

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 026.147/2020-3

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Secretaria de Educação Superior

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. INDICADORES DE GESTÃO E DESEMPENHO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS. LACUNAS DE INFORMAÇÕES E DE INDICADORES. AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO SISTEMÁTICO DE METAS E ESTRATÉGIAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR POR MEIO DE INDICADORES DE DESEMPENHO POR PARTE DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÃO. PLANO DE AÇÃO.

## RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução da unidade técnica (peças 249-251):

1. *Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de reavaliar os indicadores constantes na Decisão 408/2002-TCU-Plenário (Relator Iram Saraiva) e Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário (Relator Guilherme Palmeira) e propor novo modelo de indicadores gerais de gestão e desempenho das Universidades Públicas Federais, de modo a melhor representar aspectos significantes da realidade dessas instituições, proporcionando utilidade para as partes interessadas – gestores, órgãos de controle e sociedade. A auditoria foi autorizada conforme Despacho de 15/6/2020 do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 009.723/2020-0).*

2. *A proposta de utilização de indicadores para avaliar, de modo sistêmico, o desempenho institucional das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) tem como ponto de partida auditoria piloto realizada na Fundação Universidade de Brasília (UnB), decorrente da Decisão 543/1999-TCU-Plenário, proferida no TC 625.083/1998-9.*

3. *Em auditorias realizadas em 1999/2000 na Universidade Federal do Amazonas (Ufam), Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e consolidadas no TC 016.229/1999-1, selecionaram-se nove indicadores já pesquisados por especialistas, entidades não governamentais ou por unidades do MEC, considerados como relevantes para avaliar diferentes aspectos das Ifes.*

4. *Tais indicadores deveriam atender aos seguintes requisitos: a) possibilidade de apuração operacional; b) possuir atributos de comparabilidade e; c) ter capacidade de representar de forma confiável aspectos da realidade acadêmica. Além disso, deveriam estar presentes em boa parte da literatura sobre o tema voltado para o ensino superior.*

5. *Na época, foram apontadas limitações nos indicadores, em termos de refletir os resultados das Ifes e sua utilização como instrumento para comparar os desempenhos. Além disso, foram compiladas sugestões para aprimoramento da metodologia utilizada nas auditorias, a partir de informações levantadas nas universidades auditadas.*

6. *Assim, após ouvidas a Secretaria de Educação Superior (Sesu) e as universidades, o TCU prolatou a Decisão 408/2002-TCU-Plenário, determinando que as Ifes incluíssem os indicadores nos relatórios de gestão das contas anuais.*
7. *Além disso, a Decisão 408/2002-TCU-Plenário determinou a constituição de Grupo de Contato formado por representantes do TCU, da Sesu/MEC e da então Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI), para orientar as Ifes na implantação e padronização dos indicadores de desempenho, bem como estabelecer plano de ação para aprimorar o conjunto de indicadores.*
8. *Como resultado da atividade do Grupo de Contato e de auditorias conduzidas pelo TCU e CGU para verificar inconsistências na aplicação dos indicadores, foram apresentadas propostas de ajustes no cálculo dos indicadores, bem como a produção de documento de orientações sobre o cálculo dos dados, com o objetivo de subsidiar a atividade de aferição dos indicadores pelas Ifes e conseguir maximizar a harmonização dos procedimentos e resultados.*
9. *Assim, foi prolatado o Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário (Relator Guilherme Palmeira), retificado pelo Acórdão 2.167/2006-TCU-Plenário (Relator Ubiratan Aguiar), contendo o rol definitivo de indicadores a serem entregues pelas universidades federais anualmente no relatório de gestão.*
10. *Transcorridos quase 20 anos desde a instituição desses indicadores, houve relevantes alterações no contexto da educação superior no país, com a introdução de novos normativos.*
11. *E a rede de universidades federais no país passou por expansão no período desde a prolação das decisões, aumentando a heterogeneidade de seus componentes, ao englobar instituições mais novas e menores juntamente com outras mais antigas e bem maiores.*
12. *Assim, é possível que os indicadores instituídos pela Decisão 408/2002 e 1.043/2006, ambas do Plenário, objeto deste relatório, não mais representem a realidade das Ifes, perdendo sua utilidade, e, portanto, necessitando serem revistos.*
13. *Deste modo, o escopo da auditoria abrangeu a análise dos indicadores atualmente implementados por conta das decisões do TCU, com o envolvimento das Ifes e da Secretaria de Ensino Superior do MEC – Sesu/MEC, a quem cabe a supervisão das Ifes. Exames adicionais foram realizados junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Conselho Nacional de Educação/Câmara de Ensino Superior (CNE/CES) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). Também foram consultados órgãos não-governamentais, como a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (Andifes).*
14. *Excluíram-se do escopo da auditoria os indicadores previstos na Lei do Sinaes, pois já devem ser obrigatoriamente publicizados e constituem referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior a cargo da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (art. 2º da Lei 10.861/2004).*
15. *Quanto aos principais critérios que norteiam a necessidade de construção de indicadores nas diversas áreas de atuação das Ifes, constam do Apêndice IX - Quadro síntese de legislação de indicadores das instituições federais de ensino superior, cuja fonte é a referida legislação, constante do portal oficial do Governo Federal.*
16. *Ressaltem-se alguns critérios constantes da legislação: art. 206, inciso VII (exigência de padrão de qualidade) e art. 207 (indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão), ambos da CF/1988; art. 43, incisos II, III, VII e VIII, da Lei 9.394/1996 (LDB); Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação); Lei 11.711/2012 (Lei de cotas); e Decreto 7.234/2010 (dispõe sobre o Pnaes).*

17. *Para a delimitação do escopo da auditoria, foram identificados cinco riscos inerentes ao objeto auditado, considerados como relevantes pela equipe a partir dos instrumentos de diagnóstico e entrevistas com atores envolvidos, classificados como, pelo menos, de alto impacto e alta probabilidade de ocorrência (ou com ocorrência já indicada pelos atores envolvidos), a saber:*

a) *Alguns indicadores exigidos na Decisão 408/2002-Plenário estão desatualizados em relação ao marco normativo vigente para a educação superior;*

b) *Os indicadores exigidos na Decisão 408/2002-Plenário não avaliam áreas de atuação prioritária das Ifes, em decorrência de mudanças no marco normativo e da atuação abrangente das Ifes;*

c) *Há áreas de atuação prioritária ou ações estratégicas das Ifes que estão apenas parcialmente cobertas (ou não cobertas) por indicadores (extensão, pesquisa, inovação, assistência estudantil);*

d) *Os sistemas próprios de registros acadêmicos e de gestão das Ifes não são integrados com sistemas e/ou plataforma de supervisão da Sesu/MEC;*

e) *Há ausência de plataforma de divulgação sobre indicadores das Ifes, com consequente falta de transparência (local de divulgação, supervisão, acompanhamento e estudos sobre indicadores).*

18. *Quanto aos demais riscos, o risco de detecção pode ser considerado baixo, devido à natureza cooperativa do trabalho com os interessados (universidades federais e Sesu/MEC), e, o risco de controle, médio em razão da heterogeneidade do conjunto de universidades federais, dos limites no processo de supervisão da Sesu/MEC e dos desafios de acompanhamento dos indicadores pelos órgãos de controle.*

19. *Ressalta-se que não foram avaliados os controles internos das universidades federais, devido à natureza do trabalho e a diversidade de instituições envolvidas.*

20. *No intuito de colher evidências sobre os riscos de auditoria identificados, possibilitando o tratamento de suas causas e/ou a mitigação de suas consequências, a equipe de fiscalização formulou quatro questões de auditoria, conforme detalhado na matriz de planejamento (peça 235).*

21. *Em resumo, a primeira questão procurou identificar se os indicadores gerais de gestão e desempenho estabelecidos para a rede de universidades federais contemplam as principais áreas finalísticas de atuação, de modo a possibilitar adequada supervisão pela Sesu. A segunda questão teve como abordagem se os indicadores previstos na Decisão 408/2002-TCU-Plenário estão em consonância com a legislação e capturam de forma adequada as áreas de atuação finalística (atividades-fim) das Ifes. A terceira questão indagou se a Sesu/MEC possui dados consolidados e sistema que permitam a construção de indicadores gerais de gestão e desempenho das áreas finalísticas das Ifes de modo a exercer a supervisão adequada da rede. Por fim a quarta questão perquiriu avaliar se a Sesu/MEC tem divulgado os indicadores da rede de universidades federais de maneira transparente, conforme prevê a legislação.*

22. *Por meio das questões, foram promovidas as seguintes análises acerca dos indicadores de gestão e desempenho das Ifes:*

a) *Avaliação se as Ifes possuem indicadores gerais de gestão que contemplem as principais áreas finalísticas de atuação, e se a Sesu/MEC consolida e disponibiliza esses indicadores para a rede;*

b) *Análise se as Ifes implementaram os indicadores constantes do Plano Nacional de Educação e outros instrumentos legais que impliquem a necessidade de indicadores, para fins de*

*avaliação de cumprimento de metas de áreas prioritárias previstas no referido documento normativo, e se a Sesu/MEC, no seu papel de supervisão da rede, promove ações de articulação e/ou coordenação para induzir a implantação desses indicadores;*

*c) Avaliação acerca de quais indicadores constantes dos Acórdãos 1.043/2006 e 2.167/2006-TCU-Plenário) permanecem atuais frente ao marco normativo e a necessidade de alteração e/ou de acréscimo de indicadores de gestão e desempenho das universidades públicas federais constantes da referida decisão normativa, com definição de rol mínimo;*

*d) Avaliação se os dados consolidados disponíveis, pela Sesu/MEC, são suficientes para atender a legislação, as áreas finalísticas e as necessidades de gestão da rede e também se a Sesu/MEC tem atuado para suplantando os obstáculos na obtenção desses dados;*

*e) Avaliação se os indicadores de gestão e desempenho da rede das universidades públicas federais estão sendo divulgados de forma transparente e disponibilizados à sociedade e aos órgãos de supervisão e controle, bem como se a Sesu/MEC tem garantido a transparência de dados e informações da rede de universidades federais, de modo consolidado, no processo de divulgação de indicadores de gestão e desempenho.*

*23. Para que se pudesse empreender as análises para a respostas às questões de auditoria, os trabalhos envolveram o levantamento de informações junto à Secretaria de Educação Superior do MEC, a aplicação de questionário estruturado na plataforma LimeSurvey direcionado a todas as 69 universidades federais, consultas aos sites do Inep, Capes, Ebserh e universidades federais, entrevistas com dirigentes da Sesu, Inep e dirigentes dos fóruns da Andifes.*

*24. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.*

*25. Quanto à estrutura, o presente relatório está organizado em oito capítulos, além desta introdução. No capítulo 2 é apresentada visão geral sobre o objeto auditado. Nos capítulos 3, 4, 5 e 6, com os respectivos subitens, são apresentados os principais achados da auditoria. Os capítulos 7 e 8 são dedicados, respectivamente, às conclusões do trabalho e às propostas de encaminhamento.*

## *2. Visão geral*

*26. Inicialmente, cabe destacar que os indicadores têm como propósito ser uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes (BAHIA, 2021).*

*27. Neste aspecto, a finalidade principal dos indicadores seria traduzir, de forma mensurável, um aspecto da realidade de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação. Ainda de acordo com Bahia (2021), os indicadores servem para: mensurar os resultados e gerir o desempenho; embasar a análise crítica dos resultados obtidos e do processo de tomada de decisão; contribuir para a melhoria contínua dos processos organizacionais; facilitar o planejamento e o controle do desempenho; e viabilizar a análise comparativa do desempenho da organização e do desempenho de diversas organizações atuantes em áreas semelhantes. Para o referido autor, o desempenho pode ser compreendido como esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados.*

*28. Desta forma, em relação às universidades federais, os indicadores de gestão e desempenho possibilitam o acompanhamento da gestão e a análise de resultados a serem alcançados, em especial em relação às políticas de educação superior a cargo destas instituições.*

29. *O ponto de partida para a análise dos indicadores de gestão e desempenho das Ifes, como descrito na introdução, foram os indicadores fixados no Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário, os quais possuem manual com orientações acerca dos componentes e da forma de cálculo, detalhando a metodologia empregada (peça 234). Os componentes para o cálculo dos indicadores previstos no referido acórdão são os seguintes a) Custo Corrente com Hospital Universitário (HU); b) Custo Corrente sem Hospital Universitário (HU); c) Aluno tempo integral; d) Aluno equivalente; e) Professor equivalente; f) Funcionário equivalente com HU e g) Funcionário equivalente sem HU.*

30. *O Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário também determinou às Ifes que informassem, na página da Sesu/MEC na internet, os dados referentes aos indicadores de gestão e desempenho constantes desse Acórdão, para acompanhamento e análise setorial a ser elaborada pela Secretaria de Educação Superior do MEC.*

31. *Os indicadores decorrentes desse Acórdão foram: a) custo corrente por aluno; b) número de aluno por professor; c) número de alunos por funcionário; d) número de funcionários por professor; e) grau de participação estudantil; f) grau de envolvimento com pós-graduação; g) conceito Capes; h) índice de qualificação do corpo docente; e i) taxa de Sucesso na Graduação.*

32. *Após a prolação das decisões do TCU, houve significativas alterações no marco legal do ensino superior, a saber:*

a) *a Lei 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, com o objetivo de assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes;*

b) *a Lei 10.973/2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo (alterada pela Lei 13.243/2016);*

c) *a Lei 12.711/2012, também conhecida por Lei das Cotas, com o objetivo de reservar vagas para o acesso nas instituições federais de ensino superior conforme critérios socioeconômicos, étnicos e para pessoas com deficiência;*

d) *a Lei 13.005/2014, que dispõe sobre o Plano Nacional da Educação (PNE), para o período 2014-2024, com a instituição de metas e estratégias para elevar as matrículas na graduação e pós-graduação (metas 12 e 14) e elevar a qualidade da educação superior (meta 13);*

e) *o Decreto 7.233/2010, que estabeleceu procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária e criou matriz de distribuição para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital (Matriz OCC) com base em parâmetros levando em conta diversos critérios;*

f) *o Decreto 7.234/2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes, de forma a assegurar a permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; e reduzir as taxas de retenção e evasão;*

g) *a Resolução MEC/CNE/CES 7/2018, que estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira.*

33. *Além disso, foi criada a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – Ebserh (Lei 12.550/2011), com a finalidade de prestação às instituições públicas federais de ensino de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública. A Ebserh, respeitado o princípio da autonomia universitária, poderá prestar os serviços relacionados às suas competências mediante contrato com as instituições federais de ensino. Atualmente, a Ebserh administra 38 hospitais universitários (HU), vinculados a 33 Ifes. Não são administradas pela instituição as unidades hospitalares vinculadas à UFRJ, Unifesp e UFRGS*

(disponível no [Portal Ebserh](#), [aceso](#), em 1/10/2020). Como consequência da contratualização dos HU à Ebserh, essa empresa assumiu boa parte das despesas de pessoal, custeio e investimentos que anteriormente eram de responsabilidade das Ifes. A criação da Ebserh produziu alterações na matriz orçamentária das Ifes, e, conseqüentemente, nos indicadores TCU, ao incorporar as despesas de diversos HU

34. Todos esses novos normativos criaram indicadores próprios para a aferição de sua implementação, conforme se discorre a seguir.

