



Ministério da Educação

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2022/DIFES/SESU/SESU

PROCESSO Nº 23123.002806/2022-65

INTERESSADO: À ASSESSORIA ESPECIAL DE CONTROLE INTERNO - AECI-MEC

Assunto: Relatórios de Avaliação ciclo CMAP 2021.

1. REFERÊNCIAS

- 1.1. Relatório de Avaliação - Rede Federal de Universidades, questão 1 - CGU (3362798).
- 1.2. Relatório de Avaliação - Rede Federal de Universidades, questão 2 - IPEA (3362806).
- 1.3. Relatório de Avaliação - Rede Federal de Universidades, questão 3 - STN (3362840).
- 1.4. Relatório de Avaliação - Rede Federal de Universidades, questão 4 - SOF (3362843).

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. Apreciação e manifestação sobre os relatórios das questões envolvidas na avaliação aprovada no ciclo 2021 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP em relação à "Rede Federal de Universidades - RFU".

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se do Despacho nº 131/2022/TCU/AECI/GM/GM-MEC (3356983) e Despacho nº 40/2022/CGU/AECI/GM/GM-MEC (3362846) da Assessoria Especial de Controle Interno, por meio dos quais solicita apreciação e manifestação sobre os relatórios referentes à avaliação aprovada no ciclo 2021 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP em relação à "Rede Federal de Universidades - RFU" (3362798, 3362806, 3362840 e 3362843) com o intuito de aprimorar o conteúdo e ajustes das recomendações à Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Educação Superior e Profissionalizante do Tribunal de Contas da União.

3.2. Tendo em vista que os relatórios versam sobre questões que envolvem diferentes Coordenações que compõem esta Diretoria de Desenvolvimento da Rede de IFES, a presente manifestação se dá de forma conjunta e especificamente em relação a cada um dos relatórios. Cabe destacar que a presente manifestação cinge-se, em especial, às recomendações e/ou sugestões dos documentos.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO - REDE FEDERAL DE UNIVERSIDADES, QUESTÃO 1 - CGU (3362798)

Questão 1 - Os principais instrumentos de gestão e governança que organizam a política do MEC para a RFU (Banco de Professor Equivalente - BPeq, Quadro de Referência de Técnicos Administrativos em Educação - QRTAE e Matriz de Alocação Orçamentária de Outras Despesas Correntes e de Capital - MOCC) geram incentivos adequados para promover a eficiência e a sustentabilidade orçamentário-financeira e facilitar o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE)?

(...)

RECOMENDAÇÕES PRELIMINARES (p.56)

Tornar a MOCC e demais matrizes alocativas referências de desempenho na RFU, com registro anual e transparência;

Revisão dos fatores de fomento na MOCC (campus, curso noturno) e de ponderação (custo), tratando o EAD como novidade;

Instituir análise de viabilidade e impacto de novos entrantes na rede visando demonstrar impacto nos primeiros anos na MOCC, BPEQ e QRTAE;

Introdução de conceito de equivalência no QRTAE para as classes vigentes;

Priorização de reformulação do PCCTAE, com foco nos cargos educacionais;

Criação de iniciativas táticas institucionalizadas para ampliar a transferência de valor para graduação no BPEQ e QRTAE - Negociação de vagas e fomento em pontos;

Promover estudos para avaliar a possibilidade de migração do Anexo de Limites do BPEQ e QRTAE para créditos adicionais em recursos discricionários;

Fomentar desenvolvimento executivo das Comissões Permanentes de Pessoal Docente para análise de riscos e responsabilização, visando incorporação de fatores de eficiência metas em decisões regulatórias;

Desenvolver indicador de tendência de uso de vagas e ativos/pontos do BPEQ e QRTAE por instituição.

3.3. Em relação às recomendações pertinentes à chamada "Matriz de Alocação Orçamentária de Outras Despesas Correntes e de Capital (MOCC)", tem-se que o Decreto nº 7.233, de 19 de julho 2010, dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária e estabelece observância de critérios para elaboração das propostas orçamentárias das Instituições Federais de Ensino Superior.

3.4. Especificamente quanto às responsabilidades do Ministério da Educação sobre o tema, o art. 4º do referido decreto dispõe que *"na elaboração das propostas orçamentárias anuais das universidades federais, o Ministério da Educação deverá observar matriz de distribuição, para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital"*.

