado, de 2005 a 2013. ....	54
Tabela 11 – Alunos em retenção por diferentes prazos e cursos, de ciclos de matrícula encerrados até dezembro de 2011. ....	56
Tabela 12 – Razão entre concluintes e matriculados entre os institutos federais e demais instituições de ensino superior, em 2009.....	57
Tabela 13 – Taxa líquida de matrícula na educação superior da população de 18 a 24 anos (%), por Brasil, regiões e unidades da federação, entre 1995 e 2012. ....	58
Tabela 14 – Atividades de assessoria prestadas pela Audin à alta administração, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014. ....	78

## Lista de siglas

Audin	Unidade de Auditoria Interna
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU	Controladoria Geral da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
Educacenso	Sistema informatizado de levantamento de dados do Censo Escolar
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IIA	Institute of Internal Auditors
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
NBR/ABNT	Normas Brasileiras aprovadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas
OGU	Orçamento Geral da União
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCPR	Prestação de Contas da Presidência da República
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
Paint	Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna
PCPR	Prestação de Contas da Presidência da República
PNE	Plano Nacional de Educação
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPCI	Plano de Prevenção Contra Incêndio
RIP	Registro Imobiliário Patrimonial
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Sase	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	Secretaria de Educação Básica

Secadi	Secretaria de Educação continuada, Alfabetização e Diversidade
SecexEducação	Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto
Seres	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESu	Secretaria de Educação Superior
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
Spiunet	Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

# Conteúdo

I. Introdução .....	14
I.1. Escopo do trabalho .....	14
I.2. Visão geral do tema .....	15
I.2.1. Aspectos legais e organizacionais do ensino no Brasil .....	15
I.2.2. Macroproblemas da educação no Brasil .....	17
I.2.3. Fontes de financiamento da educação .....	19
II. Onde estão sendo aplicados os recursos destinados às políticas educacionais .....	21
II.1. Investimento público em educação como proporção do PIB .....	21
II.2. Orçamento do governo federal para educação .....	23
II.3. Execução orçamentária e financeira por programa .....	25
II.3.1. Educação básica .....	25
II.3.2. Educação profissional e tecnológica .....	27
II.3.3. Educação superior – graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão .....	28
II.3.4. Gestão e manutenção do MEC .....	30
III. Como está o monitoramento e a avaliação das políticas educacionais .....	31
III.1. Marco normativo do novo Plano Nacional de Educação .....	31
III.2. Relevância, suficiência e validade dos indicadores do PPA .....	34
III.2.1. Educação Básica (Programa 2030) .....	34
III.2.2. Educação Profissional e Tecnológica (Programa 2031) .....	37
III.2.3. Educação Superior (Programa 2032) .....	38
III.3. Elaboração e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) .....	40
IV. O que precisa ser resolvido .....	44
IV.1. Aparelhamento da rede pública de educação infantil .....	44
IV.2. Ensino médio .....	49
IV.3. Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica .....	55
IV.4. Relacionamento entre instituições federais de ensino superior e fundações de apoio .....	60
V. Temas em destaque .....	62
V.1. Governança e gestão de pessoas em instituições federais de ensino superior .....	62
V.1.1. Liderança da alta administração .....	63
V.1.2. Alinhamento estratégico .....	64

V.1.3. Gestão da liderança e do conhecimento.....	65
V.1.4. Cultura orientada a resultados.....	66
V.1.5. Gestão de talentos.....	69
V.1.6. Considerações finais .....	69
<b>V.2. Unidades de auditoria interna em instituições federais de ensino superior .....</b>	<b>70</b>
V.2.1. Independência, responsabilidade e autoridade.....	71
V.2.2. Envolvimento do conselho deliberativo .....	72
V.2.3. Existência de política formalizada para o funcionamento da Audin.....	73
V.2.4. Recursos humanos e materiais.....	76
V.2.5. Plano anual de atividades de auditoria interna, gestão de riscos e controles internos.....	77
V.2.6. Assessoramento prestado à alta administração.....	78
V.2.7. Segregação de funções .....	79
V.2.8. Considerações finais .....	79
<b>V.3. Gestão patrimonial imobiliária e canais de comunicação disponibilizados à comunidade acadêmica .....</b>	<b>79</b>
V.3.1. Gestão da manutenção predial.....	80
V.3.2. Registros patrimoniais imobiliários.....	82
V.3.3. Estrutura física de salas de aula e condições dos equipamentos de suporte .....	84
V.3.4. Relacionamento das instituições com a comunidade acadêmica .....	86
V.3.5. Considerações finais .....	89
<b>VI. Conclusão .....</b>	<b>90</b>
<b>VII. Proposta de encaminhamento .....</b>	<b>93</b>
<b>Voto do Ministro-Relator, Bruno Dantas .....</b>	<b>95</b>
<b>Declaração de Voto - Ministro Augusto Nardes.....</b>	<b>107</b>
<b>Declaração de Voto - Ministro Vital do Rêgo .....</b>	<b>109</b>
<b>Acórdão Nº 528/2015 – Tcu – Plenário .....</b>	<b>110</b>
<b>Referências .....</b>	<b>114</b>
<b>Apêndice A – Matriz de planejamento do Fisc Educação 2014 .....</b>	<b>115</b>
<b>Apêndice B – Organograma do Ministério da Educação .....</b>	<b>120</b>
<b>Apêndice C – Processos do TCU relacionados às fiscalizações de orientação centralizada (FOC) .....</b>	<b>121</b>
<b>Anexo .....</b>	<b>123</b>
<b>Unidades fiscalizadas e processos conexos: .....</b>	<b>123</b>



# I. Introdução

## I.1. Escopo do trabalho

O relatório Sistêmico de Fiscalização da Educação (Fisc Educação 2014), elaborado com fundamento no art. 238, I e II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU), oferece ao Congresso Nacional, aos gestores da política educacional e, especialmente, à sociedade brasileira, um panorama sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal na área de educação nos exercícios de 2010 a 2013, os desafios e avanços quanto à melhoria de indicadores educacionais brasileiros, com ênfase nas metas assumidas no novo Plano Nacional de Educação 2014-2024 e no Plano Plurianual 2012-2015, além do especial destaque aos principais problemas de governança encontrados por esta Corte de Contas em programas e instituições recém fiscalizados. As questões analisadas por meio deste levantamento atualizam, ampliam e aprofundam, em alguns temas, o conhecimento obtido anteriormente por meio do Fisc Educação 2013 (TC 028.636/2013-9).

O levantamento, que vai além do perfil eminentemente descritivo, constitui-se também como fonte de conhecimento retrospectivo e prospectivo da área de educação, proporcionando acúmulo de informações que auxiliam na definição da estratégia de controle externo a ser levada a cabo pelo Tribunal, oportunizando a sua atuação em programas e ações que visem à melhoria da qualidade da educação brasileira e dos indicadores educacionais.

A realização desta fiscalização seguiu as orientações contidas nos documentos técnicos Padrões de Levantamento (Portaria Segecex/TCU 15/2011), Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex/TCU 4/2010), Normas de Auditoria do Tribunal (Portaria TCU 280/2010) e Orientações para Fiscalizações de Orientação Centralizada (Portaria Adplan/TCU 2/2010). Tendo em vista o escopo amplo do levantamento, foi elaborada uma matriz de planejamento para sistematizar as informações a serem coletadas e detalhar os procedimentos aplicados durante a execução do trabalho (Apêndice A).

Entre as fontes de informação utilizadas para a elaboração do Fisc Educação 2014, destacam-se:

- a) Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Plano Nacional de Educação (PNE) e Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE);
- b) Sistema de Informações sobre Orçamento Público do Senado Federal (SigaBrasil) e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP);
- c) Dados do Censo Escolar, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad);
- d) Relatórios de gestão do Ministério da Educação (MEC);
- e) Relatórios anuais de contas do Governo da República;
- f) Relatórios de fiscalização do TCU e da Controladoria Geral da União (CGU).

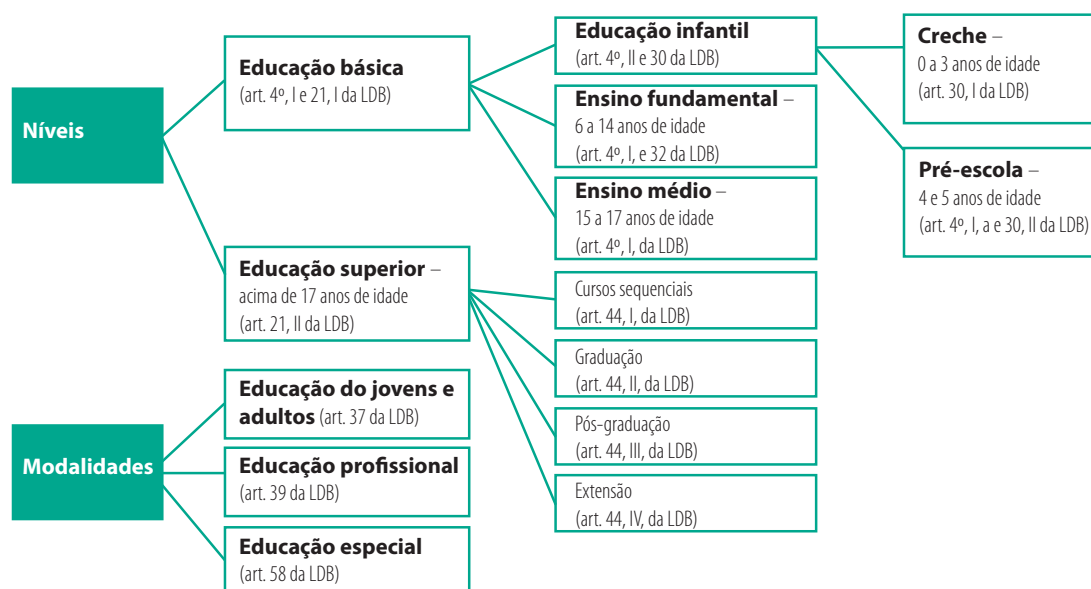
## I.2. Visão geral do tema

### I.2.1. Aspectos legais e organizacionais do ensino no Brasil

A educação, assegurada como direito social pela Constituição Federal (art. 6º), deve visar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205). A Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) imputou à educação um atributo de ação que abrange os processos formativos do indivíduo na família, no trabalho, nas instituições de ensino, nos movimentos e organizações sociais, nas manifestações culturais e na convivência em geral (art. 1º). A educação escolar, de que trata especificamente a LDB, é desenvolvida, predominantemente, por meio do ensino, ministrado em instituições como creches, escolas, colégios, institutos, faculdades e universidades. Entre os princípios constitucionais segundo os quais o ensino será ministrado, destacam-se: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; valorização dos profissionais da educação escolar; e garantia de padrão de qualidade (art. 206, I, V e VII).

No Brasil, a educação escolar foi dividida em dois níveis de ensino: educação básica, formada pela educação infantil (creche e pré-escola), pelo ensino fundamental e pelo ensino médio; e educação superior. Além desses níveis de ensino, há três modalidades de educação: educação de jovens e adultos; educação profissional; e educação especial (Figura 1). O art. 208 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 59/2009, estabelece a educação básica obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade. Vê-se que esse comando legal impôs grandes desafios aos estados, Distrito Federal e municípios, haja vista que, conforme disciplina o art. 211 da Constituição Federal e os art. 10 e 11 da LDB, são esses entes os responsáveis por prover vagas nessa etapa de ensino.

Figura 1 – Estrutura do sistema educacional brasileiro.



Fonte: Constituição Federal e LDB. Elaboração: SecexEducação/TCU.



Apesar da correlação existente entre a idade dos alunos e o nível de ensino, a legislação educacional garante o direito de todo cidadão frequentar a escola em qualquer idade, atribuindo como obrigação do Estado garantir meios para que os jovens e adultos que não tenham frequentado a escola na idade adequada possam acelerar seus estudos e alcançar formação equivalente à educação básica.

As instituições provedoras do ensino classificam-se, por dependência administrativa, em pública (criada ou incorporada, mantida e administrada pelo poder público) e privada (mantida e administrada por pessoa física ou jurídica de direito privado, podendo se enquadrar em particular, comunitária, confessional e filantrópica). A rede pública de ensino tem papel estratégico no cenário educacional brasileiro, tendo em vista que atendia 82,8% dos alunos matriculados na educação básica em 2013, segundo dados do Censo da Educação Básica.

A formulação e coordenação da política nacional de educação é competência da União (LDB, art. 8º, § 1º), que deve articular os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercer as funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Também são atribuições da União, conforme art. 9º da referida lei:

- I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
- III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
- IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
- VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;
- IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

O MEC exerce importante papel na coordenação federativa e no estímulo à colaboração entre os sistemas de ensino, além de desenvolver e financiar programas e ações com o intuito de dar cumprimento às atribuições da União em educação. Integram a estrutura do Ministério as seguintes secretarias: Secretaria de Educação Básica (SEB); Secretaria de Educação Superior (Sesu); Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec); Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi); Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres); e Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase). Na organização e gestão da educação nacional também se destacam os seguintes órgãos e entidades vinculados ao

MEC: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); Conselho Nacional de Educação (CNE); e instituições de ensino mantidas pela União, a exemplo do Colégio Pedro II, dos institutos de educação profissional, científica e tecnológica, e das universidades. A estrutura administrativa do MEC é apresentada no Apêndice B.

No Fisc Educação 2014 foi dado especial destaque à consolidação dos resultados de três auditorias que abordaram aspectos de governança em instituições federais de ensino superior:

- a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas;
- b) organização e atuação das auditorias internas;
- c) condições de salas de aula, serviços oferecidos à comunidade acadêmica, manutenção predial, planos e dispositivos de combate a incêndio e registros contábeis patrimoniais imobiliários.

As conclusões desses trabalhos encontram-se no **Capítulo V**.

### **I.2.2. Macroproblemas da educação no Brasil**

O Brasil, apesar de ter melhorado muito seus indicadores educacionais ao longo dos últimos anos, ainda se encontra bastante aquém dos países mais desenvolvidos, em todos os níveis educacionais. Há desigualdades profundas quando se comparam as oportunidades de acesso e os resultados de alunos ricos e pobres, de brancos e negros e de residentes em áreas urbana e rural. As disparidades de cobertura também são visíveis entre regiões e unidades federativas.

Resultados divulgados pelo Anuário Brasileiro da Educação (2013) destacam que na educação infantil, por exemplo, 44% das crianças do quartil (25%) mais rico da população de 0 a 3 anos estavam em creches em 2012, contra apenas 16,2% das crianças de famílias mais pobres. No ensino fundamental, o percentual de crianças que atingem o mais alto nível de proficiência no Sudeste chega a ser o dobro do verificado na região Norte do país. O nível de proficiência simboliza uma avaliação qualitativa do aprendizado de cada aluno, e é medido a partir de uma escala de resultado obtido na Prova Brasil.

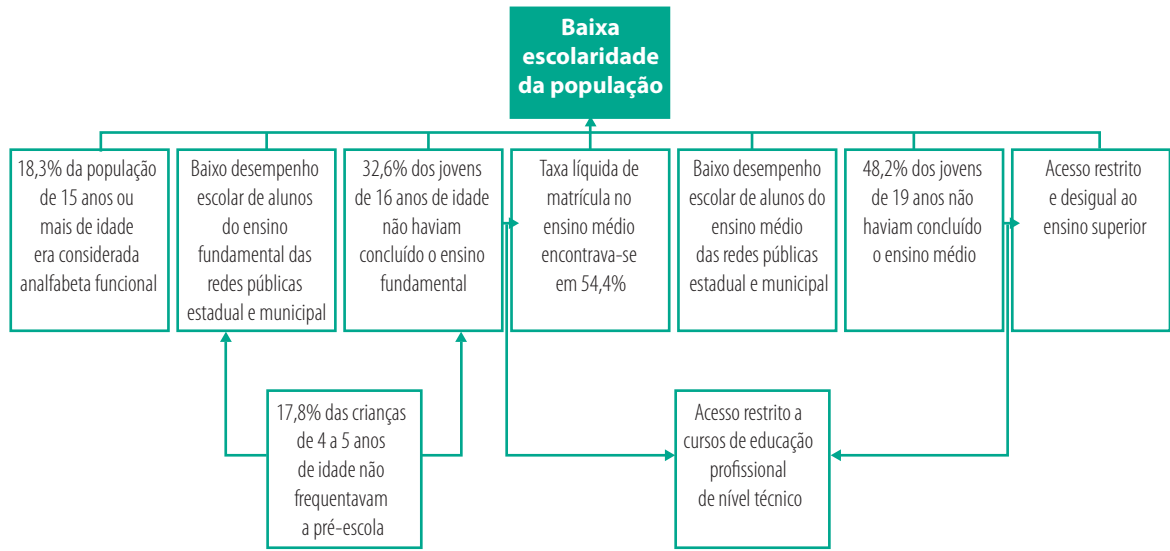
As desigualdades permanecem no ensino médio, com 75% dos jovens de quinze a dezessete anos do quartil mais rico da população matriculados na escola, contra apenas 44,2% do quartil mais pobre que conseguiram chegar a essa etapa na idade adequada. Entre as unidades da federação, a proporção de jovens de dezenove anos que concluiu o ensino médio é maior em São Paulo (68,7%), Distrito Federal (67,5%) e Santa Catarina (62,3%), enquanto Pará e Piauí (35,3%), Alagoas (35,8%) e Maranhão (38,2%) apresentam os piores indicadores. Essa situação acentua as desigualdades de acesso à educação superior: em 2012, havia nove vezes mais jovens de dezoito a 24 anos do primeiro quartil de renda matriculados nesse nível de ensino na comparação com os 25% mais pobres.

Elevar a escolaridade média da população de dezoito a 29 anos é um dos desafios traçados no Plano Nacional de Educação (PNE). Em 2012, segundo dados da Pnad, o percentual de pessoas com no mínimo doze anos de estudo (ensino fundamental e médio) era de 29,4% na população entre dezoito e 24 anos de idade e de somente 4,1% na faixa etária acima de 25 anos. Situação também crítica é o fato de que 63% dos adolescentes de dezesseis anos concluíram o ensino fundamental e menos

da metade (49%) dos jovens de dezenove anos havia concluído o ensino médio. Na zona rural, a população tem cerca de três anos a menos de estudo que a da área urbana. Os jovens e adultos de 18 a 29 anos do quartil mais rico têm, em média, quatro anos a mais de escolaridade em relação aos 25% mais pobres.

Como mostrado na Figura 2, o baixo nível de escolaridade da população brasileira é reflexo de desigualdades socioeconômicas e de problemas associados entre si, como a persistência do analfabetismo funcional na população de quinze anos ou mais de idade e a evasão de alunos no ensino fundamental e no ensino médio.

**Figura 2 – Fatores associados ao problema da baixa escolaridade da população brasileira, segundo índices educacionais apurados para 2012.**



**Fontes:** Pnad/IBGE e Anuário Brasileiro da Educação. Elaboração: SecexEducação/TCU.

A melhoria da qualidade da educação brasileira requer, na prática, associar o acesso e a frequência das pessoas à escola com o efetivo aprendizado pelo aluno. Isso porque, em 2011, o resultado do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) apresentou médias preocupantes para alunos de escolas públicas do 3º ano do ensino médio: em português, a maior parte dos alunos apresentou severas limitações no domínio culto do idioma; e em matemática, deficiências quanto ao domínio, por exemplo, de equações de primeiro grau, que em tese devem ser aprendidas ainda no ensino fundamental. No Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) de 2012, o desempenho dos alunos brasileiros também se apresenta muito baixo: 67% dos estudantes ficaram abaixo da linha básica de proficiência (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014).

O tema Educação vem sendo objeto de fiscalizações periódicas pelo TCU, com trabalhos que verificam deficiências e oportunidades de melhorias na execução de programas de governo, nos instrumentos de governança pública e na prestação de serviços educacionais à população. Dentre esses trabalhos, o Fisc Educação 2014 apresenta, em seu **Capítulo IV**, uma síntese das conclusões de auditorias realizadas nos seguintes programas e temas:

- a) Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância);
- b) Gestão, financiamento e estrutura da rede pública de Ensino Médio;
- c) Formação inicial e continuada de professores;
- d) Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e Programa Universidade para Todos (Prouni);
- e) Rede federal de educação profissional, científica e tecnológica.

No capítulo também são contextualizadas as metas do novo PNE que se encontram relacionadas aos assuntos tratados nas auditorias do Tribunal, bem como são detalhados alguns dos principais gargalos e indicadores sobre a situação de acesso e desempenho na educação infantil, no ensino médio e na educação superior.

O **Capítulo III** enfatiza três importantes planos que norteiam as ações governamentais da educação no país: PNE; Plano Plurianual; e Plano de Ações Articuladas (PAR). Em nível de agenda política de longo prazo, contextualiza-se o marco normativo do novo PNE 2014-2024 (Lei 13.005, de 25/6/2014), as diretrizes e metas, os instrumentos de *accountability* previstos sobre a execução do plano e o comportamento histórico de indicadores relacionados à escolaridade da população, às taxas de escolarização na educação básica e ao acesso à educação superior, inclusive no que tange ao alcance de metas definidas no PNE 2001-2010. Além disso, são apresentadas as conclusões de trabalhos do Tribunal a respeito da relevância, suficiência e validade de indicadores constantes do PPA 2012-2015, e sobre a elaboração e o monitoramento do PAR.

### 1.2.3. Fontes de financiamento da educação

As três principais fontes de receita que financiam a educação no Brasil advêm do salário-educação (contribuição social feita pelas empresas ao governo com valor correspondente a 2,5% da folha de pagamento anual), de impostos próprios da União e dos demais entes federativos, e de transferências constitucionais.

Na média, o crescimento real das despesas da União na Função Educação foi de 64% entre 2009 e 2013, alcançando R\$ 82,3 bilhões de recursos empenhados nesse último exercício, o que corresponde a 92% da dotação autorizada. Gastos com pessoal e encargos sociais representaram 43% das despesas empenhadas (R\$ 35,1 bilhões), em sua maioria, destinados à folha de pagamento das universidades e institutos federais (TCU, 2014, p.130-135).

A Constituição Federal determina que um percentual mínimo da receita resultante de impostos (com as deduções legais previstas), compreendida aquela proveniente de transferências, seja aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino: para estados e municípios, esse valor é de 25%; e para a União, de 18% (art. 212, *caput* e § 1º). Em 2013, a União aplicou R\$ 53,9 bilhões com essa finalidade, o que corresponde a 22,5% da receita líquida de impostos (TCU, 2014, p.168).

Na educação básica, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) é o mais importante mecanismo de financiamento da rede pública de ensino. Constituído em 2007, engloba 27 fundos específicos, um para cada esta-

do e um para o Distrito Federal. Pelo menos 60% dos recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. O governo federal complementa o Fundeb sempre que a arrecadação de determinado estado não for suficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno matriculado na rede pública. Esse valor mínimo é fixado, anualmente, por portaria interministerial do MEC e Ministério da Fazenda. Em 2013, o valor da complementação da União no Fundeb atingiu o montante aproximado de R\$ 10,8 bilhões (TCU, 2014, p.145).

Além disso, com a recente vinculação de receitas petrolíferas ao financiamento da educação pública, motivada pela descoberta de reservatórios na camada denominada de Pré-Sal, somam-se os recursos oriundos do Fundo Social do Pré-Sal (Lei 12.351/2010), que em grande parte é constituído por receitas dos royalties do petróleo (Lei 12.858/2013).

No Fisc Educação 2014, o **Capítulo II** descreve a evolução histórica do gasto público em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e analisa aspectos da execução orçamentária e financeira da Função Educação no Orçamento Geral da União.

## II. Onde estão sendo aplicados os recursos destinados às políticas educacionais

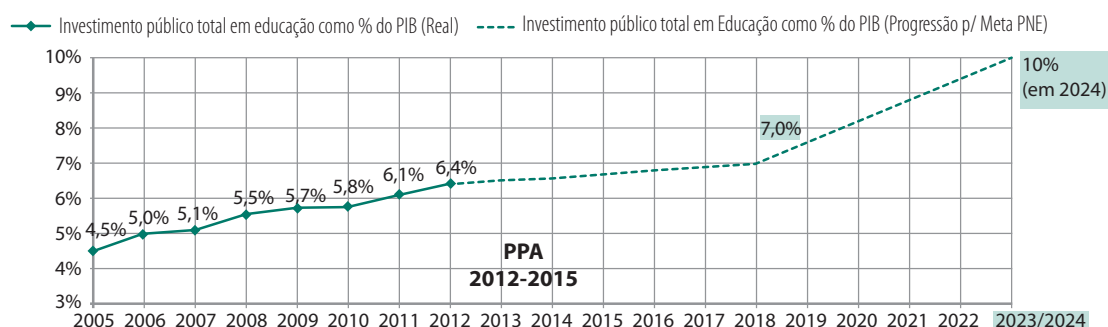
Na condição de lei, prevista na Constituição Federal, o orçamento tem a finalidade de estimar as receitas e fixar as despesas para um exercício financeiro, que, no Brasil, coincide com o ano civil. A classificação funcional da despesa é formada por funções e subfunções e busca responder basicamente à seguinte indagação “em que área de despesa a ação governamental será realizada?”. A Função se traduz como o maior nível de agregação da despesa nas diversas áreas de atuação do setor público, como, por exemplo, educação, cultura, saúde, defesa e desporto e lazer. Além disso, toda ação do governo está estruturada em programas orientados para a realização de objetivos estratégicos definidos para o período do PPA, ou seja, quatro anos. Um programa é classificado como Temático (aquele que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade) ou de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (BRASIL, 2012a). É com base nesses aspectos, que este capítulo se propôs a analisar a execução do orçamento federal em educação.

### II.1. Investimento público em educação como proporção do PIB

Uma das questões relevantes quando se trata do sistema educacional público brasileiro diz respeito à repartição de competência entre as três esferas de governo, bem como seu financiamento, que envolve a cooperação entre os entes federados. O art. 214 da Constituição Federal, com as alterações da redação dada pela Emenda Constitucional 59/2009, dispõe que o PNE deve estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB.

Na última década, os gastos públicos em educação apresentaram relevante crescimento quando comparados com o PIB brasileiro, tanto na esfera federal quanto no somatório dos valores aplicados por estados e municípios. De acordo com informações constantes da Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR), relativas ao exercício de 2013, o gasto total em educação nas três esferas de governo em relação ao PIB saltou de 4,5%, em 2005, para 6,4%, em 2012 (Figura 3).

**Figura 3 – Gasto público em educação nas três esferas de governo em relação ao PIB (%), de 2005 a 2012, e progressão estimada para alcance da meta do PNE em 2019 e 2024.**

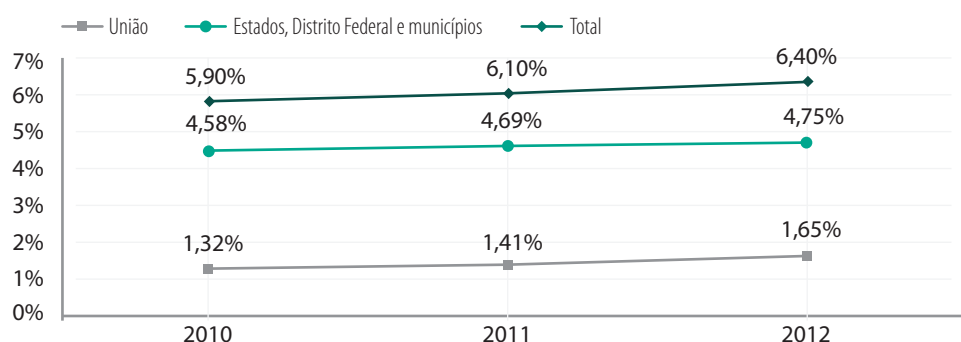


Fonte: PCPR de 2013; PNE 2014-2024. Elaboração: SecexEducação/TCU.

A expectativa é a de que, nos próximos dez anos, o gasto público em educação continue crescendo nas três esferas de governo, tanto em valores reais quanto em relação ao PIB. A aprovação da Emenda Constitucional 59/2009 e da Lei 13.005/2014, que instituiu o PNE para o decênio 2014-2024, resultaram na fixação de meta prevendo ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência do PNE e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

Considerando os números oficiais de investimento em educação em relação ao PIB e tomando-se em conta o volume de recursos aplicados oriundos do orçamento do governo federal, estimaram-se os percentuais de recursos alocados à educação resultantes de receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Figura 4).

**Figura 4 – Gasto público em educação em relação ao PIB (%), União e demais entes federativos, de 2010 a 2012.**



Fonte: PCPR de 2013; Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.

A participação relativa da União no financiamento da educação aumentou 25,8% entre 2010 e 2012, o que pode ser explicado, entre outros possíveis fatores, porque a despesa autorizada pelo governo federal para a educação teve incremento real de 42%, passando de R\$ 63,3 bilhões para R\$ 89,8 bilhões. Em que pese não estar definido quanto da meta de 10% do PIB a ser aplicado em educação em 2024 deve ser financiado pelo governo federal, é provável que continue havendo incremento na participação do governo central no financiamento da área como um todo.

Uma das primeiras ações no sentido de prover a educação de mais recursos financeiros nos próximos anos foi a vinculação de receitas promovida pela Lei 12.858/2013, segundo a qual a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios aplicarão os recursos provenientes dos royalties do Pré-Sal no montante de 75% na área de educação e de 25% na área de saúde. Conforme dados extraídos do Sistema SigaBrasil, atualizados até 9/12/2014, foram arrecadados R\$ 1,4 bilhão de royalties do Pré-sal em 2014 (fonte 108 – Fundo Social – Parcela destinada à Educação Pública e Saúde), utilizados no pagamento de despesas relacionadas a: bolsas de apoio à educação básica; complementação do Fundeb; implantação de escolas para educação infantil; implantação e adequação de estruturas esportivas escolares; e apoio à capacitação e formação inicial e continuada de professores da educação básica. Não se sabe ainda o quanto essa nova fonte de recursos representará em valores absolutos nos próximos exercícios, nem quando os entes federados poderão contar com valores materialmente

relevantes que possibilitem aumentar as receitas em patamar necessário ao alcance progressivo da meta de gastos em educação em relação ao PIB preconizada no PNE.

## II.2. Orçamento do governo federal para educação

A Tabela 1 apresenta os valores empenhados nas 28 funções adotadas no Orçamento Geral da União (OGU), nos anos de 2012 e 2013, em ordem decrescente de valores agregados para o último exercício, no qual a educação apresentava o quarto maior volume de despesas empenhadas, com incremento real de 7% no biênio analisado.

**Tabela 1 – Despesa empenhada por função de governo, em 2012 e 2013 (valores atualizados).**

<b>Função</b>	<b>2012 (R\$ milhões)</b>	<b>2013 (R\$ milhões)</b>	<b>Variação da despesa 2013/2012</b>
28 – Encargos Especiais	1.064.428	987.582	-7,2%
09 – Previdência Social	423.723	446.135	5,3%
10 – Saúde	84.641	85.304	0,8%
12 – Educação	76.865	82.252	7,0%
11 – Trabalho	45.015	66.150	47,0%
08 – Assistência Social	59.981	64.647	7,8%
05 – Defesa Nacional	39.162	37.796	-3,5%
02 – Judiciária	25.822	25.741	-0,3%
04 – Administração	23.459	21.966	-6,4%
26 – Transporte	23.739	20.903	-11,9%
20 – Agricultura	17.448	20.492	17,4%
19 – Ciência e Tecnologia	8.272	10.740	29,8%
06 – Segurança Pública	9.158	9.109	-0,5%
21 – Organização Agrária	6.181	7.559	22,3%
18 – Gestão Ambiental	5.857	6.595	12,6%
01 – Legislativa	6.412	6.580	2,6%
23 – Comércio e Serviços	4.195	4.995	19,0%
15 – Urbanismo	5.001	4.832	-3,4%
03 – Essencial à Justiça	4.257	4.648	9,2%
17 – Saneamento	2.811	2.953	5,1%
13 – Cultura	2.017	2.408	19,4%
27 – Desporto e Lazer	1.332	2.314	74,0%
07 – Relações Exteriores	2.451	2.258	-7,9%
22 – Indústria	2.303	2.241	-2,7%



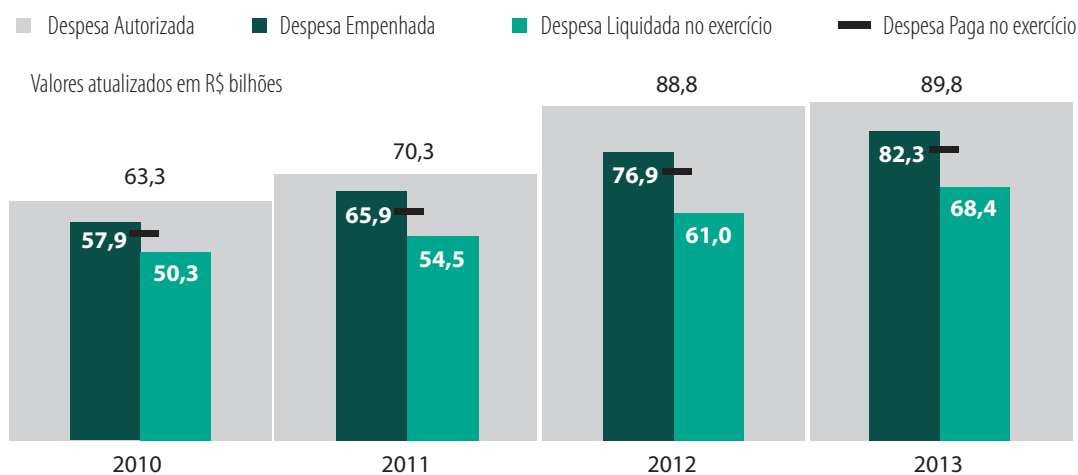
Função	2012 (R\$ milhões)	2013 (R\$ milhões)	Variação da despesa 2013/2012
14 – Direitos da Cidadania	1.409	1.533	8,8%
24 – Comunicações	1.161	1.434	23,5%
25 – Energia	843	1.027	-21,9%
16 – Habitação	599	207	-65,5%
<b>Total</b>	<b>1.948.542</b>	<b>1.930.403</b>	<b>-0,9</b>

Fonte: Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.  
Nota: Valores de 2012 atualizados pelo IPCA até dezembro de 2013.

Esses dados sinalizam a possibilidade de que os gastos com educação venham a superar aqueles alocados à saúde, o que pode vir a se confirmar em 2014. Os valores para educação autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2014, e nas suas alterações posteriores, alcançou o montante de R\$ 101,7 bilhões até 8/12/2014, enquanto que para saúde foram autorizados R\$ 100,0 bilhões. Para 2015, o Projeto da LOA enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional prevê dotação de R\$ 103,0 bilhões para a Função Educação (Quadro 6.A, Volume 1, PLOA 2015).

Os orçamentos anuais do governo federal apresentaram incremento real da dotação autorizada para a educação entre 2010 e 2013, refletindo na despesa empenhada (de R\$ 57,9 bilhões para R\$ 82,3 bilhões), liquidada (de R\$ 50,3 bilhões para R\$ 68,4 bilhões) e paga (de R\$ 54,6 bilhões para 76,8 bilhões). A Figura 5 apresenta o resumo desses valores.

**Figura 5 – Execução orçamentária e financeira da Função Educação, de 2010 a 2013.**



Fonte: Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.  
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até 2013.

A não liquidação da totalidade dos recursos empenhados dentro do próprio exercício financeiro gerou acúmulo do volume de restos a pagar. Em razão disso, o volume de recursos anualmente pagos é maior que o total relativo à liquidação de despesas.

## II.3. Execução orçamentária e financeira por programa

A Lei 12.593/2012, que trata do PPA da União para o quadriênio 2012-2015, reuniu os gastos em educação em três programas temáticos: Programa 2030 – Educação Básica; Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica; e Programa 2032 – Educação Superior: Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Esses programas temáticos substituíram os denominados programas finalísticos do PPA 2008-2011.

Além disso, as atividades de apoio foram reunidas no Programa 2109 – Gestão e Manutenção do MEC, classificado como programa de gestão, manutenção e serviços ao estado. Esse programa engloba despesas relacionadas ao pagamento de pessoal ativo da União, incluindo contribuições para o regime de previdências dos servidores públicos federais e previdência privada, auxílio alimentação, assistência médica e odontológica, auxílio pré-escolar, dentre outros.

O PPA 2008-2011 contava com dez programas diretamente relacionados à educação: 1060 – Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos; 1061 – Brasil Escolarizado; 1062 – Desenvolvimento da Educação Profissional; 1067 – Gestão da Política de Educação; 1073 – Brasil Universitário; 1374 – Desenvolvimento da Educação Especial; 1377 – Educação para a Diversidade e Cidadania; 1448 – Qualidade na Escola; 1449 – Estatísticas e Avaliações Educacionais; e 8034 – Programa Nacional de Inclusão de Jovens e Adultos (ProJovem).

A inclusão da despesa de pessoal no programa de apoio 2109 – Gestão e Manutenção do MEC prejudicou a comparação histórica dos valores dispendidos na Educação Básica, na Educação Profissional e Tecnológica e no Ensino Superior. Para equalizar essa situação, foi realizada, no âmbito deste relatório, a distribuição dos recursos alocados na ação orçamentária 20TP – Pagamento de Pessoal Ativo da União nos três programas temáticos citados, de acordo com a natureza da instituição que realizaram o gasto. Além disso, para manter a coerência com o novo PPA, todas as despesas com pagamento de contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais (ação orçamentária 09HB) foram consideradas como despesa de gestão e manutenção do MEC.

Com essas adequações, observa-se que, dos recursos empenhados pelo governo federal no período analisado, aproximadamente 43% foram destinados ao Ensino Superior, 38% à Educação Básica, 10% ao Ensino Profissional e Tecnológico e 9% às ações de gestão e manutenção do MEC.

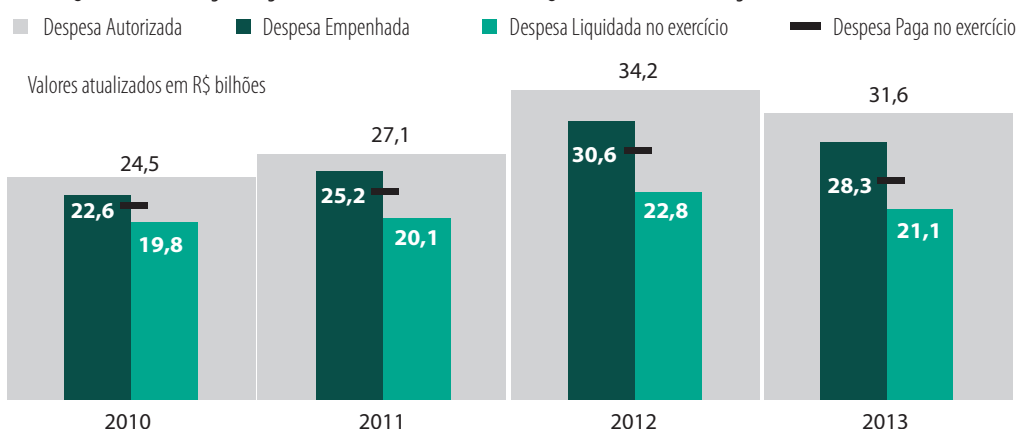
### II.3.1. Educação básica

A Educação Básica é financiada e gerida, primordialmente, por estados, Distrito Federal e municípios, cabendo à União, dentre outras atividades, cooperar para o seu financiamento. Para analisar quanto do gasto do governo federal foi destinado à educação básica, foram agrupados os programas do PPA 2008-2011 cujos temas estão incorporados no Programa 2030 – Educação Básica, do PPA 2012-2015.

