

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nos presentes autos em razão de convocação para exercer as funções de Ministro, em virtude da aposentadoria do Senhor Ministro Valmir Campelo.

2. O processo em exame cuida do Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Educação - FiscEducação, que foi produzido com os objetivos de servir como insumo para a definição da estratégia de Controle Externo a ser adotada pelo Tribunal e de oferecer 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.

3. Idealizado como instrumento a ser produzido em bases anuais, o relatório da SecexEducação analisa cinco pontos, a saber: (i) panorama da execução orçamentária e financeira associada à função Educação; (ii) indicadores de desempenho das políticas educacionais; (iii) grandes temas relacionados à política educacional; (iv) temas em destaque: unidades de auditoria interna das universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia; e (v) trabalhos relevantes realizados pelo Tribunal na área.

4. O trabalho coincide com a proposta de que os relatórios sistêmicos sejam fonte de conhecimento retrospectivo e prospectivo das funções de governo fiscalizadas por este Tribunal, proporcionando acúmulo gradual e sistemático de informações, com a finalidade de servir de referência para o planejamento das futuras ações de controle.

5. Recebida a instrução final, solicitei à SecexEducação novas análises orçamentárias, para ampliar o conhecimento sobre a destinação dada aos recursos alocados na função Educação, que estão incorporadas neste voto.

II

6. O relatório começa contextualizando a Educação em relação às demais funções de governo, a partir de exame da despesa empenhada em cada área. Evidencia que a Educação tem a quarta maior participação no gasto governamental, totalizando R\$ 72,6 bilhões em valores empenhados para o ano de 2012.

7. O relatório também evidencia que há dificuldades na obtenção de forma direta dos gastos alocados nos programas finalísticos com a nova sistemática do PPA 2012 -2015 e na comparação desses gastos em relação aos períodos anteriores. Sem os devidos ajustes que compatibilizem as despesas de diferentes períodos, pode ocorrer percepção equivocada de que as despesas estariam diminuindo em vez de estarem, como de fato estão, aumentando.