3.5. Nesse ponto, é importante salientar que o Decreto nº 7.233, de 19 de julho 2010, ao estabelecer parâmetros para distribuição de despesas classificadas como *Outras Despesas Correntes e de Capital*, faz menção, salvo melhor juízo, ao conjunto de *recursos discricionários* que compõem a Lei Orçamentária Anual das IFES.

3.6. As despesas discricionárias são aquelas em que o governo possui maior margem para deliberações acerca da alocação. As despesas obrigatórias, por sua vez, são aquelas que o governo não pode deixar de executar, sendo despesas estabelecidas em lei e, geralmente, de caráter continuado, tais como despesas com pessoal ativo e inativo, contribuições previdenciárias, benefícios, entre outras.

3.7. Percebe-se, assim, que o intuito do disposto no art. 4º do Decreto nº 7.233, de 19 de julho 2010, foi abarcar previsão de *matriz de distribuição do orçamento discricionário* alocado às universidades federais.

3.8. Nesse contexto, foi editada a Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013, a qual institucionalizou em seu Anexo I a metodologia de distribuição de recursos discricionários das IFES, conhecida como Matriz OCC, a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital.

3.9. Embora o Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010, estabeleça a observância à *matriz de distribuição*, quando da elaboração de proposta de lei orçamentária das universidades federais, na prática e de forma histórica, a proposta também é constituída por outros elementos de distribuição, além da metodologia trazida no Anexo I da Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013.

3.10. Isso porque a *Matriz OCC*, institucionalizada por meio da Portaria nº 651/2013, foi concebida como instrumento (e não política pública em si mesma) de distribuição dos recursos orçamentários destinados ao *funcionamento* das IFES, sendo que, com o passar do tempo, houve inclinação do Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Superior (SESu), em estabelecer diretrizes e incentivos a determinadas políticas públicas.

3.11. De forma histórica, os itens que compõem o orçamento das universidades federais (Lei Orçamentária Anual) e possuem metodologia própria de distribuição, descontadas eventuais obrigações legais, resumem-se em:

- a) Valores referentes à Matriz OCC (propriamente dita, conforme anexo da Portaria nº 651/2016);

- b) Matriz dos Hospitais Veterinários (HVET);
- c) Matriz do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES);
- d) Matriz referente às Escolas de Educação Básica das Instituições Federais de Ensino Superior;
- e) Matriz referente às Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais;
- f) Valores destinados ao Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir);
- g) Valores referentes ao Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES);
- h) Valores referentes ao Programa Idiomas Sem Fronteiras (ISF);

3.12. Convém destacar que a distribuição de recursos discricionários às IFES também abarca recursos oriundos do *Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais* (REUNI), podendo conter, ainda, valores destinados a *investimentos* (GND 4), *Equalização da Matriz OCC* (que possui intenção em garantir que cada universidade receba, pelo menos, os recursos do exercício anterior), bem como valores referentes a *Projetos Específicos da Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC)*, quando o caso.

3.13. No mencionado contexto de estabelecimento de diretrizes e incentivos a determinadas políticas públicas, insere-se, por exemplo, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), o qual é viabilizado por meio da ação orçamentária 4002-Assistência ao Estudante de Ensino Superior.

3.14. Dada a relevância da destinação dos recursos dessa ação orçamentária, qual seja, *medidas voltadas à redução das desigualdades sociais e étnico-raciais, à acessibilidade de portadores de deficiência, à melhoria do desempenho acadêmico e à ampliação das taxas de acesso e permanência na educação superior, destinadas prioritariamente a estudantes de baixa renda ou oriundos da rede pública de educação básica*, os valores anuais a compor tal ação orçamentária nas IFES é informado em separado em relação ao recurso de funcionamento (Matriz OCC), de forma a promover o fortalecimento e controle da política de assistência estudantil.

3.15. O mesmo ocorre com os demais componentes mencionados no item 3.12. Por meio do Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes), o MEC procura fomentar a manutenção dos estudantes estrangeiros participantes do projeto, durante o curso no Brasil; por meio do apoio aos Hospitais Veterinários (HVET), a Pasta busca garantir recursos específicos aos Hospitais Veterinários nas IFES, para adequado funcionamento; os Colégios de Aplicação em funcionamento nas IFES também recebem atenção na distribuição de recursos.

3.16. É importante, contudo, destacar que as universidades federais gozam de autonomia em três dimensões: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, garantidos constitucionalmente, inclusive para realizar alterações orçamentárias, conforme necessidade. Todavia, o estabelecimento preliminar, por parte do MEC, de recursos específicos a programas e políticas, não só direciona a execução orçamentária, como fortalece e potencializa a política.