A Figura 6 apresenta os valores do orçamento federal destinados à educação básica no período de 2010 a 2013, podendo ser observado aumento real do montante de recursos empenhados, com

exceção do último exercício, além de aumento do volume de restos a pagar (despesa empenhada menos despesa liquidada).

**Figura 6 – Execução orçamentária e financeira do Programa 2030 – Educação Básica, de 2010 a 2013.**

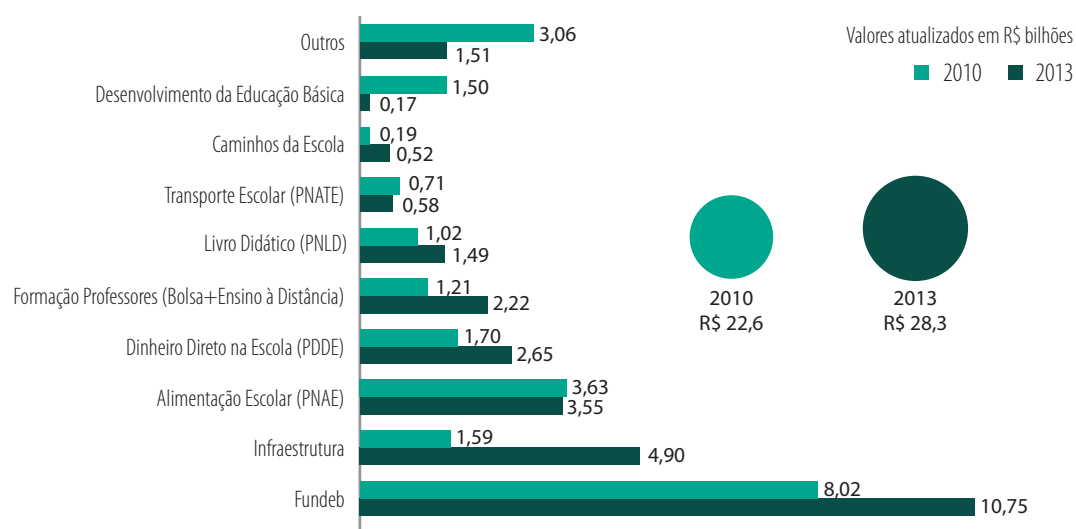


**Fonte:** Sistema Siga Brasil. **Elaboração:** SecexEducação/TCU.

**Nota:** Valores atualizados pelo IPCA até 2013. Inclui despesas com pagamento de pessoal ativo.

A distribuição dos recursos empenhados por ação orçamentária é mostrada na Figura 7. Os destaques ficam por conta dos valores transferidos a título de complementação do Fundeb e das transferências voluntárias destinadas a investimentos em infraestrutura. Além de apresentarem incremento no período analisado de 34% e 220%, respectivamente, essas duas ações correspondem a aproximadamente 55% dos recursos federais destinados à educação básica em 2013.

**Figura 7 – Despesa empenhada no Programa 2030 – Educação Básica, por ação orçamentária, de 2010 a 2013.**



**Fonte:** Sistema Siga Brasil. **Elaboração:** SecexEducação/TCU.

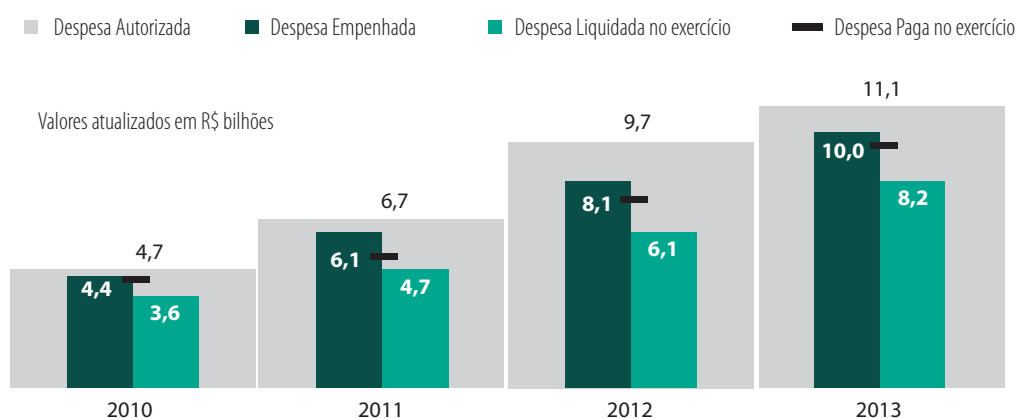
**Nota:** Valores atualizados pelo IPCA até 2013.

As transferências de recursos financeiros aos municípios concentraram-se na construção de creches e de pré-escolas, tendo em vista a Meta 1 do PNE: aumentar a cobertura da população de 0 a 3 anos de idade que frequenta a educação infantil (de 23,5%, em 2012, para 50%, até 2024); e universalizar o acesso ao ensino de 4 e 5 anos de idade, até 2016. Segundo dados do Relatório de Monitoramento do PPA, até junho de 2014, o governo federal apoiou a construção de 6.208 creches e pré-escolas por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), sendo a meta final do PPA, em 2015, o apoio à construção de 7.000 creches e pré-escolas.

### II.3.2. Educação profissional e tecnológica

Os recursos destinados pelo governo federal à educação profissional e tecnológica mais que dobraram entre 2010 e 2013 (em termos reais), passando de R\$ 4,4 bilhões para R\$ 10 bilhões (Figura 8). Esses valores representaram 10% dos recursos federais despendidos com educação nesse período. Destaca-se o aumento do volume de restos a pagar ao longo dos anos (diferença entre despesa empenhada e liquidada), devido à dificuldade do governo federal de finalizar os gastos com investimento nos exercícios em que são empenhados.

**Figura 8 – Execução orçamentária e financeira do Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica, de 2010 a 2013.**



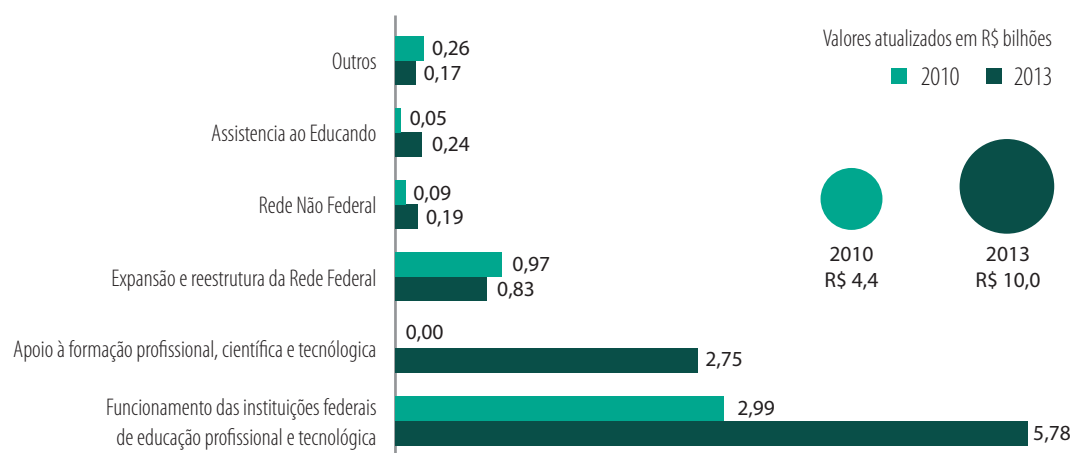
**Fonte:** Sistema Siga Brasil. **Elaboração:** SecexEducação/TCU.

**Nota:** Valores atualizados pelo IPCA até 2013. Inclui despesas com pagamento de pessoal ativo.

A distribuição dos recursos empenhados por ação orçamentária é mostrada na Figura 9. Aspecto relevante desse programa temático diz respeito à alocação de recursos à expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que, segundo consta do Relatório de Monitoramento do PPA, possuía 354 unidades, em 2010, e chegou a 470, em 2013.

Além disso, a ação Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica, que financia a concessão de bolsas para a formação de estudantes do ensino médio público propedêutico e de cursos de formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante, bem como de trabalhadores beneficiários dos programas federais de transferência de renda, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), atingiu o montante de R\$ 2,75 bilhões em 2013, sendo inexistente até o orçamento de 2010.

**Figura 9 – Despesa empenhada no Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica, por ação orçamentária, de 2010 a 2013.**



**Fonte:** Sistema Siga Brasil. **Elaboração:** SecexEducação/TCU.

**Nota:** Valores atualizados pelo IPCA até 2013. Inclui despesas com pagamento de pessoal ativo.

Cabe destacar também o incremento substancial das ações destinadas ao funcionamento das instituições federais de educação profissional e tecnológica, que passou de R\$ 2,9 bilhões, em 2010, para R\$ 5,7 bilhões, em 2013. Somente o pagamento de pessoal ativo dessas instituições superou a casa dos R\$ 4 bilhões no exercício de 2013, configurando-se como o principal item de despesa dessa modalidade de ensino no âmbito federal. Com base nos dados dos censos da educação superior de 2010 e 2013, observa-se que o número de professores lotados nos institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia aumentou de 8.293 para 12.792.

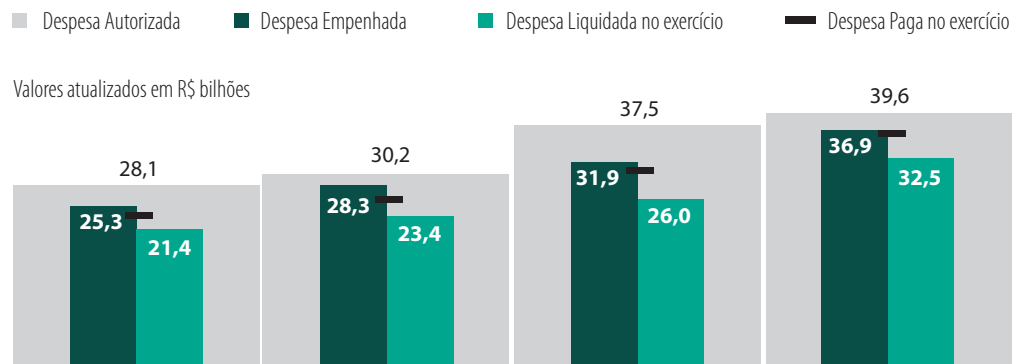
De acordo com a Meta 11 do PNE, devem ser triplicadas, até 2024, as matrículas da educação profissional e técnica de nível médio, assegurando a oferta de pelo menos 50% da expansão no segmento público. Consoante dados do Relatório de Monitoramento do PPA, essas matrículas devem sair de um patamar de 1,4 milhão (em 2012) para 4,3 milhões (em 2024), sendo que 1,4 milhão de novas matrículas devem ocorrer na rede pública de ensino. Além disso, a Meta 6 do PNE prevê que 25% das matrículas do ensino médio, até 2024, sejam em período integral. Nesse sentido, a Rede Federal poderá vir a ter relevante papel na oferta de vagas para que esses alunos frequentem seus cursos profissionais concomitantes ao ensino médio.

### II.3.3. Educação superior – graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão

O ensino superior – que inclui graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão – consumiu 43% dos recursos financeiros do governo federal destinados à educação de 2010 a 2013, sendo o programa temático que apresentou maior incremento, em valores absolutos, nesse período.

A Figura 10 apresenta o montante da dotação orçamentária autorizada, empenhada, liquidada e paga pelo governo federal, entre os exercícios 2010 e 2013, destinadas ao financiamento do ensino superior. O volume de recursos empenhados apresentou um aumento gradativo ao longo dos anos, com o de 2013 sendo 45% superior ao de 2010.

**Figura 10 – Execução orçamentária e financeira do Programa 2032 – Educação Superior, de 2010 a 2013.**



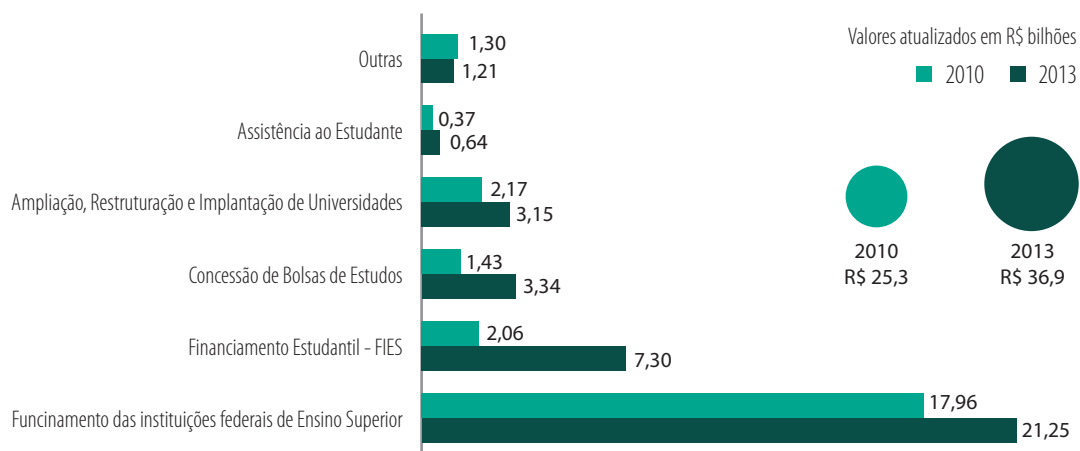
**Fonte:** Sistema Siga Brasil. **Elaboração:** SecexEducação/TCU.  
**Nota:** Valores atualizados pelo IPCA até 2013.

Esse período marcou a ampliação do número de universidades federais de 59 para 63, com a criação da Universidade Federal do Cariri, da Universidade Federal do Oeste da Bahia, da Universidade Federal do Sul da Bahia e da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Além disso, houve a elevação do número de *campi* da Rede Federal de Ensino Superior de 274 para 304.

Essas ações inserem-se no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), criado em 2007, que tem como objetivos: aumentar o número de vagas nas universidades públicas; ampliar ou abrir cursos noturnos; melhorar a relação de alunos por professor; elevar a taxa de conclusão nas graduações presenciais; reduzir o custo por aluno; flexibilizar currículos; e combater a evasão. Na Figura 11 pode ser observado o volume de recursos gastos com ampliação, reestruturação e implantação da Rede Federal de Ensino Superior.

Outra iniciativa governamental que vem ganhando relevância nos últimos anos no ensino superior é o Programa de Financiamento Estudantil (Fies), que financia, com juros subsidiados, a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. O volume de recursos liberados em 2013 foi, em termos reais, 250% superior àqueles disponibilizados em 2010.

**Figura 11 – Despesa empenhada no Programa 2032 – Educação Superior, por ação orçamentária, de 2010 a 2013.**



**Fonte:** Sistema Siga Brasil. **Elaboração:** SecexEducação/TCU.  
**Nota:** Valores atualizados pelo IPCA até 2013.

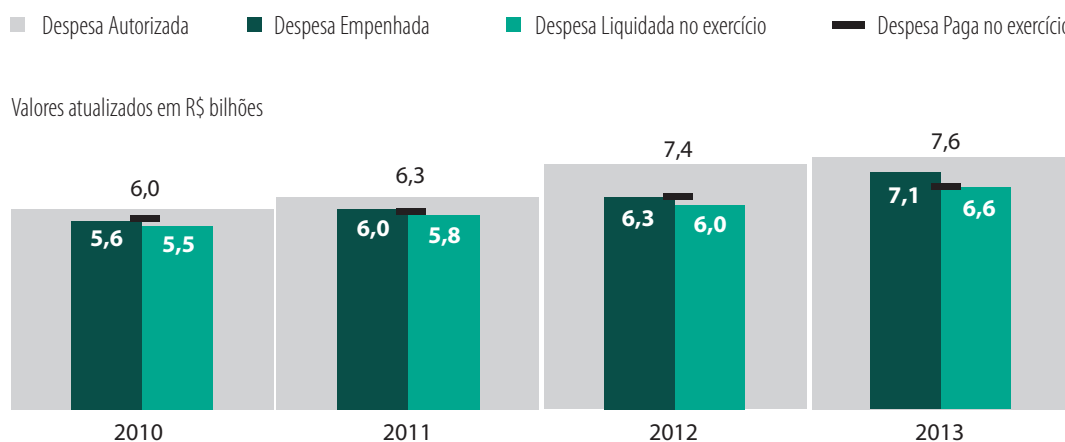
Os dados da Figura 11 demonstram que o funcionamento das instituições federais de ensino superior é o item que apresenta maior alocação de recursos federais, devido, principalmente, ao pagamento de pessoal ativo lotado nas universidades públicas federais. De acordo com dados dos censos da educação superior dos exercícios de 2010 e 2013, o número de professores lotados nas universidades públicas federais saltou de 74.059 para 81.624.

O cumprimento da Meta 12 do PNE representará um impacto relevante nos gastos federais com ensino superior nos próximos anos, uma vez que prevê a elevação das taxas bruta e líquida de matrículas do ensino superior para 50% e 33%, respectivamente. A taxa bruta de matrículas, que representa o percentual de matrículas no ensino superior em relação à população de 18 a 24 anos, era de 30,2% em 2012. Enquanto isso, naquele exercício, a taxa líquida de matrículas, que representa o percentual de pessoas entre 18 e 24 anos matriculadas no ensino superior em relação à população nessa idade, era de 15,4%.

### II.3.4. Gestão e manutenção do MEC

O PPA 2012-2015 previu a existência de programas de gestão e manutenção e serviços ao Estado, dentre os quais o Programa 2109, gerenciado pelo MEC. Nesse programa foram alocadas as despesas que não caracterizam diretamente gasto nos programas temáticos, além dos gastos com pagamento de pessoal ativo e da contribuição da União para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais (Figura 12).

**Figura 12 – Execução orçamentária e financeira do Programa 2109 – Gestão e Manutenção do MEC, de 2010 a 2013.**



Fonte: Sistema Siga Brasil. Elaboração: SecexEducação/TCU.  
Nota: Valores atualizados pelo IPCA até 2013.

Tendo em vista que o pagamento de pessoal ativo representa o principal item de despesa dos programas temáticos 2031 – Educação Profissional e Tecnológica e 2032 – Educação Superior, realizou-se a distribuição dessas despesas nos referidos programas de acordo com a lotação dos servidores (escolas federais de educação básica, universidades e hospitais universitários, ou instituições federais de educação profissional e tecnológica), de modo a possibilitar melhor comparação com os gastos alocados aos três programas temáticos. Mantendo-se as demais despesas no Programa Gestão e Manutenção do MEC, observa-se, mesmo assim, aumento de 27% de recursos empenhados, em termos reais, no período analisado.



### III. Como está o monitoramento e a avaliação das políticas educacionais

Em âmbito federal, a educação tem sido tema de planos que definem diretrizes, objetivos e metas setoriais, a exemplo do Plano Nacional de Educação (PNE) (exigência do art. 214 da Constituição Federal), do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do Plano de Ações Articuladas (Decreto 6.094/2007) e dos planos plurianuais. À exceção do PNE e do PPA, o termo “plano” deve ser compreendido de modo distinto para os demais instrumentos citados, haja vista que, na essência, assumem-se como conjunto de ações ou pactuações na área da educação pública. Ao longo deste capítulo, são apresentadas as diretrizes da política pública de educação para o período de 2014 a 2024, com a caracterização dos principais indicadores educacionais e mecanismos utilizados no seu monitoramento e avaliação, bem como sumarizados os resultados de fiscalizações realizadas pelo Tribunal que analisaram os indicadores do PPA 2012-2015 e o processo de gestão do PDE, com ênfase na elaboração e acompanhamento do PAR.

#### III.1. Marco normativo do novo Plano Nacional de Educação

Por ser exigência tanto da Constituição Federal de 1988 (art. 214) como da LDB (art. 87, § 1º), foi instituído o PNE 2001-2010 (Lei 10.172/2001), que, em síntese, apresentava como objetivos:

- a) elevação global do nível de escolaridade da população;
- b) melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- c) redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e
- d) democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, com a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Em 2010, o Poder Executivo Federal apresentou o Projeto de Lei 8035/2010, com o objetivo de aprovar o novo Plano Nacional de Educação, que vigoraria de 2011 a 2020. Contudo, a conclusão de sua tramitação só ocorreu no exercício de 2014, com a promulgação da Lei 13.005, que vigorará até 2024.

O PNE apresenta conjunto de vinte metas referentes às diversas modalidades e níveis de educação, baseadas em dez diretrizes que englobam, dentre outros, questões relativas a(o): erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade da educação; superação das desigualdades educacionais; formação para o trabalho e a cidadania; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB; e valorização dos profissionais da educação. Para cada meta foi estabelecido um conjunto de estratégias a serem adotadas pelos diversos atores envolvidos na execução do plano.

Com relação à cobertura na educação infantil (creche e pré-escola), o plano pressupõe aumento gradativo da porcentagem de crianças de zero a três anos matriculadas, de forma a que metade da



população nessa idade esteja frequentando creches em 2024. Esse indicador era de 21,2% em 2013. Com relação às crianças de quatro e cinco anos, o plano prevê a universalização no atendimento já no exercício de 2016. O indicador apurado em 2013 foi de 81,4%. A educação infantil foi tema de auditorias recentes do TCU, cujas conclusões e oportunidades de melhoria identificadas na operacionalização do Programa Proinfância encontram-se na seção IV.1 deste relatório.

Para crianças e adolescentes de seis a quatorze anos, idade prevista para cursar o ensino fundamental, o plano prevê metas de cobertura e de qualidade. Com relação ao primeiro aspecto, está previsto, para 2024, a universalização do acesso à escola à população nessa faixa etária (taxa bruta de matrículas) e que pelo menos 95% dos estudantes com catorze anos tenham concluído essa etapa na idade correta. Em 2013, foi apurado que 98,4% da população nessa faixa etária estava frequentando a escola.

O indicador adotado no PNE para medir a qualidade do ensino é o Ideb, com metas apuradas a cada dois anos. Para os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º), o plano prevê índices nacionais que variam de 5,2 (2015) a 6,0 (2021). O índice apurado em 2013 foi de 4,9. Para os anos finais (6º ao 9º), foram fixadas metas nacionais que variam de 4,7 (2015) a 5,5 (2021). O valor apurado em 2013 foi de 4,4.

Para os estudantes de 15 a 17 anos, que devem cursar o ensino médio nessa faixa etária, o plano prevê meta de universalização de acesso à educação até 2016, além de estabelecer que 85% dos estudantes com até dezessete anos tenham concluído o ensino médio, até 2024. A taxa de atendimento, apurada em 2013, foi de 84,3% e a taxa líquida de matrículas, apurada em 2012, foi de 54%. O Ideb nacional previsto para o ensino médio deve variar de 4,3 (2015) a 5,2 (2021), sendo o último valor apurado de 3,9 (2013). Está previsto, ainda, que 25% das matrículas na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) no ensino médio sejam integradas à educação profissional. Análise mais detalhada sobre os indicadores do ensino médio e apresentação das conclusões da auditoria coordenada realizada pelo TCU e por 28 tribunais de contas brasileiros no tema encontra-se na seção IV.2 deste relatório.

O PNE também estabelece metas relativas à alfabetização e ao analfabetismo. No primeiro aspecto, o plano indica que todas as crianças devem ser alfabetizadas, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental, o que inclui aprendizagem adequada em leitura, escrita e matemática. Quanto ao segundo aspecto, o plano prevê a elevação da taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais de idade para 93,5%, até 2015. Além disso, estipula como meta a erradicação do analfabetismo absoluto e a redução, em 50%, da taxa de analfabetismo funcional, até 2024.

Há também outras metas relativas à educação básica, tais como a oferta de educação em tempo integral e a formação e valorização dos professores. O plano prevê que deve ser ofertada educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica. Para 2015, há meta de criação da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, a fim de que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. Além disso, há previsão de que 50% dos professores da educação básica possuam formação em nível de pós-graduação até 2024.

Com relação à valorização dos professores, o plano requer aprovação, em até dois anos, de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal. Destaca-se também a meta de equiparação do rendimento médio dos professores da educação básica ao rendimento médio dos demais profissionais com a mesma escolaridade, a ser alcançada em 2024.

Para o ensino superior, o plano prevê metas de aumento de acesso, de aumento de número de matrículas em cursos de educação profissional e tecnológica e de incremento na titulação de professores com curso de pós-graduação *strictu sensu* (mestrado e doutorado). A idade esperada para que estudantes curssem o ensino superior é dos 18 aos 24 anos. A meta é que, até 2024, pelo menos um terço da população nessa faixa etária esteja matriculada em curso de nível superior (taxa líquida). O plano prevê, ainda, que 40% das novas vagas criadas no ensino superior sejam providas pela rede pública.

Para a educação profissional e tecnológica, a meta é triplicar, em dez anos, o número de matrículas, sendo que metade dessas novas vagas devem ser providas pela rede pública. Nota-se, portanto, um grande desafio imposto à rede pública no alcance das metas do plano. Na seção IV.3 do relatório são apresentados os achados de auditoria do TCU que abordou questões relacionadas à evasão, interação com o setor produtivo e suporte às ações educacionais no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Quanto à titulação de professores da educação superior, o PNE prevê a elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação de 60 mil mestres e 25 mil doutores até 2024. As instituições de ensino superior, principalmente as privadas, terão de aumentar o número de professores com níveis de formação, fazendo com que pelo menos 75% dos docentes possuam mestrado ou doutorado.

Com todas essas medidas, o PNE prevê tornar mais equânimes os indicadores de acesso e de permanência ao ensino no Brasil, de modo que, no final de sua vigência, alcance a escolaridade média de doze anos de estudo para os seguintes segmentos da população brasileira: população de 18 a 29 anos residente no campo; extrato dos 25% mais pobres da população; e população de regiões de menor escolaridade. Além disso, tem-se como meta igualar a escolaridade média entre negros e não negros.

Para alcançar essas metas, o PNE prevê o aumento gradual do valor gasto em educação pela União e por estados, Distrito Federal e municípios, de forma a alcançar 10% do PIB até 2024. Uma breve caracterização do investimento público em educação como proporção do PIB encontra-se na seção II.1 deste relatório.

A Lei do PNE, em seu art. 5º, estabelece que a execução do plano e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas realizadas pelo MEC, pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Fórum Nacional de Educação. A cada dois anos o Inep publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional. A Tabela 2 descreve as fontes, os responsáveis e a periodicidade de cálculo das metas do PNE.

**Tabela 2 – Fontes, responsáveis e periodicidade dos indicadores do PNE.**

Fonte	Responsável	Periodicidade
Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad)	IBGE	Anual
Censo da Educação Básica	Inep	Anual
Censo da Educação Superior		Anual
Avaliação Nacional da Alfabetização		Anual
Índice de desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)		Bianual
Coleta Capes	Capes	Anual
Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)	FNDE	Anual

**Elaboração:** SecexEducação/TCU.

## III.2. Relevância, suficiência e validade dos indicadores do PPA

Em regra, as metas do PPA 2012-2015 fazem remissão às metas do PNE, lógica essa criticada no Fisc Educação 2013. Por terem diferentes ciclos de vida, torna-se muito difícil reduzir a termo os valores das metas de um para o outro. Além disso, algumas metas eram meramente qualitativas, de difícil constatação ou de muito fácil atingimento, enquanto outras não tinham precisão, pois apenas declaravam “elevar”, “ampliar”, “ampliar progressivamente”, sem que se pudesse delas extrair compromissos a alcançar em 2015.

Ao apreciar o Fisc Educação 2013, o Tribunal exarou o Acórdão 1089/2014-TCU-Plenário e recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação que “ao realizarem revisão anual do PPA, (...) revisem os indicadores e metas estipuladas para os Programas 2030, 2031 e 2032” (item 9.1). À época da finalização deste levantamento, não foram constatados ajustes no PPA que atendessem a recomendação do TCU, motivo pelo qual o item 9.1 do Acórdão 1089/2014-TCU-Plenário encontrava-se como não implementado.

Tendo em vista que indicadores e metas do PPA servem para evidenciar as realizações do governo, a relação entre bens e serviços públicos e os custos incorridos para financiar sua produção e prestação, esse tema foi revisitado no Fisc Educação 2014, com uma nova abordagem. Neste relatório são apresentados os resultados de trabalho feito pelo TCU em que se aferiu a relevância (acessibilidade e tempestividade), a suficiência (representatividade e praticidade) e a validade dos indicadores constantes do PPA 2012-2015, bem como a confiabilidade da informação relacionada à consecução das metas programadas. Em relação à Função Educação, foram selecionados três programas temáticos para a análise de indicadores: 2030 – Educação Básica; 2031- Educação Profissional e Tecnológica; e 2032 – Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Os principais critérios da seleção foram a relevância e a materialidade do programa e dos seus objetivos.

### III.2.1. Educação Básica (Programa 2030)

O Programa 2030 – Educação Básica contava com 24 indicadores de desempenho em 2013, dos quais: dezenove são coletados a partir da Pnad; um extraído do Censo Escolar da Educação Básica (Educacenso); três são resultantes da conjunção de dados do Educacenso com os resultados da

Prova Brasil e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); e um obtido a partir do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Para fins de análise, o Tribunal analisou onze indicadores diretamente relacionados à aferição do alcance das metas do objetivo selecionado, bem como aqueles considerados mais relevantes para o monitoramento dos resultados pretendidos pelo programa (Tabela 3). O cálculo dos indicadores da educação básica é realizado pelo Inep, por meio da Diretoria de Estatísticas Educacionais, estando os microdados da pesquisa, a metodologia da coleta dos dados e os resultados obtidos disponibilizados no sítio da instituição na internet.

**Tabela 3 – Indicadores do Programa 2030 – Educação Básica selecionados para análise de relevância, suficiência e validade.**

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de referência no PPA		Evolução do indicador		Variação % (c) = (b/a) - 1
			Ano base	Índice (a)	Ano base	Índice (b)	
Taxa analfabetismo da população de 15 anos ou mais	Percentual	Pnad	2009	9,7	2013	8,5	-12,4%
Taxa de frequência à escola/creche da população de 0 a 3 anos	Percentual	Pnad	2009	18,4	2012	21,2	15,2%
Taxa de frequência à escola da população de 4 e 5 anos	Percentual	Pnad	2009	74,8	2013	78,2	4,5%
Taxa de frequência à escola da população de 6 a 14 anos	Percentual	Pnad	2009	97,6	2013	98,2	0,6%
Taxa de frequência à escola da população de 15 a 17 anos	Percentual	Pnad	2009	85,2	2013	84,3	6,1%
Escolaridade média da população de 18 a 24 anos	Ano	Pnad	2009	9,4	2012	9,6	2,1%
Escolaridade média da população negra de 18 a 24 anos	Percentual	Pnad	2009	8,6	2012	9,0	4,7%
Taxa de inclusão de alunos de 4 a 17 anos público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular	Percentual	Educacenso	2010	77	2012	84,3	9,5%
Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental	Unidade	Educacenso e Prova Brasil	2009	4,6	2013	5,56	20,9%

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de referência no PPA		Evolução do indicador		Variação % (c) = (b/a) - 1
			Ano base	Índice (a)	Ano base	Índice (b)	
Ideb dos anos finais do ensino fundamental	Unidade	Educacenso e Prova Brasil	2009	4,0	2013	4,96	24%
Ideb do ensino médio	Unidade	Educacenso e Prova Brasil	2009	3,6	2013	4,44	23,3%

**Elaboração:** SecexEducação/TCU. Dados atualizados em 22/12/2014.

O Tribunal constatou que os indicadores obtidos a partir da Pnad são acessíveis e tempestivos, possuem representatividade e praticidade e têm confiabilidade. Por se tratar de dados coletados por uma entidade que é a principal provedora de dados e informações sobre a realidade brasileira, os indicadores calculados a partir da Pnad foram considerados provenientes de fonte de dados confiável. Além disso, não foram encontrados elementos que pudessem indicar que a métrica dos indicadores seja passível de manipulação. As informações divulgadas pelo IBGE na publicação “Síntese dos Indicadores Sociais”, de 2013, relativas aos indicadores “taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais”, “taxa de frequência à escola/creche da população de 0 a 3 anos”, “taxa de frequência à escola da população de 4 e 5 anos” e “taxa de frequência à escola da população de 6 a 14 anos”, coincidem com os valores apurados pelo Inep e aferidos pelo Tribunal.

A aferição dos indicadores não é simples, tendo em vista a necessidade de tratamento estatísticos dos dados captados pela Pnad. Contudo, seu cálculo é exequível, tendo em vista que há técnicos do governo federal capacitados a realizar as operações necessárias à extrapolação das informações amostrais obtidas na Pnad para o conjunto da população. Os dados da Pnad são disponibilizados e divulgados anualmente, dando transparência à sociedade e aos usuários dos dados. Além disso, o desenho dos indicadores permite sua comparação ao longo do tempo. Quanto à suficiência, os indicadores avaliados possuem alinhamento com o objetivo do programa, sendo útil à tomada de decisões. Além disso, o Inep considera as condições de territorialidade na mensuração dos indicadores. Entende-se por territorialidade (ou desagregabilidade) a capacidade de representação regionalizada do indicador, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas (BRASIL, 2012b).

O indicador “taxa de inclusão de alunos de quatro a dezessete anos público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular” tem por fonte de coleta dos dados o Censo da Educação Básica. O censo é realizado anualmente e atende a necessidade de acompanhamento do PPA. A aferição do indicador é simples e exequível. A partir dos microdados disponibilizados na página do Inep na Internet foi possível recalcular o indicador relativo ao censo educacional de 2012, obtendo a informação de que 84% dos estudantes com necessidades especiais estudavam em turma do ensino regular, confirmando dado divulgado na prestação de contas da Presidência da República de 2013 (BRASIL, 2014a, p.377). O método de coleta de dados é transparente, sendo disponibilizado na internet o questionário utilizado para a realização do procedimento. O indicador atende ao requisito da suficiência. A fonte de coleta dos dados pode ser considerada confiável. Em que pese se tratar de pesquisa em que as informações são autodeclaráveis pelos gestores das unidades de ensino, o Inep vem realizando, desde 2011, atividades de controle de qualidade dos dados.

No caso dos indicadores baseados no Ideb do ensino médio e das séries iniciais e finais do ensino fundamental, o seu cálculo é complexo, uma vez que é resultado da combinação da aprovação dos alunos e da média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática na Prova Brasil. A apuração desse indicador ocorre a cada dois anos e vem sendo amplamente divulgado. Para o ensino fundamental, os valores obtidos podem ser desagregados por escola e por município. Para o ensino médio, a análise territorial do Ideb fica prejudicada, pois os resultados não são passíveis de individualização por escolas ou por municípios, ficando o indicador, para essa etapa de ensino, avaliado apenas em âmbito estadual. Em que pese não ser possível aferir a exatidão da informação prestada pelo indicador, não há indícios de sua manipulação.

### III.2.2. Educação Profissional e Tecnológica (Programa 2031)

O Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica apresentava sete indicadores, tendo sido selecionados seis para a presente análise (Tabela 4). Os dados utilizados para mensurar esses indicadores são extraídos dos censos escolares da educação básica e da educação superior e do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec).

**Tabela 4 – Indicadores do Programa 2031 – Educação Profissional e Tecnológica selecionados para análise de relevância, suficiência e validade.**

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de referência no PPA		Evolução do indicador		Variação % (c) = (b/a) - 1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Número de matrículas em cursos de educação profissional técnica de nível médio	Milhar	Inep/MEC	01/01/10	1.140,4	31/12/12	1.362,2	19,44%
Número de matrículas em cursos de educação profissional tecnológica de graduação	Milhar	Inep/MEC	31/12/11	870,50	31/12/12	944,90	8,55%
Número de matrículas em cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional	Milhar	Sistec/MEC	31/12/12	2.999,1	31/12/13	1.971,69	-34,26%
Número de matrículas na rede federal de educação profissional e tecnológica	Milhar	Inep/MEC	01/01/09	250,9	31/12/12	335,98	33,91%
Número de unidades da rede federal de educação profissional e tecnológica	Unidade	Setec/MEC	31/12/10	354	31/12/12	470	32,77%

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de referência no PPA		Evolução do indicador		Variação % (c) = (b/a) - 1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma articulada à educação profissional	Percentual	Inep/MEC	31/12/10	1,3	31/12/12	1,53	17,69%

**Elaboração:** SecexEducação/TCU. Dados atualizados em 8/12/2014.

Os indicadores do Programa 2031 possuem relação com a intervenção governamental, possibilitam a mensuração de resultados em períodos definidos e apresentam clareza em sua descrição. De forma geral, pode-se concluir que os indicadores atendem ao atributo da relevância. Todavia, os cinco primeiros indicadores listados na Tabela 4 carecem dos atributos de completude e comparabilidade, não atendendo plenamente ao atributo da suficiência. Os valores apurados nesses indicadores correspondem a números absolutos, não permitindo relação de comparabilidade. Já o critério da confiabilidade foi atendido por todos os indicadores analisados, tendo em vista a credibilidade das fontes de informação utilizadas. O atributo da validade também foi atendido, pois não houve alteração na métrica desses indicadores nem no método de coleta de dados desses índices. A partir dos dados disponíveis nos censos escolares da educação básica e da educação superior, foi possível refazer o cálculo dos indicadores referentes ao número de matrículas em cursos de educação profissional técnica de nível médio e tecnológica de graduação, cujos valores encontrados foram os mesmos divulgados pelo MEC.

### III.2.3. Educação Superior (Programa 2032)

O Programa Educação Superior conta com onze indicadores de desempenho, dos quais: seis são coletados a partir da Pnad; dois são extraídos do Censo da Educação Superior; dois são obtidos por meio de sistema de coleta de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em conjunto com informações populacionais constantes da Pnad; e um é extraído do Siope. Dez indicadores foram selecionados para compor a análise de relevância, suficiência e validade (Tabela 5).

**Tabela 5 – Indicadores do Programa 2032 – Educação Superior selecionados para análise de relevância, suficiência e validade.**

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de referência no PPA		Evolução do indicador		Variação % (c) = (b/a) - 1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Taxa bruta de matrícula na educação superior	Percentual	Pnad	01/01/09	26,7	31/12/12	28,7	7,5%
Taxa bruta de matrícula na educação superior entre os 25% mais pobres	Percentual	Pnad	01/01/09	3,7	31/12/12	6,4	73,0%

Indicador	Unidade de Medida	Fonte de Informação	Valor de referência no PPA		Evolução do indicador		Variação % (c) = (b/a) - 1
			Data	Índice (a)	Data	Índice (b)	
Taxa bruta de matrícula na educação superior na região de menor escolaridade do país	Percentual	Pnad	01/01/09	18,4	31/12/12	22,4	21,7%
Taxa bruta de matrícula na educação superior para a população negra	Percentual	Pnad	01/01/09	17,7	31/12/12	22,2	25,4%
Taxa líquida de matrícula na educação superior	Percentual	Pnad	01/01/09	14,4	31/12/12	15,1	4,9%
Taxa líquida de matrícula na educação superior, ajustada	Percentual	Pnad	01/01/09	17,3	31/12/12	18,8	8,7%
Taxa de docentes em exercício com doutorado	Percentual	Censo da Educação Superior	01/01/09	26,4	31/12/12	31,7	20,1%
Taxa de docentes em exercício com mestrado	Percentual	Censo da Educação Superior	01/01/09	36,2	31/12/12	38,9	7,5%
Índice de doutores titulados no país por 100 mil habitantes	Unidade	Coleta Capes e Pnad	01/01/09	5,94	31/12/12	7,17	20,7%
Índice de mestres titulados no país por 100 mil habitantes	Unidade	Coleta Capes e Pnad	01/01/09	20,26	31/12/12	24,3	19,9%

**Elaboração:** SecexEducação/TCU. Dados atualizados em 8/12/2014.

As conclusões a respeito da qualidade de seis indicadores da educação básica obtidos por meio da Pnad são extensíveis aos indicadores da educação superior (taxa bruta e taxa líquida de matrícula) coletados por meio do mesmo instrumento. Os indicadores atendem aos critérios de relevância, suficiência e validade, pois, além de poderem ser considerados oriundos de fonte confiável (Pnad/IBGE), são acessíveis, tempestivos, possuem representatividade e encontram-se alinhados com o objetivo do programa. Não foram encontrados indícios de que a métrica dos indicadores seja passível de manipulação. O desenho desses indicadores possibilita comparações ao longo do tempo e são desagregados regionalmente.