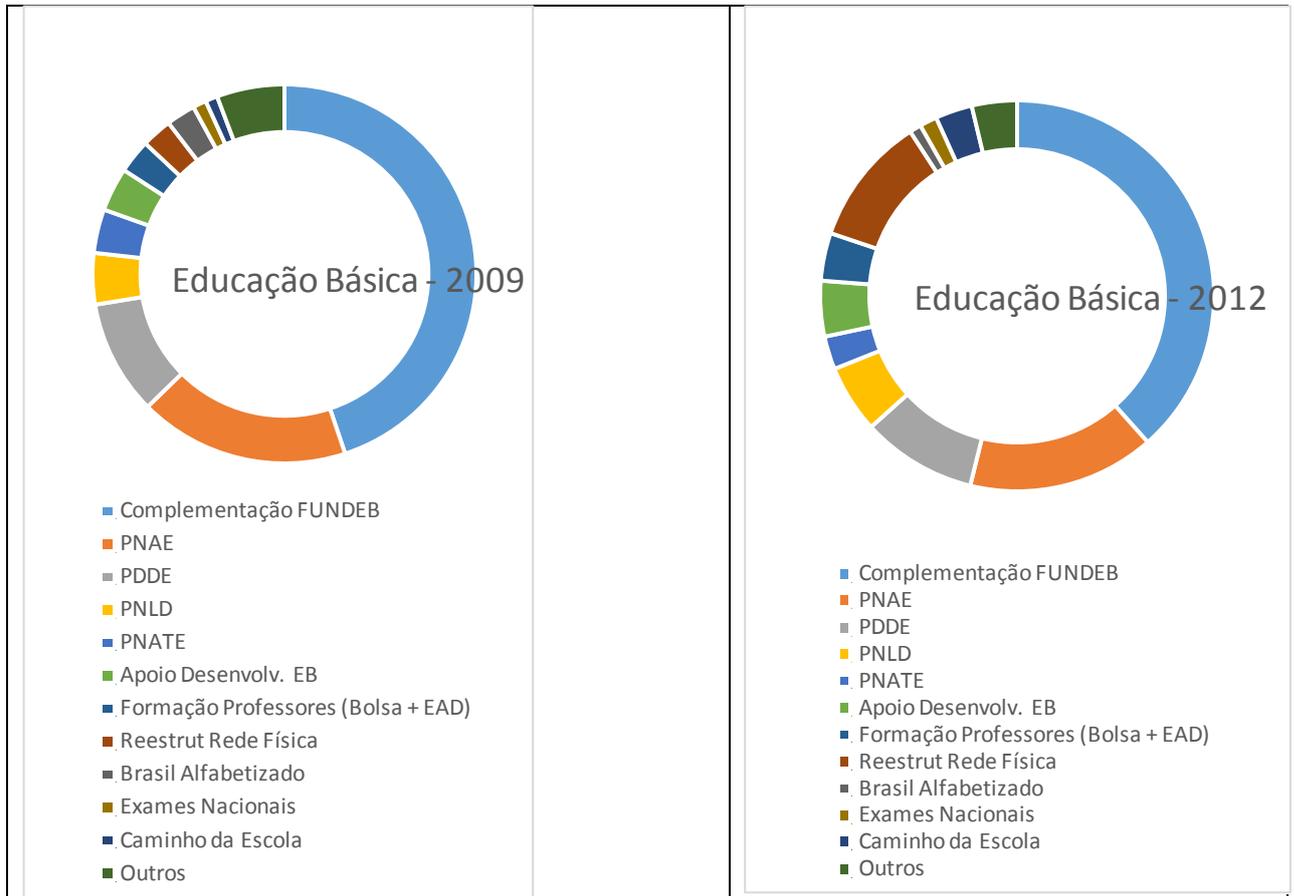
8. De 2009 a 2012, o aumento real na despesa liquidada na função Educação foi de 52%, passando de R\$ 37,9 bilhões para R\$ 57,6 bilhões (valores ajustados para 2012, adotando-se o IPCA como índice de ajuste). Considerando os gastos com o FIES em 2012, os quais foram transferidos do extinto programa Brasil Universitário para o programa Operações Especiais – Financiamento com Retorno, as despesas liquidadas alcançam R\$ 61 bilhões em 2012.

9. Do aumento real de R\$ 23,1 bilhões, R\$8 bilhões (34,8%) foram destinados às despesas com a educação básica, R\$ 3,6 bilhões (15,4%) às da educação profissional e tecnológica e R\$ 6,8 bilhões (30%) às despesas com educação superior e pós-graduação.