3.17. Nesse sentido, ainda que os componentes listados no item 3.12. não constassem no Anexo I da Portaria nº 651/2013, tratam-se de elementos essenciais a serem observados quando da elaboração de proposta orçamentária dos recursos discricionários das IFES, uma vez que requerem especial atenção na destinação e execução de recursos e, por vezes, até mesmo ações orçamentárias e planos orçamentários específicos.

3.18. No intuito de ajustar as inconsistências apontadas, isto é, garantir que a metodologia de distribuição de recursos prevista na norma seja compatível às práticas no assunto, entendeu-se necessário as devidas alterações na legislação, que ocorreram por meio da Portaria MEC nº 748/2021, a qual institucionalizou a metodologia de distribuição de recursos discricionários das universidades federais.

3.19. Não se pretende, contudo, que com o ajuste da normativa haja diminuição do diálogo em relação ao tema. Em verdade, há necessidade de atuação conjunta da Secretaria de Educação Superior,

Instituições Federais de Ensino Superior, órgãos parceiros, fóruns e associações ligadas à comunidade acadêmica para melhorias voltadas a boas práticas de gestão, governança e transparência.

3.20. Nesse sentido, há que se destacar a parceria da Secretaria de Educação Superior junto ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) em projeto de estudo da Matriz de Distribuição de Recursos Discricionários das IFES, seus elementos e oportunidades de melhoria. Todavia, os estudos e aprimoramentos das metodologias são questões que demandam pesquisas aprofundadas e amplo diálogo, em função da complexidade do assunto, bem como dos impactos advindos de qualquer alteração da metodologia.

3.21. Quanto à possibilidade de segregação ou classificação apartada de despesas atípicas ao conjunto de instituições, como museus, estádios, dentre outros, é importante destacar que tais discriminações podem dificultar o planejamento e execução orçamentária, bem como a própria execução das políticas no âmbito das universidades. A situação é agravada quando se considera a recorrente redução dos referenciais monetários das despesas discricionárias verificada ao longo dos anos, conforme apresentado no relatório CMAP.

3.22. O Relatório ainda recomenda a realização de gestão de risco sobre o impacto que o *Banco de Professor-Equivalente (BPEQ)/Quadro de Referência de Servidores Técnico-Administrativos - (QRSTA)* (despesa obrigatória) gera sobre a Matriz de Recursos Discricionários (despesas discricionária), considerando um cenário de retração orçamentária prevista para o médio prazo.

3.23. Com a instituição do Novo Regime Fiscal – (NRF) por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, o crescimento anual da despesa primária do Poder Executivo ficou limitado à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Desse modo, diante de um crescimento da despesa obrigatória com pessoal e colocadas as regras fiscais de controle de gastos, verifica-se uma compressão das despesas discricionárias, segundo apresentado no item 2.1 do Relatório:

Assim, em associação com a folha de pagamento contratada e outros aportes residuais, os três instrumentos apresentam inter-relações que explicam a formatação da proposta orçamentária total e as individuais de despesas primárias obrigatórias e discricionárias na rede, definindo a dinâmica de ocupação no espaço discricionário de expansão em gastos com pessoal, o que impacta a posição futura de despesas obrigatórias.

3.24. Na prática, a distribuição de recursos discricionários às universidades federais é realizada a partir do referencial monetário repassado pelo Ministério da Economia ao Ministério da Educação. As atividades do processo orçamentário são estipuladas em portaria expedida pelo Ministério da Economia, anualmente. A título elucidativo, para Projeto de Lei Orçamentária de 2022, o normativo foi a Portaria SOF/MEC nº 1.838, de 12 de fevereiro de 2021.

3.25. Após recebimento do citado referencial, a Secretaria de Educação Superior então realiza distribuição nos termos do que dispõem a Portaria nº 651/2013 e Portaria nº 748/2021.

3.26. Nesse sentido, observadas as competências da Secretaria de Educação Superior, estabelecidas no Decreto nº 10.195/2019, entende-se que é relevante a realização de uma gestão de riscos por parte dos órgãos centrais de orçamento e de gestão de pessoas do Poder Executivo, instituições cujas competências pressupõem a gestão desses temas, conforme o inciso XVIII do art. 1º do Anexo I ao Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019:

Art. 1º O Ministério da Economia, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

(...)

XVIII - coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais;

3.27. Isso porque a Secretaria de Educação Superior, sempre que oportuno, manifesta-se no sentido de que sejam indicados recursos discricionários às universidades federais com as devidas

correções monetárias. Contudo, as deliberações sobre o assunto extrapolam as esferas de competências da SESu e, inclusive, do próprio Ministério da Educação.