35. As avaliações institucionais, de cursos e de estudantes resultam em quatro indicadores expressos em escala contínua e em cinco níveis (Sinaes). São eles: 1- Conceito Enade (CE) – (avalia os cursos de graduação); 2- Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) (mede o valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes concluintes); 3- Conceito Preliminar de Cursos (CPC) (combina as dimensões desempenho dos estudantes, valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso, corpo docente, e condições oferecidas para o desenvolvimento do processo formativo) e 4- Índice Geral de Cursos (IGC) (resultado de avaliação das Instituições de Educação Superior (IES), que envolve as notas de CPC dos cursos de graduação e os conceitos Capes dos cursos de programas de pós-graduação stricto sensu das IES).

36. A Lei do Sinaes vinculou o processo de avaliação ao processo de regulação e supervisão, ao determinar que a regulação utilize indicadores de qualidade disponíveis no processo de avaliação com o risco de que esses indicadores passem a ser condicionados pelas necessidades da regulação, e percam efetividade na sua função avaliativa.

37. O PNE instituiu três estratégias para o ensino superior, no sentido de elevar a participação das matrículas na rede pública a 40% do total (meta 12), elevar a proporção de mestres e doutores (meta 13) e elevar a titulação anual na pós-graduação stricto sensu (meta 14).

38. A Lei de Cotas estabeleceu condições de ofertas de matrículas no ensino superior público, de modo a garantir a equidade no acesso aos estudantes nas Ifes.

39. O Inep tem produzido dados, estudos e indicadores de educação superior, a partir do Censo da Educação Superior, realizado anualmente (disponível no [Portal do Inep](#), acesso em 3/2/2021).

40. Já a Sesu/MEC, em conjunto com a Andifes, instituiu o indicador Aluno equivalente, que não é o mesmo da Decisão 408/2002-TCU-Plenário, como medida de distribuição de recursos entre as Ifes, mediante a utilização da matriz orçamentária de outros custeios e capital - matriz OCC (Decreto 7.233/2010). Essa matriz criou uma classificação (ranking) de Ifes ao estabelecer que a distribuição de recursos de custeio e capital entre elas se dê com base em critérios de tamanho (número de alunos equivalentes), de eficiência (relação aluno professor) e qualidade (avaliações Capes na pós-graduação), conforme modelo de cálculo definido na [Portaria MEC 651/2013](#).

41. Além disso, os Fóruns de Pró-reitores das Ifes (Forplad, Forproex, Fonapraxe, dentre outros) tem apresentado propostas qualificadas de indicadores para a aferição da gestão, conforme pode ser verificado no site da Andifes (disponível no [Portal Andifes](#), acesso em 3/2/2021).

42. Adicionalmente, o Tribunal editou a Instrução Normativa 84/2020, que altera o processo de tomada e prestação de contas das Unidades Prestadoras de Contas (UPC), possibilitando a discussão da entrega dos indicadores de gestão e desempenho das Ifes nesse novo contexto normativo.

43. Diante do novo marco legal, dos avanços nas avaliações de políticas educacionais e dos vários atores envolvidos e de diferentes metodologias empregadas, verifica-se que: a) há possibilidade de aprimoramento dos indicadores de gestão constantes da Decisão 408/2002; b) há a possibilidade de simplificação no processo de aferição dos indicadores.

44. *Espera-se que os indicadores propostos possibilitem a melhoria do processo de coordenação e supervisão da rede de universidades federais pela Sesu/MEC, o fornecimento de informações úteis à gestão das universidades, aos órgãos de controle e sociedade.*

45. *Ainda, previamente, ao tratamento dos achados decorrentes da fiscalização, convém que se aborde o universo “rede de universidades federais”.*

46. *As 69 universidades federais brasileiras constituem-se em um grupo bastante heterogêneo de unidades gestoras, em termos de idade, distribuição espacial, número de cursos, número de matrículas, organização administrativa e orçamento, conforme pode ser observado no Apêndice III.*

47. *Somente a título exemplificativo, em média as universidades brasileiras têm 46 anos de existência, mas a Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT) foi criada há menos de um ano, enquanto a Universidade Federal de Lavras (UFLA), uma das mais antigas do Brasil, possui 112 anos de atuação.*

48. *A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) se destaca como a Ifes de maior materialidade e descentralização administrativa, pois teve uma dotação de mais de R\$ 3,9 bilhões na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 e possui 53 unidades gestoras executoras no Siafi. Além disso, recebeu destaques que superam os R\$ 120 milhões em 2020. No outro extremo, a Universidade Federal de Jataí – UFJ teve uma dotação de R\$ 37,8 milhões no referido exercício, possui apenas uma unidade gestora executora no Siafi e recebeu destaques no valor de R\$ 12,5 milhões.*

49. *Em termos orçamentários, o conjunto das Universidade Federais brasileiras tem sido dotado na LOA com valores entre 50 e 60 bilhões de reais. O quadro a seguir informa a rubrica “dotação atualizada” das universidades federais no último quadriênio na LOA (valores correntes).*

*Quadro 1 - Dotação atualizada das Ifes no quadriênio 2017-2020, valores correntes*

	<i>Exercício Financeiro</i>			
	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
<i>Dotação atualizada total - R\$</i>	<i>52.135.110.055,00</i>	<i>53.938.253.720,00</i>	<i>56.853.160.289,00</i>	<i>56.998.041.852,00</i>

*Fonte: Tesouro Gerencial*

50. *Deve-se atentar que o estabelecimento de indicadores comuns às Ifes possui limitações e merece cuidados principalmente quanto a sua utilização e à interpretação dos resultados, devido à grande heterogeneidade já mencionada. O estabelecimento de classificação hierárquica - rankings - sobre o desempenho das instituições pode induzir a conclusões equivocadas, ao comparar Ifes tão distintas.*

51. *Promovidas estas considerações acerca do objeto em análise, nos tópicos seguintes serão abordados os achados decorrentes dos trabalhos de fiscalização.*

### *3. Os indicadores gerais de gestão e desempenho das universidades federais*

52. *Este capítulo tem por objetivo analisar a correlação entre as principais áreas de atuação das universidades federais e a existência de indicadores de gestão e desempenho que contemplem estas áreas, no processo de coordenação e de supervisão por parte da Sesu/MEC. Além disso, neste capítulo será abordada a importância de indicadores de gestão e desempenho para análise quanto ao cumprimento de metas e estratégias constantes do Plano Nacional de Educação (PNE), direcionadas à educação superior.*

53. *Trata-se de análise quanto à relação entre os indicadores de gestão e desempenho das universidades federais e as principais áreas de atuação, bem como com metas e estratégias do PNE envolvendo a educação superior.*

54. *O capítulo está estruturado em dois subtítulos, para melhor compreensão. O primeiro aborda os indicadores de gestão e desempenho das universidades federais com relação às áreas prioritárias de atuação destas instituições. O segundo subtítulo aponta metas e estratégias do PNE que carecem de indicadores de gestão e desempenho para efetivo acompanhamento da atuação das universidades federais em metas e estratégias relacionadas à educação superior.*

3.1. *Indicadores de gestão e desempenho das universidades federais não contemplam todas as áreas finalísticas de atuação*

55. *No âmbito do processo de coordenação e de supervisão da rede de universidades federais não há indicadores de gestão e desempenho que contemplem as áreas prioritárias de atuação das referidas instituições de educação superior.*

56. *Esta constatação será detalhada nos parágrafos a seguir, com análise de documentos e papéis de trabalho obtidos no curso da execução de auditoria.*

57. *As universidades federais, no âmbito de sua atuação definida na Constituição Federal de 1988, art. 207, gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e devem obedecer ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.*

58. *O ensino, a pesquisa e a extensão são áreas prioritárias de atuação das universidades federais, cujos resultados devem ser aferidos por indicadores de gestão e desempenho, que permitam avaliar o cumprimento de metas, bem como promover a transparência junto à sociedade.*

59. *No conjunto de indicadores gerais de gestão e desempenho, adotados pela Sesu/MEC, são utilizados os indicadores a seguir relacionados, conforme consta da Nota Técnica 49/2020/CGPO/Difes/Sesu (peça 10, p. 2).*

a) *Orçamento: acompanhamento físico e financeiro do orçamento;*

b) *Indicador de pessoal: Banco de Professor Equivalente (BPE) das Universidades Federais conforme estabelecido no Decreto 7.485, de 18/5/2011;*

c) *Dados do Censo da Educação Superior (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep);*

d) *Indicadores de Qualidade da Educação Superior (Inep): Conceito Enade, IDD (Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado), CPC (Conceito Preliminar de Curso) e IGC (Índice geral de Cursos); e*

e) *Avaliação dos programas de pós-graduação stricto sensu pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) (Nota do programa de pós-graduação).*

60. *Como se observa, a Sesu/MEC utiliza dados do Censo da Educação Superior e indicadores de qualidade na graduação e na pós-graduação, elaborados por órgãos e entidades que compõem o próprio Ministério da Educação.*

61. *As principais áreas de atuação das universidades federais, entretanto, ainda não possuem indicadores de gestão e desempenho.*

62. *Quanto à área de ensino, em especial ensino na graduação, alguns indicadores foram inseridos por meio de decisões normativas do TCU, que avaliam taxa de sucesso na graduação (TSG) e o grau de participação estudantil (GPE). Entretanto, estes indicadores não são suficientes, considerando a necessidade de adequação de indicadores de fluxo, por curso (conclusão, evasão, retenção) e de controle de vagas ociosas e expansão de cursos noturnos e de cursos de licenciatura, por exemplo, os quais constam de metas do Plano Nacional de Educação, como será mais bem descrito no subitem 3.2, a seguir.*

63. Os indicadores adotados pela Sesu/MEC, por determinação de decisões do TCU, relativos ao ensino de graduação também não se relacionam com a área de assistência estudantil, ou seja, a adoção de indicadores de fluxo pode apresentar informações sobre as taxas de permanência, de retenção, de evasão ou de conclusão (sucesso) quanto aos discentes atendidos por ações de assistência estudantil.

64. Com relação à área de extensão, o art. 43, inciso VII, da Lei 9.394/1996 (LDB) prevê que a promoção da extensão, aberta à participação da população, constitui finalidade da educação superior. Todavia, a própria Sesu/MEC admite dificuldades quanto à construção de indicadores envolvendo ações de extensão das universidades federais (peça 10, p. 2).

65. Neste aspecto, a Sesu/MEC ressalta que, por meio da Resolução CNE/CES 7, de 18/12/2018, foram estabelecidas diretrizes para as ações de extensão na educação superior, visando ao regimento do disposto na Meta 12.7 da Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024.

66. Desse modo, houve oficialização normativa de quais ações são consideradas extensão, contribuindo para o registro e, nacionalmente, para avaliação adequada do desempenho da extensão, com interface permanente com as outras áreas e integrada ao macroplanejamento institucional.

67. Além disso, o Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (Forproex) elaborou uma proposta em 2017 de Indicadores Brasileiros de Extensão Universitária, conforme destacado pela Sesu/MEC, com link de acesso (peça 10, p. 3).

68. Entretanto, apesar das iniciativas apontadas pela Sesu/MEC, ainda não há indicadores de gestão e desempenho para acompanhamento das ações de extensão.

69. A Sesu/MEC destaca que a avaliação na área de pesquisa, apesar de vários questionamentos da própria rede de universidades, ocorre por meio de indicadores de produção bibliográfica dos docentes, atribuídos ao pesquisador pelos comitês do CNPq. Ademais, a relação com a pós-graduação permite às Ifes terem as atividades de pesquisa vinculadas aos programas de Pós-graduação (PPG) stricto sensu, que são avaliados pela Capes (peça 10, p. 2). O conceito Capes não abarca as práticas de pesquisa desenvolvidas por docentes e estudantes que não fazem parte dos programas de pós-graduação financiados pelas agências oficiais de fomento (peça 10, p. 2).

70. Desta forma, a área de pesquisa carece de indicadores específicos, na análise de atuação das universidades federais.

71. Também relacionada à pesquisa no âmbito das universidades federais, a Lei 10.973/2004 (alterada pela Lei 13.243/2016), dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, no âmbito das universidades federais e de outros órgãos/entidades voltados à pesquisa. Essa lei tem por objetivo estabelecer formas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do Brasil. Neste sentido, as Ifes devem estreitar relações com entidades dos setores produtivos, favorecendo processos que garantam inovação e capacitação tecnológica.

72. O art. 2º, parágrafo único, inciso XII, da Lei 13.243/2016 prevê a simplificação de procedimentos para gestão de projetos de ciência, tecnologia e inovação e a adoção de controle por resultados em sua avaliação. Desta forma, as medidas de facilitação dos processos envolvidos na produção de inovações, inclusive pelas instituições de ensino superior federais, exigem adoção de controles dos resultados em sua avaliação.

73. Entretanto, não foram estabelecidas formas de controle e avaliação da atuação das universidades federais em relação à inovação. Cabe destacar que a construção de indicadores de inovação constitui um grande desafio metodológico, em função das diversas variáveis envolvidas, e da dificuldade inerente da aferição de resultados.

74. Dentre o conjunto de universidades federais, 55 delas indicaram a possibilidade de implementação de indicadores relacionados à inovação (peça 233, p. 177-194; peça 237, p. 66), em especial indicadores relacionados a contratos de transferência de tecnologia e de propriedade intelectual, prestação de serviços tecnológicos de inovação, registros de patentes.

75. Embora as Ifes possuam indicadores gerais de gestão que contemplam as principais áreas finalísticas de atuação, não há efetiva coordenação e supervisão por parte da Sesu/MEC com a consolidação e acompanhamento dos dados da rede de universidades federais.

76. Observou-se que a Sesu/MEC não dispõe de indicadores necessários e suficientes para exercer a supervisão da rede, mantendo análise apenas dos indicadores constantes da Decisão TCU 408/2002-Plenário, que em alguns aspectos carecem de ajustes em face da legislação posterior, como será abordado no capítulo seguinte.

77. Com o novo marco legal, impende destacar as mudanças advindas da Lei 12.711/2012 (Lei de Cotas), a qual dispôs sobre a reserva de vagas, por curso e turno, nas Ifes, para estudantes egressos de escolas públicas, conforme renda familiar, etnia declarada e para reserva de vagas para pessoas com deficiência.

78. A alteração no perfil dos estudantes ingressantes, com cotas para discentes em condições específicas de origem escolar, renda, etnia ou com deficiência, trouxe também exigências de políticas voltadas à Assistência Estudantil, no âmbito das universidades federais.

79. O Decreto 7.234/2010, elaborado previamente à Lei 12.711/2012, dispôs sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes, que deve ser implementado de forma articulada com as ações de ensino, pesquisa e extensão (art. 3º do referido Decreto).

80. Os objetivos principais do Pnaes visam à democratização das condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, redução de efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior, redução de taxas de retenção e evasão e promoção da inclusão social pela educação.

81. Neste aspecto, além da atuação prioritária nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, as ações de assistência estudantil passaram a ter significativa relevância no âmbito da educação superior pública.

82. Entretanto, as ações de assistência estudantil ainda não possuem indicadores de gestão e de desempenho, para fins de acompanhamento do atendimento aos objetivos principais da Pnaes.

83. Não há também indicadores relacionados ao perfil dos ingressantes, para análise da efetiva implementação das exigências normativas da Lei 12.711/2012, apesar da existência de dados no Censo da Educação Superior sobre as condições dos ingressantes.

84. Além disso, como já mencionado, não há indicadores de gestão e desempenho estabelecidos para a rede na área de ensino, relacionados a identificar taxas de permanência, de retenção, de evasão ou de conclusão (sucesso) quanto aos discentes atendidos por ações de assistência estudantil, de modo a demonstrar o atendimento aos objetivos da Pnaes, de melhoria do desempenho acadêmico de estudantes em condições especiais ou de vulnerabilidade social.

85. Além da ausência de indicadores de gestão e desempenho em áreas de atuação prioritária, não se evidenciou o acompanhamento sistemático de metas e estratégias do Plano

Nacional de Educação (PNE), relacionadas à atuação das universidades federais, conforme será descrito no subtítulo a seguir.