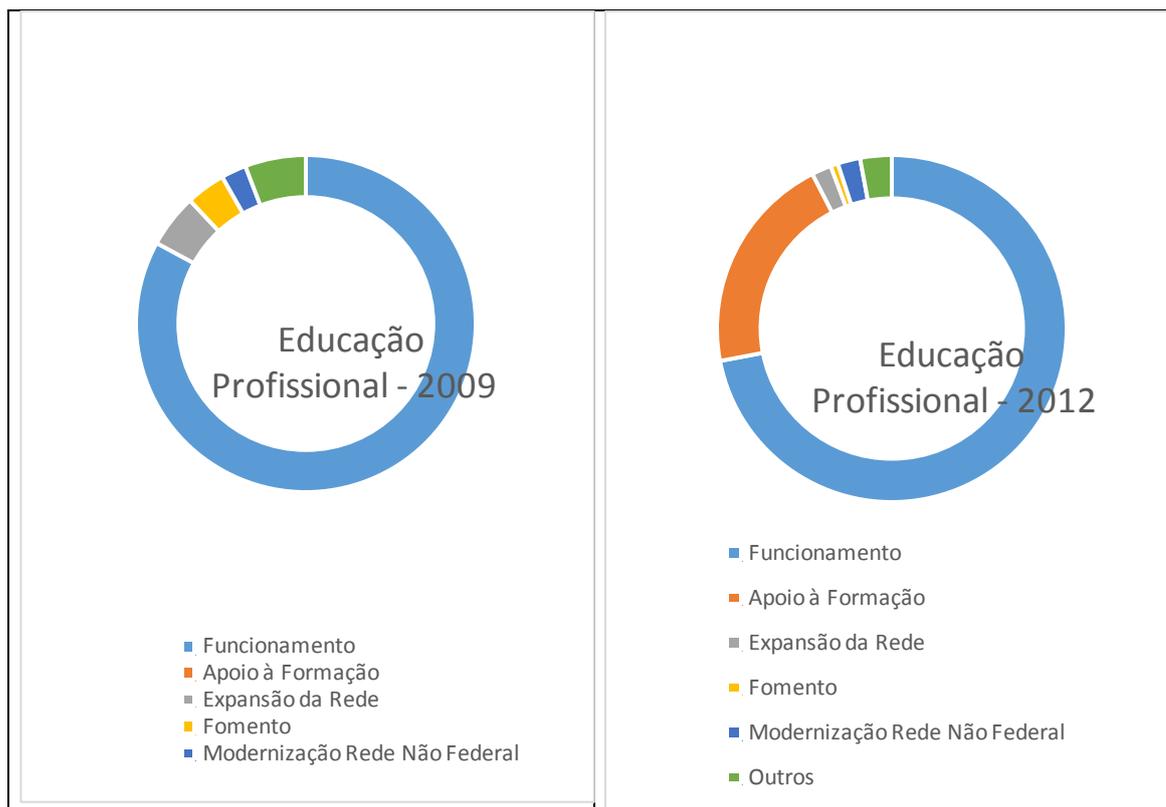
10. Na educação básica, o que mais cresceu foi a complementação da União para o Fundeb, com um incremento real de R\$ 2,2 bilhões (28% do aumento), a reestruturação da rede física da educação básica, abrangendo o programa Proinfância e a ação de construção e reforma de quadras esportivas escolares, totalizando um aumento real de R\$ 1,95 bilhões (24% do aumento), seguido pelo PNAE, com incremento de R\$ 905 milhões (11% do aumento).

11. Os investimentos em educação básica são cruciais para a construção do capital intelectual da nação. Estudos da OCDE revelam que, para a criança entre 0 e 5 cinco anos, cada ano adicional na escola representa um acréscimo de 10% no seu desempenho no Pisa (*Programme for International Student Assessment*).

12. Os investimentos em infraestrutura da educação básica, de 2009 a 2012, aumentaram, em valores atualizados, de R\$ 349 milhões para R\$ 2,3 bilhões, devendo ser registrado que os programa Proinfância (R\$ 692 milhões) e ação construção de quadras (R\$ 233 milhões) inexistiam em 2009.



13. No que tange à educação profissional e tecnológica, o aumento real de R\$ 2,3 bilhões (65% do aumento geral) verificado na despesas com o funcionamento da rede deve-se principalmente à expansão ocorrida desde 2009, chegando-se atualmente a 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia. Nessa ação, para efeitos de análise, também foi incluído o gasto com pessoal ativo da União. Em 2012, nota-se que quase todo o restante do aumento real ocorrido (R\$ 1,2 bilhões – 33% do aumento de recursos) foi alocado na ação de apoio à formação profissional e tecnológica, inexistente em 2009, e referente à concessão de bolsas para a formação de estudantes e trabalhadores inscritos nos cursos. Para as demais ações, pouca variação foi verificada no montante da despesa liquidada, em valores reais.



14. Na educação superior e pós graduação, o grande destaque é o FIES. Expressivo incremento de recursos foi destinado ao Fundo de Financiamento Estudantil (aumento real de R\$ 2,5 bilhões entre 2009 e 2012, 23% de todo o aumento no segmento), chegando a financiar mais de 370 mil estudantes em cursos de graduação em mais de 2 mil instituições de ensino.