Os indicadores “taxa de docentes em exercício com mestrado” e “taxa de docentes em exercício com doutorado” são obtidas anualmente por meio do Censo da Educação Superior e sua aferição é simples e exequível. A partir dos microdados disponibilizados na página do Inep na internet foi possível recalcular os indicadores relativos ao censo do exercício de 2012, confirmando os dados



divulgados pelo governo. Os indicadores atendem aos critérios de relevância, validade e suficiência, há transparência quanto ao método de coleta de dados, e estão alinhados aos objetivos do programa. A sua métrica rejeita manipulação, uma vez que resulta da simples divisão entre o número de docentes em exercício com mestrado ou doutorado e o número de docentes em exercício.

Quanto ao índice de mestres e doutores titulados anualmente no país, cabe à Capes a responsabilidade pelo seu cálculo. O seu numerador é obtido por meio do sistema denominado Coleta Capes, uma espécie de censo da pós-graduação, no qual as instituições credenciadas prestam informações a respeito de cursos, turmas e alunos. Por se tratar de informações declaratórias, a Capes informou que realiza cruzamentos de informações do número de titulados com o número de bolsistas da instituição para verificar a coerência dos dados. Foram desenvolvidos mecanismos para incentivar as instituições a prestar as informações requeridas, a exemplo da necessidade de enviar os dados ao sistema Coleta Capes para receber alunos bolsistas em seus cursos.

As oportunidades de melhoria identificadas pelo TCU foram em relação às metas do programa. Das dozes metas analisadas, quatro não possuíam indicadores de desempenho vinculados ao seu monitoramento e dez não possuíam a explicitação do patamar a que se pretende alcançar ao final do PPA. A primeira meta sem indicador é destinada a ampliar a participação proporcional de grupos historicamente excluídos na educação superior, especialmente a população negra. Não há explicitação de quais seriam esses grupos, somente destacando um deles, e falta especificação de como será o seu monitoramento. A segunda meta diz respeito a apoiar entidades de ensino superior não federal, sem informar a situação desejada ao final do PPA.

Há ainda meta que objetiva elevar a relação aluno/professor nas instituições federais de ensino superior, em consonância com o PNE. Dados apresentados na Prestação de Contas da Presidência da República de 2013 (BRASIL, 2014a), dão conta de que a relação aluno/professor caiu de 18,7, em 2009, para 18,26 em 2012. Contudo, esse indicador não está associado ao programa, não é do conhecimento público a fórmula de cálculo, a fonte dos dados, a periodicidade de apuração e a data do índice de referência, não sendo possível atestar a confiabilidade do número apresentado pelo governo. A quarta meta sem indicador consiste em aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino superior, inclusive os de pós-graduação. O monitoramento da referida meta consiste apenas na descrição de atividades desenvolvidas.

### III.3. Elaboração e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR)

Além do PNE e do PPA, merecem destaque, pela ênfase na priorização das ações governamentais e na indução de metas ligadas à melhoria da qualidade na educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), ambos apresentando características de plano executivo.

O PDE, criado pelo MEC em 2007, agrupa uma cesta de programas e ações e está estruturado em quatro eixos principais: educação básica; educação superior; educação profissional; e alfabetização. Ao comparar a estrutura do PNE com a do PDE, “constata-se que o segundo não constitui um plano, em

sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE” (Saviani, 2007).

O PDE focaliza suas ações em municípios que apresentam baixos índices de qualidade educacional, aferidos por meio do Ideb, fomentando parcerias entre a União e demais entes federativos, a partir do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094/2007. A adesão ao plano de metas pelos estados, Distrito Federal e municípios é voluntária. Esses entes elaboram diagnóstico do seu sistema de educação básica e indicam as ações que constarão do PAR. Esse diagnóstico está estruturado em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Em 2011, o Tribunal realizou auditoria com objetivo de analisar, entre outras questões, aspectos atinentes à elaboração e acompanhamento do PAR (TC 026.598/2011-6). O trabalho compreendeu auditoria em amostra de dezesseis municípios aderentes ao Compromisso Todos pela Educação e no FNDE. Entre os achados da auditoria, destacam-se:

- a) o diagnóstico elaborado ou em elaboração pela prefeitura não correspondia à realidade da educação básica no município;
- b) baixa taxa de implementação de ações previstas no Termo de Cooperação Técnica decorrente do PAR 2008-2011, referentes à infraestrutura física e recursos pedagógicos;
- c) deficiências na criação e atuação do comitê local;
- d) desatualização ou inconsistência de dados do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) relativos à implementação de ações previstas nos termos de cooperação (Tabela 6).

**Tabela 6 – Síntese das principais ocorrências apontadas por auditoria do TCU na gestão do PAR.**

Achado de auditoria	Quant. de ocorrências	% do total fiscalizado
O diagnóstico (elaborado ou em elaboração) não correspondia à realidade da educação básica no município.	4	25%
A equipe local responsável pela elaboração do diagnóstico do PAR é composta pelos mesmos membros do comitê local que acompanha as metas do Ideb.	6	38%
Ausência de formalização quanto à constituição da equipe local em atividade.	6	38%
O Comitê Local foi instituído com a composição em desacordo com o que determina o Decreto 6.094/2007.	9	56%
O Comitê Local foi instituído, mas não atua ou atua sem cumprir as atribuições do art. 2º, XXVIII, do Decreto 6.094/2007.	8	50%
Quantidade de registros que nunca haviam sido atualizados no Simec – inclui todos os municípios e todas as ações.	12.353	29%

Fonte: TCU (TC 026.598/2011-6).

A sistemática idealizada para o PAR prevê a elaboração de diagnóstico situacional da educação básica do município, a ser feito pela prefeitura com assistência técnica do MEC. Essa fase inicial é de

extrema importância, pois é a partir desse diagnóstico que as demais etapas se fundarão. Em 25% dos municípios fiscalizados, houve divergências entre as informações inseridas no sistema informatizado do MEC e a realidade verificada *in loco* pelo TCU. Essa situação, ainda que não recorrente, aumenta o risco de ineficiência da assistência técnica ou financeira ao município.

Falhas relacionadas à constituição das equipes municipais responsáveis pela elaboração do diagnóstico do PAR apareceram com incidência relativamente alta. A composição das equipes por membros que integram o comitê local, situação observada em 36% dos municípios fiscalizados, vai contra a orientação pelo MEC. Outra falha referiu-se à constituição da equipe desvinculada de ato formal do poder público municipal (36% dos casos analisados).

A auditoria analisou também se o comitê local foi instituído conforme preceitua o art. 2º, XXVIII, do Decreto 6.094/2007, ou seja, com representantes de associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar, além de dirigentes do sistema educacional público. Em mais da metade dos municípios fiscalizados (56%) constatou-se que a composição não atendia à norma. Na maior parte dos casos, o comitê era integrado, basicamente, por servidores da prefeitura. Em metade dos municípios visitados, o comitê não atuava ou não cumpria com suas atribuições legais.

Quanto à implantação das ações do PAR, foram selecionadas para análise algumas ações relativas à Dimensão 4 do plano (Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos), previstas nos termos de cooperação firmados entre o MEC e prefeituras. As conclusões das verificações *in loco* encontram-se sumarizadas na Tabela 7. Nem todos os municípios fiscalizados possuíam todas as ações verificadas, pois em cada município foram diagnosticadas deficiências específicas no PAR, que demandariam ações e quantitativos diversos. Daí a variação do total de municípios da amostra.

**Tabela 7 – Síntese das principais ocorrências apontadas por auditoria do TCU na implementação de ações de infraestrutura física e recursos pedagógicos assumidas no PAR.**

Item analisado / Proporção de municípios em relação ao nível de implementação do item	Não implementadas (0%)	Parcialmente implementadas (Menos da metade)	Parcialmente implementadas (Mais da metade)	Totalmente implementadas (100% ou mais)	Total de municípios da amostra
Disponibilização de material pedagógico	100%	0%	0%	0%	4
Capacitação de professores	64%	27%	9%	0%	11
Implantação de salas de recursos multifuncionais	44%	22%	11%	22%	9
Adequação de unidades escolares acessíveis a pessoas com deficiência	33%	22%	11%	33%	9
Capacitação de servidores	30%	20%	20%	30%	10
Implantação de conexão à rede mundial de computadores (Internet)	27%	18%	36%	18%	11

Item analisado / Proporção de municípios em relação ao nível de implementação do item	Não implementadas (0%)	Parcialmente implementadas (Menos da metade)	Parcialmente implementadas (Mais da metade)	Totalmente implementadas (100% ou mais)	Total de municípios da amostra
Adequação das salas que receberão os laboratórios de informática	25%	25%	13%	38%	8
Implantação de laboratórios de informática	9%	27%	45%	18%	11

Fonte: TCU (TC 026.598/2011-6).

A questão também foi objeto de verificação tendo como fonte os registros do FNDE. A amostra analisada foi mais abrangente, mas os resultados apontaram, de modo geral, na mesma direção dos dados observados *in loco*. O resultado sinaliza deficiência na operacionalização da fase executiva do planejamento idealizado.

No que tange ao acompanhamento do PAR, a auditoria enfatizou o uso do Simec como ferramenta de registro e transparência das ações decorrentes dos termos de cooperação firmados com os municípios atendidos. Deveriam constar da base de dados do sistema, dentre outras, as seguintes informações alimentadas sob a responsabilidade dos gestores municipais: descrição da ação; unidade de medição do objeto; quantidade prevista no termo de cooperação; quantidade implementada; data da última atualização. As informações analisadas foram de fevereiro de 2012.

A maioria dos registros (61%) encontrava-se defasada – última atualização anterior a outubro de 2011. Parte dos registros (29%) encontrava-se em situação ainda pior, pois sequer constava algum dado. Inconsistências nos registros do Simec também foram identificadas em auditorias realizadas pelo TCU no Programa Proinfância (TC 006.154/2010-7 e 011.441/2012-7) e na auditoria coordenada do Ensino Médio (TC 007.081/2013-8).

A existência do Simec demonstra preocupação do MEC em qualificar o processo de acompanhamento de suas ações junto aos municípios atendidos, sinalizando situações cuja efetiva realização encontra-se distante das metas previstas e, assim, a elas dedicar maior esforço de gestão. Trata-se, pois, de importante instrumento de gestão e controle na área educacional. Por esse motivo, e considerando as oportunidades de melhorias identificadas pela auditoria, o Tribunal recomendou ao FNDE que condicione a celebração de novos convênios com os entes federados à exigência de atualização de informações que devem ser inseridas nos sistemas informatizados de monitoramento das ações pactuadas, a exemplo do Simec (Acórdão 2239/2013-TCU-Plenário).

## IV. O que precisa ser resolvido

Neste capítulo são apresentadas as principais conclusões de auditorias do TCU em termos relevantes da educação: aparelhamento da rede pública de educação infantil; gestão da rede pública de ensino médio; estruturação da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica. Os pontos críticos apontados e as oportunidades de melhoria da governança dos programas e ações fiscalizados subsidiaram a elaboração do documento de referência sobre Educação que foi apresentado e lançado pelo TCU no evento “Pacto pela Boa Governança: Um Retrato do Brasil”, realizado em novembro de 2014.

### IV.1. Aparelhamento da rede pública de educação infantil

A Constituição Federal de 1988 inclui, entre as garantias do Estado para com a educação, o atendimento em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos de idade (artigo 208, IV), cabendo aos municípios a competência pela oferta da educação infantil, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados (artigo 30, VI). Esse direito assegurado à criança foi reafirmado no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990, art. 54, IV). O documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil, publicado pelo MEC em 2006, ressalta que as crianças que frequentam a educação infantil de boa qualidade obtêm melhores resultados em testes de desenvolvimento e apresentam melhor desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental, sendo que os efeitos são mais significativos para as crianças mais pobres.

Existem consideráveis desafios a serem transpostos no que se refere ao desenvolvimento da educação infantil pelos municípios brasileiros, com ênfase em dois grandes problemas: a questão da universalização progressiva do atendimento, que envolve a ampliação da oferta de vagas, e a necessidade de elevação dos padrões de qualidade. O PNE define como meta universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até 2024 (Meta 1).

A necessidade de investimentos em construção e reformas de creches e pré-escolas, objetivando ampliar a oferta de vagas e melhorar as condições físicas das instituições públicas de educação infantil, motivou o MEC a instituir, em 2007, o Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). O TCU realizou três auditorias recentes no Proinfância:

- a) em 2010, auditoria de conformidade que analisou a aplicação dos recursos pelos convenientes na construção de escolas, na execução de convênios e nos procedimentos licitatórios, bem como os instrumentos de supervisão e fiscalização adotados pelo FNDE;
- b) em 2012, auditoria operacional que avaliou aspectos relacionados à utilização da capacidade instalada das unidades construídas, suficiência e grau de capacitação dos profissionais que atuam nas escolas e sistemática de controle dos repasses de recursos;

- c) em 2013, auditoria de qualidade e adequação em 44 obras de implantação de escolas para atendimento à educação infantil, executadas em seis municípios.

A auditoria de 2010 constatou deficiências no aparelhamento da rede pública relacionadas ao atraso no repasse de recursos da União para a aquisição de mobiliário e equipamento das unidades construídas pelo Proinfância. Essa situação foi verificada em metade dos convênios nos quais as obras atingiram 80% de execução física. Constatou-se, também, 791 convênios com mais de 720 dias de vigência sem que a obra fosse finalizada. Desses, 446 estavam com atraso superior a 180 dias, além dos 720 dias estimados pelo FNDE para conclusão da obra.

**Tabela 8 – Situação do repasse de recursos relativos aos mobiliários e equipamentos para 200 convênios com 80% ou mais de execução física da obra, em 2010.**

Situação (A)	Quantidade de convênios que NÃO receberam recursos de mobiliário e equipamentos (B)	Percentual (B/A)
38 obras concluídas	13	34%
157 obras em execução	82	52%
195 obras no total	95	49%

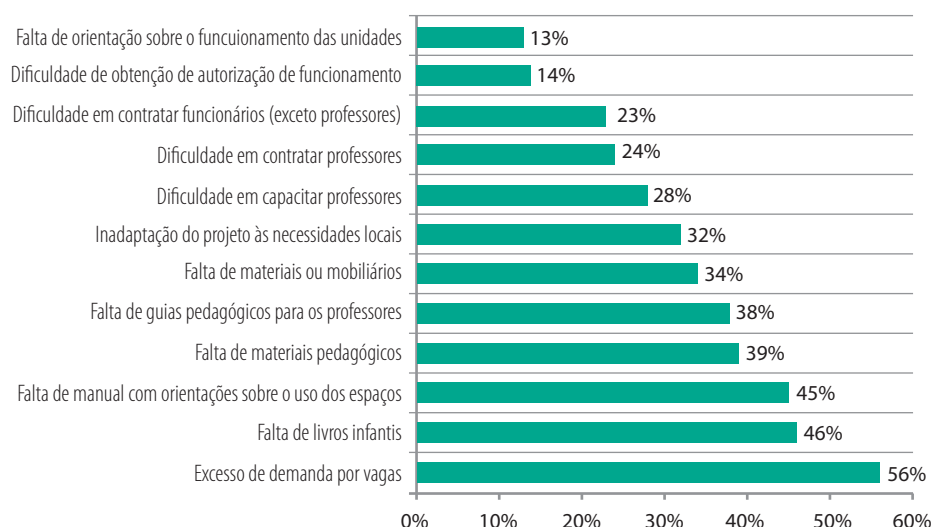
Fonte: FNDE (dados de 16/8/2010). Elaboração: 6ª Secex/TCU.

Foi observado que os dados do Simec estavam desatualizados ou apresentavam inconsistências. Com relação aos serviços executados, cumpre anotar que a avaliação efetivada pelos fiscais das prefeituras no Simec não refletia, em muitos casos, a realidade observada pelos auditores do TCU ou mesmo pelos vistoriadores do FNDE. Além disso, os dados indicavam atrasos de atualização do sistema em 286 obras (277 convênios).

Na auditoria de 2012, o TCU identificou que a inadaptação do projeto arquitetônico às diversidades regionais, a insuficiência de apoio pedagógico e a falta de utilização ou utilização inadequada dos espaços planejados têm comprometido o uso eficiente da estrutura física existente e a qualidade das atividades desenvolvidas (Figura 13). Na pesquisa realizada com gestores de secretarias municipais de educação, 32% dos respondentes alegaram a inadequação do projeto como uma das dificuldades para o funcionamento da unidade. Os principais relatos apontaram para: refeitório das crianças desprotegido do frio e da chuva; anfiteatro descoberto; ausência de acesso coberto entre espaços internos – refeitório, cozinha e banheiros; e falta de local específico para guarda dos materiais pedagógicos.

Além disso, havia necessidade de o MEC intensificar as ações de assistência técnica, que não atendiam à totalidade da demanda das unidades do Proinfância, sobretudo quanto às orientações sobre funcionamento dos espaços e atividades pedagógicas a serem realizadas pelos professores. Ainda que o nível de formação dos professores do Proinfância estivesse em bom patamar, falta experiência técnica das equipes para elaboração de projeto pedagógico. No relatório “Educação Infantil no Brasil – Avaliação Qualitativa e Quantitativa”, elaborado pela Fundação Carlos Chagas, é apontado que apenas diretrizes e documentos elaborados pelos órgãos de educação não são capazes de suprir a falta de orientação dos profissionais para o atendimento no ensino infantil.

**Figura 13 – Principais fatores que dificultaram o início e o adequado funcionamento das atividades do Proinfância.**



**Fonte:** Pesquisa com secretarias municipais de educação (TC 011.441/2012-7).

A auditoria destacou também, com base em dados do Censo Educacional de 2012, que, dos docentes das escolas de ensino infantil, 66% possuíam curso superior completo e 27% possuíam nível médio na modalidade Normal. A meta prevista no novo PNE é garantir que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. Os municípios enfrentam dificuldades em atender a demanda crescente, contar com profissionais preparados para atuar com essa faixa etária e trabalhar um projeto pedagógico mais bem definido aos estabelecimentos que oferecem creche e pré-escola. Uma questão preocupante é o emprego de pessoal não qualificado para substituir os professores no trabalho com as crianças.

Adicionalmente, constatou-se que há subaproveitamento dos espaços nas escolas construídas pelo programa. Em mais da metade das unidades escolares que já se encontrava em funcionamento, a auditoria do TCU observou que o espaço destinado ao laboratório de informática permanecia sem utilização. Dentre as secretarias que participaram da pesquisa eletrônica, 57% informaram que os espaços encontravam-se fechados, aguardando computadores; 14% das salas estavam sendo utilizadas para aulas de informática; 13% eram utilizadas como brinquedoteca; 11% serviam como videoteca; 11% usadas como sala de aula; 4% como depósito; e 3% como dormitório.

O subaproveitamento de espaços construídos nas unidades do Proinfância afetava também aqueles destinados à atividade de leitura. Metade dos gestores que responderam à pesquisa do TCU mencionaram que as salas de leitura eram efetivamente utilizadas para realizar atividades de leitura. Em 39% das unidades, essas também são utilizadas como videoteca; em 32%, como brinquedoteca; em 16%, como sala de aula; e em 14% as salas encontravam-se fechadas, aguardando livros. Seis gestores informaram, ainda, que utilizavam a sala de leitura como refeitório. Cabe observar que a resposta comportava a marcação de mais de uma opção. Portanto, em algumas escolas existem salas que são utilizadas para realizar atividades de leitura e, cumulativamente, outras atividades. O problema

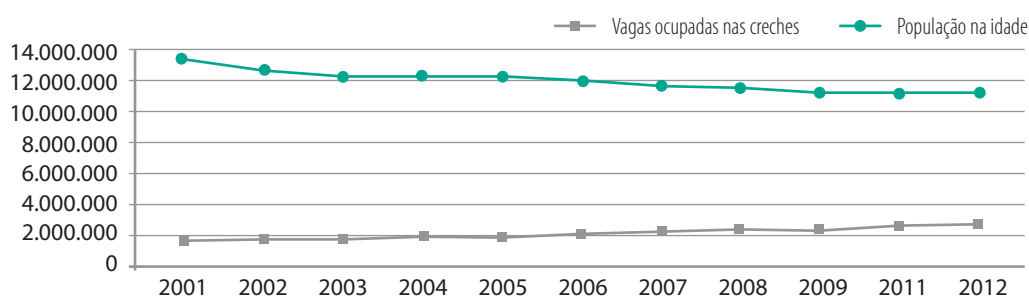
residia, principalmente, em deficiências no aparelhamento e no suprimento de materiais didáticos. Faltavam livros e recursos tecnológicos para que esses espaços fossem utilizados adequadamente.

No âmbito da auditoria de obras realizada em 2013, foram identificados, em todos os municípios fiscalizados, obras com qualidade deficiente, resultantes tanto da execução quanto do projeto-padrão utilizado. Destacaram-se as deficiências do projeto-padrão tipo B (capacidade de atendimento a 120 alunos em período integral ou 240 em período parcial) ligadas à: ausência de acesso coberto entre a cozinha/bloco de serviço e o pátio coberto; ausência de escoamento no anfiteatro; ausência de detalhamento da grelha de concreto para coleta de águas pluviais no pátio coberto; incompatibilidade de local do ponto de gás na área do lactário; especificação inadequada de pisos e quinas na área dos chuveiros infantis. Além disso, mantinham-se os problemas relacionados à desatualização ou inconsistências dos dados do Simec e à fiscalização deficiente da execução dos termos de compromisso.

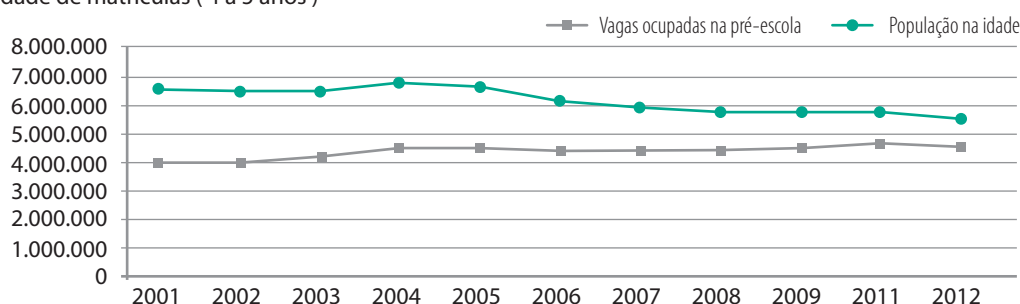
Por fim, releva mencionar que a proporção de crianças com até cinco anos de idade que frequentam creche ou pré-escola vem aumentando a cada ano no Brasil (Figura 14). Entre 2001 e 2012, as matrículas em creches saltaram de 1,5 milhão para aproximadamente 2,6 milhões, representando uma variação na taxa de atendimento de 12,0% para 21,2% da população de até três anos. No mesmo período, as matrículas na pré-escola aumentaram de 3,9 milhões para 4,5 milhões, alcançando 78,2% de atendimento da população de quatro a cinco anos de idade (Pnad/IBGE).

**Figura 14 – Evolução na quantidade de matrículas em creche e pré-escola da população de 0 a 5 anos, de 2001 a 2012.**

Quantidade de matrículas ( 0 a 3 anos )



Quantidade de matrículas ( 4 a 5 anos )

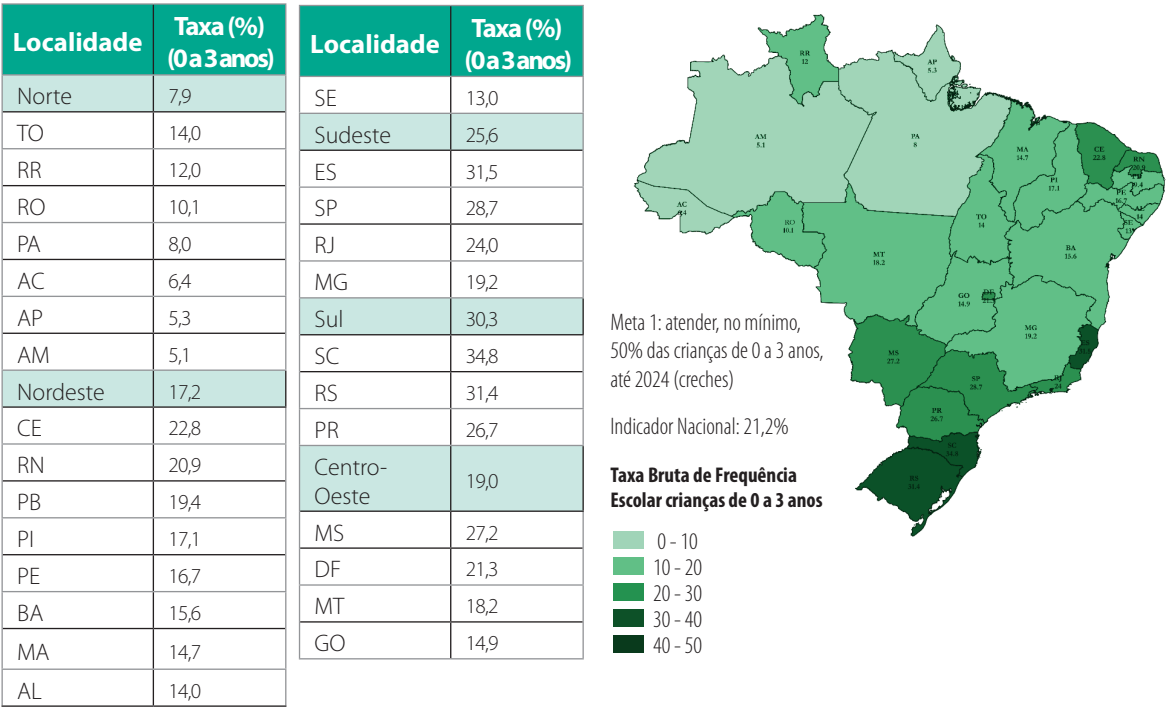


Fonte: Observatório do PNE. Elaboração: SecexEducação/TCU.



Além das oportunidades de melhoria identificadas pelas auditorias do TCU no que tange à operacionalização do programa Proinfância, tem-se como grande desafio para o Brasil reduzir as desigualdades no acesso das crianças à escola desde a primeira infância (Figura 15). Enquanto nas regiões Sul e Sudeste a taxa bruta de frequência à creche é de, respectivamente, 30,3% e 25,6%, o Norte não alcança 8% e o Nordeste fica em uma posição intermediária, com 17,2% (Pnad/IBGE). Considerando as famílias que pertencem ao grupo dos 25% mais ricos, a meta de atendimento de 50% das crianças de até três anos de idade estaria muito próxima de ser alcançada. No entanto, quando se trata dos 25% mais pobres, a distância em relação à meta do PNE é de mais de 30 pontos percentuais (Anuário Brasileiro da Educação 2014).

Figura 15 – Taxa bruta de frequência escolar da população de 0 a 3 anos de idade, por região e unidade da federação, em 2012.



Fonte: Pnad/IBGE 2012. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Visando à regularização dos problemas identificados, o TCU recomendou uma série de medidas aos gestores responsáveis pelo programa Proinfância. Destacam-se as recomendações direcionadas ao estabelecimento de um conjunto de opções para o projeto padrão, de forma a torná-lo adaptável às diversidades regionais; ao desenvolvimento de um espaço virtual para troca de informações e boas práticas entre as unidades do Proinfância; bem como para à criação e divulgação de orientações relativas à elaboração da proposta pedagógica e de rotinas de atendimento nos espaços físicos existentes nas unidades do programa. Merece destaque, também, a recomendação para o fornecimento de livros de literatura infantil e recursos tecnológicos para as unidades do Proinfância tão logo iniciem suas atividades (Acórdão 2515/2014-TCU-Plenário).

O TCU também recomendou que fosse estabelecida, na normatização do programa, obrigatoriedade de os licitantes observarem, além de requisitos de desempenho, os padrões de qualidade e de acaba-

mento estabelecidos no memorial descritivo dos projetos das creches, tornando seu uso vinculante, como condição de aprovação dos projetos. Por fim, a situação aponta para a necessidade do FNDE incrementar os mecanismos de cobrança dos responsáveis nos municípios pela alimentação do sistema Simec, sob pena de restar inócuo ou prejudicada a atividade de monitoramento do programa, e, também, realizar maior quantidade de vistorias in loco naqueles municípios que apresentam indícios de problemas na condução das obras (Acórdãos 2165/2012 e 2969/2013-TCU-Plenário).

## IV.2. Ensino médio

O ensino médio é a última etapa da educação básica, ciclo que incorpora, também, a educação infantil e o ensino fundamental. A oferta dessa etapa de ensino passou a ser obrigatória no Brasil desde a promulgação da Emenda Constitucional 59/2009, devendo ser idealmente frequentado por jovens de quinze a dezessete anos. Dados do Censo Escolar de 2012 indicavam que 71% das escolas ofertantes do ensino médio eram públicas e 29%, privadas. Dos 8,3 milhões de alunos matriculados no ensino médio, 87% frequentam escolas públicas e 13% escolas privadas. A rede estadual respondia por 97% das matrículas da rede pública. A oferta adequada do ensino médio está criticamente relacionada à articulação e à cooperação federativa, seja porque depende de fluxo regular e qualificado de alunos do ensino fundamental, cuja gestão é preponderantemente municipal, seja porque depende da ação regulatória, supletiva e redistributiva da União.

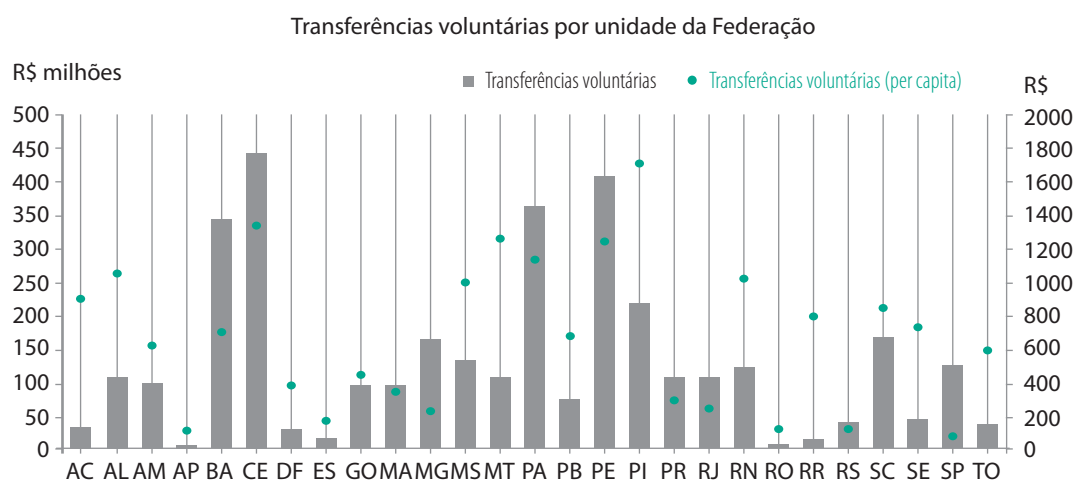
Os problemas relacionados ao ensino médio referem-se, principalmente, ao acesso dos jovens na idade apropriada, ao índice de conclusão e à qualidade do ensino. O PNE define como Meta 3 a universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos (em 2012, 84,2% dos jovens nessa idade estavam na escola) e a elevação, até o final de 2024, da taxa líquida de matrículas para 85% (em 2012, a taxa líquida de matrículas era de 54%). Por sua vez, a Meta 7 busca atingir a média nacional de 5,2 para o Ideb do Ensino Médio, em 2021 (em 2013, a média nacional era 3,7).

Em 2013, o TCU, em conjunto com 28 tribunais de contas brasileiros, realizou, de forma simultânea e coordenada, auditoria operacional que abordou aspectos relacionados com cobertura, gestão das redes de ensino, infraestrutura das escolas, disponibilidade e formação de professores e financiamento do ensino médio no Brasil (TC 007.081/2013-8).

A auditoria do TCU destacou a falta de definição de padrões mínimos de qualidade de ensino, tal como preconiza o art. 4<sup>a</sup>, IX, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, fato que dificulta a estimativa de valor mínimo por aluno que sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de cada ente da Federação. Não há indicador de qualidade do ensino médio que possa individualizar resultados por escolas ou por municípios, pois o Ideb para essa etapa de ensino é avaliado apenas em âmbito estadual. Para além da eficiência alocativa dos recursos destinados à educação, o estabelecimento de padrão mínimo de qualidade é peça essencial do pacto federativo como balizadora do direito que têm os estados e o Distrito Federal ao cofinanciamento da União, além de proporcionar aos estudantes de suas redes de ensino um nível basilar e razoavelmente homogêneo de qualidade.

O Tribunal constatou diferenças significativas nas transferências voluntárias, em termos per capita, entre as unidades da Federação, variando de R\$ 79 a R\$ 1.694, considerando os valores acumulados de 2010 a 2012 (Figura 16). Além disso, o investimento público direto do Brasil por estudante do ensino médio ainda é baixo se comparado com a média dos países integrantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2010, o gasto anual médio por aluno no ensino médio no Brasil foi de U\$ 2.148, contra um gasto de U\$ 9.322 nos países da OCDE.

**Figura 16 – Valores per capita e total recebido voluntariamente da União, por unidade da Federação, consolidados para os exercícios de 2010 a 2012, em R\$, nominais.**



Fonte: Siafi. Elaboração: SecexEducação/TCU.

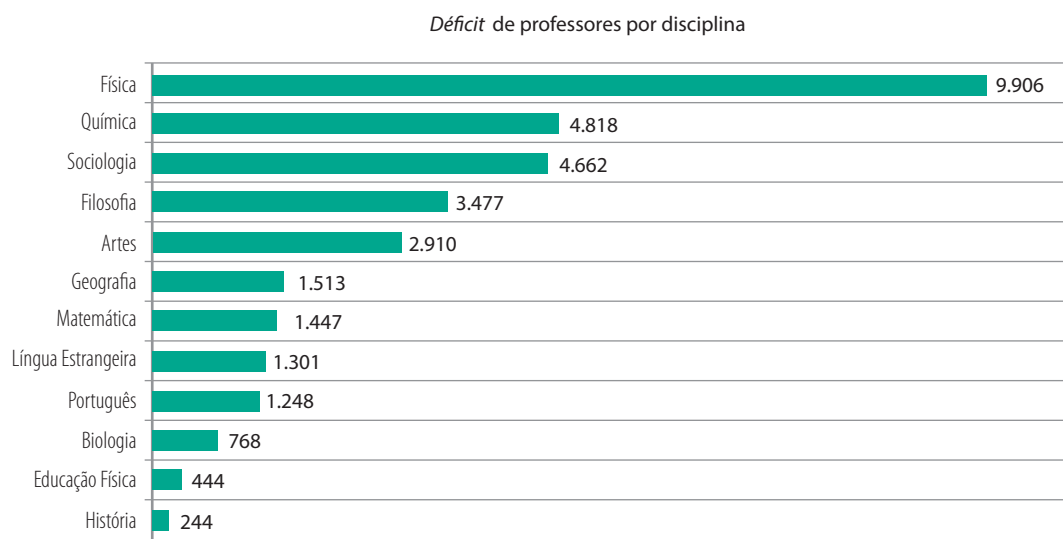
A auditoria apontou que, pela ausência de referencial que defina o quanto deve ser gasto por aluno para o alcance de um ensino de qualidade, não é possível emitir juízo sobre a suficiência ou insuficiência dos valores investidos em educação. Uma característica intrínseca às transferências voluntárias é que os recursos são disputados de forma extremamente desigual, importando menos a vontade do concedente (a União) e mais a capacidade das secretarias de educação apresentarem projetos e de se adequarem aos requisitos formais para angariar os recursos. Observaram-se distorções entre redes de educação básica de portes similares, como Bahia (com 1,06 milhão de matrículas, em 2012, e Ideb 3,0, em 2011), Paraná (1,23 milhão de matrículas e Ideb 3,7), Rio de Janeiro (974 mil matrículas e Ideb 3,2) e Rio Grande do Sul (1,08 milhão de matrículas e Ideb 3,4), que receberam em transferências voluntárias por estudante matriculado, no triênio 2010-2012, respectivamente, R\$ 701,27, R\$ 289,90, R\$ 239,91 e R\$ 122,65.

Para além dessa situação, o TCU apontou divergências entre os dados do Siope e dados de outras fontes de execução orçamentária, o que impossibilitou, por meio dos procedimentos de auditoria aplicados, atestar a fidedignidade do montante do gasto em educação. Nos exercícios de 2011 e 2012, respectivamente, foram identificadas diferenças de R\$ 19,1 bilhões e de R\$ 13,3 bilhões entre os registros do Siope e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal). Há distorções também na segregação dos gastos por etapa de ensino, com o Siope registrando investimentos de R\$ 28,6 bilhões no ensino médio em 2012, enquanto no demonstrativo da Secretaria do Tesouro Nacional constam R\$ 7,5 bilhões.

Cálculo realizado pelo TCU estimou que, em pelo menos 475 municípios, são grandes as chances de déficit de vagas potenciais em 2016. A estimativa aponta para 38 mil vagas, indicativo da necessidade de construção de novas escolas ou ampliação daquelas já existentes. O déficit estaria concentrado nos estados do Pará (33 municípios, 10,7 mil vagas); Alagoas (36 municípios, 6,2 mil vagas) e Maranhão (36 municípios, 5,9 mil vagas). Essa estimativa é bastante conservadora. Foi considerada exclusivamente a infraestrutura predial, sem contemplar outras possíveis necessidades de investimentos ou despesas de custeio, como professor, pessoal de apoio, merenda e transporte. Por simplificação, não houve diferenciação entre escolas das áreas urbana e rural e não foi considerada projeções para oferta de ensino em turno integral.

Outro fator decisivo para a qualidade do processo de ensino e aprendizagem e que, por consequência, gera impacto nos indicadores de qualidade do ensino médio, é a disponibilidade e a formação de docentes. Pesquisas realizadas em países que apresentam altos padrões de qualidade educacional detectaram como pontos comuns de suas políticas educacionais a valorização da profissão docente. A auditoria do TCU identificou déficit de pelo menos 32 mil professores no conjunto das disciplinas obrigatórias do ensino médio nas redes públicas estaduais, concentrado nas disciplinas de física (30%), química (15%) e sociologia (14%), conforme mostrado na Figura 17. A quantidade de professores sob o regime especial de contratação temporária é elevada em algumas redes de ensino, com onze estados apresentando índices na faixa entre 40% e 67% de seu quadro docente. Além disso, de 396 mil docentes nas redes estaduais de ensino, aproximadamente 46 mil (12%) não tinham formação específica em nenhuma das doze disciplinas obrigatórias dessa etapa de ensino. Havia ainda 17 mil professores (4%) com formação apenas até o ensino médio.