3.2. Os indicadores de gestão e desempenho não são suficientes para o acompanhamento das metas e estratégias definidas no Plano Nacional de Educação (PNE)

86. No âmbito da supervisão a cargo da Sesu/MEC não há indicadores de gestão e desempenho suficientes para o efetivo acompanhamento de metas, objetivos e estratégias constantes do Plano Nacional de Educação (PNE), relacionadas à atuação das universidades federais.

87. O Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido por meio da Lei 13.005/2014, para o decênio 2014-2024, prevê três metas relacionadas à educação superior (metas 12 a 14), que envolvem a atuação das instituições federais de educação superior (Ifes).

88. Cada uma destas metas do PNE relaciona um conjunto de objetivos e estratégias, alguns com indicadores de desempenho definidos em percentuais, para fins de monitoramento e acompanhamento por parte do MEC. Entretanto, mesmo aqueles indicadores de desempenho indicados no referido normativo ainda não são efetivamente calculados pela Sesu/MEC conforme se descreve a seguir.

89. A meta 12 do PNE visa a assegurar a qualidade da oferta e expansão oferta de vagas na educação superior com pelo menos 40% das novas matrículas, no segmento público.

90. Trata-se de indicador percentual que exige a avaliação da expansão de matrículas da educação superior nas instituições públicas federais (universidades e institutos federais), estaduais e municipais, em contraponto com o incremento de matrículas do ensino superior no setor privado.

91. Não há efetivo acompanhamento sistemático por parte da Sesu/MEC quanto ao indicador definido na referida meta do PNE, em relação às universidades federais, embora existam dados de matrículas no Censo da Educação Superior e o INEP acompanhe o PNE através de Monitoramentos a evolução das matrículas na rede pública (disponível no [Portal do INEP](#), acesso em 02/03/2021)

92. Ainda em relação à meta 12 do PNE, a estratégia 12.3 prevê a elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), a oferta de, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e a elevação da relação de estudantes por professor para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior.

93. Observa-se que a estratégia 12.3 exige três indicadores específicos: taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais; oferta de vagas em cursos noturnos e relação de estudantes/alunos por professor. A Sesu/MEC não monitora estes indicadores, em relatórios de acompanhamento (Nota Técnica 49/2020/CGPO/Difes/Sesu/Sesu, peça 10).

94. A estratégia 12.4 do PNE objetiva fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas. Trata-se de estratégia também não consolidada em indicador de desempenho por parte da Sesu/MEC.

95. Na meta 12 do PNE, há exigência de outros indicadores relacionados à expansão de vagas na educação superior, que necessitam ser acompanhados, conforme indicado no quadro 2 abaixo.

Quadro 2 - Meta 12, objetivos, estratégias e indicadores previstos, envolvendo a atuação de universidades federais.

<i>Meta 12: Visa a assegurar a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público</i>		
<i>Objetivo 1</i>	<i>Aumento da porcentagem de estudantes da Educação Superior em relação à população de 18 a 24 anos para 50%</i>	<i>Taxa bruta de matrícula</i>
<i>Objetivo 2</i>	<i>Garantia de que 33% dos jovens de 18 a 24 anos estejam na Educação Superior, até 2024, a chamada taxa líquida de matrícula</i>	<i>Taxa líquida de matrícula</i>
<i>Objetivo 3</i>	<i>Certificação de que 40% das novas matrículas da Educação Superior sejam em instituições públicas, até 2024, assegurando a qualidade do ensino.</i>	<i>Porcentagem de matrículas na IES públicas em relação ao total de matrículas</i>
<i>Estratégia 12.2</i>	<i>Ampliação de oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil</i>	<i>Indicador relacionado ao quantitativo de vagas ofertadas e quantitativo de vagas ofertadas no interior</i>
<i>Estratégia 12.3</i>	<i>Elevação gradativa da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), oferta, de no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevação da relação de estudantes por professor (a) para 18 (dezoito)</i>	<i>Indicadores relacionados a taxa de conclusão média, porcentagem de vagas em cursos noturnos e quantidade de estudantes por professor</i>
<i>Estratégia 12.4</i>	<i>Fomento à oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas.</i>	<i>Indicador relacionado à expansão de vagas em cursos de licenciatura em áreas de ciências e matemáticas</i>
<i>Estratégia 12.5</i>	<i>Ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fies.  Ampliação de taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico.</i>	<i>Indicadores relacionados ao perfil de ingressantes e atendimento à demanda por assistência estudantil;  Taxas de sucesso e/ou permanência;</i>
<i>Estratégia 12.7</i>	<i>Garantia de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social;</i>	<i>Envolvimento de discentes e docentes em atividades de extensão (percentual de carga horária)</i>
<i>Estratégia 12.14</i>	<i>Mapeamento de demanda e fomento à oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica</i>	<i>Indicador relacionado à expansão de vagas em cursos de licenciatura</i>
<i>Estratégia 12.17</i>	<i>Estímulo a mecanismos para ocupação as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública;</i>	<i>Indicador relacionado ao controle de vagas ociosas</i>
<i>Estratégia 12.21</i>	<i>Fortalecimento de redes físicas de laboratórios multifuncionais das IES e ICT nas áreas estratégicas definidas pela política e estratégias nacionais de ciência, tecnologia e inovação</i>	<i>Indicador relacionado a estruturação física em ciência, tecnologia e inovação</i>

Fonte: Elaboração da equipe, com base na Lei 13.005/2014 (PNE)

96. No mesmo sentido, a meta 13 do PNE, que objetiva elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no

conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores, apesar de já ter sido atendida pela rede de universidades federais, também indica a necessidade de construção de indicadores. Observa-se que há um monitoramento por parte do INEP da meta, mas não há uma sistematização na Sesu de indicadores a ela relacionados.

97. Cabe destacar que a estratégia 13.8 do PNE também prevê a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% nas universidades públicas.

98. A capacitação permanente de técnicos administrativos - TAE (estratégia 13.9, que deve ser medida com base nos quantitativos de profissionais capacitados) também carece de indicadores. As ações de capacitação de servidores constam da ação orçamentária 4572 (Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação), que visa a custear essa estratégia do PNE, conforme descrição das ações orçamentárias (Apêndice V).

99. As demais estratégias relacionadas à Meta 13 do PNE se referem aos indicadores de qualidade, acompanhados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes, a saber: aperfeiçoamento do Sinaes - Lei 10.861/2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão; ampliação da cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes - Enade; indução de processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior; promoção da melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas; elevação de padrão de qualidade das universidades, com realização de pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação stricto sensu; fomento à formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior; fomento à melhoria de desempenho de estudantes no Enade.

100. Quanto à Meta 14, destinada a elevar a qualidade da educação superior com a ampliação na formação de mestres e doutores, há previsão de dois indicadores: número de mestres titulados por ano e número de doutores titulados por ano. A estratégia 14.12 também prevê um indicador, o número de doutores por mil habitantes.

101. Cabe destacar que os indicadores previstos nas metas 12, 13 e 14 do PNE, apesar de não se aplicarem apenas às instituições federais, devem ser mensurados nessas instituições para permitir o acompanhamento geral das metas, por parte da Sesu/MEC. Observa-se que as Ifes deveriam dispor de informações ou indicadores para poderem mensurar o grau de atingimento das estratégias do PNE, que envolvem sua atuação.

102. Desta forma, conclui-se que as metas e estratégias constantes do Plano Nacional de Educação (PNE), relacionadas à educação superior, que envolvem a atuação de universidades federais, não possuem indicadores de gestão e desempenho suficientes para o efetivo acompanhamento.

103. A ausência de indicadores de gestão e desempenho das universidades federais impacta na transparência e na divulgação de ações relacionadas a áreas prioritárias junto à sociedade, o que será abordado abaixo, em capítulo específico. Além disso, a ausência de indicadores relacionados às metas e estratégias do Plano Nacional de Educação não contribuem para o acompanhamento da execução da política nacional de educação superior, previsto no referido normativo.

104. Não foram identificadas boas práticas, em especial considerando que a Sesu/MEC carece de indicadores de gestão e de desempenho das universidades federais em áreas prioritárias de atuação, como ensino, pós-graduação, pesquisa, extensão, assistência estudantil e inovação para conduzir sua missão.

105. Considerando a necessidade de revisão de indicadores constantes da Decisão 408/2002-TCU-Plenário, bem como alterações decorrentes da política nacional de educação superior, a

*proposta de encaminhamento será em conjunto com o capítulo 4, com vistas à adoção de indicadores de gestão e desempenho envolvendo as áreas prioritárias de atuação.*

*106. Espera-se que haja melhoria no processo de supervisão e coordenação da Sesu, com a efetiva implementação de indicadores de gestão e desempenho das Ifes, envolvendo as áreas finalísticas de atuação, como pesquisa, extensão, assistência estudantil e inovação, ainda não contempladas por indicadores no âmbito da rede de universidades federais.*

*107. Também se espera que sejam implementados indicadores para o acompanhamento das metas e estratégias constantes do Plano Nacional de Educação para a educação superior.*

#### **Conclusão e proposta de encaminhamento**

*108. Como se observa, na descrição deste capítulo 3, a Sesu/MEC não possui indicadores de gestão e desempenho para todas as áreas prioritárias de atuação da Ifes.*

*109. Os indicadores adotados pela Sesu/MEC, são referentes à atuação de outros órgãos/entidades vinculados ao MEC, oriundos do sistema de avaliação da educação superior (Conceito Preliminar de cursos, Enade e outros indicadores sob responsabilidade da Seres/MEC), de dados do Censo da Educação Superior (sob responsabilidade do Inep), e de avaliação dos programas de pós-graduação stricto sensu, sob responsabilidade da Capes (Nota do programa de pós-graduação) (peça 10, p. 2).*

*110. A atuação da Sesu/MEC refere-se ao acompanhamento físico e financeiro do orçamento, à gestão de pessoal (Banco de professor equivalente), e não contempla todas as áreas prioritárias de atuação das universidades federais. Além disso, não se evidenciou, por parte da Sesu/MEC, o acompanhamento sistemático de metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), por meio de indicadores de desempenho.*

*111. Quanto à proposta de encaminhamento, será promovida em conjunto com os capítulos 4 e 5, com vistas à adoção de conjunto de indicadores de gestão e desempenho envolvendo as áreas prioritárias e determinação para apresentação de plano de ação com definição de metodologia de cálculo dos indicadores.*

#### **4. Redefinição de indicadores de gestão e desempenho das universidades federais**

*112. Neste capítulo, objetiva-se desenvolver uma análise acerca dos indicadores de gestão e desempenho das Ifes, constantes dos Acórdãos 1.043/2006 e 2.167/2006, ambos do Plenário do TCU, quanto à necessidade de alteração em face de mudanças na atuação da Ifes e na legislação que rege a educação superior. Os indicadores constantes do Acórdão 1.043/2006-Plenário (com correção de erro material no Acórdão 254/2007-Plenário) foram os seguintes (menção aos itens do Acórdão):*

##### *9.1.2. indicadores:*

*9.1.2.1. custo corrente/número de alunos equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um calculado com os 35% das despesas dos HU e outro excluindo essas despesas);*

*9.1.2.2. número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes;*

*9.1.2.3. número de alunos tempo integral / número de funcionários equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um incluindo funcionários a serviço nos HU e outro excluindo esses funcionários);*

*9.1.2.4. número de funcionários equivalentes / número de professores equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um incluindo funcionários a serviço nos HU e outro excluindo esses funcionários);*

*9.1.2.5. Grau de Participação Estudantil (GPE);*

*9.1.2.6. Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG);*

*9.1.2.7. Conceito Capes;*

*9.1.2.8. Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD);*

9.1.2.9. Taxa de Sucesso na Graduação (TSG);

113. Além disso, será desenvolvida uma proposição de um rol de indicadores de gestão e desempenho que deverão ser adotados pelas Ifes, e que contemplem as principais áreas de atuação.

4.1. Análise crítica dos indicadores constantes da Decisão 408/2002-TCU-Plenário

114. Os indicadores constantes da Decisão 408/2002-TCU-Plenário foram submetidos à análise crítica por parte da Sesu/MEC e das universidades federais, sendo que alguns podem ser suprimidos e outros alterados, em decorrência das mudanças na legislação que rege a educação superior, após deliberação do Tribunal.

115. Os indicadores relativos a custo corrente por aluno, número de alunos por professor, grau de envolvimento com pós-graduação, índice de qualificação do corpo docente e taxa de sucesso na graduação podem ser mantidos, com alguns ajustes. Já os indicadores relativos a número de alunos por funcionários, número de funcionários por professor, grau de participação estudantil e conceito Capes já não possuem utilidade para a gestão das Ifes, como será descrito nos tópicos seguintes.

116. Conforme destacou a Sesu/MEC (peça 236, p. 5), os indicadores de gestão das universidades federais, implementados por meio de decisões normativas do TCU, definem parâmetros gerenciais para as Ifes. Entretanto, os indicadores relativos à medição de desempenho devem incorporar melhorias que contribuam para a obtenção de resultados com a otimização dos recursos.

117. Em face das transformações na legislação e nos marcos de planejamento das instituições ao longo dos últimos anos, os indicadores necessitam ser revisados para fortalecimento dos instrumentos de gestão das Ifes. A seguir, apontam-se as principais críticas e necessidades de alteração e/ou manutenção dos indicadores atualmente exigidos das universidades federais.

**Custo corrente/número de alunos equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um calculado com os 35% das despesas dos HU e outro excluindo essas despesas) (item 9.1.2.1. do Acórdão 1043/2006-Plenário); número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes (item 9.1.2.2.) e número de alunos tempo integral / número de funcionários equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um incluindo funcionários a serviço nos HU e outro excluindo esses funcionários) (item 9.1.2.3.)**

118. Com relação aos indicadores constantes dos subitens 9.1.2.1 a 9.1.2.3, as principais críticas apontadas pela Sesu/MEC (peça 236, p. 4-6) são:

a) Quanto ao denominador “número de alunos em tempo integral”, não computa o quantitativo de alunos de residência multiprofissional (Lei 11.129/2005) e os alunos de programas de mestrado e doutorado profissional. No caso destes últimos, há um pressuposto equivocado de que os programas de pós-graduação profissionais são autofinanciados por meio de parcerias com entes públicos e privados, quando também são utilizados recursos orçamentários.

b) Ainda em relação ao denominador “número de alunos em tempo integral”, não considera na duração dos cursos as diferenças entre os graduandos de cursos noturnos (que em geral possuem duração maior que os cursos diurnos) e de cursos em campus fora de sede.

c) No cômputo das despesas para cálculo do indicador custo-aluno, não há distinção entre as despesas discricionárias e as obrigatórias.

119. Com a criação da Ebserh, a gestão dos hospitais universitários, com exceção de três Universidades Federais (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade Federal de São Paulo), passou a ser promovida pela referida empresa, vinculada ao Ministério da Educação, e não mais está atrelada à gestão das Ifes. A Nota Técnica

78/2020/DDES/Sesu/Sesu (peça 12) demonstra que não há razões para manter, no cálculo de custeio por aluno, os gastos com hospitais universitários em relação à rede de universidades federais. Apenas as três universidades federais acima mencionadas podem destacar, em nota específica, o montante de gastos com despesas na gestão de hospitais universitários.

120. Com efeito, conforme levantamento efetuado no Siafi (Tabela 2, no Apêndice V), as ações orçamentárias que comportam despesas com os HU, constantes nas dotações das Ifes (20RX - Reestruturação e modernização dos hospitais universitários e 4086 - Funcionamento e gestão de instituições hospitalares federais), corresponderam a 0,53% em relação às despesas discricionárias, em 2020, e possuem tendência de queda. Isso indica que a utilização de percentual padrão de despesa de HU no cálculo de indicador do custo aluno não reflete a realidade e deve ser descartado.