15. No PPA 2012-2015, foi retirado do programa Educação Superior e inserido no programa Operações Especiais: Financiamentos com Retorno, mas considerado nesta análise para que não haja distorções. É importante mencionar que no âmbito do Fies é contabilizado é contabilizada uma contrapartida no ativo da União, formada pelos créditos que serão honrados pelos estudantes beneficiários.

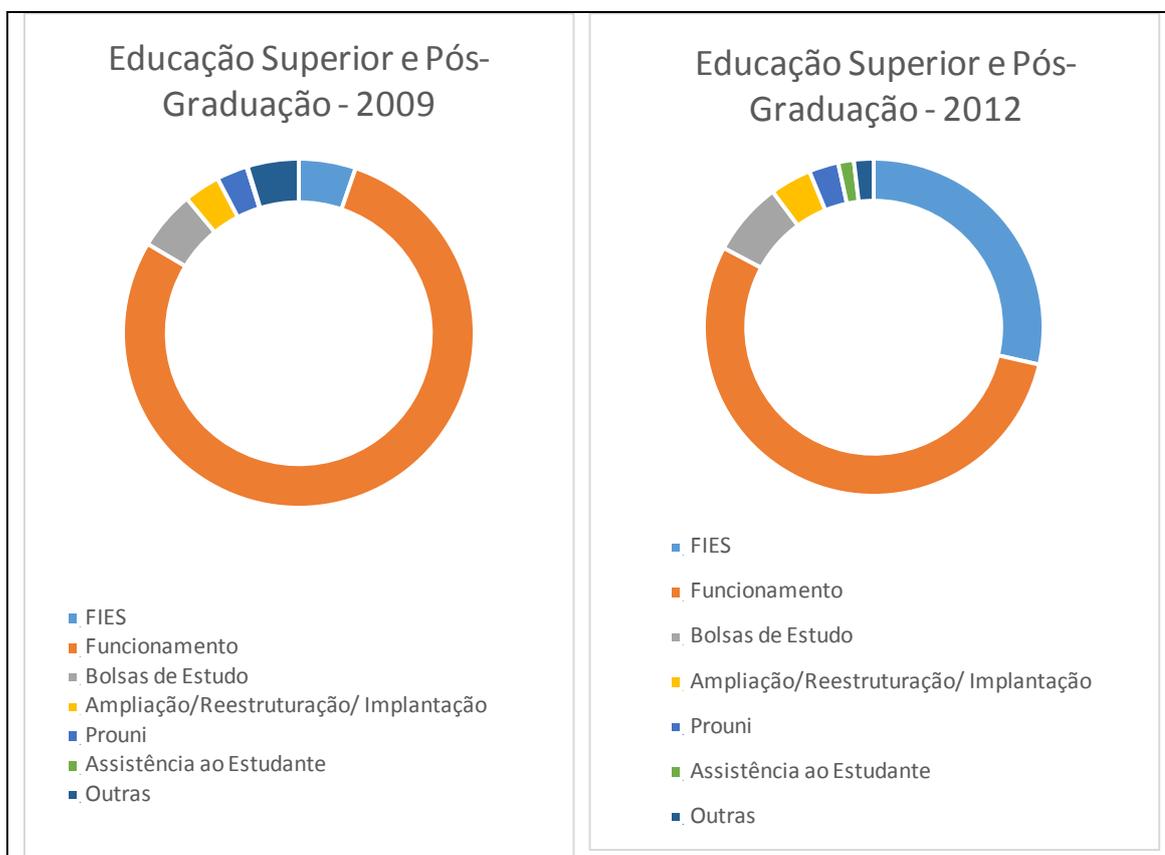
16. A partir de 2010, com o advento da Lei 12.202/2010, O FNDE passou a ser o agente operador do Fies, substituindo a Caixa Econômica Federal. Tendo em vista a notória especialização da Caixa em concessão e controle de créditos e o montante de fluxo e de estoque de recursos envolvidos no programa, é importante que o Tribunal empreenda ação de controle para avaliar a capacidade operacional do FNDE para gerir o Fies.