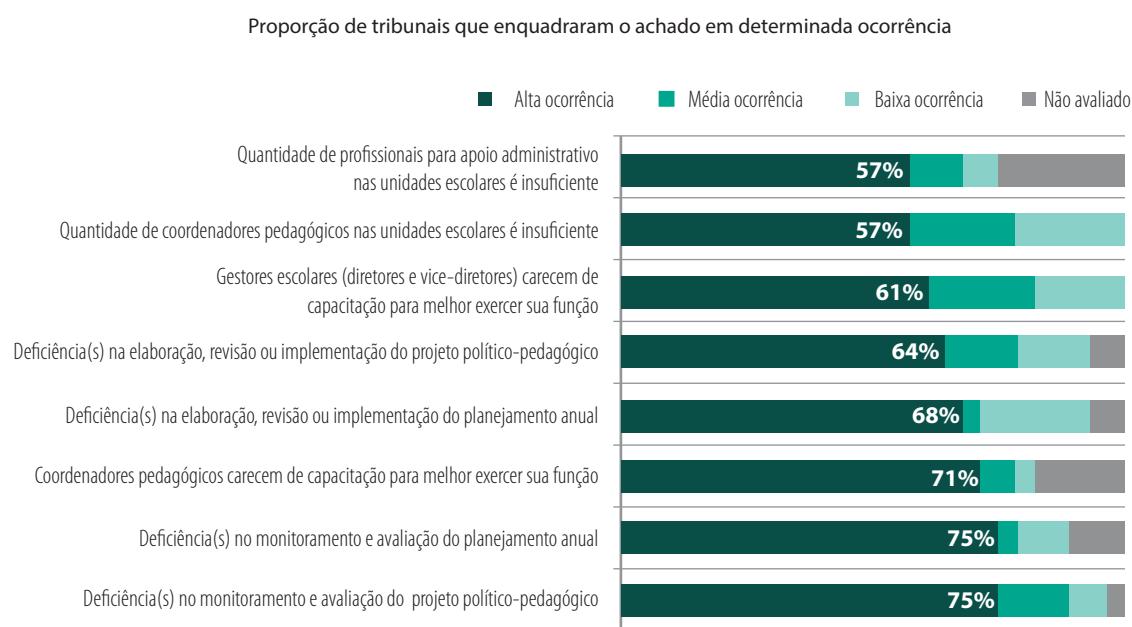
**Figura 17 – Déficit de professores com formação específica nas disciplinas obrigatórias do ensino médio, na rede estadual de ensino, em 2012.**



**Elaboração:** SecexEducação/TCU.

O alcance da qualidade do ensino médio passa também pela maior integração entre o planejamento das ações da escola (PDE interativo) e o PAR. Ainda que de modo não generalizado, os resultados da auditoria coordenada sinalizaram para a existência de unidades escolares sem planejamento anual formalizado ou formalizado de forma deficiente. As práticas de gestão escolar também são prejudicadas pela indisponibilidade e falta de capacitação de profissionais na direção, coordenação pedagógica e no apoio administrativo de boa parte das unidades de ensino visitadas pelos tribunais de contas brasileiros (Figura 18). Apesar de a maioria das escolas pesquisadas ter formalizado seu projeto político-pedagógico, o instrumento não cumpre a função de planejamento para a qual foi idealizado, sobretudo por deficiências associadas à incompletude de informações em relação às ações programadas e suas respectivas metas, responsáveis e cronograma de implantação.

**Figura 18 – Problemas mais recorrentes identificados na gestão das redes públicas de ensino que ofertam o ensino médio.**



**Fonte:** Tribunais de contas brasileiros. **Elaboração:** SecexEducação/TCU.

Quanto ao espaço escolar (Figura 19), as salas de aula apresentaram inadequações de graus diversos, referentes a conservação, mobiliário, conforto térmico, acústica, ventilação e tamanho em relação à quantidade de alunos. Boa parte das unidades de ensino pesquisadas não está preparada para atender a alunos com necessidades especiais. O acesso à Internet precisa de melhorias quanto à velocidade e estabilidade nas escolas pesquisadas. Apesar da disponibilidade de laboratórios de ciências e informática e de bibliotecas, os serviços e condições de uso desses espaços não atendem amplamente às necessidades dos alunos. Os tribunais verificaram que a documentação referente ao alvará do corpo de bombeiros não existia ou encontrava-se desatualizada, bem como constatarem fragilidades nos dispositivos relacionados à segurança patrimonial.

**Figura 19 – Problemas mais recorrentes identificados na infraestrutura de escolas que ofertam o ensino médio.**



Fonte: Tribunais de contas brasileiros. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Em relação aos principais indicadores educacionais do ensino médio, tem-se como ponto crítico que, em 2011, 15% dos jovens de quinze a dezessete anos não estudavam e não concluíram o ensino médio e 26% ainda permaneciam no ensino fundamental. Outro aspecto que chama atenção é o percentual relativamente baixo de jovens que conseguiram concluir esta etapa de ensino na idade correta, ou mesmo com um pequeno atraso, aos 19 anos. Em nível nacional, a taxa de abandono escolar precoce foi de 49% em 2011.

**Tabela 9 – Taxas de escolarização bruta e líquida do ensino médio, Brasil e regiões, em 2012.**

Região	Taxa de escolarização (%)		
	Bruta (A)	Líquida (B)	Diferença (A-B)
Norte	84,1	42,4	41,7
Nordeste	83,2	44,8	38,4
Sudeste	85,8	62,5	23,3
Sul	81,7	57,1	24,6
Centro Oeste	84,5	58,5	23,0
Brasil	84,2	54,0	30,2

Fonte: Pnad. Nota: A taxa de escolarização bruta é a razão entre o total de alunos do ensino médio regular e a população de 15 a 17 anos de idade. A taxa de escolarização líquida é a razão entre alunos de 15 a 17 anos do ensino médio regular e a população de 15 a 17 anos.

As análises do TCU abordaram também o Ideb, que além de ser a medida mais objetiva para se avaliar a qualidade da educação básica, possibilita acompanhar o cumprimento de metas fixadas no PNE, bem como comparar o desempenho entre as diversas redes de ensino. O Ideb da rede privada (índice de 5,6, em 2005, e 5,4, em 2013) é sensivelmente superior ao da rede pública (índice de 3,1, em 2005, e de 3,4, em 2013), com os patamares de desempenho variando muito pouco ao longo dos últimos oito anos.

Fica evidente, também, a discrepância no desempenho da rede pública entre as unidades da federação (Tabela 10). Ainda que o menor valor do Ideb tenha avançado de 2,30 para 2,60, entre 2005 e 2013, a amplitude, ou seja, a diferença entre o maior e o menor valor na série histórica, permaneceu em 1,20 pontos, o que indica persistência na desigualdade.

**Tabela 10 – Série história das notas do Ideb no ensino médio estadual público, por estado, de 2005 a 2013.**

Ranking			Estado	PIB per capita em R\$/hab. (2010) 2005	IDH (2010) 2007	Ideb				
Ideb	PIB per capita	IDH				2005	2007	2009	2011	2013
1	12	8	Goiás	16.251,70	0,735	2,9	2,8	3,1	3,6	3,8
2	2	2	São Paulo	30.243,17	0,783	3,3	3,4	3,6	3,9	3,7
3	5	6	Rio Grande do Sul	23.606,36	0,746	3,4	3,4	3,6	3,4	3,7
4	4	3	Santa Catarina	24.398,42	0,774	3,5	3,8	3,7	4,0	3,6
5	9	9	Minas Gerais	17.931,89	0,731	3,4	3,5	3,6	3,7	3,6
6	3	4	Rio de Janeiro	25.455,38	0,761	2,8	2,8	2,8	3,2	3,6
7	20	19	Pernambuco	10.821,55	0,673	2,7	2,7	3,0	3,1	3,6
8	7	5	Paraná	20.813,98	0,749	3,3	3,7	3,9	3,7	3,4
9	10	10	Mato Grosso do Sul	17.765,68	0,729	2,8	3,4	3,5	3,5	3,4
10	13	15	Rondônia	15.098,13	0,690	3,0	3,1	3,7	3,3	3,4
11	6	7	Espírito Santo	23.378,74	0,740	3,1	3,2	3,4	3,3	3,4
12	23	17	Ceará	9.216,96	0,682	3,0	3,1	3,4	3,4	3,3
13	18	21	Acre	11.567,41	0,663	3,0	3,3	3,5	3,3	3,3
14	1	1	Distrito Federal	58.489,46	0,824	3,0	3,2	3,2	3,1	3,3
15	14	13	Roraima	14.051,91	0,707	3,2	3,1	3,5	3,5	3,2
16	15	14	Tocantins	12.461,67	0,699	2,9	3,1	3,3	3,5	3,2
17	11	18	Amazonas	17.173,33	0,674	2,3	2,8	3,2	3,4	3,0
18	24	23	Paraíba	8.481,14	0,658	2,6	2,9	3,0	2,9	3,0
19	26	25	Piauí	7.072,80	0,646	2,3	2,5	2,7	2,9	3,0
20	16	12	Amapá	12.361,45	0,708	2,7	2,7	2,8	3,0	2,9
21	19	22	Bahia	11.007,47	0,660	2,7	2,8	3,1	3,0	2,8

Ranking			Estado	PIB per capita em R\$/hab. (2010) 2005	IDH (2010) 2007	Ideb				
Ideb	PIB per capita	IDH				2005	2007	2009	2011	2013
23	17	20	Sergipe	11.572,44	0,665	2,8	2,6	2,9	2,9	2,8
24	8	11	Mato Grosso	19.644,09	0,725	2,6	3,0	2,9	3,1	2,7
25	21	24	Pará	10.259,20	0,646	2,6	2,3	3,0	2,8	2,7
26	22	16	Rio Grande do Norte	10.207,56	0,684	2,6	2,6	2,8	2,8	2,7
27	25	27	Alagoas	7.874,21	0,631	2,8	2,6	2,8	2,6	2,6

Fonte: Inep. Elaboração: SecexEducação/TCU.

A partir dos problemas identificados na auditoria, o TCU determinou ao Ministério da Educação que elabore plano de ação para: conceber modelo avaliativo que possibilite exprimir a qualidade do ensino médio por escola; estabelecer sistemática visando ao incremento da consistência das informações prestadas por estados e Distrito Federal no Siope; e regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino, definindo, a partir desses padrões, valor mínimo por aluno que sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado. O Tribunal recomendou ainda a criação de indicadores destinados a avaliar a eficiência do uso dos recursos e os resultados alcançados com as ações do PAR. Também houve sugestão dirigida à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para que modelasse, coordenasse e elaborasse processo de revisão de pares entre os tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal no sentido de identificar as melhores práticas de auditoria e atestação das despesas com educação (Acórdão 618/2014-TCU-Plenário).

### IV.3. Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

O acesso à educação superior, sobretudo da população de dezoito a 24 anos, vem sendo ampliado no Brasil, mas ainda está longe de alcançar as taxas dos países desenvolvidos e de grande parte dos países da América Latina. A educação superior deve balizar-se pela expansão da oferta de vagas e pela promoção da inclusão social (Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE/2007). O PNE define como sua Meta 12, elevar, até 2024, a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (em 2011, essa taxa era 27,8%) e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos (em 2011, essa taxa era 14,6%), além da expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público (em 2012, as matrículas em instituições públicas representavam 27%).

Entre as estratégias prioritárias estabelecidas no PNE para a elevação da taxa de matrícula na educação superior, destaca a ampliação da oferta de vagas por meio da expansão e interiorização da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Seus cursos variam desde modalidades



de curta duração, como os cursos de formação continuada e inicial, em que são requeridos apenas níveis fundamentais de educação, até cursos de graduação e mestrado.

Em 2011, o TCU realizou auditoria na rede federal, abrangendo 38 Institutos Federais. Essa rede está vivenciando a maior expansão de sua história e tem como previsão que se totalize, em 2014, 562 escolas, sendo: 140 pré-existentes a 2003; 214 implantadas entre 2003 e 2010; 88 implantadas em 2011 e 2012; e, ainda, 120 novas escolas/campi previstas para o biênio 2013-2014. A auditoria buscou avaliar a atuação dos Institutos Federais em relação aos seguintes pontos:

- a) caracterização da evasão e medidas para reduzi-la;
- b) interação com os arranjos produtivos locais;
- c) integração acadêmica entre as áreas de pesquisa e extensão;
- d) iniciativas de apoio à inserção profissional dos alunos no mercado de trabalho;
- e) infraestrutura e suporte à prestação dos serviços educacionais (TC 026.062/2011-9).

O Tribunal constatou que a evasão é alta e alcança diferentes modalidades de ensino superior em maior ou menor medida. Quando se analisam as taxas de conclusão em nível nacional, tem-se 25,4% para a licenciatura, 27,5% para o bacharelado e 42,8% para os cursos de tecnólogo. Nos cursos de licenciatura, bacharelado e tecnólogo foi apurado que 43%, 44% e 37% respectivamente dos alunos apresentam retenção superior a um ano (Tabela 11).

**Tabela 11 – Alunos em retenção por diferentes prazos e cursos, de ciclos de matrícula encerrados até dezembro de 2011.**

Indicador / Tipo de curso	Nível Superior		
	Licenciatura	Bacharelado	Tecnólogo
Quantidade de alunos com retenção	1.990	1.728	11.060
Quantidade de alunos com retenção de até 1 ano	1.133 (56,9%)	957 (55,4%)	6.922 (62,6%)
Quantidade de alunos com retenção entre 1 e 2 anos	583 (29,3%)	450 (26,0%)	2.643 (23,9%)
Quantidade de alunos com retenção entre 2 e 3 anos	121 (6,1%)	295 (17,1%)	942 (8,5%)
Quantidade de alunos com retenção de mais de 3 anos	153 (7,7%)	26 (1,5%)	553 (5,0%)

Fonte: Sistec. Elaboração: Seprog/TCU.

Foi observado em alguns cursos amplitude significativa dos dados, como são os casos dos cursos de Licenciatura, em que a taxa de conclusão variou de 74,1%, na Região Sul, para 6,8%, na Região Centro-Oeste. Os cursos de Tecnólogo também apresentam variância relevante, com a Região Nordeste apresentando 53,1% enquanto a Norte apresentou 20,9% de taxa de conclusão. Destaque-se que a razão entre concluintes e matriculados nos cursos superiores ofertados pelos institutos federais era inferior à encontrada nas demais instituições de ensino superior: centros universitários, faculdades e universidades (Tabela 12).

**Tabela 12 – Razão entre concluintes e matriculados entre os institutos federais e demais instituições de ensino superior, em 2009.**

Tipo de curso / instituição	Institutos Federais	Centros Universitários	Faculdades	Universidades
Bacharelado	3,4%	17,2%	13,9%	13,4%
Licenciatura	3,6%	28,0%	20,4%	19,3%
Tecnólogo	10,7%	25,5%	19,5%	21,1%

**Fonte:** Censo da Educação Superior de 2009. **Elaboração:** Seprog/TCU.

**Nota:** não foram apresentados intervalos de confiança para os parâmetros calculados, pois os dados são censitários.

A auditoria buscou identificar causas que concorrem para os alunos abandonarem ou não concluírem os cursos de educação profissional em nível superior. A evasão deve ser considerada como um processo que começa nas etapas iniciais de escolarização dos estudantes (ensinos infantil e fundamental), ou seja, o baixo desempenho acadêmico nessas etapas elementares representa uma das principais causas para explicar a reprovação e a evasão nos níveis médios e superiores de escolarização. O abandono escolar também está associado às características socioeconômicas das famílias dos estudantes. A literatura especializada indica que uma variedade de fatores familiares tais como pobreza, composição étnica das famílias e famílias sustentadas por um único adulto são positivamente correlacionadas com a probabilidade de evasão.

Evidenciada pelas entrevistas com professores e pró-reitores, a discrepância de conhecimentos e habilidades dos alunos no momento de sua entrada nos cursos faz com que parcela dos estudantes apresente déficits educacionais significantes, aumentando o risco de abandono ou evasão. Para 80% dos professores entrevistados, os déficits educacionais apresentados pelos alunos provocam dificuldade de aprendizado. Os docentes apontaram para a necessidade de maior divulgação das grades curriculares dos cursos e desenvolvimento de ações de orientação vocacional aos interessados. Apesar da relevância desse problema, em nenhum dos estados visitados durante a auditoria foram encontrados estudos realizados por parte dos Institutos Federais que identificassem as causas de evasão e os efeitos das medidas de combate adotadas.

Fator que também explica a evasão refere-se a aspectos intrínsecos às escolas, como as iniciativas de apoio à pesquisa, inovação e inserção profissional dos alunos, a disponibilidade e formação de docentes e as infraestruturas de apoio ao ensino. A auditoria constatou oportunidades de melhoria em algumas dessas áreas que, se adequadamente trabalhadas, contribuirão para a qualidade do ensino ofertado pelos Institutos Federais e para induzir maior interesse e motivação dos estudantes com os cursos escolhidos.

Na área de produção de pesquisa e inovação, foram constatados obstáculos internos aos próprios institutos para a realização de parcerias com o setor produtivo e empresarial, motivadas, principalmente, pelo desconhecimento das bases legais e dos instrumentos administrativos e jurídicos para formalização dessas parcerias.

Outro desafio diz respeito à prospecção de nichos de pesquisa mais compatíveis com a identidade dos institutos (pesquisa aplicada) que os distinga da pesquisa acadêmica, consolidada nas universida-

des. Dados do Censo da Educação Superior demonstram que o percentual de alunos matriculados em Institutos Federais que participavam de atividades de extensão era de apenas 0,04% em 2010. Menos de 20% dos 40 campi consultados apresentaram alguma ação conjunta com o poder público local que tivesse como foco o desenvolvimento da economia local. Quanto à inserção profissional dos alunos, a auditoria observou que as medidas de fomento ao empreendedorismo encontravam-se incipientes, principalmente pela falta de incubadoras de empresas.

A auditoria apontou déficit de professores e técnicos, associado à oferta insuficiente de cursos de formação pedagógica. Também foram identificadas carências estruturais quanto à disponibilidade de bibliotecas, computadores, salas de aula e laboratórios de ciências. Nas visitas in loco, observaram-se campi inaugurados em 2011, e com turmas em funcionamento, sem biblioteca ou com bibliotecas, mas sem a quantidade de servidores suficientes para permitir o seu funcionamento em três turnos. A não adequação dos acervos também foi apontada pela pesquisa: apenas 44% dos professores entrevistados afirmaram que a bibliografia recomendada aos alunos das disciplinas em que lecionam está disponível na biblioteca, enquanto 38% mencionaram que o acervo existente contribui para que os docentes se mantenham atualizados.

A ampliação da Rede Federal de Educação Profissional ocorre em um cenário onde um dos principais desafios é tornar mais equânime o acesso das pessoas à educação superior, tendo em vista as desigualdades históricas da taxa de matrícula por região e unidade da federação, conforme mostrado na Tabela 13. No Norte e no Nordeste o indicador é de 11% e 11,4%, respectivamente, enquanto na Região Sul ele já ultrapassa os 20%. As disparidades são mais acentuadas entre estados: Maranhão (7,3%) e Pará (8,5%), por exemplo, ainda apresentavam, em 2012, taxas menores do que aquelas que o Distrito Federal, Rio Grande do Sul e São Paulo apresentavam em 1995.

**Tabela 13 – Taxa líquida de matrícula na educação superior da população de 18 a 24 anos (%), por Brasil, regiões e unidades da federação, entre 1995 e 2012.**

<b>Região e UF/Ano</b>	<b>1995</b>	<b>2001</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Região Norte</b>	<b>3,5</b>	<b>5,2</b>	<b>6,3</b>	<b>6,9</b>	<b>9,0</b>	<b>10,9</b>	<b>10,8</b>	<b>11,0</b>
Rondônia	2,6	5,2	9,4	8,2	11,6	14,7	10,9	12,1
Acre	2,5	9,0	10,6	9,2	13,2	10,1	13,5	16,3
Amazonas	2,8	4,7	6,6	7,3	11,1	13,4	12,5	11,7
Roraima	5,9	4,9	7,6	6,5	13,8	20,9	26,8	22,1
Pará	3,7	5,0	4,8	5,5	6,1	7,1	7,8	8,5
Amapá	4,2	4,7	9,3	9,6	11,4	13,7	14,4	13,1
Tocantins	4,1	6,2	6,4	9,8	11,0	17,9	14,6	14,5

<b>Região Nordeste</b>	<b>3,0</b>	<b>5,2</b>	<b>5,8</b>	<b>6,1</b>	<b>7,6</b>	<b>9,5</b>	<b>10,7</b>	<b>11,4</b>
Maranhão	2,7	4,4	4,9	5,2	6,6	6,9	6,2	7,3
Piauí	2,0	6,8	6,7	7,9	6,4	13,7	12,9	13,3
Ceará	2,8	5,8	6,1	6,7	8,5	9,7	13,1	12,4

Região e UF/Ano	1995	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012
Rio Grande do Norte	3,7	6,1	5,7	6,6	10,1	10,1	11,7	15,1
Paraíba	4,3	4,9	7,0	6,3	7,9	11,0	15,7	13,0
Pernambuco	4,1	5,6	5,7	6,4	7,5	9,5	10,5	12,2
Alagoas	2,7	5,7	5,5	4,4	6,8	11,1	11,9	11,4
Sergipe	3,8	7,3	7,8	8,6	10,4	15,0	14,0	14,2
Bahia	2,3	4,0	5,3	5,4	6,8	7,8	8,7	9,9

Região Sudeste	7,9	11,0	13,0	13,9	16,8	17,3	16,5	16,9
Minas Gerais	4,6	6,8	10,0	11,0	13,6	15,0	15,5	16,3
Espírito Santo	4,3	9,2	11,4	12,1	16,0	12,3	15,8	15,0
Rio de Janeiro	8,2	12,5	15,4	15,8	17,4	18,5	16,4	15,7
São Paulo	9,6	12,6	13,8	14,8	18,1	18,3	17,1	17,8

Região Sul	7,5	12,7	16,2	16,3	17,0	19,2	18,9	20,1
Paraná	5,8	11,7	14,9	15,1	17,5	19,4	19,9	19,2
Santa Catarina	7,1	13,8	16,9	18,5	18,0	20,5	19,0	22,5
Rio Grande do Sul	9,7	12,9	17,1	16,2	15,8	18,3	17,7	19,5

Região Centro-Oeste	5,2	9,7	12,3	13,9	16,0	17,9	19,9	19,4
Mato Grosso do Sul	4,5	10,5	13,8	13,5	15,4	16,4	18,4	20,7
Mato Grosso	3,2	7,2	8,0	10,2	10,9	16,2	19,4	16,8
Goiás	4,4	8,8	11,8	13,1	15,2	16,4	18,2	17,3
Distrito Federal	9,8	13,8	17,2	20,0	24,0	24,1	25,8	25,7

**Fonte:** Anuário Brasileiro da Educação, 3ª edição, 2014.

**Nota:** A partir de 2004, a área rural da região Norte foi incorporada no plano amostral da Pnad.

A partir das oportunidades de melhoria identificadas na auditoria, e tendo em vista que o processo de expansão e interiorização traz grandes desafios para a atuação da rede federal, tanto na qualidade do ensino ministrado como em propiciar maior condição e equidade de acesso da população de jovens e adultos ao ensino superior, o Tribunal recomendou a instituição de plano voltado ao tratamento da evasão nos institutos federais, que contemple, entre outros aspectos, a identificação de alunos com maior propensão de abandono dos cursos e a alocação de profissionais para o acompanhamento escolar e social dos estudantes.

Recomendou-se também a adoção de medidas destinadas a: promover maior integração entre ensino, pesquisa e extensão; ampliar as ações de inserção profissional dos alunos; e promover a redução do déficit de docentes e técnicos de laboratório. Também foi recomendado que o MEC adotasse instrumentos de avaliação dos cursos técnicos direcionados a estudantes do ensino médio, considerando que a cláusula terceira (Das Responsabilidades e Obrigações) do Acordo de Metas e Com-

promisso, firmado entre o Ministério e os Institutos Federais, em julho de 2010, estabelece como obrigação daquele órgão criar sistema de avaliação desses cursos que seja similar ao Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), atualmente existente para os cursos superiores (Acórdão 506/2013-TCU-Plenário).

#### IV.4. Relacionamento entre instituições federais de ensino superior e fundações de apoio

Em 2013, o TCU realizou monitoramento do Acórdão 2731/2008-TCU-Plenário, que versa sobre auditoria que analisou o relacionamento entre as instituições federais de ensino superior e suas respectivas fundações de apoio (TC 015.481/2013-1). Na seleção da amostra de instituições fiscalizadas, adotou-se o critério de materialidade dos ajustes celebrados com as respectivas fundações de apoio nos cinco anos anteriores. Foram selecionadas treze instituições, que celebraram ajustes entre R\$ 14 milhões e R\$ 400 milhões.

As fundações de apoio são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que têm como objetivo apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, além de ações de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições de ensino. Como regra, o apoio a projetos de interesse das instituições às quais se vinculam é o principal objetivo estatutário dessas fundações, que podem ter graus diversos de envolvimento e responsabilidade sobre as atividades de cada projeto, desde a prestação de consultorias especializadas até a organização de eventos e cursos, passando pela contratação de bens e serviços.

A fiscalização do Tribunal evidenciou, na amostra de instituições auditadas, que os requisitos específicos de transparência preconizados no Acórdão 2731/2008-TCU-Plenário e nas normas reguladoras aplicáveis (Lei 8.958/1994 e Decreto 7.423/2010, com suas respectivas alterações), em regra, não foram atendidos. A incipiência, ou mesmo ausência, de informações sobre o relacionamento entre as instituições de ensino e suas fundações de apoio cria situações em que os projetos apoiados não são conhecidos pelas áreas técnicas que têm por incumbência avaliá-los, tampouco pelos órgãos de controle. Foram identificados cinco casos de maior gravidade, em que não havia quaisquer informações publicadas, seja pelas instituições de ensino seja pelas fundações de apoio. Segundo pesquisa realizada no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), havia, nessas condições, 398 projetos, entre janeiro de 2011 e junho de 2013, somando R\$ 230,5 milhões sem dados publicamente acessíveis sobre favorecidos, pagamentos, bens adquiridos, serviços prestados e objetivos alcançados.

Outro achado destacado pela auditoria refere-se às situações, de ocorrência minoritária, em que há correta classificação dos projetos na modalidade desenvolvimento institucional. Nos poucos projetos assim classificados, não foram apresentadas possíveis melhorias em termos de eficiência e eficácia deles decorrentes. Na maioria dos projetos, essa correlação nem se fez possível, seja pela omissão em alguns casos, seja pela classificação de modalidade equivocada em outros.

Constatou-se também que os controles efetuados pelas universidades quanto à gestão das licitações e contratos realizados pelas fundações de apoio estão aquém dos parâmetros fixados nas normas.

Não houve designação de fiscais de contratos em duas das seis instituições visitadas. Nas que indicaram, não foi possível evidenciar a atuação desses fiscais. Ademais, não há, por parte das instituições de ensino, apreciação das licitações e contratos realizados pelas fundações de apoio. Embora não tenham sido verificados, na fiscalização *in loco*, casos de subcontratação do objeto, os controles presentes nas instituições de ensino fiscalizadas não possibilitam que essa prática seja detectada e inibida tempestivamente. Foi observada, ainda, a prática de pagamentos antecipados pelas fundações de apoio na execução de contratos celebrados, como se fossem convênios, decorrentes da ausência de medição de parcelas do objeto como critério para pagamento.

Quanto à fiscalização, pelas instituições de ensino, sobre aspectos da área de pessoal dos projetos, como a atuação dos coordenadores e o pagamento de bolsas como contraprestação de serviços, não foi encontrado um registro sequer de atividade desempenhada, nos 49 processos examinados *in loco*. Esse quadro confirma a ausência de comprovação de atividades de fiscalização e acompanhamento sobre os projetos apoiados.

A quase totalidade das instituições de ensino fiscalizadas editaram normativos internos nos quais abordaram critérios para participação de professores em projetos apoiados por fundações de apoio, mesmo que, em alguns casos, sem aprofundarem as diretrizes do Decreto 7.423/2010.

Não foi possível constatar avanços significativos nos processos de prestações de contas em relação à situação encontrada na auditoria realizada pelo Tribunal em 2008. As determinações do Acórdão 2731/2008-TCU-Plenário, bem como os dispositivos do Decreto 7.423/2010, não resultaram no estabelecimento de rotinas nem na destinação de recursos para avaliação das contas apresentadas pelas fundações de apoio. Da mesma forma, não é possível afirmar que houve melhora: no processo de tombamento de bens permanentes adquiridos no âmbito de projetos apoiados; nos pareceres de análise de prestações de contas; no fornecimento de informações que possibilitem a manifestação quanto à eficácia das ações previstas nos projetos; e na documentação que evidencie toda a gestão de recursos.

Como aspecto positivo destacado pela auditoria, tem-se que, de modo geral, os planos de trabalho, projetos básicos ou termos de referência dos projetos contratados pelas instituições de ensino com as fundações de apoio apresentaram objeto bem definido, para os quais foram criadas contas bancárias específicas para a quase totalidade dos projetos fiscalizados.

Ao final dos trabalhos, concluiu-se que, dos 23 itens do acórdão monitorados, quatro poderiam ser considerados cumpridos; sete, parcialmente cumpridos; dez, não cumpridos; e dois, insubsistentes, por confrontarem novos dispositivos da Lei 8.958/1994, que passou por alterações no decorrer do monitoramento.

A Lei 12.863/2013 alterou significativamente o texto original da Lei 8.958/1994, trazendo, por exemplo, as seguintes inovações: permissão para entidades de direito privado contratarem as fundações de apoio, no âmbito de projetos de interesse das instituições de ensino; previsão de regulamento próprio de aquisições e contratações aplicável às fundações de apoio, a ser editado pelo Poder Executivo Federal; previsão de regulamentação específica quanto aos convênios entre as fundações de apoio e entidades financiadoras; e possibilidade de gestão financeira dos recursos dos projetos sem trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional.



## V. Temas em destaque

Em 2014, o TCU e a CGU definiram escopo de fiscalização conjunta em universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia com o objetivo de analisar os seguintes aspectos:

- a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas;
- b) organização, estrutura e atuação das auditorias internas;
- c) estado de instalações prediais e conforto por elas proporcionado à comunidade acadêmica, incluindo questões relativos à manutenção predial, planos e dispositivos de combate a incêndio e registros contábeis patrimoniais imobiliários.

Os trabalhos foram executados a partir de métodos e instrumentos de coleta de informações padronizados, com os resultados sendo consolidados pelo Tribunal. As principais conclusões sobre cada tema analisado são apresentadas neste capítulo. Os processos do TCU relacionados a essas fiscalizações, onde podem ser obtidas informações individualizadas sobre a situação de cada entidade fiscalizada, encontram-se discriminados no Apêndice C.

### V.1. Governança e gestão de pessoas em instituições federais de ensino superior

O TCU realizou, em 2013, sob a coordenação da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), amplo levantamento com objetivo de identificar pontos críticos e induzir melhorias na área de governança e gestão de pessoas (TC 022.577/2012-2). A fiscalização, que resultou em amostra final de 305 organizações da Administração Pública Federal que responderam ao questionário aplicado pelo TCU, resultou no Acórdão 3023/2013-TCU-Plenário.

No decorrer do exercício de 2014, o TCU buscou validar as informações declaradas pelos gestores no levantamento de 2013. Nesse contexto, a SecexEducação coordenou, em conjunto com secretarias de controle externo do Tribunal nos estados e com a CGU, auditorias específicas para analisar a governança e a gestão de pessoas em universidades e institutos federais. A amostra da fiscalização foi de 37 instituições: 26 universidades federais (41% do total), sendo quinze auditadas pela CGU e onze pelo TCU; e onze institutos federais (28% do total), sendo dez fiscalizados pela CGU e um pelo TCU. Pelo seu caráter não probabilístico, a amostra não permite a generalização dos resultados para o todo o universo de institutos federais e universidades. Todavia, o questionário, juntamente com as entrevistas e análises documentais realizadas, forma um conjunto de evidências que se corroboram mutuamente.

Os termos governança e gestão não são sinônimos, embora sejam complementares e interdependentes. Governança refere-se à definição do que deve ser executado (direção), enquanto gestão refere-se à forma como se executa. O capital humano é o principal ativo de qualquer organização pública, pois são as pessoas que detêm o conhecimento organizacional e que determinam a capacidade de

prestação de serviços à sociedade. A importância de se aperfeiçoar continuamente os sistemas de governança e de gestão de pessoas no setor público decorre não apenas da sua forte relação com a geração de resultados para a sociedade, mas também da elevada materialidade dos gastos nessa área.

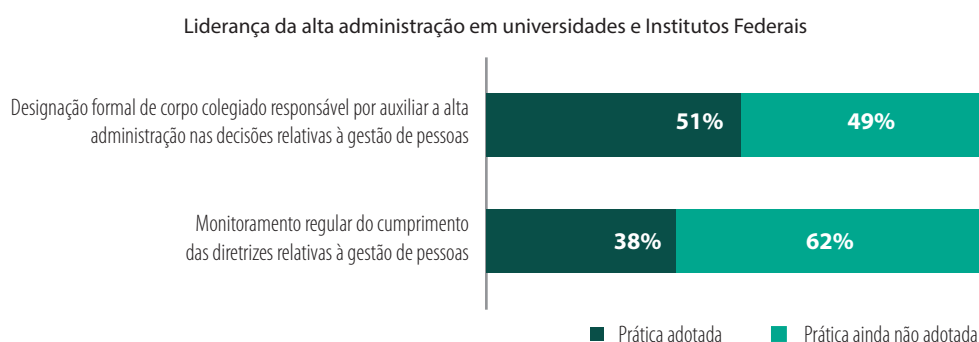
O trabalho de 2014 analisou cinco componentes relacionados a governança e gestão de pessoas: liderança da alta administração; alinhamento estratégico; gestão do conhecimento; cultura orientada a resultados; e gestão de talentos. O roteiro utilizado para coleta de informações priorizou o uso de escalas avaliativas padronizadas e foi respondido com base em procedimentos de auditoria repassados às equipes de fiscalização por meio de oficinas, videoconferências e ambiente virtual de discussão. A escala adotada para fins de consolidação das fiscalizações ficou assim caracterizada:

- a) Prática Ainda Não Adotada pela instituição, que se subdivide em três estágios: quando a instituição não prevê adotar a prática; pretende adotar a prática; ou já iniciou ou concluiu o planejamento para adotar a prática; e
- b) Prática Adotada pela instituição, que se subdivide em dois estágios: adota parcialmente a prática; ou adota integralmente a prática.

### V.1.1. Liderança da alta administração

No conceito de governança adotado pelo TCU, entende-se que a alta administração tem papel fundamental no estabelecimento dos processos de liderança. No contexto das universidades e dos institutos federais, esse componente foi analisado levando-se em consideração dois aspectos: o monitoramento do cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas; e a existência de corpo colegiado designado formalmente pela alta administração para auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas, cujos resultados consolidados das auditorias encontram-se apresentados na Figura 20.

**Figura 20 – Adoção de práticas relacionadas ao componente Liderança da Alta Administração.**



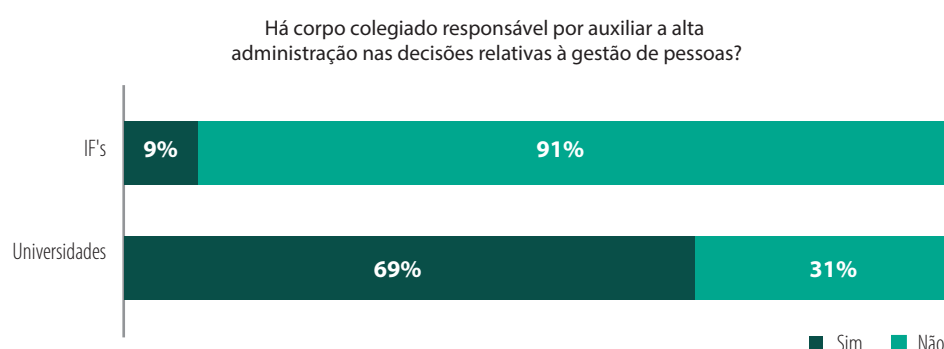
Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

O baixo percentual de monitoração identificado nas entidades auditadas (38%) aponta para o risco de que normas e diretrizes relativas à gestão de pessoas não estejam sendo cumpridas ou os resultados pretendidos por elas podem não estar sendo alcançados. Outra consequência é a dificuldade em se identificar e corrigir desvios de forma precoce. Como situação recorrente apontada pelas equipes de auditoria, tem-se que as entidades não identificaram as diretrizes de gestão de pessoas que deveriam monitorar, ou, quando o fizeram, apenas as acompanhavam de maneira incipiente e não sistemática.



A principal instância de apoio à alta administração é um corpo colegiado externo à unidade própria de gestão de pessoas, composto por representantes das unidades estratégicas da organização, com responsabilidades relacionadas à avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas. Esse corpo colegiado não precisa ter sido criado exclusivamente para auxiliar nas decisões relativas à gestão de pessoas, mas deve atuar também nesse sentido. Em 51% das entidades auditadas (19 de 37), foi constatada a designação formal de corpo colegiado com tal atribuição. Esse tópico apresentou variação significativa de resultado entre institutos federais e universidades, motivo pelo qual os dados foram segregados e apresentados na figura a seguir.

**Figura 21 – Existência de corpo colegiado designado formalmente pela alta administração para auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas, por tipo de entidade.**



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Das entidades que possuem comitês com atribuição de auxiliar a alta administração nas decisões relativas à gestão de pessoas, em 47% delas (9 de 19) não houve evidências quanto ao monitoramento regular do funcionamento desse comitê. Conforme pode ser visto na Figura 21, a deficiência maior desse item foi detectada nos institutos federais. Por terem estruturas administrativas mais recentes, visto que estas entidades foram criadas pela Lei 11.892/2008, os institutos federais encontram-se em processo de implantação de suas instâncias de governança, o que pode explicar o baixo percentual de entidades que dispõe desse corpo colegiado (1 de 11 auditados).

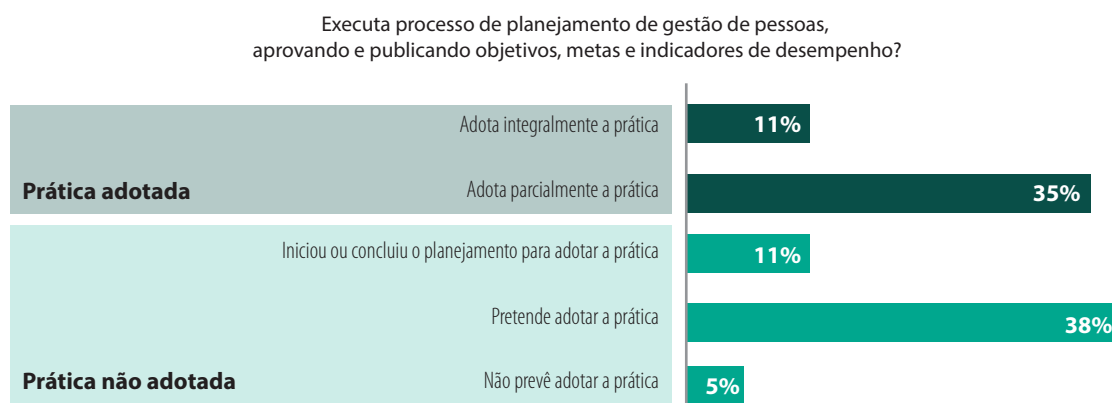
Foram encontradas diversas instâncias responsáveis por auxiliar as decisões relativas à gestão de pessoas, a exemplo de Conselho Universitário, Conselho Diretor, Comissão Permanente de Pessoal Docente, Câmara de Política de Pessoal e Modernização Administrativa, Comissão Interna de Supervisão de Técnicos e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Em todos esses casos, mesmo com o corpo colegiado não sendo exclusivo de gestão de pessoas, foi considerado atendido o critério adotado pela auditoria.