121. Na pesquisa efetuada junto às Ifes, 51% das universidades consideram que o indicador custo corrente/número de alunos tempo integral (a ser apresentado em dois valores: um calculado com os 35% das despesas dos HU e outro excluindo essas despesas), conforme previsto pelo TCU, captura adequadamente a realidade do custo/aluno das universidades federais, o que indica que há uma divisão quanto à relevância do indicador. Na mesma pesquisa, as universidades informaram que em média despendem 7% de suas despesas correntes com hospitais, mas existem unidades em que esse percentual atinge 40%.

122. Além disso, conforme dados obtidos junto às Ifes (peça 237, p. 81-81), 50% delas não possuem despesas significativas com gestão e manutenção de hospitais universitários (HU), com base no cálculo de mediana das despesas correntes das universidades com estes hospitais.

123. Quanto ao componente “custo corrente”, do numerador, deverá ser revisto pelos seguintes motivos (conforme Apêndice VI):

a) Existe a inclusão de ações orçamentárias para financiar instituições federais de educação básica (os Colégios de Aplicação) e instituições da rede federal de educação profissional (escolas técnicas) no orçamento das Ifes. São elas: a ação 20RI (Funcionamento das instituições federais de educação básica), a ação 20RL (Funcionamento das instituições da rede federal de educação profissional) e a ação 2994 (Assistência aos estudantes das instituições federais de educação profissional), respectivamente nos valores de R\$ 11,2, R\$ 58,7 e R\$ 15,1 milhões, em 2020. Isso impacta diretamente no cálculo dos indicadores que envolvem o custo do aluno de graduação das Ifes;

b) Houve a inclusão da ação 21C0 (Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional – Covid19), em 2020, no valor de R\$ 185,2 milhões, o que também impacta o cálculo do custo do aluno de graduação das Ifes.

c) Essas ações (colégios de aplicação, ensino, profissional, HU, ações Covid19) são transversais a diversos grupos de despesas, inclusive o grupo natureza de despesas – GND “despesas correntes”, com reflexos no cálculo do indicador custo corrente por aluno de graduação das Ifes na forma como é atualmente calculado.

124. Quanto ao componente “aluno equivalente”, do denominador da fórmula para o cálculo do custo corrente por aluno, deverá ser revisto com vistas à definição de sua metodologia de cálculo, conforme será descrito a seguir.

125. A concepção de “aluno equivalente”, além de utilizada no cálculo do indicador de custeio, também é utilizada no debate acerca da distribuição de recursos orçamentários (Matriz de Alocação de Recursos Orçamentários - OCC). Entretanto, não há especificação acerca das ponderações adotadas na fórmula do aluno equivalente pela Sesu/MEC. Neste sentido, a fórmula para cálculo do aluno equivalente carece de detalhamento, com explicação lógica das parcelas que a compõe e correspondente atualização.

126. No curso dos trabalhos de fiscalização, solicitou-se à Sesu/MEC cópia de documentos, estudos, notas técnicas ou outras formas de registro que subsidiaram a construção do conceito de número de “alunos equivalentes” e a edição da Portaria MEC 651/2013 (peça 230).

127. Em resposta a Sesu/MEC apresentou a Nota Técnica 1/2013 – Comissão de Modelos do Forplad/Andifes, que detalha o cálculo do parâmetro que mede a qualidade dos cursos de graduação das Ifes, a nota “Cálculo do aluno equivalente para fins de análise de custos e manutenção das Ifes” e a Portaria MEC 651/2013 (peça 231). Referida nota expõe que o número de estudantes da graduação para determinado curso é convertido em número equivalente de estudantes, por meio de fórmula que leva em consideração o número de diplomados, a duração do curso, o fator de retenção, o número de ingressantes, um bônus por curso noturno, um bônus por curso lecionado fora da sede e o peso do grupo no qual se insere o curso (conforme detalhado no Apêndice VI).

128. Estes documentos, entretanto, não detalham o modelo matemático que compõem a fórmula “aluno-equivalente de graduação”. Por oportuno, no cálculo do “aluno-equivalente de graduação” constante do Acórdão 1043/2006 também é utilizada fórmula semelhante, que não considera o bônus por turno e o curso fora da sede, apenas o peso do grupo.

129. O número total de alunos equivalentes leva em consideração, ainda, os alunos de pós-graduação strictu sensu e os alunos de residências médicas e multiprofissional da Ifes (vide Apêndice VI).

130. No documento “Cálculo do aluno equivalente para fins de análise de custos e manutenção das Ifes” é informado que o cálculo do aluno equivalente se inspirou no modelo inglês de 1998, elaborado pelo Higher Education Funding Council for England – HEFCE (peça 238), utilizado na Inglaterra até o ano de 2004, quando veio a sofrer alterações. Entretanto, o referido documento não apresenta a fórmula desenvolvida pelo MEC. A Sesu, nos seus comentários, informa que a inspiração se deu apenas no tocante ao peso do grupo.

131. Também não há explicação para a atribuição dos valores de bônus de 15% para os alunos dos cursos que funcionam fora da sede e bônus de 10% para os alunos dos cursos que funcionam no turno noturno e atribuição dos valores do fator de retenção constante na tabela divulgada pelo MEC. Esses valores (de bônus e fator de retenção) foram atribuídos em 2013 e é razoável que necessitem de atualização, após a introdução da Lei de Cotas, do PNE e a adoção de políticas de assistência estudantil (Pnaes).

132. Outros componentes que necessitam ser considerados na fórmula se referem aos quantitativos de alunos de pós-graduação profissional (mestrados e doutorados profissionais) pois não foram incluídos originalmente.

133. A não atualização da fórmula de cálculo, dos valores dos bônus fora da sede e cursos noturnos, do fator de retenção e a desconsideração dos alunos de pós-graduação profissional podem estar comprometendo o cálculo de todos os indicadores que dependam do componente “aluno-equivalente”, de modo que o cálculo pode não refletir a realidade e não ter utilidade para a gestão das Ifes.

134. A atualização do componente “aluno equivalente” promoverá uniformização conceitual entre a destinação do orçamento (Matriz OCC) e o cálculo de custeio por estudante, tornando mais confiáveis os indicadores que sejam derivados do referido componente, permitindo comparações entre instituições, quando possível, o estabelecimento de benchmarks de performance, subsidiará adequadamente as políticas educacionais que se utilizam desse conceito e contribuirá para o controle social sobre o MEC e as Ifes.

135. A relação entre estudantes e professores, constante do subitem 9.1.2.2 do Acórdão 1.43/2006-Plenário (número de alunos tempo integral/número de professores equivalentes), embora

não como descrito na métrica definida pelo TCU, está incorporada ao Plano Nacional de Educação (PNE), como consta da Meta 12, estratégia 12.3. Neste sentido, o título do indicador deve ser alterado para “Relação aluno por professor”, como consta do PNE. A manutenção da equivalência de professor deve permanecer e os alunos devem ser definidos com base no número de matrículas, como proposto no PNE, com os ajustes de equivalência de carga horária para professores que também atuam na pós-graduação.

136. A respeito de possíveis componentes, bem como fórmula de cálculo para o indicador “Relação aluno por professor”, já existe publicação escrita por pesquisadores/servidores do Inep acerca do tema, inclusive com comparação do indicador em relação a outros países (peça 241), em texto intitulado “A comparabilidade internacional do indicador ‘Relação Aluno/Professor’” (DOURADO e RABELO, Inep, 2012).

137. O indicador, neste sentido, pode ter ajustes na métrica e na fórmula de cálculo, para melhoria na avaliação da relação entre quantitativo de estudantes e professores, com base nos estudos e dados do Inep.

**Número de alunos tempo integral / número de funcionários equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um incluindo funcionários a serviço nos HU e outro excluindo esses funcionários) (item 9.1.2.3.) e número de funcionários equivalentes / número de professores equivalentes (a ser apresentado em dois valores: um incluindo funcionários a serviço nos HU e outro excluindo esses funcionários)(item 9.1.2.4.);**

138. Os indicadores dos itens 9.1.2.3 e 9.1.2.4 desconsideram as diferenças entre os servidores e terceirizados, e não reflete a realidade das Ifes. Com a Lei 9.637/1998 (considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 1.923/DF, julgada em 16/4/2015), houve autorização para a contratação de serviços terceirizados em ajustes firmados entre instituições públicas e organizações sociais, que não são alcançados pelo indicador em epígrafe.

139. Com relação aos indicadores constantes dos subitens 9.1.2.3 e 9.1.2.4 do Acórdão observa-se que se trata de indicadores de insumos, que não permitem comparações entre as diferentes instituições da rede de universidades federais. Ademais, com a gestão dos hospitais universitários pela Ebserh, já não possuem relevância para a rede federal.

140. Com base na pesquisa efetuada (peça 237, p. 88), as universidades federais apontam certa relevância destes indicadores, em que um percentual de 54% das instituições destacam que o indicador “número de alunos tempo integral / número de funcionários equivalentes” captura de forma adequada a relação alunos/funcionários das universidades, e 64% ressaltam que o indicador “número de funcionários equivalentes / número de professores equivalentes” captura de forma adequada a relação funcionários/professores das universidades. Entretanto, como destacou a Sesu/MEC, o indicador “número de alunos tempo integral / número de funcionários equivalentes” e “número de funcionários equivalentes / número de professores equivalentes” são, respectivamente, indicadores de eficiência e de insumo, sem meta governamental a ser perseguida (peça 236, p. 5-6).

141. Neste sentido, propõe-se que seja extinta a obrigatoriedade de inserção destes indicadores, nos processos de contas anuais, sem prejuízo de disponibilização de dados sobre a força de trabalho das Ifes, por meio de divulgação de quantitativo de docentes e de servidores técnicos administrativos (que são inseridos nos relatórios de gestão anuais em campos específicos acerca da gestão de pessoas).

#### **Grau de Participação Estudantil (GPE) (item 9.1.2.5.)**

142. Quanto a este indicador, as principais críticas apontadas pela Sesu/MEC se referem à não inclusão de estudantes dos cursos EAD de graduação e de pós-graduação (*latu sensu e stricto*

sensu) e que também desconsidera na duração dos cursos as diferenças entre os graduandos de cursos noturnos ou em campus fora de sede (peça 236, p. 4-6).

143. Além disso, as Ifes destacam que o indicador possui baixa utilidade para a gestão, uma vez que apenas informa o percentual de estudantes de graduação em tempo integral em relação ao total de estudantes, podendo ser substituído por indicadores de maior significado para a gestão, como indicadores de fluxo. Na pesquisa efetuada junto às universidades federais, 57% delas consideram que o indicador captura adequadamente a realidade da participação dos alunos (peça 237, p. 5).

144. Em que pese a existência de percentual significativo de aceitação do indicador por parte das universidades, há proposta de inserção de indicadores de fluxo por curso (sucesso, evasão, retenção), que tem maior utilidade para a gestão do que o GPE (peça 237, p. 4-18). A taxa/índice de sucesso, por exemplo, já contém a informação que o GPE pretende transmitir e está alinhado com a metodologia do Inep. Além desses, propõe-se o indicador taxa de ocupação de vagas nos cursos de graduação (exigido pelo PNE), que permite um diagnóstico das vagas não preenchidas nas Ifes.

#### **Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG) (item 9.1.2.6)**

145. Com relação ao indicador “Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG)”, constante do item 9.1.2.6. do Acórdão 1.043/2006, há algumas críticas relevantes, descritas a seguir.

146. Em relação a este indicador, a Sesu/MEC destaca que não considera os mestrados e doutorados profissionais, gerando limitação no indicador devido ao aumento da participação na pós-graduação nesta modalidade (peça 236, p. 5-6). Além disso, o pressuposto equivocado é que todos os programas profissionais são autofinanciados por meio de parcerias com entes públicos e privados).

147. O indicador em análise também desconsidera os estudantes dos cursos EAD de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado).

148. Apesar de refletir o comprometimento das Ifes com a pós-graduação e, conseqüentemente, com a pesquisa, o indicador deve demonstrar a realidade, com inclusão de pós-graduação profissional (mestrados e doutorados profissionais), além de cursos na modalidade EAD graduação e de pós-graduação.

149. De acordo com análise da Sesu/MEC (peça 10), sugere-se a mudança de denominação para evidenciar o que efetivamente se pretende medir (Taxa de alunos de pós-graduação, por exemplo). Tendo em vista a previsão de meta de expansão da pós-graduação prevista no PNE (meta 14), o indicador também pode refletir o crescimento no quantitativo de estudantes de pós-graduação, em relação ao total de discentes.

150. Na pesquisa efetuada junto às universidades, 51% delas consideram que o indicador Grau de Envolvimento Discente com Pós-Graduação (GEPG), captura adequadamente a realidade da participação de discentes da graduação na pós-graduação (peça 237, p. 20).

151. O indicador pode ser mantido, com ajustes (na denominação e na métrica de cálculo), para demonstrar a taxa de estudantes de pós-graduação, em relação ao total de estudantes.

#### **Conceito Capes (item 9.1.2.7.)**

152. Em relação ao indicador “9.1.2.7 - Conceito Capes”, as principais críticas são com relação à baixa utilidade para a gestão das Ifes, tendo em vista que já há exigência de publicação da avaliação da Capes, independentemente das deliberações do Tribunal. A avaliação dos programas de pós-graduação é desenvolvida por profissionais vinculados às diversas universidades, com critérios definidos pela Capes.

153. Os cursos novos de pós-graduação em grande parte recebem conceito 3 (mestrados) e 4 (doutorado), pois a aprovação tem como evidência a proposta do curso, sendo este conceito avaliado após o ciclo de avaliação subsequente. Os ciclos de avaliação, atualmente, são de quatro anos. Somente após completar o ciclo de avaliação é que se considera que o curso de pós-graduação *stricto sensu* já possui resultados decorrentes de seus egressos.

154. A Avaliação do Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG), na forma como foi estabelecida a partir de 1998, compreende dois processos distintos que se referem à entrada e à permanência dos cursos de mestrado profissional (MP), mestrado acadêmico (ME) e doutorado (DO) no SNPG.

155. A não inclusão de mestrados e doutorados profissionais no indicador exigido pelo TCU não atende às especificidades da rede, devido à elevada participação atual desta modalidade nos cursos na pós-graduação. Ademais, nem todos os programas de pós-graduação profissionais são autofinanciados por meio de parcerias com entes públicos e privados, envolvendo também recursos do orçamento destinado às universidades.

156. Tendo em vista que a realização da avaliação da Capes é quadrienal, a inclusão anual de uma média relativa ao conceito Capes dos programas de pós-graduação torna o indicador defasado e sem efetiva utilidade para a gestão anual da Ifes. Além disso, os próprios relatórios de avaliação da Capes já indicam quais as fragilidades dos programas de pós-graduação, para a atuação da gestão das Ifes.

157. A avaliação da Capes já possui, como um dos fundamentos, a transparência de seus resultados, motivo que torna desnecessário constar em acórdão do TCU a adoção da média do conceito Capes como indicador. Além disso, a avaliação da Capes tem como um dos objetivos principais certificar a qualidade da pós-graduação, servindo como referência para a distribuição de bolsas e recursos para o fomento à pesquisa.

158. Na pesquisa efetuada, apenas 43% das universidades federais consideram que o indicador “média do conceito Capes” de todos os programas de pós-graduação da instituição/universidade captura adequadamente a qualidade da pós-graduação e da pesquisa nas referidas instituições de educação superior (peça 233, p.90).