3.28. Em relação à recomendação para Introduzir o conceito de equivalência no QRSTA para as classes vigentes, entende-se que esse assunto precisa ser estudado e discutido com o órgão central e setorial do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), para que possa ser verificada a legalidade, viabilidade e oportunidade de sua implementação, de modo que também extrapola as competências da SESu.

3.29. Quanto à recomendação para priorizar e reformular o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE), com foco nos cargos educacionais; também entende-se que essa recomendação deve ser discutida no âmbito da Comissão Nacional de Supervisão do Plano de Carreira, criada pela Lei nº 11.091 de 12 de janeiro de 2005, a qual dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências, tendo em vista que uma de suas competências, de acordo com Inciso II do Art. 22., é justamente “acompanhar a implementação e propor alterações no Plano de Carreira”.

3.30. Destacamos, todavia, que a Secretaria de Educação Superior vem envidando esforços no sentido de identificar alternativas para apoiar as IFES na reposição de cargos essenciais para o desempenho de suas atividades.

3.31. Ressalta-se que a maioria dos cargos disponíveis na SESu, criados pela Lei nº 12.677 de 25 de junho de 2012, já não atendem mais às necessidades das IFES. Destaca-se que em razão das dinâmicas de funcionamento e de ampliação da estrutura administrativa das universidades federais, tem aumentado muito a solicitação por determinados cargos, a exemplo do cargo de técnico em laboratório, de assistente em administração, de assistente de aluno, de técnico em assuntos educacionais, de pedagogo e de psicólogo, sendo que a SESu não possui saldo desses cargos.

3.32. Nesse sentido, encontra-se em andamento na Secretaria de Educação Superior, juntamente a representantes do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Gestão de Pessoas das IFES, estudos e levantamentos dos cargos necessários para atender às demandas das Instituições, com objetivo de elaborar minuta de Projeto de Lei visando à criação de cargos que possam atender demandas das Universidades e à extinção de cargos vedados/suspensos, por meio de compensação. É importante ressaltar, entretanto, que estudos envolvendo conjuntamente o QRSTA e terceirização no âmbito das IFES, como sugere as recomendações do CMAP, devem ser tratados com cautela.

3.33. Quanto à recomendação para "criação de iniciativas táticas institucionalizadas para ampliar a transferência de valor para graduação no BPEQ e QRTAE - Negociação de vagas e fomento em pontos", a Secretaria de Educação Superior fica à disposição para melhor entender os detalhamentos da proposição.

3.34. Em relação à recomendação para "promover estudos para avaliar a possibilidade de migração do Anexo de Limites do BPEQ e QRTAE para créditos adicionais em recursos discricionários" convém realizar os comentários que se seguem.

3.35. De início, pontuamos que os limites para provimentos de docentes e técnicos-administrativos em educação tratam, sobretudo, de despesas obrigatórias por sua própria natureza.

3.36. Também de mostra inviável tal recomendação, tendo em vista que, tanto o o Banco de Professor-Equivalente (BPEq) como o Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos – QRSTA foram instituídos como instrumentos de gestão de pessoal das Universidades Federais, e o Anexo de Limites do BPEQ e QRTAE, é o que oferece possibilidade às Instituições para fazerem a reposição das vagas. Conforme prevê os diplomas legais desses instrumentos.

[DECRETO Nº 7.485, DE 18 DE MAIO DE 2011.](#)

Dispõe sobre a constituição de banco de professor-equivalente das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação e regulamenta a admissão de professor substituto, de que trata o inciso IV do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

(...)

Art. 7º Observados os limites do banco de professor-equivalente fixados nos termos do art. 1º, será facultado às universidades federais, independentemente de autorização específica:

I - realizar concurso público e prover cargos de Professor do Magistério Superior e Professor Titular-Livre do Magistério Superior; ([Redação dada pelo Decreto nº 8.259, de 2014](#))

II - contratar professor substituto e visitante, nos termos do [inciso IV do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993](#); e

III - contratar professor visitante estrangeiro, nos termos do [inciso V do art. 2º da Lei nº 8.745, de 1993](#).

Parágrafo único. A realização de concurso público e o provimento de cargos são condicionados à existência de cargo vago de Professor do Magistério Superior e de Professor Titular-Livre do Magistério Superior no quadro de cada universidade federal. ([Redação dada pelo Decreto nº 8.259, de 2014](#)).

(...)