17. Ressalta-se, em seguida, o aumento nas bolsas de graduação e pós-graduação, com destaque para o programa Ciência Sem Fronteiras. Um aumento de R\$ 826 milhões (7% do aumento real) foi registrado na concessão de bolsas de estudos.

18. Destacam-se também, as ações de construção, reforma, ampliação dos campi: incremento de 4% (R\$ 408 milhões).

19. O Prouni – Programa Universidade para Todos representa um gasto tributário para a União, e consiste no fornecimento de bolsas integrais e parciais para estudantes de nível superior em instituições particulares de ensino superior. As entidades que aderem ao programa recebem isenções. De 2009 a 2012, as renúncias de receitas referentes ao programa passaram de R\$ 442 milhões para R\$ 734 milhões.

20. O incremento da destinação de recursos para a assistência ao estudante também é digno de nota: R\$ 372 milhões. Tal ação era praticamente inexistente em 2009, quando compreendia apenas a bolsa permanência no ensino superior.



III

21. O trabalho realizado pela SecexEducação inovou ao examinar as metas e indicadores constantes do PPA 2012-2015 para a área de educação.

22. O principal problema apontado refere-se ao fato de serem remissões às metas do PLPNE, que são projetadas para um horizonte de dez anos. Como o PPA é quadrienal, não há, necessariamente, compatibilidade das metas estabelecidas nos dois planos; na prática, a maioria dos objetivos relacionados ao ensino não têm metas concretamente estabelecidas e tampouco viabilidade de mensuração para fins de monitoramento e avaliação no PPA 2012-2015.

23. Assim, para fins gerenciais e de transparência das ações empreendidas pelo governo federal na área de educação, é imperativo o aperfeiçoamento da definição dos indicadores constantes do PPA.

24. Acerca dos grandes temas relacionados à política educacional, registro que esta Corte de Contas acompanhará nos próximos anos, por meio de relatórios sistêmicos (FiscEducação), os seguintes:

- a) ProInfância (educação infantil), o número de creches efetivamente construídas e em funcionamento;
- b) Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (ensino fundamental até o 3º ano), os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA);
- c) Mais Educação (ensino fundamental), o número de escolas públicas que efetivamente implementaram e estão oferecendo a educação integral para seus alunos;

- d) Ensino Profissional e Tecnológico, os índices de evasão e os números de professores e de técnicos;
- e) Ensino Superior, as taxas de matrícula da população negra, indígena, e dos 25% mais pobres.

IV

25. As instituições federais de ensino representam o maior conjunto de entidades da administração pública. São 63 universidades federais e outras 41 entidades integrantes da rede nacional de educação tecnológica (38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia; a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); e os dois centros federais de educação tecnológica remanescentes), totalizando 104 instituições federais de ensino, muitas das quais com diversos *campi*.

26. Tais entidades apresentam um histórico de irregularidades envolvendo gestão de pessoal (acumulação indevida de cargos, infração ao regime de dedicação exclusiva, concessão de benefícios sem amparo legal, erros na execução de sentenças judiciais, contratação de pessoal sem concurso público, criação de cargos e funções por via administrativa), relacionamento com fundações de apoio (utilização de contrato no lugar de convênio, enquadramento errôneo de projetos em desenvolvimento institucional, ausência de prestação de contas, falta de transparência na seleção e na execução dos projetos, pagamento de taxas de administração em convênios, contratação indevida), gestão de licitações e contratos (irregularidades em obras de infraestrutura, em dispensas e inexigibilidades de licitação, direcionamento, superfaturamento) e gestão de convênios (celebração irregular).

27. Nesse contexto, unidades de auditoria interna bem estruturadas e atuantes podem contribuir para a redução, e até mesmo a eliminação, da ocorrência de tais irregularidades.

28. Adicionalmente, as unidades de auditoria interna podem ser agentes do processo de aprimoramento dos indicadores e das metas constantes do PPA e, a seguir, valer-se dessas diretrizes para orientar suas ações de auditoria e, conseqüentemente, contribuir para a melhoria da governança, dos controles internos e da gestão de risco das instituições federais de ensino.