159. Considerando que o conceito Capes já se constitui em indicador consolidado na rede de universidades federais, com objetivos específicos, com ampla divulgação nos sites dos programas de pós-graduação, torna-se desnecessária a prolação de um Acórdão para que as Ifes o adotem. Neste aspecto, propõe-se que não seja exigido nos relatórios de gestão e processos de prestação de contas, sem prejuízo de divulgação e transparência da nota dos programas de pós-graduação, atribuída pela Capes.

#### **Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD) (item 9.1.2.8.)**

160. O indicador “Índice de qualificação do corpo docente (IQCD)”, previsto no subitem 9.1.2.8 do Acórdão 1.043/2006, é considerado importante para 81% das universidades federais (peça 233, p. 251). A qualificação do corpo docente das Ifes está associada à melhoria nos processos de ensino e pesquisa da rede e é exigência legal, conforme previsto nas estratégias 13.3 e 13.5 do PNE.

161. A rede de universidades federais apontou como fragilidade deste indicador o fato de não considerar os pós-doutorados, que embora não sirvam para conferir um título acadêmico, consistem em uma licença por alguns meses ou mais de um ano para o desenvolvimento de um projeto de pesquisa, ensino ou extensão em outra instituição.

162. Outra crítica apontada pelas Ifes é de que o referido indicador desconsidera a dificuldade de se contratar e manter docentes com título de doutorado em universidades e campus em regiões distantes dos grandes centros e capitais dos estados.

163. *A questão da inclusão dos pós-doutores exige estudos mais aprofundados, uma vez que a denominação não consta na Lei 12.772/2012, que instituiu o Plano de carreira e cargos do Magistério Federal. Quanto à questão do preenchimento dos quadros de Ifes em áreas distantes, que despertam baixo interesse de profissionais, pode ser resolvida de outras formas, com inserção de gratificação de incentivo de permanência dos profissionais, o que não seria objetivo de um indicador de qualificação docente.*

164. *O referido indicador possui alinhamento com as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), em especial em relação aos esforços em direção ao cumprimento das metas 12 e 13 do PNE 2014-2024. O número de professores com pós-graduação stricto sensu e o aumento do número de doutores não podem ser ignorados pelo instrumento que tem demonstrado seu papel na indução da qualidade.*

165. *Dessa forma, propõe-se manter o Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD), para fins de informações sobre a titulação do corpo docente e iniciativas da gestão das Ifes na ampliação de capacitação de profissionais que ainda não possuam titulação adequada à função, em especial titulação de doutorado.*

166. *A principal justificativa para a manutenção do indicador é a existência de estratégias constantes do PNE, que o mantém atualizado e importante para a coordenação e a supervisão das Ifes, por parte da Sesu/MEC.*

#### **Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) (item 9.1.2.9.)**

167. *Com relação ao indicador constante do subitem 9.1.2.9 (Taxa de Sucesso na Graduação), mede a efetiva conclusão de cursos por parte de estudantes das Ifes. A conclusão de cursos é um dos objetivos principais do ensino de graduação, medindo a efetiva atuação das Ifes. Trata-se de um indicador de fluxo, de uma das situações da trajetória discente, que é a conclusão do curso.*

168. *De acordo com a Sesu/MEC, algumas considerações devem ser observadas no indicador, que não considera os alunos dos cursos EAD de graduação e as diferenças entre os graduandos de cursos noturnos ou em campus fora de sede. Também não considera as diferenças entre cursos novos e cursos consolidados, em que os percentuais de conclusão são diferentes. Isso ocorre devido a que a fórmula da TSG consiste na divisão do número de diplomados (número de alunos de graduação aptos a colar grau, dos turnos diurno e noturno) pelo número total de alunos ingressantes.*

169. *O indicador em análise não considera a retenção dos discentes nos cursos de graduação e mede de forma inversa o grau de evasão. Também envolve apenas os discentes da graduação.*

170. *O indicador de taxa de sucesso deve ser calculado por curso, para ser de maior utilidade para a gestão, pois os cursos possuem diferenças significativas de taxas de conclusão, com altas taxas de sucesso (cursos das áreas de saúde) e outros com baixas taxas (licenciaturas e bacharelados em ciências exatas, como física e química, por exemplo).*

171. *Pode haver mudança na denominação para “Taxa de Sucesso da Graduação por curso”, de modo a permitir comparações entre cursos de diferentes Ifes. Desta forma, podem ser comparados os estudantes que ingressaram no curso há tantos períodos quanto o necessário para se formar com os alunos que efetivamente se formaram (integralizaram os créditos), conforme métrica sugerida no Caderno Forplad - Fórum de Ouro Preto - indicador 45 (peça 239, p. 51).*

172. *Na pesquisa efetuada junto às universidades federais, 57% delas destacaram que o indicador “Taxa de Sucesso na Graduação” captura adequadamente o sucesso no fluxo dos alunos de graduação (peça 237, p. 5-6). As sugestões da Sesu/MEC (peça 236, p. 5), quanto à necessidade de mensuração de taxas de evasão e de retenção, podem constar de indicadores relacionados com a taxa de sucesso.*

#### **Conclusão**

173. Após a análise acerca das críticas sobre os indicadores exigidos das Ifes, propõe-se que sejam mantidos os constantes dos subitens (todos do Acórdão 1.043/2006 do Plenário do TCU):

- a) 9.1.2.1. custo corrente/número de alunos equivalentes;
- b) 9.1.2.2. número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes;
- c) 9.1.2.6. Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG);
- d) 9.1.2.8. Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD), e
- e) 9.1.2.9. Taxa de Sucesso na Graduação (TSG)

174. Adicionalmente, propõe-se a exclusão de exigência dos indicadores constantes dos subitens:

- a) 9.1.2.3. número de alunos tempo integral / número de funcionários equivalentes;
- b) 9.1.2.4. número de funcionários equivalentes / número de professores equivalentes;
- c) 9.1.2.5. Grau de Participação Estudantil (GPE); e
- d) 9.1.2.7. Conceito Capes.

175. Com relação à manutenção dos indicadores constantes do Acórdão 1.043/2006-Plenário, cabe destacar que enquanto não sejam promovidos estudos para alteração de nomenclatura e de métricas de cálculo, devem ser calculados e divulgados conforme definição até então adotada pelo referido Acórdão.

176. Além dos indicadores constantes dos subitens 9.1.2.1, 9.1.2.2, 9.1.2.6, 9.1.2.8 e 9.1.2.9 do Acórdão 1.043/2006 – TCU - Plenário, atualmente apresentados pelas Ifes nos seus relatórios de gestão anuais, os quais serão mantidos, as mudanças na legislação e nas áreas de atuação das instituições federais de educação superior impõem a adoção de novos indicadores, para avaliação da gestão e desempenho, conforme será abordado no tópico seguinte.

4.2 Necessidade de inclusão de indicadores de gestão e desempenho para a rede de universidades federais

177. Conforme descrito neste relatório, há ausências de indicadores relativos às áreas de atuação finalística das universidades federais. Neste sentido, há necessidade de indução à construção e divulgação de indicadores de gestão e desempenho que envolvam as principais áreas de atuação da Ifes.

178. Cabe mencionar os principais critérios que norteiam a referência à necessidade da construção de indicadores nas diversas áreas de atuação das Ifes: art. 206, inciso VII (exigência de padrão de qualidade) e art. 207 (indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão), ambos da CF/1988; art. 43, incisos II, III, VII e VIII, da Lei 9.394/1996 (LDB); Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação); Lei 11.711/2012 (Lei de cotas); Decreto 7.234/2010 (dispõe sobre o Pnaes); Resolução CES/CNE 7/2018 (diretrizes de extensão para a educação superior); Portaria normativa MEC 39/2007 (instituiu o Pnaes).

179. Em relação à área de ensino (graduação), em que pese a existência de indicadores relacionados ao custo aluno e à taxa de sucesso na graduação, há estratégias importantes no Plano Nacional de Educação que exigem indicadores relativos a taxa de sucesso (conclusão), taxa de evasão, taxa de retenção e controle de vagas ociosas. Além disso, conforme exigência do PNE, há necessidade de acompanhamento da expansão de vagas em cursos de licenciatura (formação de professores) e em cursos noturnos.

180. Ainda em relação à ensino na graduação, não há indicadores relacionados à eficácia do processo formativo na inserção de estudantes no mercado de trabalho, mediante indicadores de acompanhamento de egressos dos cursos superiores.

181. Cabe destacar que alguns indicadores de fluxo, como taxa de evasão e de retenção, já são adotados por parte significativa das Ifes, como demonstra a resposta das instituições à pesquisa via LimeSurvey, em que 50 universidades federais informam a utilização destes indicadores (peça 237, p. 4). Dentre os principais indicadores sugeridos pelas universidades federais, as taxas de conclusão, evasão e retenção lideram as sugestões (peça 237, p. 5).

182. Desta forma, com relação à área de ensino de graduação, o quadro 3 aponta alguns indicadores de gestão e desempenho que podem ser implementados, com destaque para a pretensão de uso do indicador, e os respectivos normativos (previsões legais) que justificam a utilização.

*Quadro 3 – Indicadores propostos (Ensino de graduação)*

<i>Área</i>	<i>Descrição do Indicador</i>		
<i>Ensino</i>	<i>Indicador proposto/existente</i>	<i>O que pretende medir</i>	<i>Previsão Legal</i>
1	<i>Índice (taxa) de Sucesso da Graduação, por curso, no período</i>	<i>Comparar os estudantes que ingressaram na Ifes há tantos períodos quanto o necessário para se formar com os alunos que efetivamente se formaram (integralizaram os créditos)</i>	<i>Princípio da Eficiência (art. 37 CF/1988); estratégia 12.3 do PNE (elevação da taxa média de conclusão do curso para 90%)</i>
2	<i>Índice (taxa) de retenção média, por curso, no período</i>	<i>Quantificar o percentual de estudantes que, apesar de esgotado a duração padrão do curso, ainda permanecem em situação de matriculados ou trancamento no referido curso</i>	<i>Meta 12, estratégia 12.5 (ampliar taxa de permanência) e 12.17 (estímulo ao controle de vagas ociosas) do PNE</i>
3	<i>Índice (taxa) de evasão por curso, no período</i>	<i>Avaliar abandono de cursos de graduação</i>	<i>Meta 12, estratégia 12.5 (ampliar taxa de permanência) e 12.17 (estímulo ao controle de vagas ociosas) do PNE</i>
4	<i>Relação aluno por professor (graduação)</i>	<i>Avaliar otimização da força de trabalho docente em relação ao quantitativo de estudantes de graduação</i>	<i>Meta 12, Estratégia 12.3 do PNE (elevação da relação estudante/professor)</i>
5	<i>Porcentagem de vagas noturnas, porcentagem de matrículas noturnas; total de matrículas noturnas em relação ao total de vagas noturnas</i>	<i>Avaliar aumento da oferta de vagas em cursos noturnos em universidades públicas, para atender aos trabalhadores. Oportunidade da oferta do curso em função da demanda local</i>  <i>Maximização de uso de estrutura física da instituição</i>	<i>Meta 12, Estratégia 12.3 do PNE (oferta de um terço das vagas em cursos noturnos)</i>
6	<i>Ocupação de vagas ociosas nos cursos de graduação</i>	<i>Vagas ociosas nos cursos, para avaliar atratividade de cursos e a utilização de recursos</i>	<i>Meta 12, Estratégia 12.17 do PNE (Estímulo à ocupação de vagas ociosas)</i>
7	<i>Empregabilidade de egressos</i>	<i>Avaliar a eficiência e adequação do curso ao mercado. Inserção de egressos no mercado de trabalho (ou continuidade em pesquisa)</i>	<i>Princípio da Eficiência (art. 37 CF/1988)</i>  <i>Art. 205 CF/1988 (educação visando à qualificação para o trabalho)</i>  <i>Art. 43, inciso II, da Lei</i>

<i>Área</i>	<i>Descrição do Indicador</i>		
<i>Ensino</i>	<i>Indicador proposto/existente</i>	<i>O que pretende medir</i>	<i>Previsão Legal</i>
			9.394/1996 (formação para inserção profissional)
<i>Licenciaturas</i>	<i>Indicador proposto/existente</i>	<i>O que pretende medir</i>	<i>Previsão Legal</i>
1	Total de cursos de licenciatura	Avaliar expansão de oferta de cursos de licenciatura pela instituição	Meta 12, estratégia 12.4 do PNE/2014; Art. 43, inciso VIII, da Lei 9.394/1996

Fonte: Elaboração da equipe, a partir da legislação e de reuniões com stakeholders

183. Com relação à assistência estudantil, as Ifes devem implementar indicadores relacionados aos objetivos da política relacionada a esta área de atuação (art. 2º do Decreto 7.234/2010), em especial a democratização das condições de acesso e permanência de jovens, a redução de taxas de retenção e de evasão e o aumento da taxa de conclusão dos estudantes atendidos por ações de assistência. Estes indicadores podem estar atrelados a indicadores de fluxo relativos a ensino de graduação, e com análise por cursos.

184. Cabe destacar que um percentual de 73% das universidades que responderam à pesquisa utiliza indicadores para mensurar as atividades de assistência estudantil (peça 237, p. 51). No mesmo sentido, há sugestão de utilização de indicadores de fluxo, relacionados aos estudantes atendidos por ações de assistência (evasão, retenção, taxa de sucesso) e taxa de estudantes assistidos (peça 237, p. 51-52).

185. A obtenção de dados relativos ao perfil de ingressantes e quantitativo de matrículas constam do Censo da Educação Superior, realizado anualmente pelo Inep, com participação das Ifes. Os dados de evasão, retenção e conclusão constam de sistemas próprios das Ifes. Assim, não se observam dificuldades para as Ifes calcularem indicadores relativos ao perfil dos ingressantes e a taxas de conclusão, de evasão e de retenção de estudantes atendidos por ações de assistência estudantil.

186. Desta forma, com relação à política de assistência estudantil, o quadro 4 aponta alguns indicadores de gestão e desempenho que podem ser implementados, também com objetivo de uso do indicador e os respectivos normativos que justificam a adoção dos instrumentos de avaliação.

Quadro 4 – Indicadores propostos (Assistência Estudantil)

<i>Assistência estudantil</i>	<i>Indicador proposto/existente</i>	<i>O que pretende medir</i>	<i>Previsão Legal</i>
1	Índice (taxa) de estudantes beneficiados com ações de assistência estudantil em relação ao número total de estudantes elegíveis (renda per capita).	Avaliar capacidade de atendimento aos discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com objetivo de promover a permanência do discente no curso e garantir a diplomação em tempo regular	Art. 2º, inciso IV, e art. 5º, §único, inciso II, Decreto 7.234/2010
2	Percentual coberto pela ação orçamentária Pnaes em relação ao total despendido com Assistência Estudantil	Avaliar recursos orçamentários destinados à Assistência Estudantil (deficiência no financiamento)	Art. 8º, Decreto 7234/2010
3	Índice (taxa) de sucesso da Graduação, por curso, no período dos beneficiados	Avaliar a eficácia das políticas de Assistência Estudantil e Políticas Afirmativas	Decreto 7.234/2010, art. 2º, Lei 12.711, estratégia 12.5 PNE, art. 37 CF

<i>Assistência estudantil</i>	<i>Indicador proposto/existente</i>	<i>O que pretende medir</i>	<i>Previsão Legal</i>
	<i>com Assistência Estudantil e Políticas Afirmativas</i>		
4	<i>Índice (taxa) de evasão por curso dos estudantes beneficiados com ações de Assistência Estudantil e políticas afirmativas</i>	<i>Avaliar evasão de estudantes atendidos por Assistência Estudantil e ações afirmativas</i>	<i>Art. 2º, inciso III, do Decreto 7.234/2010</i>

*Fonte: Elaboração da equipe, a partir da legislação e de reuniões com stakeholders*

187. Quanto à área de extensão, a estratégia 12.7 do PNE visa a assegurar que, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação sejam destinados a programas e projetos de extensão universitária, direcionados, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social.