[DECRETO Nº 7.232, DE 19 DE JULHO DE 2010](#)

Dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação "C", "D" e "E" integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências.

(...)

Art. 2º Observados os quantitativos do Anexo I e o disposto nos [arts. 20 e 21 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), as universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação poderão realizar, mediante deliberação de suas instâncias competentes, na forma do respectivo estatuto, independentemente de prévia autorização dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação, concursos públicos para o provimento dos cargos vagos.

(...)

3.37. Há que se destacar que desde 2017 não há ampliação dos limites do Banco de Professor-Equivalente (BPEq) e nem do Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos – QRSTA. A última portaria que ampliou os limites foi a Portaria Interministerial nº 316, de 09 de outubro de 2017. Com isso, essa Secretaria vem recebendo periodicamente pedido das Instituições para ampliar seus limites, tendo em vista, notadamente, a extinção e vedação/suspensão de cargos. Vale destacar que os pedidos de ampliação dos limites do BPEQ e QRSTA seguem os ritos instituídos pela Portaria nº 109, de 27 de abril de 2017.

3.38. Destaca-se que os Limites constantes na Lei Orçamentária Anual (LOA) para BPEQ e QRSTA são estabelecidos com base em informações das IFES, lançadas em sistema específico no mês de abril de cada exercício financeiro. Essas informações são revisadas pelo MEC no mês de maio, e posteriormente pela área técnica do Ministério da Economia, que após revisão encaminha para a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Todo esse processo é feito pelo módulo Posto de Trabalho e Aprendizagem (PTA) - Quadro-Fixo do sistema SIGEPE.

3.39. Quanto à recomendação para "fomentar desenvolvimento executivo das Comissões Permanentes de Pessoal Docente para análise de riscos e responsabilização, visando incorporação de fatores de eficiência metas em decisões regulatórias", não obstante a recomendação também necessitar de melhor entendimento, tal situação não compete à Secretaria de Educação Superior, tendo em vista a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades, por força do art. 207 da Constituição Federal.

3.40. Em relação à recomendação para "desenvolver indicador de tendência de uso de vagas e ativos/pontos do BPEQ e QRSTA por instituição", informa-se que a SESu acompanha mensalmente o provimento de vagas de docente e de TAE; a utilização dos pontos do BPEQ e QRSTA; a quantidade de aposentadorias e a quantidade professores substitutos/visitantes por IFES. Além disso, anualmente as IFES são instadas a informar sobre a situação dos cargos vagos há mais de dois anos.

3.41. Sobre aspectos de gestão e governança, há que se destacar o lançamento da [Plataforma Universidade 360º](#), em 2021, pela Secretaria de Educação Superior. Trata-se de plataforma que fornece

dados, de forma transparente, por meio de informações integradas das Instituições Federais de Educação Superior (IFES). A ferramenta disponibiliza indicadores acadêmicos, orçamentários e de gestão de pessoas das universidades federais. Com navegação intuitiva apoiada em mapas interativos, diagramas responsivos, tabelas e demais artefatos visuais que privilegiam a qualidade da experiência do usuário, a plataforma possibilita que cidadãos, imprensa e gestores possam buscar informações da Rede Federal de Educação Superior.

3.42. A Plataforma oferece condições para análises de comportamentos, padrões e tendências, sustentando estratégias de gerenciamento proativo. Adicionalmente, servirá como base para estudos técnicos, científicos e de planejamento que visem o fortalecimento e aperfeiçoamento de políticas públicas. Convém destacar, todavia, que se trata de ferramenta em construção e melhoria contínua, que visa agregar outros indicadores, oportunamente.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO - REDE FEDERAL DE UNIVERSIDADES, QUESTÃO 2 - IPEA (3362806)

Questão 2 – Que mudanças institucionais seriam necessárias para incrementar a autonomia financeira das ifes, com vistas a: (i) complementar os seus recursos orçamentários com outras fontes? (ii) remanejar seus recursos financeiros entre elementos de despesa de custeio e de capital? (iii) aplicar em anos posteriores recursos financeiros porventura economizados em determinados anos fiscais?

(...)

Das recomendações (p. 15)

A etapa seguinte envolve as recomendações propriamente ditas. Destacam-se entre as levantadas pelos participantes das oficinas:

1. Introdução de uma contribuição de ex-estudantes, a ser recolhida na forma de um tributo pela RFB, como fonte suplementar às receitas discricionárias;
2. Transposição orçamentária anual;
3. Incentivo, por unidade orçamentária, de compensação em orçamento discricionário numa eventual redução no crescimento das despesas obrigatórias;
4. Incentivos do MEC para aumento de arrecadação própria pelas instituições de educação superior;
5. Autonomia no uso de recursos de fontes próprias, extraorçamentárias (no horizonte de um PPA, por exemplo, e sem as limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal).