### V.1.2. Alinhamento estratégico

O alinhamento estratégico de gestão de pessoas é o sistema por meio do qual se busca alinhar as políticas e práticas dessa área com a missão, os objetivos e as metas organizacionais. Um dos fatores de sucesso para o alcance desse alinhamento é o “planejamento da gestão de pessoas”, que se refere à definição de metas e estratégias de gestão de pessoas como suporte direto à implementação dos

planos organizacionais. Não é necessário haver plano exclusivo para a área de gestão de pessoas. O importante é que as instituições estabeleçam, em algum documento formal, os objetivos de gestão de pessoas alinhados às estratégias de negócio, os indicadores para cada objetivo definido e as metas para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório (Acórdão 3023/2013-TCU-Plenário). A situação encontrada nas entidades auditadas está resumida na Figura 22.

**Figura 22 – Adoção de práticas relacionadas ao alinhamento estratégico da gestão de pessoas.**



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Com base nos questionários aplicados, foi apurado que 11% das entidades (4 de 37) auditadas executam, sistematicamente, processo de planejamento de gestão de pessoas, enquanto 35% (13 de 37) o fazem de forma parcial. Do outro lado, 54% (20 de 37) não adotam a referida prática. A falta de planejamento para a área coloca em risco o alcance efetivo das missões e objetivos organizacionais de cada entidade, visto que a gestão de pessoas é fator crítico de sucesso para a implementação de suas estratégias. Além disso, a ausência do referido plano prejudica a avaliação dos resultados da área de gestão de pessoas.

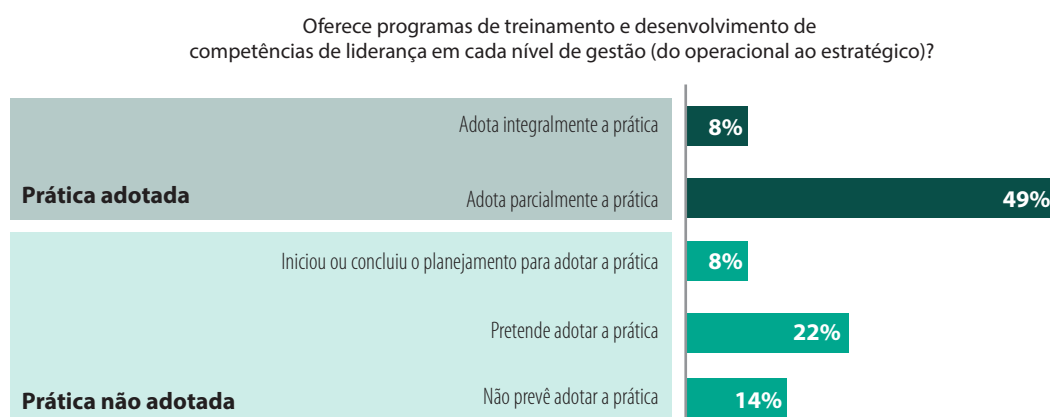
De maneira geral, foi constatado que alguns objetivos, indicadores e metas de gestão de pessoas estavam consubstanciados no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de cada entidade, não estando necessariamente desdobrados em outros planos. O PDI é exigência da Lei 10.861/2004, que criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). O Sinaes é utilizado para os processos de avaliação institucional e de cursos das instituições de ensino superior, e consiste em documento onde se definem a missão da entidade e as estratégias para atingir suas metas e objetivos, abrangendo período de cinco anos.

### V.1.3. Gestão da liderança e do conhecimento

Um dos fatores de sucesso para a boa governança de pessoal é a gestão da liderança e do processo sucessório, que se refere à identificação de competências de liderança e ao estabelecimento de objetivos e estratégias para garantir a disponibilidade de líderes qualificados na organização. Atrelado a isso, tem-se o processo de capacitação de gestores, que deve ocorrer quando eles forem nomeados

para novas funções ou quando se fizer necessário. É fundamental que as instituições se esforcem no desenvolvimento de novos líderes para garantir a continuidade e a qualidade da liderança. Uma das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal é “promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento” (Decreto 5.707/2006, art. 3º, III). Na Figura 23 é retratada a situação encontrada nas entidades auditadas para esse ponto.

**Figura 23 – Adoção de práticas relacionadas ao treinamento e desenvolvimento de competências de liderança.**



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Os resultados do trabalho conjunto da CGU e do TCU indicaram que 57% (21 de 37) das instituições auditadas estão em algum grau de implementação da prática, sendo que a grande maioria encontra-se no estágio de adoção parcial. Foi significativa a proporção de entidades que ainda não ofereciam programas de treinamento e desenvolvimento para líderes (16 de 37). Além disso, a não adoção dessa prática pode restringir o aparecimento de candidatos suficientemente qualificados para preencher vagas surgidas em posições críticas nas instituições.

O alto percentual de entidades que adotam parcialmente a prática (49%) deve-se ao fato de que, em vários casos, foi relatado que os planos anuais de capacitação das entidades continham apenas algumas ações voltadas para o desenvolvimento de competências gerenciais e de liderança, e, mesmo assim, não havia participação efetiva de gestores, nem de potenciais líderes. Na Universidade Federal de Rondônia, constatou-se que o PDI vigente continha diretrizes para o estabelecimento da referida prática, restando pendente a elaboração de plano de ação para implementá-la. Na Universidade Federal do Pará, foi realizado, em 2013, o Programa Gestão Universitária, que teve a participação de 250 servidores em cargos de gestão, estando previstas novas ações de capacitação para o segundo semestre de 2014.

#### V.1.4. Cultura orientada a resultados

É desejável que exista nas organizações uma cultura orientada a resultados, que contemple modelo de avaliação de desempenho no qual esteja previsto a formulação de planos com metas individuais ou de equipes, em que tanto servidores quanto gestores sejam avaliados. Tendo em conta que as funções de

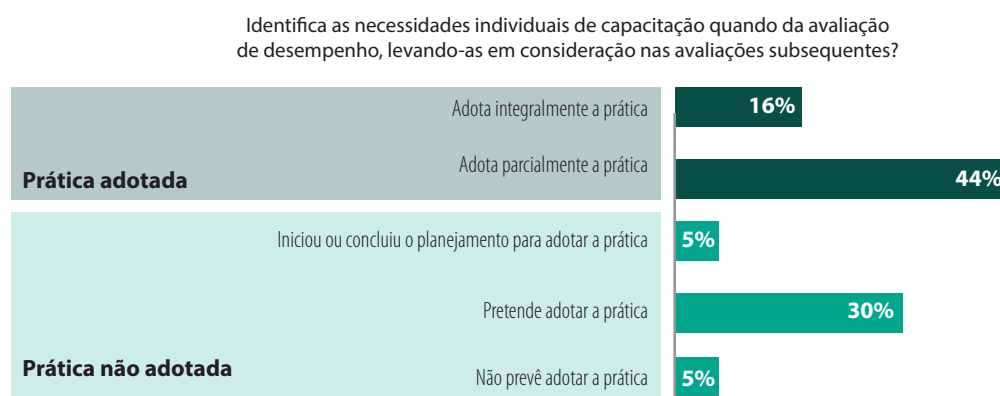
gestão de pessoas estão interligadas, as atividades de avaliação de desempenho e de capacitação devem ser complementares entre si, com a identificação de lacunas de competência durante o processo avaliativo e oferta de ações de desenvolvimento e capacitação para suprir essas lacunas.

A cultura orientada a resultados foi avaliada pela auditoria levando-se em consideração o fator de sucesso “Avaliação de desempenho”, que foi desdobrado em dois aspectos:

- a) identificação das necessidades individuais de capacitação no contexto da avaliação de desempenho; e
- b) avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores.

Uma das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal é “considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si” (Decreto 5.707/2006, art. 3º, VII). Portanto, as instituições devem assegurar que necessidades individuais (tanto presentes como futuras) de treinamento ou desenvolvimento sejam identificadas no processo de avaliação de desempenho, estimulando a adoção de ações que atendam às necessidades identificadas. Nesse quesito, as entidades fiscalizadas apresentaram a situação exibida na Figura 24.

**Figura 24 – Adoção de práticas relacionadas à identificação de necessidades individuais de capacitação.**



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

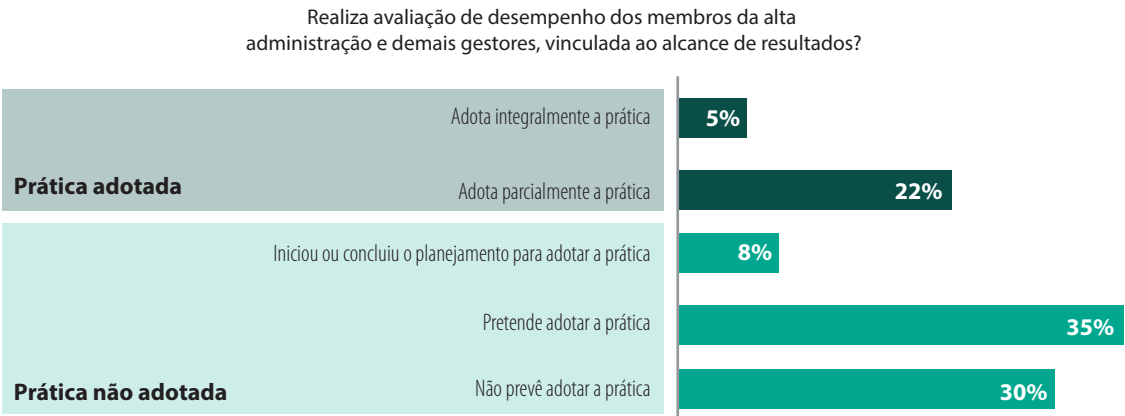
De acordo com os dados coletados, 60% das instituições (22 de 37) demonstraram estar adotando a prática em algum nível, porém a maioria ainda a faz de maneira parcial. Nessas situações, foi identificado que, apesar de as instituições realizarem avaliação de desempenho e levantarem as necessidades de treinamento dos servidores, não havia vinculação entre os dois processos. 40% das instituições auditadas (15 das 37) não adotavam a prática.

Na Universidade Federal do Ceará, por exemplo, foi constatada a existência de normativo do Conselho Universitário que determinava a adoção da prática em análise. Naquela universidade, as demandas de capacitação são registradas em campo específico do formulário da avaliação de desempenho, que, por sua vez, são repassadas para o setor responsável pelo desenvolvimento profissional dos servidores, o qual inclui ações no programa de capacitação com base nas demandas recebidas. Todo o processo fica registrado em sistema informatizado, que gera relatórios automáticos com as notas

das avaliações e os cursos indicados para cada servidor. Situação semelhante ocorre na Universidade Federal do Tocantins, porém não se observou processo continuado de desenvolvimento do servidor que contemple verificação do impacto das capacitações nas avaliações subsequentes.

O segundo aspecto analisado pelas auditorias tem como critério a Lei 11.784/2008, aplicável ao Poder Executivo Federal, que, em seu art. 140, instituiu “sistemática para avaliação de desempenho dos servidores de cargos de provimento efetivo e dos ocupantes dos cargos de provimento em comissão da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional”. Ademais, no art. 144 daquela Lei, há previsão para fixação de metas institucionais. Assim, universidades e institutos federais devem realizar avaliação de desempenho periodicamente dos membros da alta administração e demais gestores, vinculando o processo de avaliação às metas estabelecidas para as entidades. A situação encontrada nas auditorias para esse quesito está ilustrada na Figura 25.

**Figura 25 – Adoção de práticas relacionadas à avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores.**



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

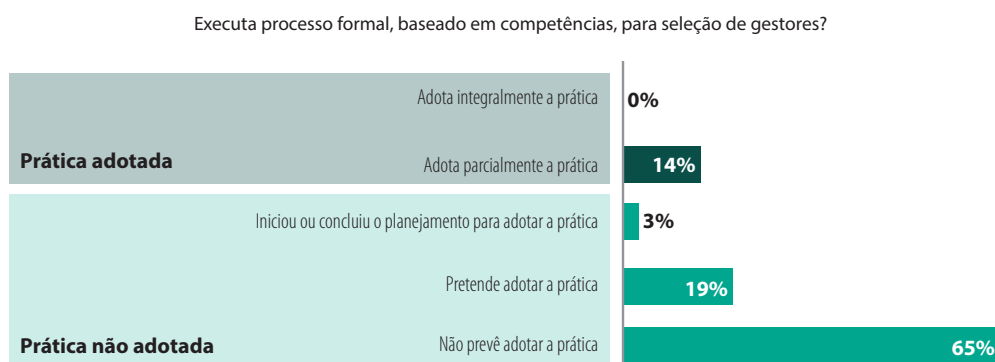
Os resultados consolidados apontaram que somente 27% das entidades auditadas (10 de 37) adotam a prática de avaliar o desempenho de membros da alta administração e demais gestores. Nas demais entidades, de modo geral, a avaliação de desempenho somente é utilizada para a promoção ou progressão funcional e estágio probatório de servidores, não havendo tal avaliação para os cargos da alta administração e demais gestores. Também foi constatado que mesmo as avaliações de desempenho dos servidores sem cargo ou função gerencial não estão vinculadas aos resultados da entidade.

Em entrevista com gestores da Universidade Federal de Sergipe, foi mencionada a existência de programa para avaliação de desempenho, formalmente instituído, cuja aplicação era obrigatória a todos servidores técnico-administrativos, ocupantes ou não de função administrativa, e para os docentes ocupantes de funções administrativas em todos os níveis hierárquicos. Já na Universidade Federal de São João Del-Rei, todos os servidores técnico-administrativos, inclusive aqueles que ocupam funções na alta administração, tais como os pró-reitores, estão sujeitos à avaliação de desempenho, nos moldes determinados no sistema de gestão de desempenho. Por esse sistema, os servidores se submetem a três etapas definidas: negociação de metas; acompanhamento do desempenho; e avaliação final de desempenho.

### V.1.5. Gestão de talentos

O principal objetivo da gestão de talentos é reduzir lacunas de competência, por meio da utilização de programas para atrair, desenvolver e reter profissionais com competências desejadas. A boa governança das organizações públicas depende da utilização de processo transparente, justo e formalizado que oriente o recrutamento e a escolha dos membros da alta administração e demais gestores. Também nessa linha está o Referencial Básico de Governança do TCU (BRASIL, 2014b), que afirma ser fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. A gestão de talentos nas universidades e institutos federais foi analisada com base no fator de sucesso “Recrutamento, seleção e integração”. Os resultados dos procedimentos de auditoria aplicados encontram-se sumarizados na Figura 26.

**Figura 26 – Adoção de práticas relacionadas à gestão de talentos.**



**Fonte:** CGU e TCU. **Elaboração:** SecexEducação/TCU.

A grande maioria (87%) das instituições fiscalizadas não possuía processo formal para seleção de gestores com base em competências. O baixo percentual de adoção da prática pode ser explicado pelo fato de que, no caso das universidades e institutos federais, boa parte dos cargos gerenciais, segundo relato dos gestores, é escolhida com base em eleição direta. No caso da Universidade Federal do Acre, foi observado que os cargos de reitor, vice-reitor e gerenciais ligados às coordenações de cursos de graduação e centros acadêmicos são selecionados por eleição direta e os demais são designados pela chefia correspondente. Do mesmo modo, na Universidade Federal de Rondônia, os cargos de chefes de departamento, diretores de campus, diretores de núcleo e vice-reitor são selecionados por eleição direta. Os demais cargos gerenciais são designados pela chefia correspondente, havendo processo de sabatina para os cargos de pró-reitor e exigência de perfil específico para os cargos de auditor chefe e de diretor de engenharia. Nessa linha, o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas da Universidade Federal do Ceará comentou que o modelo de seleção por competências “não se adequa a realidade da Universidade, pois a metade dos gestores da atividade fim é escolhida por eleições nos próprios centros”.

### V.1.6. Considerações finais

Ante a situação apresentada, restou evidenciado que ainda não é adequada a situação da governança de pessoas no conjunto das instituições de ensino superior auditadas pelo TCU e pela CGU. De forma geral, as instituições apresentaram baixa capacidade na maioria dos componentes do modelo de

avaliação utilizado pelas auditorias, o que aponta para um estágio ainda inicial ou de pouca maturidade na profissionalização da gestão de pessoas. Medidas devem ser adotadas para aumentar a capacidade dessas instituições de desenvolver talentos e líderes para o cumprimento dos seus objetivos, assim como avançar na implantação de cultura de gestão de pessoas orientada a resultados.

## V.2. Unidades de auditoria interna em instituições federais de ensino superior

Em 2013 e 2014, o TCU e a CGU realizaram fiscalizações conjuntas acerca da atuação e funcionamento da unidade de Auditoria Interna (Audin) de universidades e institutos federais.

O art. 14 do Decreto 3.591/2000, com alterações promovidas pelo Decreto 4.440/2002, estipulou que “as entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle”. Se não houver demanda que justifique a estruturação da unidade de auditoria interna, o parágrafo único do citado artigo menciona que “deverá constar do ato de regulamentação da entidade o desempenho dessa atividade por auditor interno”. Segundo a Instrução Normativa SFC/CGU 01/2001:

“A auditoria interna constitui-se em um conjunto de procedimentos, tecnicamente normatizados, que funciona por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade à qual está vinculada.”

Dada a importância estratégica da unidade de auditoria interna para a governança da organização, optou-se, em 2014, por revisitar a abordagem feita em 2013, analisando a situação atual e a evolução da estrutura dessas unidades em universidades e institutos, verificando aspectos como independência, autoridade, responsabilidade, normatização, pessoal e material.

No trabalho conjunto de 2014, a CGU fiscalizou 25 instituições federais, sendo quinze universidades e dez institutos federais. A fim de aumentar a amostra e possibilitar a elaboração de panorama mais amplo, o TCU fiscalizou outras dezessete universidades e três institutos federais. Considerando que o universo das entidades era representado por 63 universidades e 38 institutos federais em funcionamento à época da auditoria, verifica-se que a amostra auditada, somando-se os trabalhos da CGU e do TCU, abrange 32 universidades (51%) e treze institutos (34%). Pelo seu caráter não probabilístico, a amostra não permite a generalização dos resultados para todo o universo de universidades e institutos federais. Todavia, o questionário, juntamente com as entrevistas e análises documentais realizadas, forma um conjunto de evidências que se corroboram mutuamente.

Os critérios de auditoria acordados para o trabalho abrangeram requisitos exigidos pelo nível três do Internal Audit Capability Model for the Public Sector, publicação do Institute of Internal Auditors (IIA), que objetiva levar a função de auditoria interna para um nível intermediário de capacidade em médio prazo, além das normas constantes dos Decretos 3.591/2000 e 4.440/2002 e da Instrução Normativa SFC/CGU 01/2001. Foram abordados os seguintes tópicos:

- a) grau de independência da unidade e sua posição no organograma da entidade;

- b) existência de formalização da missão, aleatoriedade e responsabilidade da Audin e delimitação de atuação dos seus trabalhos;
- c) estabelecimento de normas que devem ser seguidas pelos auditores internos;
- d) atividades planejadas e realizadas pela Audin, forma de atuação no assessoramento à alta administração e pertinência e tempestividade das ações corretivas propostas;
- e) aplicação do princípio de segregação de funções;
- f) atuação da Audin em trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos da unidade;
- g) política de desenvolvimento de competências para os auditores internos;
- h) estrutura disponível na Auditoria Interna e sua adequação às necessidades.

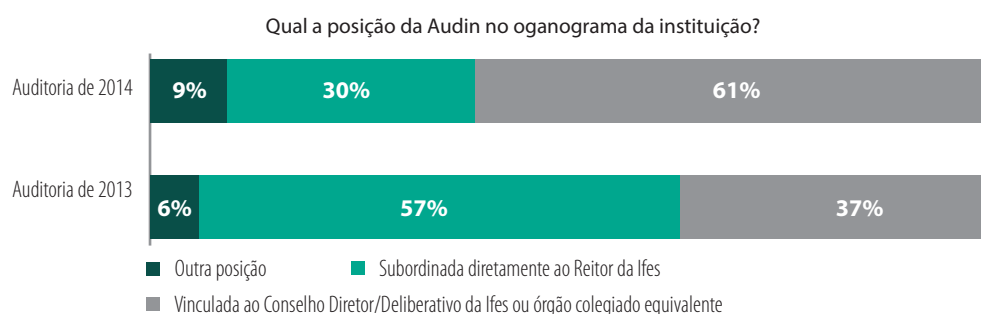
Entre os procedimentos de auditoria, destaca-se o uso de questionário padrão com itens sobre organização, estruturação e atuação das Audins, o que garantiu a uniformidade de critérios nos trabalhos do TCU e da CGU e permitiu a harmonização dos resultados das auditorias. Nas subseções a seguir, para cada aspecto abordado, será apresentada a consolidação dos achados de auditoria, primeiramente para a estrutura e, posteriormente, para a atuação das unidades de auditoria interna.

### V.2.1. Independência, responsabilidade e autoridade

Segundo as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna, definidas pelo IIA, a independência da Audin pode ser definida pela imunidade quanto às condições que ameaçam a condução das suas responsabilidades e atividades de maneira imparcial. Um dos quesitos que medem o grau de independência da Audin consiste em sua posição no organograma da organização.

O Decreto 3.591/2002, alterado pelo Decreto 4.440/2002, dispõe no art. 15, §§ 3º e 4º, que “a auditoria interna vincula-se ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes” e que “quando a entidade da Administração Pública Federal Indireta não contar com conselho de administração ou órgão equivalente, a unidade de auditoria interna será subordinada diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade”. A Instrução Normativa SFC/CGU 01/2001 justifica tal posicionamento: “essa vinculação tem por objetivo proporcionar à unidade de auditoria interna um posicionamento suficientemente elevado de modo a permitir-lhe desincumbir-se de suas responsabilidades com abrangência e maior independência”. Os resultados comparativos entre as instituições auditadas em 2013 e 2014 são mostrados na Figura 27.

**Figura 27 – Posição da Audin no organograma/hierarquia da instituição, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014.**



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.



Da amostra de instituições auditadas em 2013, 57% (20 de 35) tinham sua unidade de auditoria interna subordinada diretamente ao reitor, contrariando o Decreto 3.591/2002 e as boas práticas recomendadas pelas Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna definidas pelo IIA. Essa proporção caiu para 30% (13 de 44) na amostra de 2014.

Na auditoria de 2013, constatou-se que apenas 13 de 35 instituições (37%) tinham sua Audin vinculada diretamente ao Conselho Deliberativo, estando, portanto, de acordo com o que preceitua a legislação. Na fiscalização de 2014, esse percentual aumentou para 61% (27 de 44 instituições).

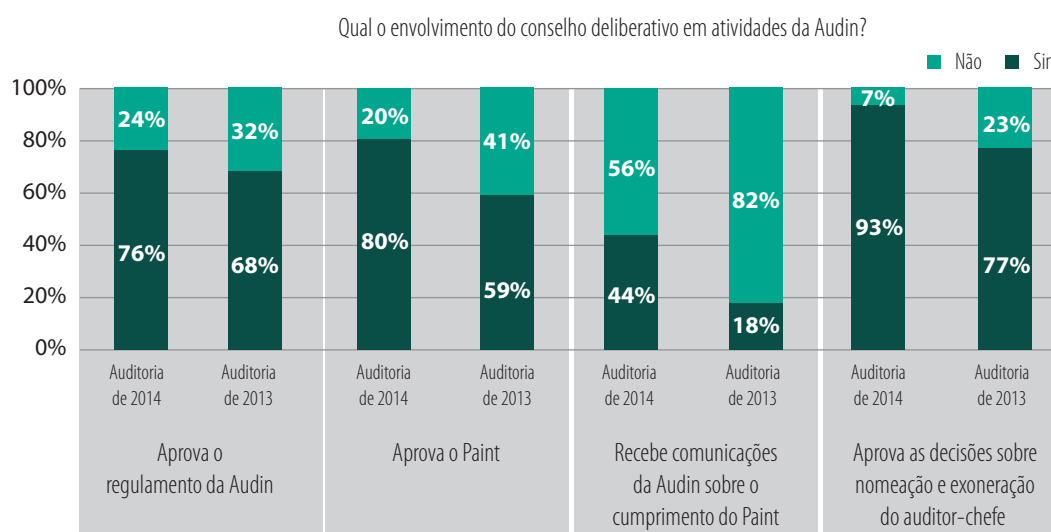
## V.2.2. Envolvimento do conselho deliberativo

O envolvimento do conselho diretor ou órgão deliberativo equivalente na definição dos normativos que regem a atividade da Audin é fundamental para garantir sua independência. Assim, conforme o nível três do Internal Audit Capability Model for the Public Sector, tal conselho deverá:

- a) aprovar o regulamento da Audin;
- b) aprovar as decisões sobre nomeação e exoneração do auditor-chefe;
- c) aprovar o plano anual de atividades da auditoria interna (Paint);
- d) receber comunicações do auditor-chefe a respeito do desempenho da Audin no cumprimento do Paint.

Na auditoria de 2013, constatou-se que, exceto quanto ao recebimento de comunicações da Audin sobre o cumprimento do Paint, o Conselho Deliberativo apresentava razoável grau de envolvimento nas atividades das unidades de auditoria interna, principalmente no que se refere à aprovação do regulamento, do planejamento anual (Paint) e do nome do auditor-chefe. Nos quesitos analisados, a situação da amostra de 2014 apresentou melhores resultados, conforme ilustrado na Figura 28.

**Figura 28 – Envolvimento do conselho deliberativo nas atividades da Audin, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014.**



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

A evolução mais significativa ocorreu no que se refere ao recebimento, pelos conselhos diretores ou deliberativos, de comunicações acerca do andamento das atividades da auditoria interna, que saltou de 18% (4 de 22 instituições), na auditoria de 2013, para 44% (18 de 42 instituições) nas fiscalizações de 2014. O maior envolvimento do conselho diretor ou deliberativo das universidades e institutos fiscalizados também foi observado em outras atividades analisadas: na aprovação do regulamento da Audin, o percentual saltou de 68% (15 de 22 instituições), em 2013, para 76% em 2014; na aprovação do Paint aumentou de 59% (13 de 22 instituições) para 80% (33 de 41 instituições); e na aprovação das decisões sobre nomeação e exoneração do auditor-chefe pelo Conselho Diretor/Deliberativo, houve aumento de 16%, saindo de 77% (17 de 22 instituições) para 93% (37 de 40 instituições).

### V.2.3. Existência de política formalizada para o funcionamento da Audin

As normas do IIA estabelecem que “o executivo chefe de auditoria deve estabelecer políticas e procedimentos para orientar a atividade de auditoria interna”. Portanto, é recomendável que tais políticas e procedimentos estejam definidos em normativo equivalente a regulamento, estatuto ou regimento das universidades e institutos, a fim de proporcionar maior empoderamento à atuação da Audin. O IIA dispõe que o normativo que tratar das políticas e procedimentos para a Audin deverá:

- a) definir a sua missão, responsabilidade e autoridade;
- b) delimitar a atuação dos seus trabalhos, evitando que desempenhe tarefas de gestão administrativa, próprias de gestores; e
- c) estabelecer as normas que devem ser seguidas pelos auditores internos a fim de evitarem conflitos de interesses e favorecer a imparcialidade e a objetividade nos resultados dos trabalhos.

As auditorias da CGU e do TCU analisaram se o normativo que regulamentava as atribuições da Audin das universidades e dos institutos fiscalizados estava alinhado aos princípios e recomendações do IIA, definindo a sua missão, responsabilidade e autoridade. A missão representa a razão da existência de uma organização, ou seja, o que a organização faz, por que faz, para quem ela atua e qual impacto visa produzir em sua clientela. Os resultados da auditoria apontam que 35% (15 de 43) das entidades ainda não haviam definido a missão da Audin em seus normativos. No ano anterior esse percentual foi maior na amostra auditada, com 61% (20 de 33) das entidades não tinham definindo a missão da Audin. A diferença observada entre os dois anos reflete que houve evolução significativa no percentual de instituições que definem a missão da Audin em seus normativos, passando de 39% (13 de 33) para 65% (28 de 43).

Além disso, as auditorias de 2013 apontaram que apenas 22% (8 de 37) das instituições fiscalizadas possuíam normas voltadas a impedir que a Audin executasse trabalhos próprios de gestores, como a elaboração de minutas de editais ou a emissão de pareceres desvinculados dos trabalhos de auditoria. Na amostra auditada em 2014, 49% (21 de 43) das instituições possuíam tais normas. Não obstante a melhora verificada, mais da metade das instituições fiscalizadas ainda apresentam vácuo normativo em relação à proibição de execução de trabalhos próprios de gestores pela Audin, o que põem em risco a utilização indevida da Audin nesses trabalhos, principalmente quando subordinada diretamente ao reitor da entidade.

O IIA considera objetividade como “atitude mental imparcial que permite aos auditores internos executarem auditorias de maneira a confiarem no resultado de seu trabalho sem comprometimento

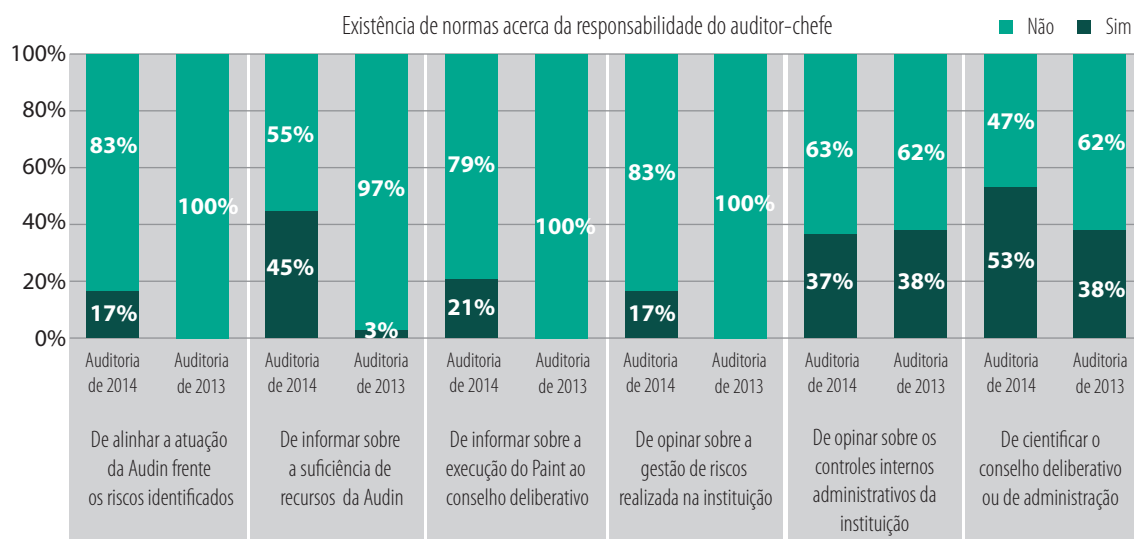
da qualidade”. A objetividade requer que “os auditores internos não subordinem a outras pessoas o seu julgamento em assuntos de auditoria”. Na auditoria de 2013, em apenas uma das 31 instituições fiscalizadas constatou-se existência de normas que minimizem conflitos de interesses e favoreçam a imparcialidade dos auditores internos. Em 2014, a situação apresentada foi bem melhor, pois em dezoito de 43 instituições fiscalizadas verificou-se a existência de normatização dessa questão.

Quanto à responsabilidade, o IIA recomenda que o auditor-chefe, no desempenho de suas atribuições, seja responsável perante à administração e ao conselho de administração ou órgão colegiado (deliberativo) equivalente por:

- opinar sobre a adequação e efetividade dos controles internos dos processos de trabalho e gestão de riscos e relatar os principais problemas identificados;
- prover periodicamente informação sobre o andamento e os resultados do Paint e a suficiência dos recursos destinados à Audin;
- alinhar a atuação da Audin com os riscos estratégicos, operacionais, de conformidade e financeiros da organização;
- implementar o Paint aprovado;
- dotar a Audin com recursos materiais e pessoais adequados, levando em consideração os conhecimentos e as habilidades necessárias para o cumprimento do Paint; e
- emitir relatórios periódicos sobre os trabalhos de auditoria e endereçá-los ao conselho de administração ou órgão equivalente e à reitoria.

Em relação a essas atribuições, a Figura 29 apresenta a situação agregada para o conjunto de instituições auditadas em 2013 e 2014.

**Figura 29 – Existência de normatização acerca da responsabilidade do auditor-chefe, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014.**



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Verificou-se que em 53% (23 de 43) das instituições auditadas, as responsabilidades do auditor-chefe perante o conselho diretor e a administração encontravam-se formalizadas. Em 37% (16 de 43) das instituições estava formalmente estabelecido que o auditor-chefe devia opinar sobre a adequação e

efetividade dos controles internos administrativos das organizações. O resultado quanto ao primeiro item representou avanços em relação a situação encontrada em 2013, na qual se verificou que o percentual de formalização dessas políticas foi da ordem de 38% (11 de 29 instituições). Quanto ao segundo item, a situação encontrada foi praticamente a mesma do ano anterior. Ainda há oportunidade de evolução nesses quesitos, tendo em vista que os itens são estruturantes e dependem apenas de normatização pelos órgãos deliberativos das instituições.

No que se refere à opinião que o auditor-chefe deve emitir sobre a gestão de riscos da entidade, à sua responsabilidade de alinhar a atuação da Audin com os riscos identificados na gestão e à obrigação de manter o conselho diretor e a alta administração informados sobre o andamento e o resultado do Paint, a situação encontrada em 2013 foi ainda mais crítica. Em nenhuma das 29 instituições auditadas foram identificados normativos disciplinando essas questões. Em 2014, as auditorias apontaram ligeira melhoria quanto à referida normatização, alcançando 17% (7 de 42 instituições) nos dois primeiros quesitos, e 21% (7 de 34 instituições) no último. Sem a normatização dessas atribuições, é pouco provável que a Audin esteja realizando tais atividades, além do que a prática de se realizar gestão de riscos ainda não está disseminada nas instituições.

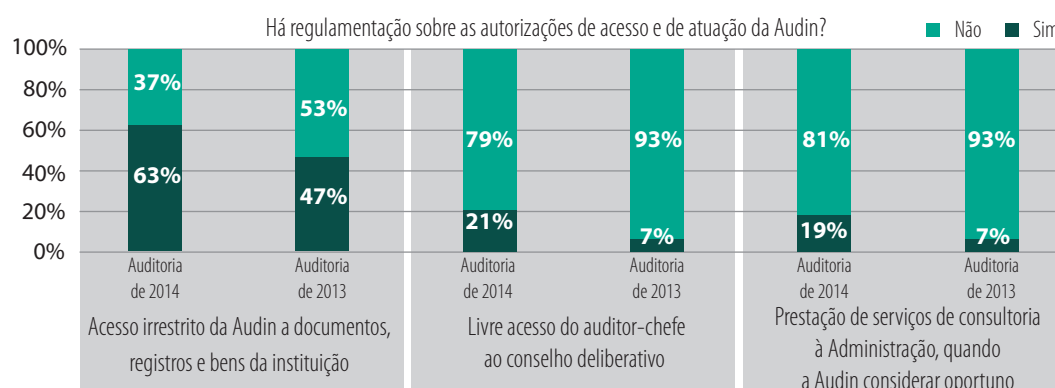
Quanto ao estabelecimento de regras definindo a obrigatoriedade de a Audin informar o conselho sobre a situação dos recursos financeiros, materiais e de pessoal a ela destinados, as auditorias de 2013 apontaram que apenas uma de 29 instituições apresentava normatização nesse sentido. Em 2014, da amostra de 42 instituições fiscalizadas, dezenove apresentaram a respectiva normatização, o que representa uma cobertura normativa de 45% para o item.

Os normativos do IIA ainda dispõem que o auditor-chefe deve ser autorizado a:

- a) assegurar que o pessoal da Audin tenha acesso irrestrito a todas as funções, documentos, registros, bens e servidores da organização;
- b) ter livre acesso ao conselho diretor ou órgão colegiado equivalente; e
- c) prover serviços de consultoria à administração quando considerá-los apropriados. As auditorias de 2013 constataram que a independência das auditorias internas ainda se encontrava em nível incipiente em dois dos três itens analisados, alcançando 7% de normatização.

Em 2014, os resultados avançaram nas três vertentes analisadas, conforme se observa na Figura 30.

**Figura 30 – Autorização atribuída ao auditor-chefe em regulamento, estatuto ou regimento, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014.**



Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Na comparação entre as duas amostras auditadas, o percentual de instituições que normatizou o acesso irrestrito da Audin a documentos, registros, bens e servidores passou de 47% (16 de 34 instituições), em 2013, para 63% (27 de 43 instituições) em 2014. Percebe-se que ainda é minoritária a quantidade de instituições que contam como norma garantindo o livre acesso do auditor-chefe ao órgão colegiado diretor ou deliberativo e disciplinando a prestação de serviços de consultoria à Administração pela Audin.

No que tange à delimitação de escopo dos trabalhos da Audin, deverá constar de normativo da universidade ou do instituto que a atuação dessa unidade terá, como um dos objetivos, determinar se os controles internos, a gestão de riscos e a governança da instituição estão funcionando satisfatoriamente com relação à:

- a) adequada identificação e administração de riscos;
- b) interação entre diversos grupos responsáveis pela governança;
- c) atestação de que a informação operacional, gerencial e financeira é acurada, confiável e tempestiva;
- d) conformidade dos atos dos servidores e da interação da organização com terceiros;
- e) atestação de que os ativos são adquiridos com economicidade, utilizados eficientemente e protegidos adequadamente;
- f) reconhecimento e tratamento apropriado de problemas de conformidade verificados na organização; e
- g) promoção da qualidade e melhoria contínua nos processos de controle da instituição.

Nas auditorias realizadas em 2013, verificou-se que em 39% das entidades fiscalizadas (12 de 31) havia dispositivos normativos que garantiam ao auditor-chefe a autonomia necessária para determinar o escopo dos trabalhos. Em 2014, esse percentual aumentou para 60% (26 de 43) das entidades constantes da amostra.

#### V.2.4. Recursos humanos e materiais

Segundo as normas do IIA, os auditores internos devem “possuir o conhecimento, as habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades individuais”. A fim de auxiliá-los nesse intento, a instituição deve possuir política formalizada de capacitação dos auditores internos. Em 2013, apenas 23% (7 de 31) das instituições auditadas possuíam algum tipo de plano de capacitação formalizado ou mapeamento de competências com políticas de desenvolvimento estabelecidas ou em construção. Na amostra de instituições auditadas em 2014, a exemplo do ano anterior, persistia o baixo percentual de instituições com essa política formalizada (28%, ou seja, 12 de 43), o que sinaliza para a pouca importância que ainda é dada à qualificação profissional dos auditores internos.

As normas do IIA mencionam também que “o executivo chefe de auditoria deve assegurar que os recursos de auditoria interna sejam apropriados, suficientes e eficazmente aplicados para o cumprimento do planejamento aprovado”. Nesse mesmo sentido assenta-se o art. 14 do Decreto 3.591/2000, alterado pelo Decreto 4.440/2002, quando atribui como dever da Administração Pública Federal organizar as unidades de auditoria interna com adequado suporte de recursos humanos e materiais.