188. Em que pese a previsão do PNE, ainda não há indicadores de acompanhamento das ações de extensão por parte da Sesu/MEC (peça 10, p.2-3).

189. Em resposta à pesquisa (peça 237, p. 32), no curso dos trabalhos de fiscalização, 90% das universidades federais informaram que os registros das atividades de extensão estão de acordo com as modalidades previstas na Resolução CNE/CES 7/2018 (programas, projetos, cursos e oficinas, eventos, prestação de serviços à comunidade). O registro e o controle das informações sobre ações de extensão (modalidades de extensão e carga horária) é promovido por meio de sistemas próprios das instituições.

190. A resposta das universidades federais demonstra que há utilização de indicadores relativos a ações, programas, projetos ou eventos de extensão, bem como de bolsas financeiras de extensão concedidas a estudantes (peça 237, p. 31).

191. As universidades federais sugerem, como principais indicadores da área de extensão, dois indicadores de efetividade (quantitativo de pessoas atendidas pelas ações de extensão e relação entre as ações de extensão desenvolvidas e o total de alunos da Ifes) e dois indicadores relativos a insumos (estrutura de pessoal para gestão da extensão; e recursos do orçamento anual público - Ação 20GK, destinado para o fomento às ações de extensão - peça 237, p. 32).

192. Além de sugestões das universidades federais, o Colégio de Pró-Reitores de Extensão das Ifes (Coex), que integra os fóruns específicos da Andifes, em reuniões com a equipe no curso dos trabalhos de fiscalização, indicou sugestões de indicadores para a área de extensão (peça 242).

193. Desta forma, observa-se que a rede de universidades federais, por meio de órgãos colegiados, aponta possíveis indicadores a serem adotados na área de extensão, em especial, indicadores que descrevam as ações realizadas, como quantitativo de ações de extensão e público beneficiado (peça 242, p. 6-7).

194. A atuação das universidades federais na área de extensão, como já demonstrado, também carece de indicadores de gestão e desempenho. Neste sentido, o quadro 5 aponta alguns possíveis indicadores que podem ser inseridos para a rede federal de universidades.

**Quadro 5 – Indicadores propostos (Extensão)**

<i>Extensão</i>	<i>Indicador proposto/existente</i>	<i>O que pretende medir</i>	<i>Previsão Legal</i>
1	<i>Quantidade anual de atividades de extensão, por modalidade</i>	<i>Acompanhar os tipos de atividades de extensão desenvolvidas pela Ifes</i>	<i>Art. 8º, da Resolução CNE/CES 7/2018</i>

<i>Extensão</i>	<i>Indicador proposto/existente</i>	<i>O que pretende medir</i>	<i>Previsão Legal</i>
2	<i>Público (diretamente) beneficiado por atividades de extensão, por modalidade, desenvolvidas no ano pela Ifes</i>	<i>Avaliar efetividade, a partir de quantitativo de pessoas diretamente atendidas em atividades de extensão, por modalidade</i>	<i>Art. 15, parágrafo único, da Resolução CNE/CES 7/2018</i>
3	<i>Número de Professores da Rede Pública atendidos por Programas e Projetos de Formação Continuada</i>	<i>Avaliar esforço das Ifes em ações de extensão voltadas à qualificação de docentes da educação básica</i>	<i>Art. 15, parágrafo único, da Resolução CNE/CES 7/2018</i>
4	<i>Quantitativo de pessoas atendidas com atividades de extensão no ano em relação ao total de matrículas de graduação da Ifes</i>	<i>Avaliar esforço de atividades de extensão em relação ao total de alunos da Ifes</i>	<i>Art. 15 e art. 16 da Resolução CNE/CES 7/2018</i>
5	<i>Número (percentual) de estudantes envolvidos em atividades de extensão</i>	<i>Avaliar envolvimento de estudantes em atividades de extensão</i>	<i>Art. 4º e art. 12, da Resolução CNE/CES 7/2018</i>
6	<i>Percentual (taxa) de docentes envolvidos em atividades de extensão</i>	<i>Avaliar envolvimento de docentes em atividades de extensão</i>	<i>Art. 12, inciso III, e art. 18, da Resolução CNE/CES 7/2018</i>
7	<i>Total de técnicos envolvidos em atividades de extensão</i>	<i>Avaliar quantitativo de profissionais/técnicos envolvidos em atividades de extensão</i>	<i>Art. 18, da Resolução CNE/CES 7/2018</i>
8	<i>Percentual de recursos do orçamento anual destinado às atividades de extensão</i>	<i>Avaliar montante de recursos do orçamento anual investido em atividades de extensão</i>	<i>Art. 13, inciso VI, da Resolução CNE/CES 7/2018; Art. 207 da CF/1988 (autonomia de gestão financeira das Ifes).</i>

*Fonte: Elaboração da equipe, a partir da legislação e de reuniões com stakeholders*

195. Quanto à pós-graduação e à pesquisa, há os indicadores do Acórdão 1043/2006-Plenário constantes do subitem 9.1.2.6. “Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG)” e do subitem 9.1.2.7. “Conceito Capes”. Conforme análise descrita no tópico anterior, o indicador “Conceito Capes” não carece de decisão do TCU para aferição quanto ao desempenho da pós-graduação, tendo em vista que se trata de avaliação de fluxo contínuo, com divulgação nos próprios sites das instituições. A Sesu/MEC pode dar transparência em plataforma de divulgação, para fins comparativos dos diversos programas de pós-graduação das universidades federais.

196. As universidades federais, em resposta à pesquisa, informaram que há utilização de indicadores de pós-graduação e pesquisa, com destaque para quantitativo de programas e projetos, produtividade acadêmica (artigos científicos e outros produtos) e quantitativos de egressos/titulados (peça 237, p. 19).

197. Além de manutenção do indicador do subitem 9.1.2.6. “Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG)”, com as adequações de denominação, há também necessidade de indicadores de expansão de matrículas (série histórica) e de taxa de conclusão na pós-graduação (taxa de sucesso), tendo em vista a meta 14 do PNE (elevar matrículas na pós-graduação e aumento no quantitativo de titulação de mestres e doutores).

198. Com referência à inovação, o art. 6º da Lei 10.973/2004, alterada pela Lei 13.243/2016, faculta às universidades públicas federais, na atuação como instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICT), firmarem contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por elas desenvolvidas.

199. Por oportuno, na pesquisa efetuada com as Ifes, 82% das universidades responderam que possuem algum indicador de gestão e desempenho associado à área de inovação, em especial, relacionados a registros de marcas, patentes e propriedade intelectual, existência de empresas incubadoras, projetos e/ou programas de computador ou software, transferência de tecnologia, licenciamento, acordos de cooperação e convênios (peça 237, p. 66-67).

200. Desta forma, as universidades federais, em sua atuação no âmbito da inovação, podem apresentar indicadores de gestão e desempenho que apontem quantitativos de contratos de transferência de tecnologia ou de licenciamento de direito de uso, inclusive em termos financeiros (valores contratuais), gerando dados e informações sobre a atuação inovadora.

201. Com relação à internacionalização, cabe destacar o Decreto 7.642/2011, de 13/12/2011, que instituiu o Programa Ciência sem Fronteiras, que dentre os principais objetivos visa a promover a cooperação técnico-científica entre pesquisadores brasileiros e estrangeiros, a cooperação internacional na área de ciência, tecnologia e inovação e propiciar maior visibilidade internacional à pesquisa acadêmica e científica realizada no Brasil (art. 2º, incisos IV, V e VII, do referido Decreto).

202. Não foram identificados indicadores ou outros instrumentos de acompanhamento, por parte da Sesu/MEC, de ações conduzidas pelas Ifes no processo de internacionalização, embora exista inserção de elementos de avaliação da Capes, nos programas de pós-graduação.

203. As próprias instituições federais de educação superior, por meio do Fórum de Pró-reitores de Planejamento e Administração - Forplad/Andifes, indicam a relevância de inserção de indicadores relativos à internacionalização. Neste aspecto, consta de estudo de Grupo de Trabalho sobre indicadores (4ª reunião de 2015 do Forplad/Andifes, peça 239) sugestão dos seguintes indicadores envolvendo internacionalização: Número de Projetos de Cooperação Internacional Aprovados (peça 239, p. 105), Índice de Internacionalização da Produção Científica (peça 239, p. 145) e Índice de Publicações Técnico-científicas em Coautoria com Pesquisadores de Instituições Internacionais (peça 239, p. 146).

204. Em relação à área de pesquisa e pós-graduação, bem como a atuação no campo da inovação e no processo de internacionalização, além do Conceito Capes, já adotado pelas Ifes na avaliação da pós-graduação, com avaliação quadrienal, e divulgação permanente nos sites das instituições, alguns indicadores devem ser adotados, para um melhor acompanhamento da gestão e do desempenho, conforme síntese no quadro 6, em que também são descritos os objetivos dos indicadores e a previsão legal que fundamenta o acompanhamento por parte da Sesu/MEC.

**Quadro 6 – Indicadores propostos (Pesquisa, pós-graduação, inovação e internacionalização)**

<b>Pesquisa e PG</b>	<b>Indicador proposto/existente</b>	<b>O que pretende medir</b>	<b>Previsão Legal</b>
1	Taxa de estudantes de pós-graduação, em relação ao total de estudantes	Avaliar a proporção dos estudantes de pós-graduação em relação ao quantitativo de estudantes da Ifes	Meta 14 do PNE (elevar matrículas na pós-graduação e aumento no quantitativo de titulação de mestres e doutores)
2	Taxa de conclusão na pós-graduação (taxa sucesso na PG (strictu sensu))	Avaliar eficácia em conclusão de cursos de pós-graduação	Meta 14 (Estratégias 14.3, 14.4 e 14.12) e Meta 16 (aumentar quantitativo e Incremento de pós-graduação para professores da educação básica)

3	<i>Indicador de expansão de matrículas (série histórica)</i>	<i>Avaliar incremento das matrículas de pós-graduação</i>	<i>Meta 14 do PNE (elevar matrículas na pós-graduação e aumento no quantitativo de titulação de mestres e doutores).</i>
4	<i>Número de Projetos de Cooperação Internacional Aprovados</i>	<i>Avaliar inserção das Ifes no processo de internacionalização, mediante acordos e projetos com instituições internacionais</i>	<i>Art. 2º, incisos II, III e IV, do Decreto 7.642/2011.</i>
5	<i>Número de pesquisadores (estudantes/docentes) enviados e recebidos em cooperação internacional, no exercício financeiro</i>	<i>Avaliar inserção das Ifes no processo de internacionalização, mediante a cooperação técnico-científica entre pesquisadores brasileiros e estrangeiros</i>	<i>Art. 1º, caput, e art. 2º, incisos I, II, III e IV, do Decreto 7.642/2011.</i>
<b>Inovação</b>	<b>Indicador proposto/existente</b>	<b>O que pretende medir</b>	<b>Previsão Legal</b>
1	<i>Contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida isoladamente ou por meio de parceria</i>	<i>Avaliar relação das Ifes com o setor produtivo, por meio de contratos de transferência de tecnologia ou licenciamento (incentivo à inovação)</i>	<i>Art. 6, Lei 10.973/2004 (com Redação pela Lei 13.243/2016)</i>

*Fonte: Elaboração da equipe, a partir da legislação e de reuniões com stakeholders*

205. *A avaliação de custeio por aluno, em que pese a transversalidade e as dificuldades em estabelecer comparativos entre instituições distintas, pode contribuir com o acompanhamento de eficiência das Ifes na gestão dos recursos financeiros em relação ao total de estudantes. Ademais, o indicador de custo por estudante já é aceito pelas instituições federais de educação superior, com base em decisões do TCU.*

206. *Algumas adequações devem ser impostas ao indicador, em especial em relação às inclusões e exclusões de despesas e ao conceito de aluno equivalente, mas a manutenção deste indicador pode contribuir para avanços na definição de custeio das Ifes e no próprio processo de elaboração e distribuição do orçamento entre as instituições.*

#### *Quadro 7 – Indicadores propostos (Orçamentários)*

<b>Orçamentários</b>	<b>Indicador proposto/existente</b>	<b>O que pretende medir</b>	<b>Previsão Legal</b>
1	<i>Custo corrente/número de alunos equivalentes</i>	<i>Custo médio do Aluno Equivalente, considerando que o custo e Aluno Equivalente necessita serem melhor definidos por meio de estudos</i>	<i>Art. 37 da CF/1988 (princípio da eficiência); Art. 50, §3º, da LC 101/2000 (LRF) Acórdão 1043/2006, item 9.1.2.1.</i>

*Fonte: Elaboração da equipe, a partir da legislação e de reuniões com stakeholders*

207. *Ainda quanto à atuação da Sesu/MEC, cabe destacar fragilidades no processo de divulgação de indicadores e metas pertinentes a políticas, programas, ações, projetos e atividades implementados sob sua responsabilidade, que será mais bem descrito em capítulo sobre transparência (capítulo 6 deste relatório).*

208. *Os quadros 3 a 7, com sugestão de indicadores de gestão e desempenho, resultam de reuniões com os colégios e fóruns específicos da Andifes, nas áreas de ensino de graduação, extensão, assistência estudantil e pós-graduação e pesquisa, com participação da Sesu/MEC.*

209. Quando possível, de modo a harmonizar as informações, facilitar a coleta dos dados e o fluxo de trabalho das universidades federais, mas considerando as limitações apontadas no próximo capítulo, deverão ser utilizados os dados do Censup (ou outras bases transversais a todas as Ifes, a exemplo da RAIS) para a construção dos indicadores sugeridos.

210. No Apêndice VI encontra-se tabela com as sugestões coletadas pela equipe junto à Sesu/MEC, aos colégios e fóruns específicos no âmbito da Andifes e às universidades federais, por meio de pesquisa (LimeSurvey).

### **Conclusão e proposta de encaminhamento**

211. A necessidade de alteração dos indicadores constantes do Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário oportuniza a inserção de indicadores de gestão e desempenho nas áreas prioritárias de atuação das Ifes, fortalecendo o processo de coordenação e de supervisão da Sesu/MEC.

212. Neste aspecto, a implementação efetiva de indicadores de gestão e desempenho permitem um maior acompanhamento da atuação das Ifes, por parte da Sesu/MEC, e o consenso na construção de indicadores não traz riscos à gestão, tampouco aumento de custos, promovendo transparência e divulgação de dados para a sociedade.

213. Embora não haja divulgação de boas práticas e trocas de experiências entre as Ifes, já há aceitação pelas universidades federais e incorporação aos relatórios de gestão dos indicadores de gestão exigidos pela Decisão 408/2002-TCU-Plenário (e alterações posteriores), com construção de série histórica. Além disso, há interesse por parte da Sesu/MEC em atualização dos indicadores de gestão e desempenho das universidades federais.

214. Algumas universidades, a exemplo da Universidade Federal do Rio Grande (Furg) e da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), desenvolvem indicadores relacionados ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), com acompanhamento de taxas de evasão, controle de vagas ociosas, quantitativo de ações de extensão, taxa de estudantes assistidos, dentre outros indicadores, conforme pode se observar em links específicos de acesso (<https://pdi.furg.br/> e <http://ww2.proplan.ufrpe.br/br/content/indicadores>, respectivamente).

215. Cabe destacar que as próprias instituições federais de educação superior já utilizam ou sugerem indicadores nas diversas áreas de atuação, os quais podem ser incorporados e acompanhados pela Sesu/MEC.