3.43. Sobre possível "*contribuição de ex-estudantes, a ser recolhida na forma de um tributo pela RFB*", não obstante constituir matéria que extrapola as competências dessa Diretoria, observa-se que o assunto requer cautela nas discussões.

3.44. O direito à educação se encontra genericamente previsto na redação do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, que trata dos direitos sociais, e encontra sua regulação a partir do artigo 205. Em termos constitucionais, tem-se as disposições do artigo 207, relativas às Universidades:

Art 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

3.45. A autonomia universitária é o regramento-chave para a compreensão do estatuto jurídico e possibilidades de ação das Universidades Brasileiras. Esse princípio apresenta três desdobramentos: didático-científico, administrativo e financeiro, todos essenciais para a concretização da finalidade maior da Universidade, que é a produção de conhecimento.

3.46. O ingresso, as condições de permanência na instituição de ensino como discente, bem como critérios relacionados à formação e conclusão de cursos de nível superior pelos estudantes, são regulamentados basicamente pelas normas internas das universidades, com o devido respeito à

legislação pátria, em especial a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no que se aplicar. Logo, as instituições de educação superior têm autonomia para decidir sobre esses critérios, no âmbito de sua autonomia garantida pela Carta Magna. O essencial a respeito dos mecanismos de acesso, permanência e conclusão de cursos, é que sejam garantidas igualdade de condições.

3.47. Em breve análise, o que não se mostra factível, do ponto de vista constitucional, é que as universidades criem obstáculos de natureza financeira para os egressos dos cursos que ofertam, ainda que de pequena expressão econômica, a pretexto de subsidiar custos, considerando, ainda, que tais estudantes já inclusive completaram seu ciclo de estudos e, portanto, não mais possuem qualquer tipo de vínculo com as instituições de ensino nas quais se formaram.

3.48. Também é preciso atentar para que cobranças de contribuições não sejam pautadas de acordo com critérios subjetivos e generalizados. Some-se, ainda, situações de egressos de universidades federais quem tenham sido beneficiários de políticas e programas de assistência estudantil, além daqueles que preenchem critérios estabelecidos na Lei nº 12.711/2012.

3.49. Como se observa, a proposta da instituição de uma "contribuição de ex-estudantes", a ser recolhida pela Receita Federal, como fonte suplementar às receitas discricionárias das universidades, deve ser vista com cautela.

3.50. Sobre eventual "*compensação em orçamento discricionário numa eventual redução no crescimento das despesas obrigatórias*", também se trata de situação a ser apreciada com atenção.

3.51. Conforme também já indicado no item 3.25 e seguintes, é preciso considerar aspectos da EC nº 95/2016. Segundo o Manual Técnico de Orçamento (2021) a EC nº 95/2016, conhecida por "Teto dos Gastos", instituiu limitação orçamentária por vinte exercícios financeiros, envolvendo despesas primárias, no âmbito do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social, para os três poderes, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União.

3.52. É importante considerar que somente após garantidos os recursos para o cumprimento da meta fiscal e para as despesas obrigatórias, aquelas oriundas de **obrigações constitucionais e/ou legais**, é que se obtém o montante destinado às despesas discricionárias. No mesmo sentido, destaca-se, novamente, que em função da natureza das despesas obrigatórias, salvo melhor juízo, observa-se limitações quando se fala em "*redução no crescimento das despesas obrigatórias*".

3.53. Ademais, trata-se de matéria que extrapola as competências do próprio Ministério da Educação, sendo que a Pasta não possui autonomia para articular a recomendação, já que a gestão das despesas obrigatórias ocorre no âmbito do órgão central de planejamento e orçamento do Poder Executivo. Nesse sentido, o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a cada bimestre o Poder Executivo deve realizar uma avaliação das novas estimativas de receitas e despesas primárias com o objetivo de verificar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

3.54. Quanto às demais recomendações, elas também possuem ligação com a Emenda Constitucional nº 95/2016. Com o "Teto de Gastos", a ampliação de receitas não é condição suficiente para o respectivo aumento de despesas primárias durante o exercício financeiro.