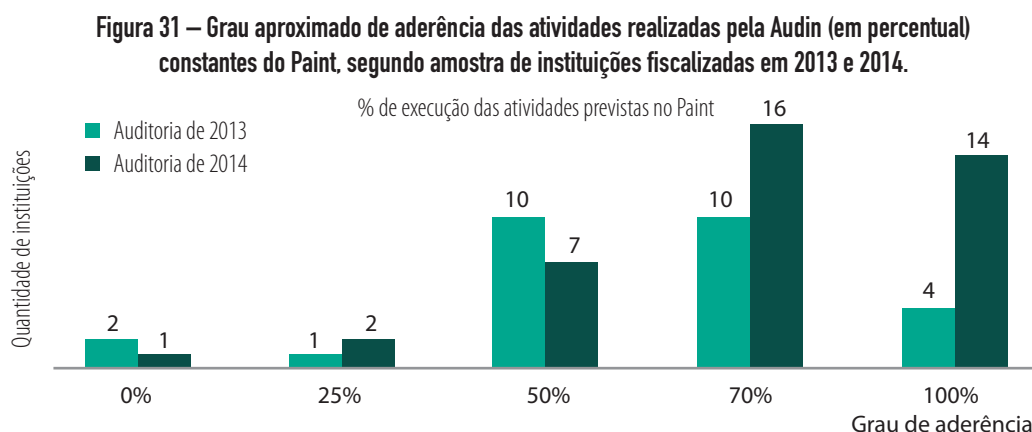
Sobre a alocação de funcionários às unidades de auditoria interna, as constatações de 2013 e 2014 são similares: cerca de metade das instituições fiscalizadas contavam com, no máximo, três servi-

dores. Na amostra de 2014, duas instituições contavam com apenas um auditor. Como consequência, em 60% das unidades (24 de 40) o número de auditores internos foi considerado insuficiente, tomando-se como base de comparação o número de trabalhos previstos no Paint.

Para a quase totalidade da amostra de 2014, as instalações foram consideradas como regulares ou boas, respondendo este último caso por quase 70% (29 de 42 unidades). Em relação aos equipamentos de informática, tinha-se que 77% (17 de 22) das instituições auditadas em 2012 possuíam equipamentos em quantidade suficiente para realizar adequadamente seu trabalho, proporção que aumentou para 91% (39 de 43) das unidades auditadas em 2014.

### V.2.5. Plano anual de atividades de auditoria interna, gestão de riscos e controles internos

A Instrução Normativa SFC 01/2001 dispõe, em seu Capítulo 10, item 13, “j”, que as Audins deverão “elaborar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna do exercício seguinte, bem como o Relatório Anual de Atividade da Auditoria Interna, a serem encaminhados ao órgão ou à unidade de controle interno a que estiver jurisdicionado (...)”. De modo a analisar a eficácia do planejamento realizado pela Audin, foram feitas duas verificações: a aderência das atividades efetivamente realizadas pela auditoria interna, constantes no Paint, com as que foram planejadas; e a existência ou aderência de planejamento das atividades da Audin às fragilidades detectadas na avaliação dos riscos realizada pelo gestor ou pela própria unidade de auditoria interna. Em relação ao primeiro item analisado, a situação encontrada pelas auditorias de 2013 e 2014 é mostrada na Figura 31.



**Fonte:** CGU e TCU. **Elaboração:** SecexEducação/TCU.

**Nota:** Os valores absolutos referem-se ao número de instituições enquadradas em relação à proporção de atividades de auditoria interna executadas versus planejadas.

A situação encontrada no primeiro ano da auditoria foi a seguinte: 89% (24 de 27) das instituições apresentaram aderência ao planejamento igual ou superior a 50%, enquanto que 52% (14 de 27) têm aderência igual ou superior a 75%. Em 2014, a situação melhorou na nova amostra de instituições fiscalizadas: 75% das instituições apresentaram aderência de suas atividades ao planejamento igual ou superior a 75% (30 de 40 instituições) frente a 52% do ano anterior.

Em relação ao segundo item analisado, a Decisão Normativa TCU 124/2012 exige que o parecer da unidade de auditoria interna sobre a prestação de contas deva incluir uma avaliação da capacidade

de os controles internos administrativos da unidade identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como de minimizarem riscos inerentes aos processos relevantes da unidade. Demanda, ainda, que haja avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos instituídos pela unidade jurisdicionada, de modo a garantir que seus objetivos estratégicos sejam alcançados. A maior interessada em realizar a avaliação e a gestão dos riscos deveria ser a própria administração, pois tais instrumentos apontariam as providências a serem tomadas a fim de evitar que vulnerabilidades não detectadas impeçam o atingimento dos objetivos da organização. A Audin deveria atuar na avaliação desses instrumentos, apontando as oportunidades de melhoria.

Em nenhuma das instituições fiscalizadas em 2013, a administração realizava a gestão de riscos. Em quatro de 32 entidades (13%), a Audin realizava tal atividade. Ao revisitar o tema em 2014, constatou-se que apenas em duas das 45 instituições fiscalizadas a administração realizou ou incluiu em seu plano de ação previsão de realizar a gestão de riscos. Em sete instituições, a Audin desenvolveu essa atividade, de forma a tentar suprir as lacunas da administração. Além disso, 53% das Audins (23 de 43) realizavam trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos de suas instituições em 2014, frente a 33% verificado no ano anterior.

## V.2.6. Assessoramento prestado à alta administração

Outra questão analisada trata do assessoramento prestado pela Audin ao reitor das instituições de ensino, como forma de contribuir para a melhoria de desempenho da gestão, com destaque para a pertinência e tempestividade das ações corretivas propostas frente às irregularidades identificadas. Repise-se que o objetivo da Audin, segundo o Decreto 3.591/2000, é “fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle”. Quanto à avaliação dos controles internos da organização, o IIA ressalta que “A atividade de auditoria interna deve auxiliar a organização a manter controles efetivos a partir da avaliação de sua eficácia e eficiência e da promoção de melhorias contínuas”. Na auditoria de 2014, constatou-se que as Audins, em sua maioria, realizavam adequadamente seu trabalho de assessoria à alta administração (Tabela 14).

**Tabela 14 – Atividades de assessoria prestadas pela Audin à alta administração, segundo amostra de instituições fiscalizadas em 2013 e 2014.**

Atividades	Auditoria de 2013			Auditoria de 2014		
	Sim	Não	% que realiza	Sim	Não	% que realiza
Propostas de ações corretivas para os desvios gerenciais identificados.	18	8	69%	33	9	79%
Propostas de contribuições para a melhoria da gestão quanto à economicidade.	14	10	58%	35	7	83%
Propostas de contribuições para a melhoria da gestão quanto à eficiência.	15	9	63%	34	8	81%
Propostas de contribuições para a melhoria da gestão quanto à eficácia.	13	11	54%	35	7	83%
Propostas de providências nas ocasiões em que haja suspeitas de práticas fraudulentas.	11	12	48%	31	11	74%

Fonte: CGU e TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.



### V.2.7. Segregação de funções

A realização de atividades típicas de gestão pela Audin não se coaduna com as atribuições definidas nas normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna. Assim, o emprego de auditores internos em atividades típicas de gestão, tais como elaboração de editais de licitação ou aprovação de registros contábeis fora da Audin, está em desconformidade com as boas práticas definidas pelo IIA. Nas auditorias de 2014, foram encontradas práticas de atividade típica de gestão em 14% das instituições fiscalizadas (6 de 42). Em 2013, a prática foi verificada em 30% das instituições fiscalizadas. A diminuição nesse percentual representa avanço no quesito avaliado, entretanto, o ideal é que nenhuma das Audins realizassem atividades típicas de gestão. Tem-se como exemplos de desconformidades apontadas pela CGU: emissão de pareceres ou despachos relacionados a pagamentos de bolsas em projetos de extensão; análise de minuta de resolução do conselho universitário; e análise de regulamentação que tratava de processo de implementação e avaliação de jornada de trabalho de servidores técnico-administrativos.

### V.2.8. Considerações finais

Os avanços verificados no grau e maturidade das unidades de auditoria interna entre 2013 e 2014 não elimina a necessidade de fortalecimento da estrutura e da atuação das Audins em boa parte das universidades e institutos. O mapa traçado pela última fiscalização indica que ainda persistem inconformidades na posição das Audins no organograma das instituições, o que reflete em seu grau de independência, e na execução de tarefas típicas de gestor. Merece destaque também a pouca importância que ainda é dada às unidades de auditoria interna como indutoras de melhoria da governança nas instituições federais de ensino superior, justificada, em boa parte, pelo desconhecimento da alta administração sobre o papel das Audins na gestão de riscos e na melhoria dos controles internos administrativos.

## V.3. Gestão patrimonial imobiliária e canais de comunicação disponibilizados à comunidade acadêmica

Nos últimos anos, as instituições públicas federais de ensino superior tiveram incremento significativo de seus orçamentos autorizados e do número de vagas ofertadas. A partir de 2003, houve aumento substancial de recursos para a expansão da educação superior viabilizada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). A dotação autorizada em 2012 (R\$ 24,9 bilhões) foi quase duas vezes maior que a de 2003 (R\$ 12,9 bilhões), representando incremento orçamentário da ordem de 93% (valores atualizados pelo IPCA).

O aumento de investimento nessa etapa educacional trouxe, como uma de suas consequências mais evidentes, a expansão do número de matrículas nos cursos de graduação presenciais nas instituições públicas de ensino superior. Segundo dados divulgados pelo MEC em seu sítio eletrônico, as matrículas no ensino superior público federal expandiram a uma taxa média de 6,3% ao ano no período de 2001 a 2012, mas, considerando apenas os anos de 2008 a 2012, a taxa média de expansão chega a 11,3% ao ano. Observa-se também a forte interiorização associada a essa expansão. As vagas no interior saltaram de 32% do total, em 2001 para 48%, em 2012.



Nesse contexto, e de forma concomitante à realização dos trabalhos sobre a maturidade das auditorias internas (seção V.2) e sobre a gestão e governança de pessoal (seção V.1), o TCU e a CGU realizaram auditorias conjuntas destinadas a analisar a gestão patrimonial imobiliária e o relacionamento de universidades e institutos federais com a comunidade acadêmica. Pela variedade de temas envolvidos, os seguintes critérios de auditoria foram acordados para o trabalho:

- a) como parte da análise da gestão patrimonial, especificamente quanto à manutenção predial, foram colacionados requisitos trazidos pelas Normas Brasileiras (NBR) 5674/2012 e 14037/2011, aprovadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que tratam respectivamente de “Manutenção Predial – Requisitos para o sistema de gestão de manutenção” e “Diretrizes para elaboração de manuais de uso, operação e manutenção das edificações”. Adicionalmente, foi verificada a existência de “Plano de Logística Sustentável” (Decreto 7.746/2012);
- b) como segunda parte da análise da gestão patrimonial, especificamente quanto à fidedignidade dos registros patrimoniais imobiliários, foram colacionados requisitos impostos pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, em sua Parte II (Procedimentos Contábeis Patrimoniais), pela Portaria 634/2013, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pela Orientação Normativa ON-GEADE-004, da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), sobre avaliação técnica de bens imóveis da União ou de seu interesse;
- c) completando a análise da gestão patrimonial imobiliária, especificamente quanto à qualidade da estrutura física de sala de aula e imediações, pautou-se a análise pelo confronto da situação encontrada com os padrões mínimos de conforto, segurança e acessibilidade estipulados, principalmente, pela NBR 9050 (Acessibilidade a Edificações) e NBR 15575-1 (Edificações habitacionais – Requisitos gerais). Outros critérios foram extraídos do documento “Diretrizes Técnicas para Apresentação de Projetos e Construção de Estabelecimentos de Ensino Público”, produzido pelo FNDE;
- d) para tratar sobre os canais de comunicação disponibilizados à comunidade acadêmica, os critérios foram extraídos do Decreto 6.932/2009, que, entre outros assuntos, institui a Carta de Serviços ao Cidadão, e o documento “Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria”, elaborado pela CGU.

Ao total, foram auditadas 35 instituições, sendo 25 pela CGU e dez pelo TCU. Os procedimentos se basearam em inspeções in loco, entrevistas e pesquisa documental. As fiscalizações do TCU contaram, adicionalmente, com o preenchimento de formulário com escalas padronizadas de aferição. No caso da CGU, apesar das auditorias de gestão terem abordado questões semelhantes, não houve a possibilidade de utilização do mesmo formulário por causa do início antecipado dos trabalhos do órgão de controle interno. Por essa razão, a consolidação foi feita por meio de análise textual de cada relatório produzido. Considerando essa limitação, o tópico sobre a qualidade da estrutura de sala de aula demonstrará a consolidação dos dados produzidos apenas pelo TCU. Nas subseções a seguir, para cada aspecto abordado, será apresentada a consolidação dos achados das auditorias.

### V.3.1. Gestão da manutenção predial

O art. 16 do Decreto 7.746/2012 exige que autarquias e fundações elaborem e implementem Planos de Gestão de Logística Sustentável, ferramenta de planejamento com objetivo de coordenar o fluxo de materiais e serviços, do fornecimento ao desfazimento, e que contenha no mínimo: atuali-

zação do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares com menor impacto ambiental; práticas de sustentabilidade e racionalização do uso de materiais; e serviços e ações de divulgação, conscientização e capacitação.

A NBR 5674/2012 estabelece requisitos e procedimentos para a gestão do sistema de manutenção de edificações e faz menção ao manual de uso, operação e manutenção da edificação, a ser entregue pelo construtor ou incorporador ao proprietário do imóvel quando da conclusão da obra. A NBR 14037 estabelece os requisitos mínimos para a elaboração e apresentação dos conteúdos a serem incluídos no citado Manual. A entrega dos manuais de uso e operação das edificações pelas empresas construtoras a seus clientes tem como função ressaltar que a durabilidade de uma edificação está ligada não só aos fatores relacionados ao projeto e execução da obra, mas também ao correto uso e manutenção, principalmente a manutenção preventiva.

Dos apontamentos feitos pelas auditorias da CGU, destacam-se os seguintes achados: em dezesseis de 25 instituições (64%) constatou-se falta de rotinas, procedimentos e fluxos de trabalho sobre gestão imobiliária e de indicadores gerenciais de apoio à gestão patrimonial; em 19 de 23 instituições (83%) inexistiu processo de trabalho para elaboração de relatórios sobre o estado de conservação das edificações; em 11 de 12 instituições (92%) os gestores declararam que não realizam avaliação dos riscos envolvidos no processo de trabalho de gestão patrimonial. A amostra de instituições varia em virtude de o item ter sido ou não analisado em cada auditoria.

Adicionalmente, em 9 das 10 universidades fiscalizadas pelo TCU ficou evidenciado que os serviços de manutenção realizados são, sobretudo, de natureza corretiva, em detrimento da manutenção preventiva, que demandaria programação antecipada e periódica, através de inspeções sistemáticas. Apenas 2 das 10 universidades elaboraram o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

A falta de inspeção das condições de conservação dos bens imóveis, de indicadores gerenciais e a ausência de planejamento das manutenções acarretam fragilidades no cálculo estimado de recursos orçamentários necessários para manutenção. De forma geral, as unidades fiscalizadas não reúnem condições suficientes para uma orçamentação consistente pois não dispõem de informação sobre as reais necessidades de manutenção e quais seriam, por exemplo, os serviços preventivos e relevantes por edificação.

A prática corrente nas instituições para a orçamentação de manutenção considera apenas a série histórica das despesas incorridas em anos anteriores. A ausência de gestão coordenada dos diversos tipos de manutenção preocupa tanto pelo risco de deterioração acelerada dos imóveis como de sobreposição entre os objetos dos contratos de manutenção.

De modo geral, os gestores entrevistados relataram dificuldades das instituições em estruturar um sistema eficiente de manutenção predial, os quais, em sua maioria, apontam para outras prioridades institucionais, notadamente aquelas associadas à insuficiência de pessoal frente à expansão acelerada da rede federal de ensino superior. O orçamento insuficiente e a complexidade do sistema de manutenção, motivada pela grande quantidade de edifícios administrados, também foram listados, de forma recorrente, como fatores críticos da ineficiente gestão patrimonial.

As entrevistas e verificações in loco também permitiram evidenciar que ainda não é prática difundida na administração pública a exigência, nos editais de licitação e cadernos de encargos, da elaboração e entrega do Manual de Uso, Operação e Manutenção das edificações pelas construtoras.

Tendo em vista que a Secretaria de Educação Superior (SESu) tem como atribuição regimental exercer a supervisão e o desenvolvimento das instituições públicas federais de ensino superior, e face as oportunidades de melhorias identificadas pelas auditorias da CGU e do TCU, considera-se oportuno que aquele órgão, em conjunto com essas instituições, promova uma agenda de discussões e orientações voltada a:

- a) formalizar plano e iniciativas destinados à estruturação e ao fortalecimento da gestão da manutenção predial da rede federal de ensino superior;
- b) aprimorar os controles internos administrativos, com estabelecimento de atividades, métodos, indicadores e procedimentos voltados a assegurar a conformidade dos atos do setor responsável pela manutenção predial;
- c) exigir nas novas licitações de projetos e obras a elaboração e entrega, pelas construtoras, de Manual de Uso, Operação e Manutenção da Edificação;
- d) elaborar Plano de Gestão de Logística Sustentável, exigido pelo art. 16 do Decreto 7.746/2012.

### V.3.2. Registros patrimoniais imobiliários

Nesta seção apresentam-se as conclusões das auditorias da CGU e do TCU sobre a fidedignidade e a consistência das informações contábeis patrimoniais prestadas pelas instituições de ensino fiscalizadas. Surgem duas questões relacionadas à análise da situação dos registros contábeis patrimoniais: o reconhecimento e a evidenciação dos bens imóveis; e a mensuração e registro de fenômenos econômicos, resultantes ou independentes da execução orçamentária, tais como a depreciação.

O art. 85 da Lei 4.320/1964 dispõe que “Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem (...) o conhecimento da composição patrimonial, (...) o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros”. De acordo com o do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, os elementos do ativo imobilizado devem ser reconhecidos inicialmente com base no valor de aquisição, produção ou construção (Parte II, item 02.07.03.1). A Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.9, que trata do registro contábil da depreciação, da amortização e exaustão de ativos tangíveis, estabelece como obrigatório o registro da depreciação. Especificamente quanto à depreciação do ativo imobilizado da União, o Manual do Siafi (Macrofunção 02.03.30) estabelece o início dos lançamentos a partir de 2010, com cronograma de implantação até 2014.

No entanto, segundo consta do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2013, pelo fato de o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet), que engloba os bens imóveis de uso especial da União, não permitir o registro da depreciação desses bens, o cronograma para registro da depreciação está sendo aplicado somente aos bens móveis. Para sanar o problema, a STN e a SPU instituíram Grupo de Trabalho (Portaria Conjunta SPU/STN 452/2013) a fim de estudar melhorias no sistema Spiunet, dentre as quais estão o estabelecimento de critérios, procedimentos e soluções técnicas visando à implantação da depreciação de bens imóveis da União.

Quanto ao reconhecimento e evidenciação dos bens imóveis, pela análise dos 25 relatórios de auditoria de gestão da CGU, extraiu-se que 112 imóveis estão pendentes de registro no Spiunet. Ressalte-se que um imóvel não registrado, em alguns casos, como o da FUB, corresponde a campi inteiros (Ceilândia, Planaltina e Gama) com dezenas de edificações. Ou seja, os 112 imóveis sem registro podem corresponder a uma quantidade considerável de edificações.

Nesse contexto, surge o problema relacionado à falta de inventário, reconhecimento e evidenciação da totalidade de bens imóveis existentes fisicamente nas instituições de ensino. Além dos Registros Imobiliários Patrimoniais (RIPs) do Spiunet não corresponderem à totalidade de imóveis existentes fisicamente nas instituições fiscalizadas, o prazo de validade de dois anos da avaliação de boa parte desses bens encontrava-se vencido (prazo de validade definido segundo a Orientação Normativa ON-GEADE-004 da SPU).

Em consulta ao Spiunet e conforme dados extraídos dos relatórios de auditoria de gestão da CGU, 21% dos RIPs das fundações e universidades federais fiscalizadas estavam com o prazo de validade da avaliação vencido (cerca de 540 de um total de 2.585 RIP). No caso dos institutos federais de ensino fiscalizados, 48% dos RIPs estavam com o mesmo problema (cerca de 120 de um total de 251 RIPs).

Cumprе ressaltar a boa prática identificada na Universidade Federal do Pará (UFPA): a instituição está realizando, por meio da Comissão de Regularização Fundiária, amplo processo de avaliação da regularidade jurídica e de valor econômico de todos os bens imóveis (terrenos e benfeitorias) sob sua responsabilidade. O trabalho contempla pesquisa, documentação e regularização jurídica das formas dominiais daquela universidade sobre imóveis espalhados pelo Estado. São realizados, concomitantemente, inventários de benfeitorias e avaliações individuais de cada uma delas, registros fotográficos, elaboração de plantas de situação, croquis, bases técnicas e projeções para valoração desses ativos.

Outra boa prática foi constatada durante visita à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A instituição estava promovendo o inventário individual de suas edificações e registrando-as no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (Sipac). Para cada RIP existente no Spiunet (que pode corresponder a um campus com diversas edificações), a universidade está atribuindo um Sub-RIP por edificação, registrando características, valores e outras informações relevantes, de forma a migrar esses dados para a futura versão do Spiunet.

A partir da contabilização integral dos bens imóveis existentes nas universidades e institutos no Spiunet, a atualização da avaliação e o início do registro de fenômenos econômicos, resultantes ou independentes da execução orçamentária, tais como a depreciação, tem-se um primeiro passo rumo à convergência da contabilidade das instituições federais de ensino aos padrões internacionais. Nesse sentido, entende-se oportuno que a SESu, SPU e instituições federais de ensino superior definam, de forma articulada, estratégias e plano de ação com fins de: levantar e regularizar a situação fundiária e jurídica dos bens imóveis de universidades e institutos federais de ensino; atualizar o inventário físico anual de bens imóveis, discriminando as edificações, suas características e estado de conservação; regularizar a situação dos terrenos que, apesar de estarem sob utilização dessas instituições, encontram-se sob o domínio da União; e garantir a completude dos registros dos imóveis no Spiunet.

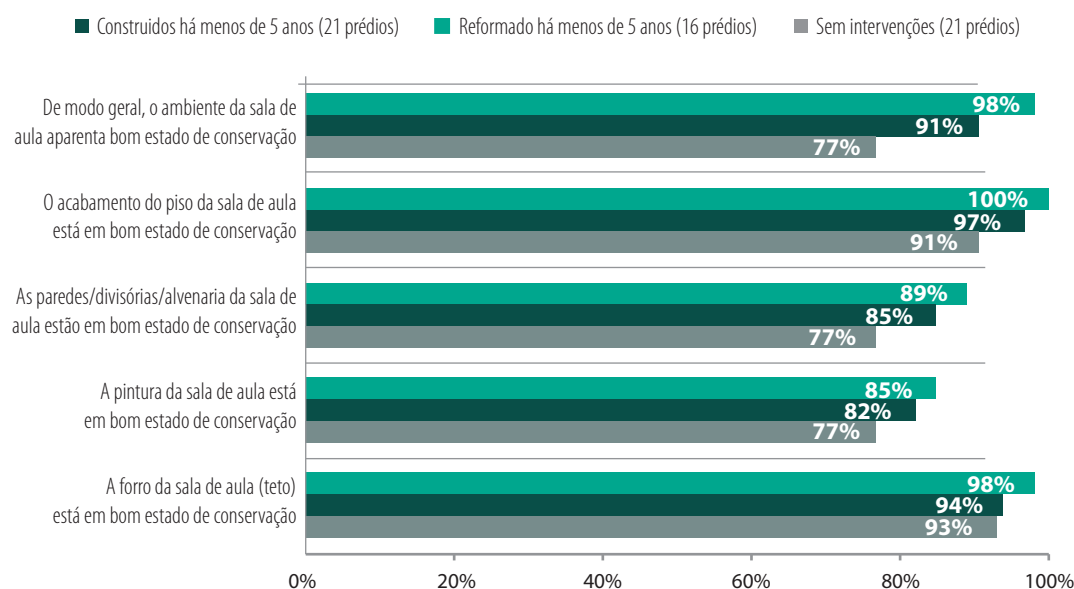
### V.3.3. Estrutura física de salas de aula e condições dos equipamentos de suporte

Além do controle patrimonial, as auditorias analisaram aspectos relacionados à infraestrutura da unidade de ensino, com destaque para: existência ou adequação da acessibilidade de prédios, salas e banheiros; estado de conservação das salas de aula (piso, forro, paredes) e do mobiliário (carteiras, mesas, quadros); densidade de ocupação da sala de aula; e ventilação.

Os critérios adotados foram extraídos, principalmente, das seguintes normas: NBR 15.599 (acessibilidade na prestação de serviços); NBR 9050 (acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos); NBR 14.006/2008 (móveis escolares); NBR 15575-1 (edificações habitacionais – requisitos gerais); Lei 10.098/2000 e Decreto 6.949/2009 (normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida); e documento “Diretrizes para apresentação de projetos e construção de estabelecimentos de ensino público”, do FNDE.

A auditoria do TCU abrangeu dez universidades, envolvendo 65 prédios. Por meio de observação direta do estado de conservação das salas de aula (122 salas), as equipes constataram um cenário positivo, conforme mostrado na Figura 32.

**Figura 32 – Situação observada quanto ao estado de conservação de salas de aula.**



Fonte: TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

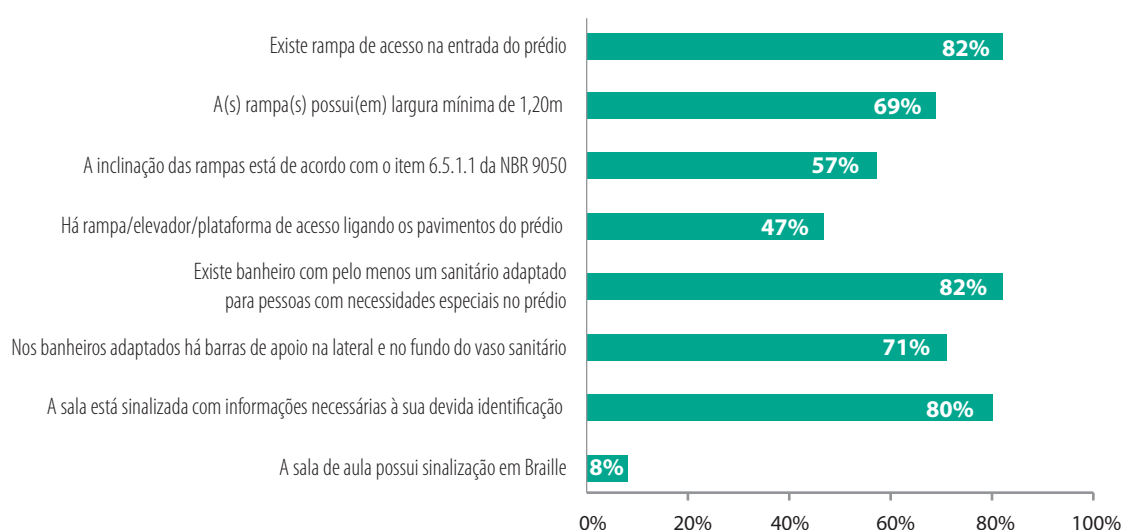
O dimensionamento da sala de aula é variável em função da atividade de ensino, porém, estudos apontam que, regra geral, pode-se utilizar o cálculo mínimo de 1,6 m<sup>2</sup>/aluno (GUIDALLI, 2012). A situação encontrada in loco pelo TCU nas 122 salas de aula analisadas (dimensionamento de sala de aula/nº alunos matriculados) ficou assim caracterizada: 39% apresentaram relação maior ou igual a 1,6 m<sup>2</sup>/aluno; em 29% o espaçamento por aluno ficou entre 1,3 m<sup>2</sup> e 1,59 m<sup>2</sup>; em 26% esse

dimensionamento variou entre 1 m<sup>2</sup> e 1,29 m<sup>2</sup> por aluno; e as restantes 6% com espaçamento igual ou menor a 0,99 m<sup>2</sup>.

Foi verificada também a relação mínima entre a área de esquadrias externas, que proporcionam ventilação efetiva, e a área de piso do ambiente, que, segundo documento técnico do FNDE, deve ser de 1/10. Nas salas inspecionadas, observou-se que 67% delas continham abertura para ventilação adequada (82 de 122 salas de aula).

Quanto à acessibilidade, a Figura 33 ilustra os resultados verificados naqueles itens considerados entre os mais elementares. Ciente da quantidade e complexidade de elementos de acessibilidade previstos na NBR 9050, a auditoria não teve a pretensão de esgotar o assunto e, por isso mesmo, foram conferidos um número restrito de itens durante as inspeções *in loco*.

**Figura 33 – Situação observada quanto às condições de acessibilidade às instalações e salas de aula.**



Fonte: TCU. Elaboração: SecexEducação/TCU.

Nota-se que 82% das instalações verificadas possuíam rampa de acesso, mas quando aferidas aquelas com largura ou inclinação adequadas, a percentagem diminui para 57%. O mesmo em relação ao sanitário adaptado, que caem de 82% (mera existência) para 71%, quando se verifica a existência de barra de apoio lateral. São evidências de que os projetos dos prédios fiscalizados não consideraram as normas de acessibilidade integralmente.

Constataram-se prédios com mais de um pavimento que não dispunham de pelo menos um itinerário acessível para comunicar verticalmente todas as dependências e serviços do edifício, em desacordo com o art. 11, parágrafo único, da Lei 10.098/2000. De forma consolidada, 24 de 45 prédios (53%) não dispunham de itinerário vertical acessível, seja rampa, plataforma ou elevador em funcionamento. Em apenas três salas de aula, das 122 analisadas, havia sinalização em Braille.

Em contrapartida, em 56% das salas de aula verificadas (68 de 122 salas de aula) existe sinal de internet sem fio disponível.

Foram verificadas fragilidades na gestão do sistema de prevenção e combate a incêndio e pânico nas dez instituições fiscalizadas pelo Tribunal. Na UFRN, 48% dos prédios do campus central (78 de 162) tinham Plano de Prevenção Contra Incêndio (PPCI) elaborado, mas apenas 26% deles (20 de 78) aprovados pelo Corpo de Bombeiros local. A Universidade Federal do Amazonas (Ufam), apesar de ter elaborado PPCI para todos os prédios do campus central, ainda não contava com nenhum aprovado pelo Corpo de Bombeiros. A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) contava com apenas um PPCI elaborado, também sem aprovação pelo Corpo de Bombeiros. As demais instituições fiscalizadas não tinham sequer PPCIs elaborados.

Ressalte-se que o MEC possui o Programa Incluir – Acessibilidade na Educação Superior, que é executado em parceria entre a SESu e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). O programa objetiva fomentar a criação e a consolidação de núcleos de acessibilidade nas universidades federais, as quais respondem pela organização de ações institucionais que garantam a inclusão de pessoas com deficiência à vida acadêmica, eliminando barreiras pedagógicas, arquitetônicas e na comunicação e informação.

Os recursos do programa são alocados diretamente nas unidades orçamentárias de cada universidade federal na Ação 4002 – Assistência a Estudante de Graduação. Em consulta ao Siafi Gerencial, exercícios de 2013 e 2014, observa-se que dez universidades no primeiro ano e oito no segundo registram as despesas do Programa Incluir. De um total de R\$ 11 milhões distribuídos às instituições em 2013, segundo consta do documento orientador do programa), apenas R\$ 1,5 milhões foram declarados no Siafi por meio do Plano Interno VSS21G0100N, conforme recomenda a SESu. A falta de registro dos recursos distribuídos ao Programa Incluir em plano interno específico, além de comprometer a transparência, pode dar margem para que sejam gastos em objetos diversos.

As situações apresentadas servem de subsídio para que a SESu promova, no âmbito de competência, iniciativas junto às universidades federais com o intuito de: discutir padrões de qualidade para edifícios e ambientes educacionais de ensino superior; orientar as instituições sobre os padrões de acessibilidade definidos na NBR 9050 e que devem ser observados quando da elaboração e da execução de projetos de infraestrutura, a fim de propiciar condições mínimas e efetivas de acessibilidade; realizar diagnóstico acerca da acessibilidade dos campus e das necessidades de adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes em seus edifícios; induzir as instituições a elaborar os Planos de Prevenção Contra Incêndio de suas edificações e os submeter à aprovação do Corpo de Bombeiros local, bem como operacionalizá-los internamente; e exigir que o registro dos recursos recebidos por meio do Programa Incluir seja efetivado no Plano Interno - PI VSS21G0100N.

#### **V.3.4. Relacionamento das instituições com a comunidade acadêmica**

A questão referente ao relacionamento com a comunidade acadêmica para divulgação, avaliação e controle social dos serviços prestados pelas instituições federais de ensino superior foi analisada considerando a atuação as ouvidorias, a disponibilização de Carta de Serviço ao Cidadão e a realização de pesquisa de satisfação junto aos usuários dos serviços.

Segundo o art. 6º do Decreto 8.243/2014, as ouvidorias públicas são definidas como instâncias de controle e participação social. Conforme o item 1.3 do manual da CGU “Orientações para Implan-



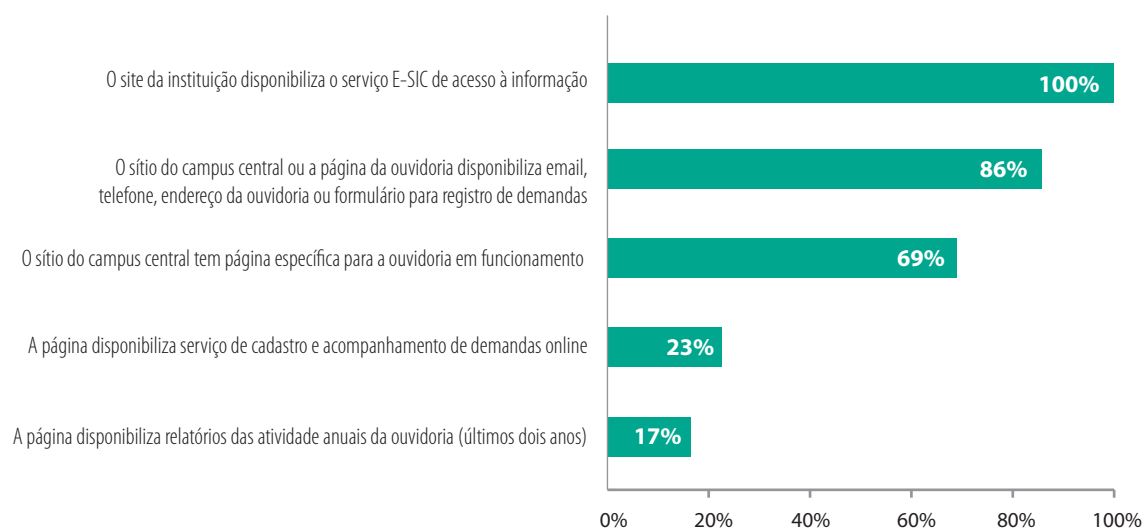
tação de uma Unidade de Ouvidoria”: “A qualidade dos serviços prestados pela administração se aperfeiçoa com a atuação da ouvidoria, uma vez que ela auxilia na identificação de pontos a serem aprimorados e contribui, dessa forma, para a melhoria dos procedimentos e dos processos administrativos”.

O art. 14 do Decreto 8.109/2013, que aprova a estrutura regimental da CGU, dispõe que compete à Ouvidoria Geral da União: “IX - produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal”.

Diante disso, as ouvidorias tendem a assumir competências recentemente editadas pela administração pública, como são os casos da pesquisa de satisfação dos usuários frente aos padrões instituídos pela carta de serviço (Decreto 6.932/2009) e o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), constante da Lei 12.527/2011 (lei de acesso a informações).

Em consulta aos sítios eletrônicos das 35 instituições auditadas pelo TCU e pela CGU, foram analisados cinco itens relativos à disponibilização de canal de comunicação com a ouvidoria e à transparência dos trabalhos realizados por esses órgãos, conforme mostrado na Figura 34.

**Figura 34 – Situação observada quanto à constituição de ouvidoria.**



**Fonte:** Consulta realizada na Internet em 21/11 e 5/12/2014. **Elaboração:** SecexEducação/TCU.

A maioria dos sítios da Internet somente disponibiliza contato da ouvidoria, sem maiores detalhes sobre sua atuação ou facilidades para registro de demandas. Os sítios na internet das universidades federais do Amazonas (Ufam), do Pará (UFPA), do Rio Grande do Sul (UFRGS), do Rio de Janeiro (UFRJ), de Pernambuco (UFPE), de São Paulo (Unifesp), além do Instituto Federal do Maranhão (IFMA) e da Fundação Universidade de Brasília (FUB) disponibilizam formulário de cadastro e acompanhamento *on-line* de demandas encaminhadas à ouvidoria.



A FUB, o IFMA e a UFRJ são as únicas instituições que atendem a todos os itens listados na Figura 34. A página na Internet da ouvidoria da UFRJ destaca-se positivamente pela disponibilização de informações adicionais, como *download* do regimento interno, portarias internas, eventos realizados, boletins, pesquisa de satisfação do usuário da ouvidoria e pesquisa de opinião.

De forma geral, conclui-se que a interlocução entre o órgão central das instituições, por meio da ouvidoria, e a comunidade acadêmica carece de aperfeiçoamento: existe a necessidade de estruturação mais efetiva das ouvidorias; disponibilização de canais *on-line* de comunicação, com registro e acompanhamento de demandas; sistemas informatizados de apoio à gestão; e pesquisas de satisfação junto aos docentes, discentes e funcionários usuários dos serviços das instituições.

À época da auditoria, estava em discussão a aprovação de decreto que instituiria o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal e estabeleceria diretrizes e normas a serem observadas por esses órgãos. A minuta do decreto prevê entre as competências de cada ouvidoria:

“Art. 3º (...)

V – subsidiar a avaliação das políticas e dos serviços públicos a partir das informações obtidas com a análise das manifestações e, de forma proativa, com a escuta da sociedade por meio de consultas, de pesquisas de satisfação, do levantamento de expectativas e necessidades, entre outros instrumentos de controle e participação social;

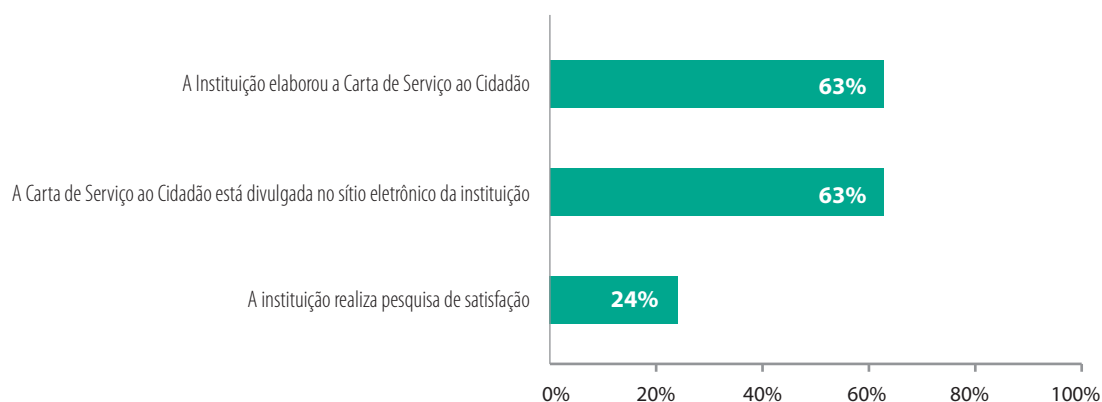
VI – avaliar periodicamente a realização dos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público estabelecidos na Carta de Serviços ao Cidadão, nos termos do Decreto 6.932, de 11 de agosto de 2009; (disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao>, consulta em 5/12/2014).”