216. Cabe ressaltar que a continuidade de exigência de indicadores de gestão desatualizados ou em desacordo com a legislação atual não permite comparativos e análises consistentes sobre a atuação das universidades federais.

217. Propõe-se que haja a manutenção dos indicadores constantes dos subitens 9.1.2.1, 9.1.2.2, 9.1.2.6, 9.1.2.8 e 9.1.2.9 do Acórdão 1.043/2006 – TCU - Plenário, cabe destacar que até que sejam promovidos estudos para alteração de nomenclatura e de métricas de cálculo, devem ser calculados e divulgados conforme definição até então adotada pelo Acórdão 1.043/2006-TCU - Plenário.

218. Em face da necessidade de revisão de indicadores constantes da Decisão 408/2002-TCU- Plenário, bem como alterações decorrentes da política nacional de educação superior, a proposta de encaminhamento será de **determinação à Sesu/MEC** para que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, **plano de ação para a efetiva implementação de indicadores de gestão e desempenho das Ifes**, nas áreas prioritárias de atuação, com base em sugestão apresentada (constante do Apêndice VI), sem prejuízo de outros indicadores importantes para a supervisão da rede federal, em articulação com as universidades federais, encaminhando estudos técnicos acerca da metodologia de implementação e cálculo dos indicadores propostos, bem como justificativas para os indicadores que porventura não possam ser implementados.

219. *Os indicadores constantes do apêndice VI constituem um ponto de partida para os estudos, podendo ser aperfeiçoados pela Sesu/Mec, na medida das necessidades de demandas de coordenação e supervisão da rede, considerando as exigências legais apontadas.*

220. *Como já descrito no capítulo 3, objetiva-se, com a proposta de encaminhamento supradescrita, a alteração/atualização dos indicadores de gestão, com inclusão de indicadores relacionados às áreas prioritárias de atuação das universidades federais, bem como promover efetiva transparência e divulgação das ações desenvolvidas por estas instituições de educação superior junto à sociedade, fortalecendo a atuação da Sesu/MEC. Também se espera que haja efetivo acompanhamento das metas e estratégias constantes do PNE relativas à educação superior, por parte da Sesu/MEC.*

221. *A construção de indicadores de gestão e desempenho das Ifes exige que, no processo de coordenação e supervisão por parte da Sesu/MEC, sejam obtidos dados e informações das diversas instituições que compõem a rede de universidades federais. Neste sentido, no capítulo seguinte será provida análise sobre os sistemas e informações disponíveis sobre as Ifes, bem como sobre o papel de articulação da Sesu/MEC na consolidação de dados e indicadores da política de educação superior, sob sua responsabilidade.*

#### 5. Disponibilidade de dados consolidados da rede de universidades federais

222. *Este capítulo tem por objetivo verificar se a Sesu/MEC possui acesso automatizado e suficiente aos dados das atividades fins das Ifes e àqueles necessários para construção dos indicadores analisados no capítulo anterior, conforme previsto em suas atribuições como coordenadora e supervisora da rede federal de educação superior.*

223. *Com esse objetivo foi feito um cotejamento das atribuições previstas para a Sesu no Decreto nº 10.195/2019, que aprovou a estrutura regimental do MEC, que serviram como critério, e a correspondente necessidade de informação, e a disponibilidade dessas informações. Foram considerados os sistemas atuais e sua capacidade de intercomunicação, bem como os processos de produção e obtenção das informações. As evidências foram obtidas nos sítios dos sistemas identificados, por meio das respostas da Sesu/MEC aos ofícios de requisição e das respostas à pesquisa eletrônica realizada com os gestores das Ifes, conforme detalhado a seguir.*

#### 5.1 Insuficiência de informações para a efetiva coordenação e supervisão da Rede Federal de Ensino Superior

224. *A Sesu/MEC não possui sistema ou mecanismo informatizado capaz de extrair informações suficientes e necessárias para a gestão, supervisão e transparência das áreas finalísticas e críticas das Ifes.*

225. *A complexidade da rede e as demandas legais exigem um fluxo de informação automatizado, permitindo que as informações produzidas nas Ifes sejam consolidadas e disponibilizadas tempestivamente. Nesse contexto, a Sesu/MEC possui um duplo papel. Por um lado, necessita de das informações para exercer suas atribuições de coordenadora e supervisora da rede. Por outro, cabe a ela fomentar mecanismos e sistemas para garantir a disponibilidade das informações.*

226. *O papel de supervisão da rede federal de ensino superior está previsto no Decreto nº 10.195/2019. Conforme prevê o art. 20 do mencionado Decreto, cabe à Sesu:*

*XIV - coordenar o desenvolvimento e fortalecimento da rede de instituições públicas federais de educação superior e buscar a adequada disponibilidade orçamentária e financeira para a sua efetiva manutenção e expansão;*

*XVIII - coordenar e supervisionar a implementação e a divulgação de diretrizes de governança e de gestão, no âmbito do Sistema Federal de Ensino Superior;*

227. O art. 22 do referido decreto detalha e amplia as competências/deveres da Sesu/MEC por meio de suas diretorias:

*IV - acompanhar e avaliar o desempenho das instituições federais de educação superior;*

*X - acompanhar, apoiar e avaliar a consolidação das ações de expansão da rede federal de instituições federais de educação superior;*

*XI - acompanhar e avaliar os indicadores de desempenho e de qualidade da educação superior das instituições federais de educação superior e seu desempenho institucional e emitir relatórios com indicações de planos de ações para fins de aprimoramentos;*

*XIII - planejar e propor estratégias de desenvolvimento acadêmico, com o objetivo de reduzir a evasão de estudantes nas instituições federais de educação superior;*

*XIV - elaborar estudos e apresentar projetos para o atendimento de demandas de acesso à educação superior pública de grupos específicos nas instituições federais de educação superior;*

*XV - apoiar a implementação de modelos de governança com o objetivo de garantir eficiência e transparência das instituições federais de educação superior;*

228. Para que a Sesu/MEC exerça essas atribuições com a adequada eficiência, precisa ter a disposição indicadores-chaves que forneçam uma visão objetiva e suficientemente detalhada das Ifes, sobretudo no que diz respeito às áreas-fins e ao cumprimento das políticas prevista em lei para essas instituições. Sem esse conjunto de indicadores, baseados em informações seguras e tempestivas, corre-se o risco de uma coordenação pouco efetiva e de uma supervisão ineficaz.

229. Nesse sentido, o Decreto 9.319/2018, que instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital, com redação dada pelo Decreto 10.332/2020, estabelece a necessidade de implementar políticas públicas baseadas em dados e evidências. Para a consecução desse e outros objetivos relacionados à estratégia de Governo Digital, determina, no seu art. 3º, inciso I, alínea c, que os órgãos e as entidades devem elaborar um Plano de Transformação Digital, contemplando a interoperabilidade dos sistemas.

230. Em função dessas necessidades, foi solicitado à Sesu/MEC, por meio do Ofício de Requisição Fiscalis 1-145/2020, de 15/10/2020, informações sobre os sistemas disponíveis para obtenção de informações da rede federal. Por meio da Nota Técnica 49/2020/CGPO/DIFES/SESU/SESU, foram indicados, pela Sesu/MEC, os seguintes sistemas: e-MEC, Censup, Sinaes, Plataforma Sucupira, Siape e Simec (peças 10 e 220).

231. Contudo, a própria Sesu/MEC reconhece a insuficiência ou inadequação do conjunto de sistemas disponível em relação à necessidade de informações. Além disso, os sistemas não possuem integração entre si e, principalmente, com os sistemas acadêmicos e de gestão das Ifes.

232. O Siape e o Siafi são sistemas importantes do governo federal e possuem informações-chave no que diz respeito à execução orçamentária e à gestão de pessoal. Nesse sentido, são sistemas importantes para alimentar um fluxo de informações necessário para a construção dos indicadores, mas não suficientes, uma vez que possuem um escopo limitado.

233. O Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) foi desenhado para ser um portal operacional e de gestão do MEC. No âmbito da Sesu, o Simec é o meio utilizado para avaliação, monitoramento e à execução financeira e orçamentária das Ifes/FES.

234. No Simec, existe um módulo interno destinado à Rede Federal de Ensino Superior. Contudo, o referido sistema não foi construído como parte de um fluxo de informação advindo dos sistemas de gestão e acadêmicos das Ifes. Cada Ifes carrega suas informações nos módulos específicos, principalmente no módulo relacionado a obras.

235. Segundo a Sesu/MEC, o sistema encontra-se desatualizado e não abrange áreas importantes da atuação das Ifes. A própria manutenção do sistema está defasada e é sempre muito custosa. Ainda segundo a Sesu, estão sendo conduzidas discussões não apenas sobre a desatualização dos dados da plataforma, que carecem de validação, mas de uma ampla reformulação do próprio sistema. Seja como for, da forma como se encontra, o Simec não é uma solução viável para suprir as necessidades de informação discutidas no capítulo anterior.

236. O Censo da Educação Superior (Censup) é realizado anualmente pelo Inep. Trata-se de um instrumento de pesquisa, que busca levantar informações das IES, Cursos, alunos e docentes dessas instituições. De acordo com informações contidas no sítio do Inep ([Portal do Inep](#), acessado no dia 22/2/2021) o Censup utiliza informações sobre as IES, cursos e locais de oferta no sistema e-MEC. Informações sobre a infraestrutura das IES, vagas oferecidas, candidatos, matrículas, ingressantes, concluintes e docentes são coletadas diretamente nas instituições. Por se tratar de uma pesquisa, o objetivo é obter e disponibilizar à sociedade e ao MEC estatísticas confiáveis sobre o sistema de educação superior, incluindo todas as IES, públicas e privadas.

237. O ciclo do Censup começa com o cadastro do recenseador institucional de cada IES no início do ano seguinte ao ano base e termina com a divulgação das informações, geralmente no segundo semestre, perto do fim do ano. Para 2021 o ciclo se iniciou em 21/1/2021 e deve terminar apenas no final de outubro. Essa dinâmica, embora suficiente para os objetivos do censo, coloca algumas limitações para a utilização dos dados pelo MEC, em função da defasagem no tempo, embora esse comprometimento seja limitado àquelas informações mais sensíveis em termos temporais.

238. Outra limitação do uso do Censup como fonte de informação para a Sesu é a abrangência das informações. Por exemplo, praticamente nenhuma informação é demandada no que diz respeito à extensão universitária. No Censo em andamento, 2021, a única informação solicitada que diz respeito à extensão, se o docente atua ou não na extensão, encontra-se no módulo relativo aos docentes, e aparece como uma entre oito possíveis atuações dos mesmos.

239. Contudo, há aqui uma clara oportunidade de melhoria, bastando para isso uma maior aproximação da Sesu e do Inep para definição de um escopo que atenda mais adequadamente as necessidades de coordenação e supervisão da secretaria, uma vez que, como explicitado acima, uma das funções do Censup é subsidiar o MEC com elementos para a avaliação e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, no curso do planejamento da fiscalização, em entrevistas, os gestores do Inep apontaram para a necessidade de aproximação entre as demandas por informação da Sesu/MEC e o escopo do Censup.

240. De qualquer forma, o Censup constitui importante fonte de informação, e dentro do possível, constitui uma base relevante de dados para os indicadores discutidos no capítulo anterior, ressalvadas as considerações acima.

241. A plataforma Sucupira contém informações suficientes relativas à pesquisa e pós-graduação, e pode ser vista inclusive como boa-prática no esforço de consolidação de informações. A Capes, responsável pela plataforma, avalia os programas de pós-graduação das IES com base nas informações anuais inseridas na plataforma. A principal característica da avaliação da Capes é que é realizada por pares, ou seja, especialistas que conhecem as áreas e podem exercer uma crítica sobre as informações prestadas. É por essa razão que o Conceito Capes, principal indicador da qualidade dos programas de pós-graduação e pesquisa no país, é amplamente aceito pelas diversas instituições, conforme descrito no capítulo 4 acima.

242. O e-MEC é um sistema desenvolvido para a tramitação eletrônica dos processos de regulação das IES, em especial os processos de credenciamento e reconhecimentos de IES e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. As informações contidas

no e-MEC são aquelas necessárias para os processos de regulação, conforme legislação. Essas informações são obtidas principalmente no Censup e por meio das próprias instituições, que preenchem os formulários necessários para os processos regulatórios.

243. Uma característica importante da base de dados do e-MEC é que ela é atualizada em função das necessidades regulatórias, que se dão em momentos distintos para as diferentes Ifes e mesmo para os diferentes cursos. Isso faz com que as informações ali contidas tenham uso limitado para construção de indicadores, uma vez que não possui uma base temporal única para estabelecer a comparabilidade. Portanto, considerando apenas a necessidade de construção de indicadores, o sistema não supre as necessidades de informação.

244. A Sesu/MEC reconhece a insuficiência ou inadequação do conjunto de sistemas disponíveis em relação à necessidade de informações. No ofício supracitado ela informou que alguns dados dos sistemas geridos pelas Ifes são repassados para o MEC por meio de planilhas do Excel, o que evidencia a precariedade da comunicação entre esses sistemas.

245. De fato, os sistemas apontados pela Sesu/MEC, embora importantes nas suas finalidades específicas, não são suficientes para fornecer as informações necessárias para a coordenação e supervisão da rede federal, função que cabe à Sesu/MEC. O principal risco da falta de informação suficiente é falta de clareza na definição de políticas e alocação de recursos, e também a falta de informação adequada à sociedade, conforme analisado no próximo capítulo.

246. Por trás da ausência de um fluxo de informação confiável, abrangente e suficiente para alimentar os indicadores previstos na legislação, mas também aqueles necessários à gestão da rede e avaliação das políticas, estão alguns obstáculos, conforme apontou a Sesu/MEC. O primeiro deles diz respeito à falta de uniformização de sistemas, processos, e conceitos nas diversas Ifes.

247. No ofício supracitado, os gestores da Sesu/MEC relatam que a autonomia das universidades favorece a heterogeneidade de processos, organização e sistemas, dificultando a convergência das informações. Esse aspecto se torna especialmente crítico em função das diferenças regionais e locais que forçam uma organização específica de cada Ifes para que consiga fazer frente às exigências da realidade local.

248. Apesar disso, e até por conta disso, é que existe a função de coordenação prevista para a Sesu/MEC, para que identifique mecanismos que permitam à sociedade saber como as instituições individualmente e em conjunto estão desempenhando suas funções. E o Decreto nº 10.332, de 2020, reforçou o papel na indução e construção de sistemas interoperáveis que garantam uma gestão suficientemente informada.

249. Outro fator apontado diz respeito aos diferentes graus de informatização das instituições e das áreas dentro das instituições. Conforme resultado do survey aplicado no âmbito dessa auditoria, 51% das Ifes informaram que não possuem sistema específico para a área de inovação e 18% não possuem sistema para a área de assistência. Surpreendente é o fato de que seis Ifes afirmaram que não possuem sistema para a área de extensão. Mas novamente entende-se que cabe à Sesu/MEC, como coordenadora da rede, fomentar a modernização dos processos, de modo a garantir maior transparência e governança da rede.