3.55. Caso haja um aumento da receita, sem o correspondente espaço no referencial monetário de despesas primárias, segundo o § 4º do art. 8º da Portaria SOF/ME nº 2.929, de 4 de abril de 2022, alterada pela Portaria SOF/ME nº 5.097, de 6 de junho de 2022, que trata da elaboração do PLOA-2023, deverá ser criada uma reserva de contingência financeira na unidade orçamentária:

Art. 8º A proposta quantitativa detalhará, nos termos da legislação vigente, as despesas a serem custeadas com as fontes de recursos próprios ou vinculados a órgãos, fundos ou despesas, bem como as fontes de ingressos de operações de crédito, nos montantes informados no ofício a que se refere o §4º do art. 1º desta Portaria.

§ 3º No âmbito do Poder Executivo, compete a cada órgão a distribuição das fontes de recursos próprias e vinculadas, a partir do referencial monetário informado.

§ 4º Eventual saldo não apropriado na distribuição de que trata o § 3º será alocado pela SOF, observadas as vinculações legais, ou constituirá reserva de contingência das unidades

orçamentárias correspondentes.

3.56. Noutro ponto, destaca-se que já existem proposições legislativas que pretendem alterar o cenário da EC nº 95/2016 no âmbito das universidades federais, em especial, a Proposta de Emenda à Constituição nº 24/2019 (PEC 24/2019), de autoria da Deputada Federal Luísa Canziani, que propõe a exclusão das despesas de instituições federais de ensino, nos termos especificados, da base de cálculo e dos limites individualizados para as despesas primárias do chamado Teto de Gastos.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO - REDE FEDERAL DE UNIVERSIDADES, QUESTÃO 3 - STN (3362840)

Nesta seção da Avaliação, pretende-se avaliar os impactos da Lei nº 12.711/2012, a chamada Lei de Cotas. A subseção 2 apresenta a fundamentação teórica e discute a política dentro do conceito de ações afirmativas. A subseção 3 apresenta o histórico da implementação de políticas de reserva de vagas no Brasil e os impactos da Lei na composição dos ingressantes nas universidades federais. A subseção 4 verifica se as cotas permitem uma ampliação do número de indivíduos do público-alvo da política cursando o ensino superior e se os seus beneficiários apresentam engajamento similar aos não cotistas (taxa de conclusão e desempenho acadêmico). Por fim, a subseção 5 avalia se alunos cotistas ingressam no mercado de trabalho em condições de equidade aos demais.

3.57. O "Relatório de Avaliação - Rede Federal de Universidades - Questão 3 - STN" é composto, basicamente, de 5 seções, a saber: Introdução, Ações Afirmativas, O caso brasileiro, Composição dos ingressantes no Ensino Superior Federal, Análise dos egressos no mercado de trabalho formal. O Relatório, traz, assim, estudos e levantamentos em cada uma das temáticas citadas, sem recomendações/sugestões propriamente ditas.

3.58. Nesse sentido, convém destacar que foram feitas contribuições dessa Diretoria, bem como da Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior (DIPES/SESU/MEC), nas oficinas de avaliação.

3.59. De mais a mais, ressalta-se que Secretaria de Educação Superior, por meio da CGPP/DIFES/SESU/MEC está desenvolvendo estudos, por intermédio de consultoria especializada, no que se refere à Lei nº 12.711/2012. Assim, é notória a atenção da Secretaria de Educação Superior com o monitoramento do assunto.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO - REDE FEDERAL DE UNIVERSIDADES, QUESTÃO 4 - SOF (3362843)

O presente relatório de pesquisa tem como objetivo apresentar a avaliação realizada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do desenho da política federal de assistência estudantil – aqui considerada como composta pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e o Programa Bolsa Permanência (PBP). A política possui grande relevância para as universidades federais e para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – RFEPECT e, na medida em que é considerada como instrumento essencial de democratização das oportunidades no ensino superior federal. Aprofundar o conhecimento sobre a política permitiu não somente aferir se seus objetivos estão sendo cumpridos, mas realizar sugestões para o seu aperfeiçoamento, especialmente quanto à otimização dos recursos alocados.

(...)

A presente avaliação se insere num contexto mais amplo de exame do funcionamento das universidades federais e da RFEPECT, coordenado pela Controladoria Geral da União (CGU). Coube à SOF responder às perguntas colocadas no Quadro 1:

A assistência estudantil promovida pela União nas Universidades Federais e na RFEPECT atinge os objetivos para o qual foi desenhada?

O modelo de financiamento é adequado aos objetivos propostos?

Em particular, quais as mudanças provocadas pela Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) na oferta, na demanda e nos resultados da assistência estudantil?