29. A avaliação das unidades de auditoria interna das universidades e institutos federais, em parceria entre este Tribunal e a Secretaria de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU), revelou graves fragilidades nas unidades de auditoria interna das instituições federais de ensino superior (Ifês) e dos institutos federais.

30. Dentre as fragilidades apuradas, as principais referem-se ao grau de independência na organização, à execução de tarefas típicas de gestor e ao desconhecimento de seu papel na gestão de riscos e na melhoria dos controles internos administrativos das entidades, o que permite concluir pela subutilização de tais unidades para a melhoria da governança das instituições.

31. Outros achados relevantes pertinentes ao assunto também foram apontados pela SecexEducação, a saber:

- a) 60,61% (20 de 33) das entidades não definem a missão da Audin em seus normativos, o que dificulta a contribuição da auditoria para o atingimento dos objetivos da organização;

- b) apenas 22% (8 de 37) das instituições possuem normas que visam impedir que a Audin execute trabalhos próprios de gestores, como a elaboração de minutas de editais ou a emissão de pareceres desvinculados dos trabalhos de auditoria, favorecendo a utilização indevida da Audin nesses trabalhos, principalmente quando subordinada diretamente ao Reitor da entidade;

- c) em apenas 38% (11 de 29) das instituições existe política formalizada que defina as responsabilidades do auditor-chefe perante o Conselho Diretor e a Administração e que estabeleça que o auditor-chefe deve opinar sobre a adequação e a efetividade dos controles internos administrativos das organizações;

d) a ausência de plano ou política de desenvolvimento de competências em 77% das entidades fiscalizadas indica ser reduzida a importância ao aprimoramento dos auditores internos, com vistas a estarem aptos ao exercício de suas funções com os conhecimentos necessários para tanto;

e) em 79% das entidades, as Audin apresentam de dois a cinco auditores, havendo três casos (IFRJ, UFPI e UNIFAP) onde apenas um auditor faz todo o trabalho;

f) no caso das instalações, a maior parte (70%) foi considerada como regular ou boa;

g) 77% (17 de 22) das entidades possuem equipamentos de informática em quantidade suficiente para realizar adequadamente seu trabalho.

V

32. Quanto ao Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015, tendo em vista que a legislação específica prevê a revisão anual, creio ser oportuno dirigir recomendação ao Ministério do Planejamento e ao Ministério da Educação no sentido de que, quando da revisão anual do PPA, avaliem a conveniência e oportunidade de realizar revisão dos indicadores e das metas estipuladas para os Programas 2030, 2031 e 2032.

33. Sobre os trabalhos relevantes realizados por este Tribunal na área da educação em 2013, destaco a auditoria coordenada no Ensino Médio, da qual participaram 28 Tribunais de Contas Estaduais, o monitoramento nas fundações de apoio das Ifes e o monitoramento no ProUni, além da elaboração deste relatório sistêmico.

34. Com essas considerações, sou de opinião de que o presente levantamento atingiu os objetivos preconizados de fornecer uma visão panorâmica da função Educação, bem como de identificar objetos e instrumentos de fiscalização a serem oportunamente reexaminados por este Tribunal, de modo que me manifesto de acordo com a proposta de encaminhamento alvitrada pela SecexEducação, com alguns ajustes.

35. Observo, mais uma vez, que as questões trazidas à luz por meio da presente fiscalização, não devem ser entendidas como um fim em si mesmo, mas acolhidas como primeiro esforço empreendido por esta Corte de Contas para aprofundar o conhecimento obtido ao longo dos anos acerca das principais funções de governo, servindo como mais um instrumento de informação para a sociedade brasileira, além de norte para futuras fiscalizações.

Por derradeiro, louvando o excelente trabalho desenvolvido pela equipe de fiscalização da SecexEducação, constituída pelos Auditores Federais de Controle Externo Eduardo Favero e Alipio Dias dos Santos Neto, e também pelo Secretário de Controle Externo Marcelo Bemerguy, Voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de abril de 2014.

WEDER DE OLIVEIRA
RELATOR