O Decreto 6.932/2009, que dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, instituiu a Carta de Serviço ao Cidadão. Essa carta tem o objetivo de informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. Consoante previsto no art. 11, caput, do supracitado decreto, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão devem elaborar e divulgar tal instrumento, no âmbito de sua esfera de competência. Segundo o art. 12, caput, do mesmo decreto:

“Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão aplicar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços e usar os resultados como subsídio relevante para reorientar e ajustar os serviços prestados, especialmente quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Cidadão.”

A Figura 35 demonstra a situação encontrada pelas auditorias conjuntas CGU e TCU quanto à elaboração da Carta de Serviço ao Cidadão e realização de pesquisa de satisfação pelas 35 instituições fiscalizadas. Ressalte-se que o trabalho não analisou a completude das cartas de serviço, conforme os requisitos do Decreto 6.932/2009.

**Figura 35 – Situação observada quanto à elaboração da Carta de Serviço ao Cidadão e pesquisa de satisfação.**



**Fonte:** CGU e TCU. **Elaboração:** SecexEducação/TCU.

Considerando que a qualidade dos serviços prestados pelas instituições se aperfeiçoa com a atuação e a maturidade de sua ouvidoria, abre-se uma oportunidade para a SESu atuar nessa área, orientando e induzindo as instituições de ensino superior a: elaborar e publicar em seu sítio da Internet a Carta de Serviço ao Cidadão, conforme requisitos do Decreto 6.932/2009; realizar e publicar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos discentes, docentes, funcionários e demais usuários de seus serviços, conforme preceitua o Decreto 6.932/2009; implantar sistema informatizado de apoio à gestão das ouvidorias, considerando a opção do uso do software livre “Sistema Ouvidoria” disponível no site <http://softwarepublico.gov.br>; e disponibilizar página específica da ouvidoria na Internet, que contenha formulário para registro e acompanhamento de demandas.

### V.3.5. Considerações finais

De modo geral, as salas de aula inspecionadas apresentam estado de conservação satisfatório. No entanto, existe a necessidade de adaptações nas edificações para assegurar condições mínimas efetivas de acessibilidade a pessoas portadoras de necessidades especiais e da elaboração e aprovação de Plano de Prevenção Contra Incêndio.

No relacionamento com a comunidade acadêmica, foram apontadas oportunidades de melhoria na estruturação e atuação das ouvidorias.

Ficou evidente ainda a pouca convergência da contabilidade das instituições federais de ensino aos padrões internacionais, a falta de realização ou atualização do inventário físico anual de bens imóveis e a incompletude dos registros no Spiunet.



## VI. Conclusão

O presente trabalho oferece visão geral sobre as políticas públicas educacionais por meio da análise da execução orçamentária da Função Educação no Orçamento Geral da União, das metas e indicadores contidos no novo PNE 2014-2024 e no PPA 2012-2015, além de apresentar os principais gargalos e oportunidades de melhorias apontados em fiscalizações realizadas pelo Tribunal em grandes temas, programas e entidades da área educacional, a exemplo da educação infantil, do ensino médio, da educação profissional e tecnológica e das instituições federais de ensino superior.

Na última década, os gastos públicos em educação apresentaram crescimento quando comparados com o PIB brasileiro, saltando de 4,5%, em 2005, para 6,4%, em 2012. Há expectativa para que esse gasto continue crescendo nas três esferas de governo, tanto em valores reais quanto em relação ao PIB, motivado, principalmente, pelas metas fixadas no PNE de ampliar o investimento público em educação para 7% do PIB, no quinto ano de vigência do plano, e para 10% do PIB ao final da sua vigência, em 2024.

O cumprimento dessas metas, associado ao incremento das taxas de cobertura e da melhoria da qualidade nos diversos níveis e modalidades de ensino requer incremento das fontes de financiamento existentes, alocando recursos à criação de novas estruturas físicas e de sua manutenção, bem como a contratação de professores e pessoal de apoio, acompanhada da valorização desses profissionais. A arrecadação de royalties do pré-sal aparece como nova fonte de custeio da educação pública nos próximos anos, mas a realização dessas receitas ainda está cercada de incertezas.

O orçamento do governo federal para educação tem apresentado incremento nos últimos anos, com a despesa empenhada, em 2013, sendo 42% superior a 2010, em valores atualizados pelo IPCA (de R\$ 57,9 bilhões para R\$ 82,3 bilhões). Esse aumento também se observa na despesa liquidada (de R\$ 50,3 bilhões para R\$ 68,4 bilhões) e paga (de R\$ 54,6 bilhões para 76,8 bilhões). Esse crescimento real se mantém em 2014 e há sinalização, com base na dotação proposta pelo Poder Executivo no Projeto da LOA 2015, de que o mesmo ocorrerá no ano subsequente.

Dos recursos empenhados nesse período, aproximadamente 43% foram destinados ao Ensino Superior, 38% à Educação Básica, 10% ao Ensino Profissional e Tecnológico e 9% às ações de gestão e manutenção do MEC.

Assim como apurado na edição anterior do Fisc Educação, os indicadores e metas dos programas temáticos do PPA continuam fazendo citações às metas do PNE, não tendo, desta forma, metas próprias concretamente estabelecidas ou viabilidade de mensuração ao final do seu ciclo. Por isso, considera-se que o item 9.1 do Acórdão 1089-TCU-Plenário ainda não foi implementado.

A diversidade de dados apresentados ao longo do relatório permite afirmar que o Brasil, apesar de ter melhorado muitos de seus indicadores educacionais ao longo dos últimos anos, ainda apresenta

baixa taxa de escolaridade da população e desigualdades profundas quando se comparam as oportunidades de acesso e os resultados por extrato de renda, por raça/etnia e entre regiões e unidades federativas.

Na educação infantil, o Brasil ainda enfrenta problemas relacionados à iniquidade de atendimento, déficit de vagas e inadequação das atividades pedagógicas realizadas em instituições públicas destinadas a esse segmento. Auditoria do TCU no programa Proinfância constatou que há espaços subaproveitados nas escolas construídas pelo programa. Em mais da metade (57%) das unidades escolares em funcionamento, o espaço destinado ao laboratório de informática permanecia sem nenhuma utilização, fechado, aguardando computadores. Cerca de metade das salas de leitura previstas nos projetos não eram utilizadas com essa finalidade, sendo 16% como sala de aula e 14% encontravam-se fechadas, aguardando livros.

Ainda que o nível de formação da grande maioria dos professores das unidades do Proinfância esteja compatível com o exigido em lei, falta experiência técnica das equipes para elaboração de projeto pedagógico.

Foram identificados, em todos os municípios visitados, obras com qualidade deficiente, resultantes da execução ou do projeto-padrão utilizado. Além disso, repetiram-se problemas relacionados à fidedignidade de dados registrados no Simec e à fiscalização deficiente da execução dos termos de compromisso, apontados anteriormente em outros trabalhos do TCU.

No ensino médio, os desafios referem-se, principalmente, ao acesso dos jovens na idade apropriada, ao índice de conclusão e à qualidade do ensino. A auditoria coordenada do TCU com 28 tribunais de contas brasileiros apresentou os seguintes achados relacionados à cobertura, gestão e infraestrutura da rede pública de ensino médio: déficit de pelo menos 32 mil vagas potenciais para atender a meta de universalização fixada pelo PNE; quantidade elevada de professores sob o regime especial de contratação temporária; cerca de 46 mil docentes das redes estaduais não possuíam formação específica em nenhuma das doze disciplinas obrigatórias dessa etapa de ensino; indisponibilidade ou falta de capacitação de profissionais para direção, coordenação pedagógica e no apoio administrativo de boa parte das unidades de ensino visitadas; divergências significativas sobre os registros de gastos com educação no país quando se consulta diferentes sistemas oficiais do governo federal.

Também se identificou falta de indicador de qualidade do ensino médio que possa individualizar resultados por escolas ou por municípios, pois o Ideb para essa etapa de ensino é avaliado apenas em âmbito estadual. Não foram definidos padrões mínimos de qualidade de ensino, fato que dificulta a estimativa de valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade, conforme exigência do art. 211, §1º da CF.

Na educação superior, a taxa de matrícula da população de dezoito a 24 anos vem sendo ampliada no Brasil, mas ainda está longe de indicadores de países desenvolvidos. Além da expansão da oferta de vagas, há o desafio de tornar mais equânime o acesso das pessoas a esse nível de ensino, tendo em vista as desigualdades históricas da taxa de matrícula por região e unidade da federação.

Em auditoria realizada na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o TCU constatou oportunidades de melhorias relacionadas ao tratamento da evasão, à formalização de parcerias entre os institutos federais e os arranjos produtivos locais, à promoção de maior integração entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, à redução do déficit de docentes e técnicos e ao desenvolvimento, em nível nacional, de sistema de avaliação dos cursos técnicos.

Também foi tema de auditoria do Tribunal, a aderência das rotinas administrativas das universidades federais às normas que regulam o relacionamento entre aquelas instituições e suas fundações de apoio. A auditoria, realizada em 2013, evidenciou descumprimento da legislação acerca dos seguintes pontos: baixo nível de publicidade das informações sobre os projetos apoiados; ausência de fiscalização e monitoramento da execução dos projetos; insuficiência dos controles sobre o processo de prestação de contas e o acompanhamento do alcance das metas e objetos dos contratos; fragilidade nos controles referentes a tombamento e guarda de bens permanentes.

Por fim, mereceu destaque neste relatório as conclusões de três auditorias realizadas em conjunto pelo TCU e pela CGU, cujo escopo abrangeu instituições de ensino superior e contemplou a análise das seguintes questões:

- a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas;
- b) organização, estrutura e atuação das auditorias internas;
- c) gestão patrimonial imobiliária e canais de comunicação disponibilizados à comunidade acadêmica para divulgação e controle social dos serviços prestados.

Os principais achados relacionados a esses trabalhos foram:

- a) a governança de pessoas ainda não se mostra plenamente adequada na totalidade dos componentes do modelo de análise utilizado;
- b) ênfase na administração de atividades típicas de departamento de pessoal, com a gestão estratégica de pessoas e a cultura orientada a resultados ainda sendo pouco difundida ou com baixa maturidade de implantação;
- c) as unidades de auditorias internas, apesar de mostrarem evolução entre 2013 e 2014, continuam distantes do nível desejado em termos de estrutura e atuação, apresentando fragilidades e inconformidades na posição ocupada no organograma institucional, risco de perda de independência e desconhecimento e baixa atuação em trabalhos de avaliação de gestão de riscos e controles internos administrativos;
- d) as ouvidorias ainda apresentam pouca maturidade como órgão institucional nas universidades e institutos federais;
- e) há baixa convergência da contabilidade das instituições federais de ensino aos padrões exigidos para a administração pública brasileira, falta de realização ou atualização do inventário físico anual de bens imóveis e incompletude dos registros no Spiunet.



## VII. Proposta de encaminhamento

Diante do exposto, submete-se este relatório do Fisc Educação 2014 à consideração superior, com as seguintes propostas:

I. **considerar não implementado** o item 9.1 do Acórdão 1089/2014-TCU-Plenário, que trata da apreciação do Fisc Educação 2013;

II. **recomendar** ao Ministério da Educação que, no âmbito de suas atribuições supervisionais, promova ações junto às universidades federais para:

II.1. formalizar plano e iniciativas destinados à estruturação e ao fortalecimento da gestão da manutenção predial da rede federal de ensino superior;

II.2. elaborar Plano de Gestão de Logística Sustentável, exigido pelo art. 16 do Decreto 7.746/2012;

II.3. levantar, atualizar e regularizar o inventário físico anual de bens imóveis, discriminando as edificações, suas características e estado de conservação;

II.4. garantir a completude dos registros dos imóveis no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet);

II.5. estabelecer padrões de qualidade para edifícios e ambientes educacionais de ensino superior, incluindo a realização de diagnóstico acerca da acessibilidade dos campus e das necessidades de adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes em seus edifícios;

II.6. estruturar unidades e sistemas de apoio à ouvidoria e realizar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos discentes, docentes, funcionários e demais usuários de seus serviços, conforme preceitua o Decreto 6.932/2009;

III.encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada por este Tribunal à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE); à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); ao Conselho Nacional de Educação; à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); e ao Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif);

IV. encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.

Brasília/DF, em 30 de dezembro de 2014.

*Assinado eletronicamente*

**Paulo Gomes Gonçalves**  
(Coordenador)  
AUFC - matrícula 4553-5

**Clayton Arruda  
de Vasconcelos**  
AUFC -matrícula 6495-5

**Gregório Silveira de Farias**  
AUFC - matrícula 9461-7

**Paulo Roberto Moreira Lopes**  
AUFC - matrícula 9436-6

**Samuel Melo Montenegro**  
AUFC - matrícula 9136-7



## Voto do Ministro-Relator, Bruno Dantas

Em apreciação fiscalização na modalidade levantamento, realizada com o objetivo de elaborar o Relatório Sistemático de Fiscalização da Função Educação referente ao exercício de 2014 (FiscEducação), consolidado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e que contou com a contribuição das Secretarias de Controle Externo nos Estados do Acre, Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Tocantins.

O trabalho atualiza, amplia e aprofunda o diagnóstico realizado no FiscEducação 2013, oferecendo ao Congresso Nacional, aos gestores da política educacional e, especialmente, à sociedade brasileira um panorama da área de educação, que abarca: a execução orçamentária e financeira do governo federal no setor nos exercícios de 2010 a 2013; os desafios e avanços quanto à melhoria de indicadores educacionais brasileiros, com ênfase nas metas assumidas no novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015; e os principais problemas de governança encontrados por esta Corte em programas e instituições recém fiscalizados.

As informações e análises estruturam-se em quatro capítulos. Após uma introdução com a visão geral do tema, que aborda aspectos legais e organizacionais do ensino no Brasil, macroproblemas da educação no país e fontes de financiamento da educação, o primeiro capítulo apresenta análise sobre a destinação dos recursos das políticas educacionais, com foco na execução orçamentária e financeira das despesas do setor. No capítulo seguinte, delinea-se a situação do monitoramento e da avaliação das políticas educacionais, tendo como referência o novo PNE, o PPA 2012-2015 e o Plano de Ações Articuladas (PAR), relevante instrumento de pactuação de metas entre a União e os demais entes federados.

No capítulo seguinte, são apresentados pontos críticos a serem resolvidos na área, considerando fiscalizações recentes do TCU em temas relevantes da educação. Por sua vez, o capítulo final traz a consolidação em três temas de destaque abordados nesta edição do FiscEducação, que têm como foco a atuação das instituições federais de ensino superior (Ifes) no tocante aos seguintes aspectos:

- a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas;
- b) organização, estrutura e atuação das auditorias internas; e
- c) gestão patrimonial imobiliária e canais de comunicação disponibilizados à comunidade acadêmica para divulgação e controle social dos serviços prestados.

## II

Assegurada pela Constituição Federal como direito de todos e dever do Estado (art. 205), a educação brasileira enfrenta sérios desafios, os quais constituem graves gargalos ao desenvolvimento sustentável e inclusivo pelo qual se pretende que o Brasil seja reconhecido. Indicadores apresentados ao longo do relatório precedente evidenciam a baixa qualidade da educação do país, entraves ao acesso e à permanência na escola, bem como enormes desigualdades regionais e sociais nos diversos níveis e modalidades de ensino.



A superação desses problemas requer a atuação coordenada e estruturada de todos os entes federativos, uma vez que a execução das políticas de educação ocorre, em grande medida, de forma descentralizada entre os três níveis de governo. Nesse contexto, a União desempenha papel fundamental, tendo em vista que se trata do ente responsável pela formulação e coordenação da política nacional de educação, conforme prescreve a Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Cabe à União articular os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercer as funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Diante disso, avaliações do desempenho da ação do governo federal na área possuem grande potencial de gerar proposições que efetivamente levem a melhorias e correções no cenário hoje vislumbrado.

### III

Conforme apontado no amplo relatório consolidado pela SecexEducação, na última década os gastos públicos em educação apresentaram relevante crescimento quando comparados com o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, tanto na esfera federal quanto no somatório dos valores aplicados por estados e municípios. Conforme evidenciado na Prestação de Contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2013, o gasto total em educação em relação ao PIB, consideradas as três esferas de governo, saltou de 4,5%, em 2005, para 6,4%, em 2012.

Para além do interregno retratado nesta edição do FiscEducação, qual seja, de 2010 a 2013, em determinados casos afigurou-se oportuno colher ainda mais dados. Destarte, solicitei à unidade técnica os préstimos não só de expandir as análises para alguns anos passados, mas também de incluir informações sobre o exercício de 2014, divulgados em fevereiro de 2015, ou seja, posteriormente à conclusão dos trabalhos no âmbito da SecexEducação. Faço questão de deixar registrada a informação mais ampla e atualizada possível para subsidiar a avaliação deste Plenário e assim compormos o melhor retrato possível da educação brasileira. Sob esse prisma, cumpre informar que o gasto total em educação a cargo das três esferas de governo, comparativamente ao PIB, já evoluiu de 6,4% em 2013, conforme retratado no FiscEducação, para 6,6% em 2014.

Espera-se que, nos próximos dez anos, o gasto público em educação continue crescendo tanto em valores reais quanto em relação ao produto interno, tendo em vista a meta constante do PNE 2014-2024 de que o investimento público em educação pública chegue a 7% do PIB no quinto ano de vigência do plano e a, no mínimo, 10% ao final do decênio. A vinculação das receitas oriundas dos *royalties* do petróleo ao financiamento da educação pública (Lei 12.858/2013) surge como nova fonte de recursos que deverá viabilizar o alcance da meta, embora a realização dessas receitas ainda esteja cercada de incertezas.

No FiscEducação 2014, observou-se que o esforço do governo federal no financiamento da educação tem sido crescente. Em 2013, os valores empenhados nessa função, da ordem de R\$ 82,3 bilhões, foram menores apenas que os das funções Saúde, Previdência Social e Encargos Sociais, que compreende as despesas financeiras associadas aos serviços da dívida pública.

Ao posicionarmos a lupa sobre o gasto da União ao longo dos últimos quatorze anos (2001-2014), observa-se o vertiginoso incremento da despesa empenhada pela União na Função Educação. Em 2014 (R\$ 93,90 bilhões), o governo central aplicou aproximadamente 3,6 vezes mais recursos orça-

mentários que em 2001 (R\$ 26,05 bilhões), em valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.

O incremento da participação relativa do Governo Federal no financiamento da educação, comparativamente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, é mais substancial quando amplia-se o horizonte deste FiscoEducação para o período 2000-2012. Referida taxa exibiu aumento de 34,64% entre 2000 e 2012, ou seja, a participação federal no investimento total avançou de 19,15% para 25,78% ao final da série temporal. De outra banda, a participação dos entes subnacionais recuou de 80,85% em 2000 para 74,22% do total no ano de 2012.

Considerando-se os programas temáticos do PPA 2012-2015 “2030 – Educação Básica”; “2031 – Educação Profissional e Tecnológica”, “2032 – Educação Superior: Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão” e “2109 – Gestão e Manutenção do MEC”, observa-se que, dos recursos empenhados pelo governo federal no período analisado, aproximadamente 43% foram destinados ao ensino superior, 38% à educação básica, 10% à educação profissional e tecnológica e 9% às ações de gestão e manutenção do Ministério da Educação (MEC).

Na educação básica, o destaque fica para os valores transferidos a título de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e das transferências voluntárias destinadas a investimentos em infraestrutura. Com crescimento respectivo de 34% e 220% das despesas empenhadas de 2010 a 2013, as ações corresponderam a aproximadamente 55% dos recursos federais destinados à educação básica em 2013.

Por sua vez, o programa temático relativo à educação superior foi o que apresentou maior incremento nas despesas empenhadas, em valores absolutos, de 2010 a 2013, alcançando R\$ 36,9 bilhões. A ação orçamentária mais expressiva relacionada a esse programa temático diz respeito ao funcionamento das instituições federais de ensino superior, que corresponde a 56,5% do valor total empenhado no referido programa e engloba as despesas com pessoal ativo lotado nas universidades públicas federais. Por seu turno, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), iniciativa relevante para o cumprimento da Meta 12 do PNE, que prevê a elevação das taxas bruta e líquida de matrículas do ensino superior para 50% e 33%, respectivamente, teve sua despesa empenhada incrementada de R\$ 2,17 bilhões em 2010 para R\$ 3,15 bilhões em 2013, um aumento da ordem de 45%.

No ensino profissional e tecnológico, o destaque também fica para o incremento das ações destinadas ao funcionamento das instituições federais de educação profissional e tecnológica, cujo valor passou de R\$ 2,9 bilhões em 2010 para R\$ 5,7 bilhões em 2013, representando 58,4% do total empenhado no programa temático no último exercício.

Embora em todos os programas temáticos se tenha verificado o aumento real dos montantes de recursos empenhados, chamo atenção para o aumento considerável do volume de restos a pagar. Esse crescimento é explicado pela dificuldade em se finalizar gastos com investimentos nos exercícios em que são empenhados e impacta a execução das ações previstas para o exercício em que serão pagos, prejudicando o planejamento e a clareza do processo orçamentário, conforme reiteradamente

consignado nos últimos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República elaborados por esta Corte.

Face a investimentos tão vultosos, seria esperado um impacto proporcional nos indicadores de efetividade. No entanto, a despeito do caráter de longo prazo com que os resultados educacionais se manifestam na sociedade e dos avanços da última década, o que se constata é que nossos índices ainda evidenciam um quadro geral insatisfatório.

Apesar de a temática não ter sido diretamente tratada no FiscEducação 2014, tomo como exemplo a taxa líquida de matrícula, que reflete a razão entre o número total de matrículas de alunos com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária. Esse indicador mensura o acesso ao sistema educacional daqueles que se encontram na idade recomendada para cada nível, além de indicar a porcentagem da população que está matriculada no nível adequado a sua faixa etária.

De forma geral, os índices brasileiros apontam a baixa inserção do público-alvo ao sistema educacional na idade correta. Tomando por base o ano de 2013, na faixa etária da creche (0 a 3 anos), a taxa é 27,9%, ou seja, ainda estamos distantes da meta de 50% até 2024 prevista no PNE. Em relação à faixa de 18 a 24 anos, associada ao ensino superior, o índice de 16,6% revela o grande desafio que se impõe diante da meta de 33% posta no PNE.

Em relação à idade recomendada para o ensino médio, tem-se que pouco menos de 60% da população-alvo encontra-se inserida no sistema. A situação é relativamente confortável na faixa etária do ensino fundamental (97,1%), porém menor no caso da pré-escola (87,9%), considerando tratar-se do importantíssimo estágio da alfabetização. Cumpre ressaltar que, em países ditos desenvolvidos, esses índices são próximos de 100%, ao menos nos níveis educacionais obrigatórios por lei, o que evidencia a envergadura da distância a percorrer para nos tornarmos, de fato, uma pátria educadora.

Em seguida à apresentação dos dados sobre a execução orçamentária e financeira das ações em educação, são analisados o monitoramento e a avaliação das políticas educacionais. Tais atividades têm seus parâmetros dispostos nos principais instrumentos que congregam as diretrizes para o setor, quais sejam, o Plano Nacional de Educação, o Plano Plurianual, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas.

No tocante ao PNE, destaco que ainda não houve tempo hábil para se proceder ao monitoramento e à avaliação do cumprimento das metas nele previstas, tendo em vista que sua aprovação ocorreu apenas em 13/6/2014, com a edição da Lei 13.005/2014, nada obstante o plano anterior ter encerrado sua vigência em 31/12/2010.

O plano apresenta conjunto de vinte metas referentes às diversas modalidades e níveis de educação, baseadas em dez diretrizes que englobam, dentre outras, questões relativas à: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade da educação; superação das desigualdades educacionais; formação para o trabalho e a cidadania; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB; e valorização dos profis-

sionais da educação. Para cada meta foi estabelecido um conjunto de estratégias a serem adotadas pelos diversos atores envolvidos na execução do plano.

Embora as metas previstas no PNE tenham abrangência nacional, boa parte das metas estipuladas no PPA 2012-2015, as quais devem ser perseguidas pelo governo federal, estão referenciadas naquelas, fato já criticado no FiscEducação 2013. Por terem diferentes ciclos de vida e amplitude – o PNE tem vigência decenal e deve ser perseguido por toda a Federação, enquanto o PPA é quadrienal e orienta as ações de cada esfera de governo –, torna-se muito difícil reduzir a termo os valores das metas de um para o outro. Além disso, algumas metas do atual PPA são meramente qualitativas, de difícil constatação ou de muito fácil atingimento, enquanto outras não possuem precisão, pois não estabelecem objetivamente compromissos a alcançar em 2015.

Diante disso, o Tribunal recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e ao Ministério da Educação que “ao realizarem revisão anual do PPA, (...) revisem os indicadores e metas estipuladas para os Programas 2030, 2031 e 2032” (item 9.1 do Acórdão 1.089/2014-TCU-Plenário). Contudo, na elaboração do FiscEducação 2014, não foram constatados os ajustes devidos no PPA 2012-2015, de modo que o item 9.1 do acórdão mencionado não foi implementado.

De toda sorte, no presente FiscEducação, o tema foi revisitado, sob nova abordagem. Nela, buscou-se averiguar a relevância (acessibilidade e tempestividade), a suficiência (representatividade e praticidade) e a validade dos indicadores constantes do PPA 2012-2015, bem como a confiabilidade das informações relacionadas à consecução das metas dos três programas temáticos finalísticos relacionados à educação.

Quanto aos indicadores, foram analisados 27 dos 42 vinculados aos referidos programas temáticos. De modo geral, a equipe constatou que os indicadores atendem aos critérios de relevância, validade e suficiência, há transparência quanto ao método de coleta de dados e os instrumentos estão alinhados aos objetivos dos programas. O ponto merece ser destacado, tendo em vista que o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo referentes a 2013 evidencia um quadro diferente para os 21 programas temáticos que passaram por avaliação similar: dos 168 indicadores selecionados para análise, 35% apresentaram alguma falha, revelando-se inadequados para mensurar o desempenho da atuação planejada no PPA 2012-2015.

Já no tocante às metas, observou-se que, das dozes analisadas, quatro não possuíam indicadores de desempenho vinculados ao seu monitoramento e dez não possuíam a explicitação do patamar que se pretende alcançar ao final do PPA. Tais falhas, que também foram observadas em outros programas temáticos do PPA 2012-2015, conforme item 4.2 do Relatório e Parecer Prévio sobre Contas do Governo de 2013, dificultam o monitoramento e a avaliação dos resultados da ação governamental, impactando o processo de *accountability*, o controle social e a própria gestão, na medida em que tais informações são cruciais para o processo de retroalimentação e aperfeiçoamento do ciclo da política pública, ao pautar os tomadores de decisão com conhecimento qualificado sobre o desempenho e o resultado alcançado.

Considerando, portanto, i) a não implementação do item 9.1 do Acórdão 1.089/2014-TCU-Plenário; ii) as distorções observadas com relação às metas; iii) que o atual PPA vige até o final de 2015; e

iv) que neste exercício será elaborado o PPA que deve vigor no próximo quadriênio, julgo oportuno recomendar ao MPOG e ao MEC que, no processo de formulação do PPA 2016-2019, assegurem que, para cada meta quantificável, haja pelo menos um indicador associado, de modo a refletir específica e diretamente as ações a serem empreendidas pelo governo federal, assegurando seu monitoramento e avaliação.

#### IV

Nada obstante o incremento do investimento público e das despesas do governo federal em educação, vários são os desafios a serem enfrentados para garantir a eficiência, a eficácia e a efetividade desses gastos, de modo que, de fato, se traduzam na melhoria da qualidade da educação do país. Auditorias recentes do TCU evidenciam pontos críticos e oportunidades de melhoria nos diversos níveis de ensino. O FiscEducação 2014 retoma alguns dos principais achados e encaminhamentos decorrentes de fiscalizações recentes que abarcaram a educação infantil, o ensino médio, a educação profissional, científica e tecnológica e a educação superior.

Em relação à educação infantil, o foco recai sobre o aparelhamento da rede pública para essa etapa educacional, tendo sido sintetizadas três auditorias que trataram do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância):

- a) auditoria de conformidade realizada em 2010, que analisou a aplicação dos recursos pelos convenientes na construção de escolas, na execução de convênios e nos procedimentos licitatórios, bem como os instrumentos de supervisão e fiscalização adotados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- b) auditoria operacional realizada em 2012, que avaliou aspectos relacionados à utilização da capacidade instalada das unidades construídas, suficiência e grau de capacitação dos profissionais que atuam nas escolas e sistemática de controle dos repasses de recursos; e
- c) auditoria de qualidade e adequação realizada em 2013, em 44 obras de implantação de escolas para atendimento à educação infantil, executadas em seis municípios.

Os trabalhos apontaram, em suma: i) deficiências no aparelhamento da rede pública relacionadas ao atraso no repasse de recursos da União para a aquisição de mobiliário e equipamento das unidades construídas pelo Proinfância; ii) diversas falhas que dificultaram o início e o adequado funcionamento das atividades do programa, como a inadaptação do projeto arquitetônico às diversidades regionais e a insuficiência da assistência técnica por parte do MEC; e iii) obras com qualidade deficiente.

As constatações crescem em relevância quando se considera, por um lado, o crescimento expressivo do número de crianças com até cinco anos de idade que devem frequentar creche ou pré-escola e, por outro lado, as desigualdades no acesso das crianças à escola entre as regiões brasileiras e grupos sociais. Enquanto nas regiões Sul e Sudeste a taxa bruta de frequência à creche é de, respectivamente, 30,3% e 25,6%, no Norte não alcança 8% e no Nordeste fica em uma posição intermediária, com 17,2%, segundo dados da Pnad. Tendo em vista os desafios e diante das oportunidades de melhoria aventadas nos trabalhos de fiscalização, o TCU expediu uma série de recomendações, por meio dos Acórdãos 2.165/2012, 2.969/2013 e 2.515/2014-TCU-Plenário, direcionadas aos gestores responsáveis pelo programa Proinfância, cuja implementação será verificada em monitoramentos específicos.

Em seguida, são abordados os principais achados e conclusões decorrentes da auditoria coordenada realizada entre esta Corte e outros 28 tribunais de contas, com foco no ensino médio, última etapa da educação básica. O trabalho destacou a falta de definição de padrões mínimos de qualidade de ensino, em desacordo com o que preconiza o art. 4º, IX, da LDB, o que dificulta a estimativa de valor mínimo por aluno que sirva de parâmetro para a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de cada ente da Federação. A ausência de referencial que defina o quanto deve ser gasto por aluno para o alcance de um ensino de qualidade impossibilita avaliar a suficiência ou insuficiência dos valores em educação e, por conseguinte, prejudica a formulação de políticas públicas voltadas para o setor, bem como a sua gestão.

Outro achado de destaque no trabalho mencionado consiste em divergências significativas nas transferências voluntárias repassadas pela União, em termos *per capita*, às unidades da Federação, que variaram de R\$ 79 a R\$ 1.694. Ademais, o investimento público direto no Brasil por estudante do ensino médio, de U\$ 2.148, é baixo se comparado com a média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), de U\$ 9.322.

Outrossim, merecem relevo as constatações de déficit no que tange ao número de vagas necessárias para atender à demanda em 2016, da ordem de 38 mil vagas, e no que diz respeito ao número e à formação de professores nas disciplinas obrigatórias do ensino médio na rede estadual de ensino.

Outros problemas foram identificados no que diz respeito à gestão das redes públicas de ensino que ofertam o ensino médio, ao espaço escolar e aos principais indicadores do ensino médio, incluindo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), os quais apontam, novamente, para uma grande desigualdade entre as regiões brasileiras e as redes de ensino pública e privada. A partir das constatações, o TCU expediu determinações e recomendações ao MEC, com vistas à melhoria do quadro observado (Acórdão 618/2014-TCU-Plenário).

O terceiro tema revisitado no presente Relatório Sistêmico de Fiscalização refere-se à rede profissional de educação profissional, científica e tecnológica, cuja expansão e interiorização constitui iniciativa fundamental para a estratégia traçada no PNE de elevar a taxa de matrícula na educação superior. Os dados apresentados decorrem de auditoria realizada em 2011 (TC 026.062/2011-9; Acórdão 506/2013-TCU-Plenário), na qual se constatarem os seguintes problemas a serem superados, dentre outros: elevadas taxas de evasão e ausência de estudos, realizados pelos institutos federais, de medidas para reduzi-las; dificuldades para realizar a interação com os arranjos produtivos locais; déficit de professores e técnicos, associado à oferta insuficiente de cursos de formação pedagógica. Diante dos desafios e da necessidade premente de tornar mais equânime o acesso das pessoas à educação superior, o Tribunal fez uma série de recomendações aos gestores dos institutos federais fiscalizados (Acórdão 506/2013-TCU-Plenário).

Também consta do FiscEducação apanhado sobre o monitoramento do Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, oriundo de auditoria que analisou o relacionamento entre as instituições federais de ensino superior e suas respectivas fundações de apoio (TC 015.481/2013-1). Na apreciação do cumprimento das deliberações, esta Corte verificou que, dos 23 itens do acórdão monitorado, quatro poderiam ser considerados cumpridos; sete, parcialmente cumpridos; dez, não cumpridos; e dois,



insubsistentes, por confrontarem novos dispositivos da Lei 8.958/1994, que passou por alterações no decorrer do trabalho (Acórdão 3.559/2014-TCU-Plenário).

Nesse sentido, a questão continua a merecer atenção deste Tribunal em trabalhos futuros, tendo em vista a ausência de avanços no que se refere ao atendimento a quesitos de transparência preconizados no acórdão monitorado e nas normas regulamentadoras aplicáveis (Lei 8.958/1994 e Decreto 7.423/2010); à melhoria dos controles efetuados pelas universidades sobre a gestão de licitações e contratos realizada pelas fundações de apoio; e à melhoria nos processos de prestações de contas apresentados por essas entidades.

## V

Sumarizados os principais achados e conclusões de fiscalizações anteriores do Tribunal que envolveram a educação infantil, o ensino médio e o ensino superior, apresentam-se as consolidações em três temas de destaque especialmente fiscalizados para compor este relatório sistêmico, quais sejam:

- a) adoção de boas práticas de governança e gestão de pessoas;
- b) organização, estrutura e atuação das auditorias internas;
- c) estado de instalações prediais e conforto por elas proporcionado à comunidade acadêmica, incluindo questões relativas à manutenção predial, planos e dispositivos de combate a incêndio e registros contábeis patrimoniais imobiliários.

Os resultados apresentados neste capítulo decorrem da atuação conjunta deste Tribunal e da Controladoria-Geral da União (CGU). No TCU, as fiscalizações seguiram métodos e instrumentos de coleta de informações padronizados pela SecexEducação, que coordenou três Fiscalizações de Orientação Centralizada (FOC), no âmbito das quais foram realizadas 41 fiscalizações, a cargo das secretarias de controle externo nos estados. A CGU, por sua vez, também utilizou os critérios estipulados, porém no âmbito da auditoria de gestão que anualmente realiza nas unidades jurisdicionadas selecionadas.

Oportuno destacar, neste ponto, a importância da atuação coordenada e integrada das instâncias de controle para a racionalização das ações que visam a assegurar a regular e efetiva aplicação de recursos públicos. No presente caso, essa atuação se traduz no aprimoramento da gestão e da governança de políticas e instituições envolvidas na prestação de serviços públicos de educação superior e, por conseguinte, em benefícios efetivos aos usuários desses serviços.

O primeiro dos três temas consolidados no presente relatório sistêmico diz respeito a “governança e gestão de pessoas em instituições federais de ensino superior”. As auditorias partiram dos resultados obtidos em levantamento realizado pelo TCU, em 2013, com o objetivo identificar pontos críticos e induzir melhorias na área de governança e gestão de pessoas, abrangendo 305 organizações da administração pública federal.

Os resultados obtidos nesta oportunidade evidenciam que a governança de pessoas no conjunto das instituições de ensino superior auditadas pelo TCU e pela CGU necessita percorrer longo percurso de aprimoramento. De forma geral, ainda é incipiente a adoção das práticas avaliadas, o que aponta para um estágio inicial ou de pouca maturidade na profissionalização da gestão de pessoas.

Chamo atenção para a constatação generalizada de que são insuficientes as interconexões entre os processos de identificação de lacunas de competências que atendam aos interesses estratégicos da entidade, avaliação de desempenho e planejamento de capacitação. Sem a correspondência entre essas atividades, conforme mencionei por ocasião da apreciação dos processos de auditoria, o risco é o de que as ofertas para a qualificação e o desenvolvimento dos servidores não atendam às reais necessidades da organização.

Outrossim, merece relevo a constatação de que na grande maioria das entidades auditadas, a avaliação de desempenho somente é utilizada para a promoção ou progressão funcional e estágio probatório de servidores, não se verificando a realização dessa avaliação para os cargos da alta administração e demais gestores. Da mesma forma, há que se destacar a necessidade de que sejam adotadas medidas para aumentar a capacidade das Ifes de atrair, desenvolver e reter talentos e líderes para o cumprimento de seus objetivos.

O segundo tema de destaque abordado diz respeito à avaliação do estágio de maturidade das unidades de auditoria interna (Audin) das instituições federais de ensino superior. O tema foi objeto do FiscEducação 2013, de modo que, nesta edição, o relatório tanto apresenta a evolução ocorrida em relação ao diagnóstico anterior como amplia seu escopo.

Nesse contexto, foram verificados os seguintes aspectos relacionados à estrutura e à atuação das Audin: i) independência; ii) existência de política formalizada para o funcionamento da unidade; iii) capacitação; e iv) recursos materiais e de pessoal; v) plano anual de atividades de auditoria interna (Paint) e gestão de riscos; vi) assessoramento prestado à alta administração e controles internos; e vii) segregação de funções.

Os resultados consolidados evidenciam avanços em relação ao quadro observado em 2013 em praticamente todos os quesitos. Em relação ao ponto “existência de política formalizada para o funcionamento da unidade”, por exemplo, observou-se, de modo geral, maior aderência dos normativos internos que regulamentam o funcionamento das Audin aos preceitos do *Institute of Internal Auditors* (IIA) e às normas constantes dos Decretos 3.591/2000 e 4.440/2000 e da Instrução Normativa-SFC 1/2001.

Nada obstante, subsiste a necessidade de fortalecimento da estrutura e da atuação das Audin em boa parte das universidades e institutos auditados. No quesito citado acima, por exemplo, observa-se que mais da metade das instituições fiscalizadas não possui normativo que proíba a execução de trabalhos próprios de gestores pela unidade de auditoria interna.

Também se verificou que o percentual de instituições com política de capacitação específica para a auditoria interna permaneceu baixo (28%), além de ter sido verificado que cerca de metade das instituições fiscalizadas contavam com, no máximo, três servidores lotados na unidade. Outrossim, constatou-se que apenas em duas das 43 instituições fiscalizadas a administração realizou ou incluiu em seu plano de ação previsão de realizar a gestão de riscos. Por fim, destaco que a realização de atividades típicas de gestão pelas Audin foi verificada em 14% das instituições, resultado que, embora represente um avanço em relação aos 30% verificados em 2013, ainda carece de melhoria, considerando que o ideal é que nenhuma unidade dessa natureza realize atividades típicas de gestão.