3.60. De forma semelhante à "Questão 3", o "Relatório de Avaliação - Rede Federal de Universidades - Questão 4 - SOF" é composto, basicamente, de 3 seções, a saber: Introdução, Metodologia (Desenho da Assistência Estudantil, Revisão da Literatura, Árvore de Problemas, Indicadores, Escuta de Especialistas, Teoria do Programa) e Considerações finais. O Relatório,

traz, assim, estudos e levantamentos em cada uma das temáticas citadas, sem recomendações/sugestões propriamente ditas.

3.61. Nesse sentido, convém destacar que foram feitas contribuições dessa Diretoria, bem como da Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior (DIPES/SESU/MEC), nas oficinas de avaliação.

3.62. No que se refere ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), convém esclarecer que se destina a ampliar as condições de permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de educação superior (IFES), com o objetivo de viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e reduzir as taxas de evasão e retenção, entre outros, *in verbis*:

Art. 1º O Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, executado no âmbito do Ministério da Educação, tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.

Art. 2º São objetivos do PNAES:

- I - democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e
- IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

3.63. Extrai-se, ainda, do disposto no Decreto nº 7.834, de 2010, que os recursos do PNAES são repassados às instituições, as quais são responsáveis legais pela implementação das ações de assistência estudantil. Portanto, **as ações são executadas pelas próprias instituições**, que devem acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa, nos termos dos artigos 7º e 8º do retromencionado Decreto:

Art. 6º As instituições federais de ensino superior prestarão todas as informações referentes à implementação do PNAES solicitadas pelo Ministério da Educação.

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

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

3.64. Sobre a distribuição de recursos do citado Programa, e atentos à importância da discussão do assunto, mister destacar que a Secretaria de Educação Superior publicou Portaria nº 238/2022, que trata da instituição de Grupo de Trabalho, com a finalidade de subsidiar a discussão, a elaboração e a apresentação de proposta de nova Matriz do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). O GT possui as seguintes atividades previstas:

Art. 2º O GT tem como atribuição o desenvolvimento das seguintes atividades:

- I - levantar os normativos sobre o PNAES, bem como as informações sobre os dados dos estudantes em situação de vulnerabilidades junto às instituições federais de ensino superior;
- II - fomentar estudos sobre os possíveis critérios para a distribuição orçamentária para atendimento ao PNAES;
- III - definir critérios para inserção na fórmula da matriz PNAES; IV - elaborar proposta de fórmula da Matriz PNAES;
- V - levantar dados necessários para realização de aplicação simulada em base teste; VI - aplicar, na base teste, a fórmula proposta, para todas as instituições federais de educação superior;
- VII - elaborar minuta de portaria com proposta de Matriz PNAES, focada na distribuição dos recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) considerando a necessidade proporcional das IFES;

3.65. Isso posto, observa-se que as questões 3 e 4 já se encontram em pauta junto à Secretaria de Educação Superior, sendo que outras contribuições poderão ser realizadas pela Diretoria de Políticas e

Programas de Educação Superior (DIPPES/SESu/MEC). Informa-se, ainda, que estudos e produtos futuros poderão ser compartilhados oportunamente.

4. CONCLUSÃO

4.1. Sendo estas as considerações a serem feitas acerca do ciclo 2021 do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, esta Diretoria de Desenvolvimento da Rede de IFES – DIFES/SESu encaminha a presente Nota Técnica Conjunta ao Gabinete da SESu - GAB/SESu, com a sugestão de remessa à Assessoria Especial de Controle Interno - AECl.

Brasília, 09 de junho de 2022.

ANA MARTA G. DOS ANJOS

Coordenadora-Geral de
Planejamento e Orçamento
das IFES

CARLOS EDUARDO SANCHES DA
SILVA

Coordenador-Geral
de Planejamento Acadêmico,
Pesquisa e Inovação

ELISABETH APARECIDA CORRÊA
MENEZES

Coordenadora-Geral de Gestão de
Governança, Gestão e
Empreendedorismo

STEPHANIE SILVA

Diretora de Desenvolvimento da Rede IFES



Documento assinado eletronicamente por **Stephanie Silva, Diretor(a)**, em 15/06/2022, às 18:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Sanches da Silva, Coordenador(a)-Geral**, em 15/06/2022, às 18:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Marta Godinho dos Anjos, Coordenador(a)-Geral**, em 15/06/2022, às 18:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes, Coordenador(a)-Geral**, em 15/06/2022, às 20:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3364319** e o código CRC **252C47F4**.