Os resultados permitem inferir a pouca importância que ainda é dada às unidades de auditoria interna como indutoras de melhoria da governança nas instituições federais de ensino superior, justificada, em boa parte, pelo desconhecimento da alta administração sobre o papel das Audin na gestão de riscos e na melhoria dos controles internos administrativos.

Nesse contexto, cabe reforçar recomendação feita por este Tribunal no Acórdão 821/2014-TCU-Plenário, que tem como objetivo final justamente fortalecer sua independência e atuação, conforme se verifica no item transcrito a seguir:

“9.1. recomendar à CGU que promova estudos com vistas à reestruturação da assessoria de controle interno do Ministério da Educação em subunidade organizacional, destinada a funcionar como uma unidade setorial de Controle Interno para a área de educação, nos moldes da unidade de controle interno setorial do Ministério das Relações Exteriores, nos termos do § 4º do art. 22 da Lei 10.180/2001;”

A reavaliação da estrutura à qual a unidade de auditoria interna das Ifes deve estar vinculada torna-se necessária ao se considerar a quantidade, a complexidade e a extensão territorial das unidades vinculadas ao MEC. Com efeito, a medida pode dar maior organicidade à atuação das Audin, propiciando que sua atuação seja mais abrangente e coerente com o seu papel de indutor da melhoria da gestão e da governança das instituições.

O terceiro tema de destaque nesta edição do FiscEducação consiste em um diagnóstico da situação de facilidades e serviços ofertados à comunidade acadêmica das Ifes avaliadas. O trabalho insere-se em um contexto de expansão do ensino superior público federal, o qual impõe a necessidade de aumento da capacidade de gestão por parte das universidades.

Em referência à estrutura física das salas de aula, embora se tenha observado, genericamente, que as instalações inspecionadas apresentam estado de conservação satisfatório, restou evidenciado que os projetos dos prédios fiscalizados não consideraram integralmente as normas de acessibilidade, como no caso de alguns que, possuindo mais de um pavimento, não dispunham de pelo menos um itinerário acessível para comunicação vertical entre todas as dependências e serviços do edifício.

Também chama atenção a falta de realização ou atualização do inventário físico anual de bens imóveis e a incompletude dos registros no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União, tendo sido constatado que 112 imóveis das Ifes auditadas pela CGU estão pendentes de registro nesse sistema. A precariedade dos registros dos bens imóveis das Ifes denuncia o estágio incipiente do processo de convergência da contabilidade dessas instituições às normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público, processo que deveria ter se completado no final do exercício de 2014.

As constatações nos três temas ora tratados deixam patentes a relevância e a conveniência de que sejam adotadas as recomendações propostas pela SecexEducação no FiscEducação 2014, para que o MEC, no uso de suas atribuições como órgão supervisor das instituições federais de ensino superior, promova, junto a essas entidades, ações que levem à correção das falhas e lacunas identificadas.

Destaco, outrossim, a relevância de trabalhos como os realizados, cujos resultados têm potencial de induzir a melhoria da governança e da gestão tanto em nível restrito à instituição em comento, como em nível mais amplo, eis que serve como suporte a ações de melhorias nas políticas públicas de educação superior formuladas, reguladas e supervisionadas pelo Ministério da Educação. Com efeito, mediante o monitoramento das recomendações e determinações expedidas em cada fiscalização, a ser feito caso a caso e em futuros relatórios da natureza deste que ora submeto ao Plenário, será possível avaliar a evolução dos cenários apresentados.

## VI

Nos últimos exercícios, esta Corte tem empreendido medidas para aprimorar a sua atuação com foco no resultado da atuação governamental, de modo tanto a cumprir a sua missão institucional como a contribuir para a melhoria do diálogo entre governo e sociedade. Nesse contexto, os relatórios temáticos sistêmicos de fiscalização surgem como produtos que, ao tempo em que apresentam um panorama de grandes áreas, nas quais a atuação do governo é fator essencial para a superação de gargalos que dificultam o desenvolvimento nacional, permitem ao Congresso Nacional e à sociedade avaliarem a relação entre a alocação de recursos públicos e a entrega dos bens e serviços pactuados nos planos, nacionais e setoriais, e nas leis orçamentárias.

Nesse contexto, esta segunda edição do Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Educação traz dados e análises que permitem concluir que, a despeito do significativo aumento dos recursos destinados à função, o aperfeiçoamento de aspectos da gestão e da governança deve ser perseguido com empenho pelo governo federal em todos os níveis e modalidades de ensino. Há questões estruturantes a serem resolvidas para que os objetivos traçados no PPA, no PNE e nos demais instrumentos que pactuam e norteiam as entregas do governo federal sejam devidamente alcançados e se reflitam, de fato, em melhoria da qualidade da educação nacional.

O relatório que ora submeto à apreciação deste Colegiado joga luz a várias dessas questões, cumprindo proficientemente com o objetivo esperado de fornecer elementos que permitam a avaliação do desempenho governamental na educação. Serve, portanto, como indutor do aprimoramento da gestão e da governança de todo o grupo de instituições envolvidas, com impactos positivos para a consecução de seus objetivos institucionais, além de fornecer insumos para a atuação do Ministério da Educação em suas funções de regulação, supervisão e avaliação do ensino superior. Constitui relevante instrumento de *accountability*, do qual o Congresso Nacional, a sociedade e o próprio governo federal podem valer-se para, de um lado, acompanhar e cobrar os resultados esperados e, de outro, efetuar correções que permitam o cumprimento desses resultados.

Por ocasião da sessão, o Ministro Raimundo Carreiro ofereceu sugestões de possíveis medidas de aprimoramento à política do FIES. Reputo-as pertinentes e deixo registrada a importância do tema e a necessidade de no futuro este Tribunal debruçar-se sobre a matéria. Dentre as questões suscitadas, cito:

*“Elevar a nota mínima dos cursos no SINAES para 4,0; exigir registro definitivo do curso financiado e das faculdades beneficiárias junto ao MEC; priorizar cursos em áreas de maior interesse social do País; estabelecer prazo para a prestação de serviços como contrapartida à redução do saldo devedor do empréstimo; estabelecer prioridades para alunos egressos de escolas públicas ou*

*cujos pais sejam beneficiários ou ex-beneficiários do Bolsa Família; estabelecer cotas também para o Sistema FIES; ampliar a relação de cursos que possam conceder abatimento no saldo devedor em contrapartida a serviços prestados pelo beneficiário; exigir que as instituições de ensino estejam regulares no que concerne às situações cadastral e fiscal; reduzir a nota mínima do ENEM para habilitação no programa, de forma a viabilizar que alunos com menos recursos possam ser contemplados e avaliar a sustentabilidade econômico-financeira do Programa.”*

Também foi ofertada sugestão de determinação pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, no sentido de instituir processo de trabalho para acompanhamento anual do Plano Nacional de Educação, no âmbito da Segecex, a qual acolho integralmente;

Por fim, não posso encerrar sem fazer menção elogiosa à SecexEducação pela coordenação deste Relatório Sistemático, e às Secretarias de Controle Externo nos Estados do Acre, Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Tocantins, pela diligência e tempestividade com que realizaram os trabalhos que convergiram para este magnífico produto.

Em vista de todo o exposto, voto no sentido de que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de março de 2015.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator



## Declaração de Voto - Ministro Augusto Nardes

Senhor Presidente,  
Senhores Ministros,  
Senhor Procurador-Geral,  
Senhoras e Senhores,

Ao tempo em que louvo o excelente trabalho conduzido pelo Ministro Bruno Dantas na área de educação, entendo oportuno trazer algumas considerações a respeito da necessidade de um verdadeiro pacto federativo em prol dessa importante área.

Registro, inicialmente, minha satisfação em ver os resultados que ora este Tribunal apresenta à sociedade e às autoridades competentes nesse setor, em decorrência da realização de trabalhos sistêmicos – os chamados FISCs, a exemplo de outros já apreciados por este Plenário nas áreas de saúde, turismo e previdência. Esses relatórios, inspirados nas manifestações de diversos Ministros desta Casa, são vitais subsídios para a boa governança, visto viabilizarem a correta avaliação de cenários para o adequado direcionamento das políticas públicas.

Se o Brasil deseja estar no grupo de países desenvolvidos em um horizonte de 20 anos, é imprescindível que tenha na competitividade uma de suas principais diretrizes. E a matéria prima para que tal intento possa ser alcançando são nossos jovens!

Nesse aspecto, é elogiável o incremento do gasto total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) apontado pelo relatório de 4,5%, em 2005, para 6,4%, em 2012, bem assim a busca de que esse valor alcance 7% do PIB nos próximos dez anos.

Mas somente o aumento de recursos nessa área não será suficiente para a efetividade das políticas públicas que buscam a melhoria da educação no país. O Ministro Bruno Dantas faz importante alerta quanto a essa questão ao registrar em seu voto que, apesar de investimentos vultosos, *“a despeito do caráter de longo prazo com que os resultados educacionais se manifestam na sociedade e dos avanços da última década, o que se constata é que nossos índices ainda evidenciam um quadro geral insatisfatório”*.

A taxa líquida de matrícula, que reflete a proporção entre o número total de inscrições de alunos com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária, se mostra tímida para todos os níveis de idade: de zero a três anos, o valor de 27,9% ainda está distante da meta de 50% prevista para 2024; para o ensino médio, menos de 60% da população-alvo encontra-se inserida no sistema, enquanto os países desenvolvidos apresentam números próximos a 100%; e de 18 a 24 anos, o índice é de 16,6%.

A desigualdade no acesso das crianças à escola entre as regiões do país, os equívocos nas práticas de governança e gestão de pessoas, as deficiências nas auditorias internas das instituições federais de ensino superior e a deficiência das instalações prediais das unidades de ensino, conforme demonstrou o relatório, também são preocupantes em nossa república federativa.

Acrescente-se a esse cenário outras informações coletadas em recentes trabalhos do TCU, como: 50 milhões de brasileiros cursam o ensino básico, sendo 8,3 milhões no ensino médio; 17% dos alunos do 1º ano do ensino médio são reprovados; somente 50% dos jovens de 19 anos concluem o ensino médio, sendo que na região Norte esse valor é de apenas 37%; dos quase 400.000 professores do ensino médio, 60.000 estão fora das salas de aula e 46.000 não possuem formação adequada para a disciplina que estão ministrando.

Sempre oportuno lembrar que esses números são indicativos fortes da real capacidade produtiva da força de trabalho nacional daqui a 30 anos, momento em que essas crianças e jovens de hoje serão a força intelectual do Brasil. Os equívocos de gestão e governança na área educacional, apesar das consequências invisíveis no presente, serão sentidos firmemente no transcurso do tempo.

Por esse motivo, fundamental a atuação deste Tribunal em indicar os gargalos e deficiência existentes para que as autoridades responsáveis, de todos os entes federados, possam unir esforços e buscar sinergia para aprimorar as políticas públicas educacionais e, conseqüentemente, auxiliar o Brasil a encontrar caminho mais seguro para alcançar o pleno desenvolvimento.

Por fim, reitero meus elogios ao Ministro Bruno Dantas, ao seu gabinete e à equipe da Secex Educação por apresentar relatório tão relevante para o país. Esse segundo relatório sistêmico da função educação vem consolidar a prática de elaboração destes relatórios que, na maior parte dos casos, tem ensejado importantes reflexões por parte da administração pública, da mídia, do Congresso Nacional e da sociedade civil.

Sala das Sessões, em 18 de março de 2015.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Ministro



## Declaração de Voto - Ministro Vital do Rêgo

Cumprimento o Relator, Ministro Bruno Dantas, pela clareza do relatório e do voto apresentados. O tema do Fisc trazido hoje por Vossa Excelência pautou boa parte de minha vida pública, na certeza de que não existe outro caminho que não o investimento maciço em educação, para a redução das desigualdades sociais e regionais em nosso País.

É fato que o gasto público na função educação cresceu de 4,5% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2005 para 6,4% em 2012, o que faz crer na viabilidade da meta do Plano Nacional de Educação (PNE), de investir 10% do PIB em ações educacionais em 2024. As dificuldades, porém, não são pequenas, haja vista que uma das principais fontes destinadas a esse fim, os *royalties* de petróleo do pré-sal, pode se mostrar insuficiente em virtude do baixo preço internacional do barril de petróleo.

Além disso, o relatório do Fisc Educação veio corroborar minha percepção a respeito de uma dura realidade da administração pública: a dificuldade de executar o orçamento destinado ao Programa Educação Básica. Dos R\$ 28 bilhões empenhados em 2013, apenas R\$ 21 bilhões foram liquidados, ou seja, cerca de 75%. Esse percentual seria ainda menor se fossem analisadas apenas as verbas destinadas a investimentos. Ora, o ensino fundamental e o médio são tão carentes em nosso País, que não se pode aceitar que 25% dos recursos não sejam aplicados. É urgente a adoção de ações mais efetivas com vistas a tornar viável a execução integral do orçamento desse programa prioritário.

Na busca do aumento da efetividade do gasto público, percebo que ainda falta transparência quanto aos resultados das políticas públicas. Por isso, faço coro à determinação proposta por Vossa Excelência, Ministro Bruno Dantas, no sentido de que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Educação assegurem, na elaboração do próximo Plano Plurianual, que os objetivos, metas e indicadores da área de educação reflitam as ações do governo e permitam seu monitoramento e avaliação.

Por fim, ao tempo que registro meu Voto favorável à proposta do Relator, manifesto aqui meu sincero desejo de que as autoridades dos Poderes Executivo e Legislativo façam bom uso das informações contidas neste Fisc Educação, para a correta destinação e uso dos recursos públicos em benefício da construção de uma nação menos desigual.

VITAL DO RÊGO  
Ministro

## Acórdão Nº 528/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.808/2014-3.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), e Secretarias de Controle Externo nos Estados do Acre, Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Tocantins.

3.2. Responsáveis: Aloizio Mercadante Oliva e José Henrique Paim Fernandes, Ministros de Estado da Educação no exercício de 2014.

4. Órgão/Entidades: Ministério da Educação (vinculador); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São João del Rei; Fundação Universidade Federal do ABC; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Amazonas; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Pelotas; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Fede-

ral do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização realizada na modalidade levantamento, com vistas à produção de Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Educação (FiscEducação) que ofereça um panorama da aludida função a esta Corte de Contas, ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas, aos gestores da política educacional e, especialmente, à sociedade brasileira.

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

9.1. considerar não implementado o item 9.1 do Acórdão 1.089/2014-TCU-Plenário, que trata da apreciação do FiscEducação 2013;

9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, no processo de formulação do PPA 2016-2019, para cada meta quantificável, haja pelo menos um indicador associado, de modo a refletir específica e diretamente as ações a serem empreendidas pelo governo federal, assegurando seu monitoramento e avaliação;

9.3. recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que, no âmbito de suas atribuições supervisionais, avalie a conveniência e a oportunidade de promover ações junto às universidades federais para:

9.3.1. formalizar plano e iniciativas destinados à estruturação e ao fortalecimento da gestão da manutenção predial da rede federal de ensino superior;

9.3.2. elaborar Plano de Gestão de Logística Sustentável, exigido pelo art. 16 do Decreto 7.746/2012;



9.3.3. levantar, atualizar e regularizar o inventário físico anual de bens imóveis, discriminando as edificações, suas características e estado de conservação;

9.3.4. garantir a completude dos registros dos imóveis no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet);

9.3.5. estabelecer padrões de qualidade para edifícios e ambientes educacionais de ensino superior, incluindo a realização de diagnóstico acerca da acessibilidade dos *campi* e das necessidades de adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes em seus edifícios;

9.3.6. estruturar unidades e sistemas de apoio à ouvidoria e realizar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos discentes, docentes, funcionários e demais usuários de seus serviços, conforme preceitua o Decreto 6.932/2009;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; ao Ministério da Educação; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE); à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); ao Conselho Nacional de Educação; à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); ao Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif); e à Comissão de Acessibilidade do Tribunal de Contas da União, criada pela Portaria TCU 216/2014.

9.5. determinar à Segecex que institua processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do Plano Nacional de Educação, de modo a que este Tribunal possa comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional, ano a ano, nas edições do FiscEducação, a evolução do desenvolvimento do Plano, o cumprimento das obrigações nele estabelecidas para as diversas instâncias operativas, os resultados já alcançados e a alcançar.

9.6. encerrar os presentes autos, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 9/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/3/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0528-09/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral

## Referências

BRASIL. Presidência da República. Prestação de Contas da Presidenta da República de 2013. Brasília: 2014a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2013/pcpr-2013.pdf>

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. Disponível em: [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes\\_institucionais/publicacoes](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/publicacoes).

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento MTO. Versão 2013. Brasília, 2012a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública. Brasília: MP, 2012b.

GUIDALLI, Cláudia. Diretrizes para o projeto de salas de aula em Universidades visando o bem-estar do usuário. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo. Florianópolis: 2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2014. Editora Moderna, 2014. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/1493/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2014/>

\_\_\_\_\_. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2013. Editora Moderna, 2013. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1479/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2013/>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República de 2013. Brasília: TCU, 2014.

## Apêndice A – Matriz de planejamento do Fisc Educação 2014

Item de verificação	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos	Limitações	O que a análise vai permitir dizer.
1. Visão geral da estruturação e organização do sistema de ensino no Brasil.	a) Princípios da organização da educação no Brasil. b) Níveis e modalidades de educação e de ensino. c) Formas de organização e composição dos sistemas de ensino. d) Estrutura organizacional do Ministério da Educação. e) Sistemas de avaliação da educação básica e do ensino superior.	- Constituição Federal, Lei 9.394/1996-LDB, legislação educacional complementar. - Bibliografia especializada.	- Consultar legislação e referências bibliográficas.	-	1.1. Descrição sumariada dos principais aspectos legais e organizacionais do ensino no Brasil.
2. Panorama da execução orçamentária e financeira da União associada à função Educação.	a) Fontes do financiamento público da educação. b) Dotação e execução orçamentária e financeira (valores nominais e correntes) detalhadas por função e subfunção de governo, modalidade de aplicação, natureza de despesa e ações orçamentárias de maior materialidade, bem como histórico de Restos a Pagar, de 2009 a 2014. c) Diagnósticos sobre financiamento e gasto do Governo Federal em educação.	- Legislação educacional, LDO e LOA. - Siafi, SigaBrasil, SIOP, Simec. - Relatórios de Gestão do MEC. - Relatórios anuais de contas - Governo da República. - Relatórios de fiscalização do TCU. - Bibliografia especializada.	- Consultar legislação, documentos do MEC, relatórios de fiscalização do TCU e referências bibliográficas. - Analisar dados secundários e registros administrativos.	-	2.1. Caracterização das fontes de financiamento e do perfil do gasto da União na função Educação.
3. Objetivos, metas e indicadores vinculados à política educacional e ao Plano Plurianual (PPA).	a) Aspectos conceituais, objetivos, metas e indicadores do Plano Nacional de Educação (PNE), Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. b) Instrumentalização dos objetivos e metas do PNE nos Planos Plurianuais e Leis Orçamentárias anuais. c) Sistemática de monitoramento de metas e indicadores do PNE e demais planos instituídos pelo MEC.	- PNE, PDE e Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. - SigaBrasil, SIOP, Simec, Observatório do PNE. - Relatórios de Gestão do MEC. - Relatórios de fiscalização do TCU. - Bibliografia especializada.	- Consultar legislação, documentos do MEC, relatórios de fiscalização do TCU e referências bibliográficas. - Requisitar informações, solicitar senha de acesso a sistemas do MEC e realizar entrevistas com gestores.	-	3.1. Descrição e comparação entre os compromissos assumidos nos planos nacionais de educação, no PDE e no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, bem como a representação desses compromissos em termos de objetivos, metas, indicadores e ações no PPA.

Item de verificação	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos	Limitações	O que a análise vai permitir dizer.
3. Objetivos, metas e indicadores vinculados à política educacional e ao Plano Plurianual (PPA).	d) Registros da auditoria (FOC) realizada pelo TCU que avaliou aspectos relacionados à gestão do PDE e do Plano de Ações Articuladas (PAR) (TC-026.598/2011-6, Acórdão 2239/2013-P. e) Diagnósticos sobre a execução do PNE e demais planos instituídos pelo MEC, com ênfase no cumprimento de objetivos e metas e na evolução de indicadores.		- Analisar dados secundários, registros administrativos e atas de entrevistas.	-	3.2. Procedimentos de aferição dos indicadores pelo MEC e de publicidade na divulgação dos resultados. 3.3. Identificação de pontos críticos na execução dos planos.
4. Temas acompanhados pelo TCU.	<b>4.1. Reestruturação da rede física pública de Educação Infantil (relação com a Meta 1 do PNE 2014-2024)</b> a) Contextualização, indicadores, desafios e metas relacionadas à expansão da oferta da educação infantil. b) Registros de fiscalizações realizadas pelo TCU no Programa Nacional de Reestruturação e Aparentação da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância): b1) TC 006.154/2010-7 (Acórdão 2165/2012-Plenário), auditoria (FOC) que avaliou a regularidade da aplicação dos recursos pelos convenientes na construção de escolas, na execução de convênios e nos procedimentos licitatórios, bem como os instrumentos de supervisão e fiscalização adotados pelo FNDE. Monitoramento correlato: TC 033.472/2012-2 (Acórdão 1714/ 2014-Plenário). b.2) TC 041.274/2012-1 (Acórdão 2969/2013-Plenário), Fiscobras 2013, que inclui a consolidação de auditoria em 44 obras de implantação de escolas para atendimento à educação infantil, executadas em seis municípios, com recursos do Proinfância. Processo correlato 007.116/2013-6.	- PNE, PDE e Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. - Siafi, Siga-Brasil e SIOP. - Censo Escolar, PNAD, IDEB, Simec, Sistec. - Gestores do MEC. - Reitores e Pró Reitores de Institutos Federais de Educação Profissional. - Relatórios de Gestão do MEC. - Relatórios anuais de contas do Governo da República. - Relatórios de fiscalização do TCU. - Relatórios de consolidação de auditorias coordenadas em Educação realizadas pelo TCU e Tribunais de Contas dos estados, do DF e de municípios. - Bibliografia especializada	- Consultar legislação, atos normativos, documentos do MEC, relatórios de fiscalização do TCU e referências bibliográficas. - Requisitar informações e realizar entrevistas com gestores do MEC. - Aplicar questionário eletrônico com Reitores e Pró Reitores de Institutos Federais de Educação Profissional. - Analisar dados secundários, registros administrativos e atas de entrevistas. - Tabular e analisar respostas da pesquisa eletrônica.	Tratamento reservado de informações oriundas de processos não apreciados pelo Tribunal.	4.1. Identificação de gargalos relacionados à oferta e à rede física de Educação Infantil no Brasil; descrição sumarizada sobre metas de atendimento para essa etapa de ensino; instrumentalização da política nacional nos planos e orçamentos federais; e apresentação das conclusões de fiscalizações recentes do TCU realizadas no programa Proinfância.

Item de verificação	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos	Limitações	O que a análise vai permitir dizer.
4. Temas acompanhados pelo TCU.	<p>b.3) TC 011.441/2012-7 (apreciação em 24/set), auditoria que avaliou aspectos relacionados à utilização da capacidade instalada das unidades construídas, suficiência e grau de capacitação dos profissionais que atuam nas escolas e sistemática de controle dos repasses de recursos.</p> <p><b>4.2. Qualidade e universalização do Ensino Médio (relação com as Metas 3 e 7 do PNE 2014-2024)</b></p> <p>a) Contextualização, indicadores, desafios e metas relacionadas à qualidade e universalização do ensino médio.</p> <p>b) Registros da auditoria coordenada realizada pelo TCU e por 28 Tribunais de Contas brasileiros no tema ensino médio – TC 007.081/2013-8 (Acórdão 186/2014-P) e Sumário Executivo de consolidação (IRB, Atricon e TCU), que abordou cinco eixos: gestão; infraestrutura; professores; financiamento; e cobertura.</p> <p><b>4.3. Ampliação do acesso à Educação Superior (relação com a Meta 12 do PNE 2014-2024)</b></p> <p>a) Contextualização, indicadores, desafios e metas relacionadas ao aumento das taxas bruta e líquida de matrícula na educação superior.</p>				<p>4.2. Identificação de gargalos relacionados à qualidade e à cobertura do Ensino Médio no Brasil; descrição sumariada sobre as metas para essa etapa de ensino; organização e instrumentalização da política nacional nos planos e orçamentos federais; e apresentação das conclusões da auditoria coordenada realizada pelo TCU e por 28 tribunais de contas brasileiros no tema Ensino Médio.</p> <p>4.3. Identificação de gargalos relacionados ao acesso à educação superior, sobretudo da população de 18 a 24 anos; descrição sumariada sobre as metas para essa etapa de ensino; organização e instrumentalização da política nacional nos planos e orçamentos federais; e apresentação das conclusões de fiscalização recente do TCU realizada na Rede Federal de Educação Profissional.</p>

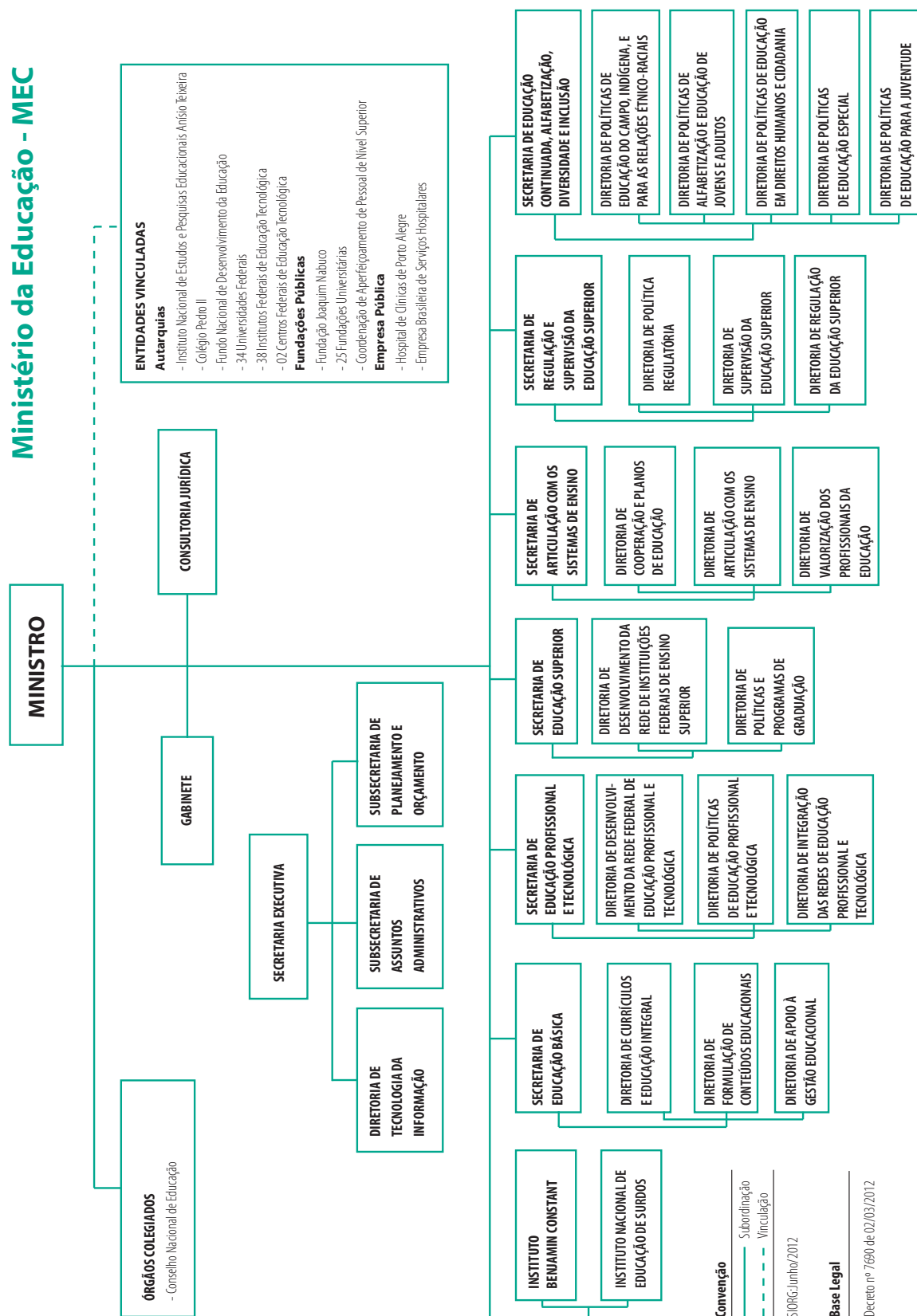
Item de verificação	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos	Limitações	O que a análise vai permitir dizer.
4. Temas acompanhados pelo TCU.	b) Registros de fiscalização realizada pelo TCU na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - TC 026.062/2011-9 (Acórdão 506/2013-P). Auditoria abordou a atuação dos Institutos Federais de Educação Profissional sobre os seguintes aspectos: caracterização da evasão; interação com os arranjos produtivos locais; integração acadêmica entre as áreas de ensino, pesquisa e extensão; iniciativas de apoio à inserção profissional dos alunos no mercado de trabalho; e infraestrutura e suporte à prestação dos serviços educacionais.				
5. Temas em destaque.	<p><b>5.1. Infraestrutura e serviços em universidades e institutos federais de ensino superior.</b></p> <p>a) atendimento de padrões mínimos de conforto, segurança, higiene e acessibilidade das salas de aula, dos banheiros e dos serviços oferecidos.</p> <p>b) sistemática de manutenção predial e combate a incêndio.</p> <p>c) comunicação entre as instituições e os indivíduos para a divulgação dos serviços prestados e atendimento de demanda ou sugestões.</p> <p>d) nível de implementação das inovações realizadas na contabilidade aplicada ao setor público (convergência aos padrões internacionais).</p> <p><b>5.2. Governança de pessoal em universidades e institutos federais de ensino superior.</b></p> <p>a) mecanismos utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas (liderança da alta administração);</p>	<p>- Papéis de trabalho elaborados pela Secex Educação</p> <p>- Relatórios individualizados das Secex estaduais</p> <p>- Relatórios da SFC/ CGU</p>	<p>- Analisar registros administrativos e documentos produzidos pela Secex Educação.</p> <p>- Analisar o conteúdo dos relatórios de auditoria das Secex estaduais e das unidades da SFC/CGU.</p> <p>- Categorizar e tabular as respostas de formulários e tabelas padronizadas de consolidação.</p>	-	<p>5.1. Diagnóstico da situação de salas de aula e serviços oferecidos à comunidade acadêmica por universidades e institutos federais de ensino superior, incluindo aspectos relativos à manutenção predial, planos e dispositivos de combate a incêndio e registros contábeis patrimoniais imobiliários.</p> <p>5.2. Diagnóstico da situação de universidades e institutos federais em relação a boas práticas de governança e gestão de pessoas.</p> <p>5.3. Diagnóstico sobre a estrutura e a atuação das Auditorias Internas nas universidades e institutos federais.</p>

Item de verificação	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos	Limitações	O que a análise vai permitir dizer.
5. Temas em destaque.	<p>b) processo de planejamento para a área de gestão de pessoas (alinhamento estratégico);</p> <p>c) processo de capacitação de líderes e disponibilidade de sucessores qualificados (gestão da liderança e do conhecimento); d) existência de avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultado (cultura orientada a resultados); e) processo de seleção de gestores (gestão de talentos).</p> <p><b>5.3. Unidade de auditoria interna de universidades e institutos federais de ensino superior.</b></p> <p>a) grau de independência da unidade e sua posição no organograma da entidade.</p> <p>b) existência de formalização da missão, aleatoriedade e responsabilidade da Auditoria Interna e delimitação de atuação dos seus trabalhos.</p> <p>c) estabelecimento de normas que devem ser seguidas pelos auditores internos.</p> <p>d) atividades planejadas e realizadas pela Auditoria Interna, forma de atuação no assessoramento à alta administração e pertinência e tempestividade das ações corretivas propostas.</p> <p>e) aplicação do princípio de segregação de funções.</p> <p>f) atuação da Auditoria Interna em trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos da unidade.</p> <p>g) política de desenvolvimento de competências para os auditores internos.</p> <p>h) estrutura disponível na Auditoria Interna e sua adequação às necessidades.</p>			-	



# Apêndice B – Organograma do Ministério da Educação

## Ministério da Educação - MEC



### Convenção

— Subordinação  
- - - Vinculação

SICORGE/Junho/2012

### Base Legal

Decreto nº 7.690 de 02/03/2012

## Apêndice C – Processos do TCU relacionados às fiscalizações de orientação centralizada (FOC)

Processo	Unidade técnica responsável	Tema das auditorias
019.125/2014-3	Secex-RJ	<b>Infraestrutura e serviços em instituições federais de ensino superior:</b> a) atendimento de padrões mínimos de conforto, segurança, higiene e acessibilidade das salas de aula, dos banheiros e dos serviços oferecidos. b) sistemática de manutenção predial e combate a incêndio. c) comunicação entre as instituições e os indivíduos para a divulgação dos serviços prestados e atendimento de demanda ou sugestões. d) nível de implementação das inovações realizadas na contabilidade aplicada ao setor público (convergência aos padrões internacionais).
019.184/2014-0	Secex-AL	
019.185/2014-6	Secex-AL	
020.268/2014-9	Secex-RS	
019.929/2014-5	Secex-TO	
020.086/2014-8	Secex-TO	
018.267/2014-9	Secex-PE	
011.247/2014-2	Secex-AC	
017.245/2014-1	Secex-AC	
019.621/2014-0	Secex-CE	

Processo	Unidade técnica responsável	Tema das auditorias
018.180/2014-0	Secex-AL	<b>Maturidade das unidades de auditoria interna instituições federais de ensino superior:</b> a) grau de independência da unidade e posição no organograma. b) existência de formalização da missão, aleatoriedade e responsabilidade da Auditoria Interna e delimitação de atuação dos seus trabalhos. c) estabelecimento de normas que devem ser seguidas pelos auditores internos. d) atividades planejadas e realizadas, forma de atuação no assessoramento à alta administração e pertinência e tempestividade das ações corretivas propostas. e) aplicação do princípio de segregação de funções. f) atuação da Auditoria Interna em trabalhos de avaliação dos controles internos administrativos da unidade. g) política de desenvolvimento de competências para auditores internos. h) estrutura disponível na Auditoria Interna e sua adequação às necessidades.
018.187/2014-5	Secex-AL	
018.188/2014-1	Secex-AL	
018.189/2014-8	Secex-AL	
018.432/2014-0	Secex-CE	
018.925/2014-6	Secex-RJ	
019.701/2014-4	Secex-RS	
019.790/2014-7	Secex-RJ	
020.088/2014-0	Secex-TO	
020.089/2014-7	Secex-TO	
020.192/2014-2	Secex-RS	
020.196/2014-8	Secex-RS	
011.491/2014-0	Secex-AC	
024.565/2014-8	Secex-AC	
011.583/2014-2	Secex-AC	

Processo	Unidade técnica responsável	Tema das auditorias
015.452/2014-0	Secex-TO	<b>Governança de pessoal instituições federais de ensino superior:</b> a) mecanismos utilizados pela alta administração para direcionar e monitorar a gestão de pessoas (liderança da alta administração); b) processo de planejamento para a área de gestão de pessoas (alinhamento estratégico); c) processo de capacitação de líderes e disponibilidade de sucessores qualificados (gestão da liderança e do conhecimento); d) existência de avaliação de desempenho dos gestores e demais servidores vinculada ao alcance de resultado (cultura orientada a resultados); e) processo de seleção de gestores (gestão de talentos).
015.453/2014-6	Secex-TO	
015.454/2014-2	Secex-TO	
015.863/2014-0	Secex-AC	
015.865/2014-2	Secex-AC	
016.255/2014-3	Secex-AL	
016.256/2014-0	Secex-AL	
016.258/2014-2	Secex-AL	
016.259/2014-9	Secex-AL	
018.021/2014-0	Secex-RJ	
015.741/2014-1	Secex-CE	
015.869/2014-8	Secex-MS	

## Anexo

### Unidades fiscalizadas e processos conexos:

Unidade	Processo (TC)
Ministério da Educação (inclui Administração Direta, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira)	006.154/2010-7; 026.062/2011-9; 026.598/2011-6; 011.441/2012-7; 033.472/2012-2; 041.274/2012-1; 007.081/2013-8; 007.116/2013-6; 015.481/2013-1
Fundação Universidade de Brasília	019.492/2014-6
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	019.390/2014-9
Fundação Universidade Federal de Rondônia.	015.865/2014-2
Fundação Universidade Federal de São João del Rei	018.021/2014-0; 019.790/2014-7
Fundação Universidade Federal do ABC	029.311/2014-4
Fundação Universidade Federal do Acre	011.247/2014-2; 015.863/2014-0
Fundação Universidade Federal do Amapá	015.454/2014-2
Fundação Universidade Federal do Amazonas	011.491/2014-0; 017.245/2014-1
Fundação Universidade Federal do Maranhão	021.869/2014-6
Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	015.869/2014-8
Fundação Universidade Federal de Pelotas	020.196/2014-8; 020.268/2014-9
Fundação Universidade Federal do Piauí	019.899/2014-9
Fundação Universidade Federal de Sergipe	016.259/2014-9; 018.188/2014-1
Fundação Universidade Federal do Tocantins	015.453/2014-6; 020.086/2014-8; 020.088/2014-0
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano	019.269/2014-5
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba	019.857/2014-4
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas	019.114/2014-1
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso	019.040/2014-8
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo	019.546/2014-9
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe	016.258/2014-2; 018.189/2014-8
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre	011.583/2014-2
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas	024.285/2014-5
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	020.392/2014-1
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo	019.880/2014-6
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão	021.871/2014-0

Unidade	Processo (TC)
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná	019.659/2014-8
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins	020.089/2014-7
Universidade Federal da Bahia	016.256/2014-0; 018.187/2014-5; 019.185/2014-6
Universidade Federal da Fronteira Sul	020.192/2014-2
Universidade Federal da Paraíba	023.013/2014-1
Universidade Federal de Alagoas	016.255/2014-3; 018.180/2014-0; 019.184/2014-0
Universidade Federal de Campina Grande	025.575/2014-7
Universidade Federal de Goiás	019.195/2014-1
Universidade Federal de Minas Gerais	024.546/2014-3
Universidade Federal de Pernambuco	019.316/2014-3
Universidade Federal de Roraima	024.565/2014-8
Universidade Federal de Santa Catarina	019.289/2014-6
Universidade Federal de São Paulo	019.317/2014-0
Universidade Federal do Ceará	015.741/2014-1; 018.432/2014-0; 019.621/2014-0
Universidade Federal do Espírito Santo	019.889/2014-3
Universidade Federal do Pará	015.452/2014-0; 019.929/2014-5
Universidade Federal do Paraná	019.842/2014-7
Universidade Federal do Rio de Janeiro	018.115/2014-4
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	018.267/2014-9
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	018.158/2014-5
Universidade Federal Fluminense	018.664/2014-8
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	018.925/2014-6; 019.125/2014-3
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	019.701/2014-4

**Responsáveis pelo MEC:** Ministros Aloizio Mercadante Oliva (de 24/1/2012 a 2/2/2014) e José Henrique Paim Fernandes (desde 3/2/2014)

À COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA  
E ESPORTE.