250. Em resposta à situação encontrada, a Sesu/MEC informou que se encontra em desenvolvimento um painel que reunirá informações das diversas Ifes de modo mais gerencial. O projeto, disponível no endereço <https://linktr.ee/datascibr>, está sendo coordenado pela Universidade Federal do Oeste da Bahia (Ufob), em parceria com a Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) e a Universidade Federal de Viçosa (UFV). Apesar do ganho na organização e disponibilização das informações, até a conclusão dessa fiscalização os dados

*consolidados ainda se restringiam a aqueles fornecidos pelo Censup, e, portanto, apresentam as mesmas limitações apresentadas acima.*

*251. Outro esforço no sentido de tornar os dados administrativos e acadêmicos disponíveis, não apenas para a Sesu/MEC, mas para toda a sociedade, está sendo desenvolvido pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), por meio do projeto EcoGrad – Ecossistema de gestão nas graduações das Ifes. O projeto objetiva gerar informações a partir de dados públicos do Inep e de outras fontes, de forma ampla e integrada, a fim de auxiliar a gestão das Ifes (disponível no Portal da UFPB, acesso em 18/2/2021). A metodologia prevê a comunicação direta do sistema em desenvolvimento com os sistemas específicos de cada Ifes. O projeto ainda está em fase inicial, e possui um escopo limitado, e não foi pensado pela Sesu/MEC para atender às suas necessidades.*

*252. No esforço de conseguir uma maior integração e automatização dos fluxos de informação, o próprio MEC, por meio da Setec/MEC e em parceria com a Universidade de Brasília (UNB) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC), desenvolveu a Plataforma Nilo Peçanha (<http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/>), abarcando a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica. O TC 038.129/2019-1 apresenta uma análise da plataforma. Apesar das diferenças das redes, o esforço empreendido por aquela secretaria do MEC pode indicar soluções para as necessidades da Sesu/MEC. Em especial, a sistemática da PNP pressupõe um mecanismo de validação que atribui maior confiabilidade às informações nela contida.*

#### **Conclusão e proposta de encaminhamento**

*253. A análise das evidências coletadas mostra que as informações sobre aspectos críticos do funcionamento da rede necessárias para a construção de indicadores relativos às diversas áreas finalísticas das Ifes e da rede federal estão pulverizadas nos diversos sistemas acadêmicos e gerenciais das universidades federais e outros sistemas do governo federal.*

*254. A situação limita a atuação da Sesu/MEC nas suas atribuições prevista no Regimento Interno do MEC, e não condiz com as diretrizes previstas no Decreto 10.332/2020. Nesse contexto, faz-se necessária uma reorganização dos sistemas que permita a convergência do fluxo de informação para alimentar indicadores necessários para boa atuação da secretaria. As iniciativas atualmente em andamento podem constituir um ponto de partida, mas como visto, elas não possuem a abrangência necessária para atender essas demandas. Torna-se necessário que a Sesu avance no cumprimento do seu papel de coordenação no que diz respeito à organização e disponibilidade das informações estratégicas da rede.*

*255. Sendo assim, propõe-se que a Sesu/MEC inclua no plano de ação previsto no capítulo anterior, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 6º, no art. 7º, §§3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020, estratégia detalhada de obtenção, organização e tratamento dos dados necessários para alimentar de forma suficiente e adequada os indicadores previstos na legislação e aqueles recomendados nesse relatório, ou justifique a impossibilidade de alcançar esse objetivo em casos específicos.*

#### **6. Divulgação das informações e indicadores das universidades federais**

*256. Este capítulo tem por objetivo analisar a divulgação de dados e informações e dos indicadores de gestão e desempenho da rede de universidades federais, na rede mundial de computadores.*

*257. Trata-se de verificar se a Sesu/MEC divulga em seu site dados, informações e indicadores do conjunto de universidades federais em atendimento à Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação – LAI, promovendo a transparência junto à sociedade.*

258. O capítulo está estruturado em dois subtítulos, para melhor compreensão. O primeiro aborda os requisitos de transparência, de acordo com os critérios legais. O segundo subtítulo analisa se o site da Sesu/MEC atende os requisitos legais de transparência na divulgação de dados e informações e dos indicadores de gestão e desempenho das universidades federais.

#### 6.1 Os requisitos da transparência

259. A transparência na divulgação de dados e informações, bem como de indicadores de gestão e desempenho, necessita obedecer a alguns requisitos essenciais.

260. Neste aspecto, a Lei de Acesso à Informação (LAI), em seus artigos 4º a 7º, prevê que a divulgação da informação com transparência deve atender aos seguintes requisitos: ser completa (sem limitações); ser primária (coletada na fonte, com o maior nível possível de granularidade e sem agregação ou modificação); ser atual (disponibilização rápida para preservar o seu valor); ser acessível (os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível em linguagem de fácil compreensão); ser processável por máquina (dados são estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado); ser acessível de forma não discriminatória (sem necessidade de identificação ou registro); e em formatos não proprietários (sem controle exclusivo) e livre de licenças (sem direitos autorais).

#### 6.2 Divulgação de informações e indicadores de gestão e desempenho das universidades federais no site da Sesu/MEC

261. No site da Sesu/MEC, não há transparência ativa na divulgação dos indicadores de gestão e desempenho das universidades federais, sendo que a obtenção dos mesmos depende de requerimento (art. 8º, da LAI).

262. No site da Sesu/MEC, constata-se que as informações e os indicadores da rede de universidades federais referentes ao ensino, pesquisa, extensão, assistência estudantil, inovação, políticas afirmativas, orçamento não preenchem os requisitos da transparência e não são divulgados ativamente (art. 4º a 8º, da Lei 12.527/2011), conforme consulta realizada em fevereiro de 2021). Não existem informações (ou link que remeta para as mesmas) das universidades federais quanto a trajetória dos estudantes (sucesso, retenção, abandono de curso, empregabilidade), sobre pesquisas desenvolvidas, sobre atividades de extensão, sobre os efeitos da política de assistência estudantil e políticas afirmativas, sobre a política de inovação empreendida, sobre o planejamento e a execução orçamentária.

263. As informações disponibilizadas relativamente aos programas e ações de competência da Sesu carecem dos requisitos acima elencados, em especial granularidade e possibilidade de extração tabular, não sendo possível avaliar a situação da implementação dos mesmos no conjunto das Ifes ([Portal MEC/Sesu](#), acesso em 24/2/2021).

264. Em relação aos indicadores e metas pertinentes a políticas, programas, ações, projetos e atividades implementados pela Secretaria de Educação Superior (Sesu/MEC), observa-se que há divulgação de alguns dados quantitativos, em especial orçamentários, mas sem indicação da fonte da informação e de acesso aos microdados.

265. A título de exemplo, a divulgação de programas relativos à extensão [Programa de Apoio À Extensão Universitária (Proext)], à pesquisa [Programa Educação Tutorial (PET)], à assistência estudantil [Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes); Programa de Bolsa Permanência (PBP)] e à internacionalização [Programa Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G); Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para as Carreiras Acreditadas pelo Sistema ARCU-SUL (Marca)], não indica a fonte de dados, conforme se verifica na página eletrônica da Sesu, no portal do MEC/Sesu.

266. Ainda, a última e única matriz de distribuição de recursos para as universidades publicada refere-se ao exercício de 2014 (disponível no [Portal Sesu/MEC](#), acesso em 5/1/2021).

267. Por outro lado, a Sesu/MEC informa que utiliza como indicador de gestão e meio de divulgação e transparência os dados do censo da educação superior e os indicadores de qualidade, previstos na Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes (Lei 10.861/2004, art. 9º): Conceito Enade; IDD (Indicador de Diferença entre os Desempenhos: Observado e Esperado); CPC (Conceito Preliminar de Curso); e IGC (Índice Geral de Cursos), publicados na página do Inep (peça 220).

268. É informado, também, como indicador de pesquisa, a utilização da nota de avaliação de todos os programas de pós-graduação por instituição de ensino mediante acesso à Plataforma Sucupira, no site da Capes (peça 220).

269. Os indicadores de orçamento estariam sendo divulgados no Portal Transparência, consistindo no acompanhamento físico e financeiro de dados orçamentários.

270. Por fim, os indicadores previstos no Acórdão 1043/2006-TCU-Plenário para o conjunto das Ifes são disponibilizados em sistema interno da Sesu/MEC, o Simec, e não estão disponíveis de forma aberta aos cidadãos (<http://simec.mec.gov.br/login.php>, em 17/2/2021).

271. Como pode ser observado, todas as informações e indicadores mencionados pela Sesu/MEC estão dispersos e fragmentados, ou não são divulgados ativamente.

272. Do exposto, constata-se que não estão disponíveis no site da Sesu/MEC informações ou indicadores do conjunto (rede) de universidades federais com os atributos de completude, primariedade, granularidade, atualidade, acessibilidade, capacidade de processamento por máquina, em formatos não proprietário.

273. As causas para a falta de transparência das informações e indicadores das Ifes no site da Sesu/MEC são múltiplas e complexas e algumas já foram identificadas em outros trabalhos do TCU.

274. No Acórdão 1048/2020-TCU-Plenário (relator Augusto Nardes) (TC 022.260/2019-6, Relatório de Acompanhamento), constatou-se baixo nível de Governança do MEC, devido a fragilidades nos mecanismos de liderança, estratégia e controle. As fragilidades de liderança consistem: i) diminuição no nível de escolaridade dos comissionados do MEC; ii) maior rotatividade nos cargos de confiança da atual gestão do MEC (2019) em comparação com governos anteriores, propiciando maior lentidão decisória no órgão, a instabilidade e a baixa continuidade das atividades desenvolvidas, e aumento de custos de capacitação na preparação para o exercício da nova função; iii) menor número de agentes em cargos de confiança com experiência no setor público (federal, estadual ou municipal) e com experiência em áreas relacionadas à educação postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade'. Também não foi verificado Planejamento Estratégico Institucional do MEC e constatada que a gestão de riscos no referido ministério é incipiente.

275. No Acórdão 3022/2015-TCU-Plenário (relatora Ana Arraes) (TC 008.801/2015-0), monitorado pelo Acórdão 2655/2019-TCU-Plenário, constatou-se: insuficiência de atuação da alta administração em prol da abertura de dados; informações de relevante interesse coletivo não publicadas na forma de dados abertos; dados publicados somente em formatos não abertos.

276. A falta de informações transparentes sobre as Ifes no site da Sesu/MEC tem como possível causa a deficiência na disponibilização das informações pelas próprias Ifes. Com efeito, de acordo com pesquisa realizada, ao serem questionadas se os indicadores das suas áreas de atuação estão disponíveis na internet para acesso público da sociedade, as universidades

*informaram que: 55% dos indicadores de graduação e pós-graduação estão disponíveis; 48% dos indicadores de pesquisa estão disponíveis; 45% dos indicadores de inovação estão disponíveis; 51% dos indicadores de extensão estão disponíveis; 45% dos indicadores de assistência estudantil estão disponíveis. E a divulgação dos microdados relativos aos indicadores das áreas de atuação das universidades é ainda menor, variando de um mínimo de 15% para os de assistência estudantil, até 25% para os de graduação (peça 237).*

*277. E a escolha de prioridades para abertura de dados no MEC não está baseada em evidências, conforme se verifica do Plano de Dados Abertos do MEC – PDA 2020 (disponível no [Portal MEC](#), acesso em 18/2/2021). Referido documento priorizou a divulgação de informações da ID Estudantil (carteirinha de estudante), objeto de MP que perdeu a validade, e que teve 0% de pedidos de acesso à informação, em detrimento da divulgação de informações das universidades, que tiveram 10% de pedidos de acesso à informação em 2019.*

*278. A pesquisa realizada com as universidades também indicou baixa interoperabilidade dos sistemas do MEC com as universidades, o que pode estar contribuindo para a não divulgação de informações de interesse público.*

*279. Como efeito da reduzida transparência na divulgação de informações e dos indicadores da rede das universidades federais, a própria Sesu/MEC depara-se com dificuldades na sua missão de coordenar e supervisionar essas entidades, pois não é possível ter uma visão de conjunto das Ifes. Ademais, reduzida transparência impede o controle social sobre as ações e políticas de educação a cargo do MEC e compromete a avaliação das políticas públicas por ele conduzidas, pois não é possível obter-se uma visão de sistema de universidades federais, de sucesso/insucesso na implementação de políticas sob sua responsabilidade.*

*280. Como boas práticas, mencionem-se as experiências desenvolvidas pela Ufob e UFPB, citadas acima.*

*281. Cabe destacar que, com a nova sistemática de prestação de contas, estabelecida pela IN TCU 84, de 22/4/2020, os objetivos, as metas e os indicadores de desempenho integram a prestação de contas, devendo possuir vinculação com os objetivos estratégicos, o Plano Plurianual, planos nacionais e setoriais, como por exemplo o Plano Nacional de Educação (art. 8º, inciso I, da referida Instrução Normativa).*

*282. A prestação de contas será promovida mediante divulgação das informações, inclusive os indicadores de desempenho, no curso do exercício financeiro (art. 9º, inciso I, da IN TCU 84/2020).*

*283. Neste aspecto, não há necessidade de inserção dos indicadores de desempenho unicamente no relatório de gestão, como exigido no subitem 9.1 do Acórdão 2.167/2006-TCU-Plenário, que passou a exigir das Ifes a apresentação, no relatório de gestão das contas anuais, dos componentes e indicadores constantes dos subitens 9.1.1 a 9.1.2.9 do Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário.*

*284. De toda forma, deve ser promovida a transparência, com a divulgação dos indicadores de gestão e desempenho, em sites ou links específicos, em página inicial das Ifes e da Sesu/MEC, sob o título “Transparência e prestação de contas” (art. 9º, §1º, da IN TCU 84/2020).*

*285. Diante do contido na IN TCU 84/2020, e para modernizar a sistemática de prestação de contas, será proposto que seja tornado insubsistente o item 9.1 do Acórdão 2.167/2006-TCU-Plenário, devendo os indicadores de desempenho das Ifes serem divulgados, de forma ativa e com os atributos da LAI, durante o exercício financeiro nos sítios oficiais das universidades federais e o conjunto dos indicadores de desempenho da rede de universidades federais divulgados no sítio da Sesu/MEC.*

### **Conclusão e proposta de encaminhamento**

286. Com base no exposto, conclui-se que as informações e indicadores de gestão referentes às Ifes não são disponibilizadas de forma ativa no site da Sesu/MEC, com os requisitos de transparência exigidos pela LAI.

287. Será proposta, portanto, com fulcro no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, determinação no sentido de que a Sesu/MEC disponibilize no seu site as informações e os indicadores de gestão das Ifes que possibilitem o atingimento de sua missão de coordenação e supervisão das universidades federais.

288. Espera-se que a disponibilização de indicadores das universidades federais proporcione informações que possibilite o adequado desempenho das atribuições da Sesu/MEC (gestão baseada em evidências), otimize a alocação de recursos e permita o controle social sobre a atuação da Sesu/MEC e das universidades federais.

#### **7. Conclusão**

289. Conforme descrito no capítulo 3, subitem 3.1, a Sesu/MEC não possui indicadores de gestão e desempenho para todas as áreas prioritárias de atuação da Ifes.

290. Os indicadores adotados pela Sesu/MEC, são referentes à atuação de outros órgãos/entidades vinculados ao MEC, oriundos do sistema de avaliação da educação superior (Conceito Preliminar de cursos, Enade e outros indicadores sob responsabilidade da Seres/MEC), de dados do Censo da Educação Superior (sob responsabilidade do Inep), e de avaliação dos programas de pós-graduação stricto sensu, sob responsabilidade da Capes (nota do programa de pós-graduação).

291. Além disso, a atuação da Sesu/MEC concentra-se no acompanhamento físico e financeiro do orçamento e da gestão de pessoal (Banco de professor equivalente), não envolvendo todas as áreas prioritárias de atuação das universidades federais – ensino, pesquisa e extensão. Também não há acompanhamento sistemático de metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), por parte da Sesu/MEC, em relação às ações sob responsabilidade da rede federal de universidades.

292. Com base em análise acerca das críticas sobre os indicadores exigidos das Ifes, propõe-se a manutenção dos seguintes indicadores dos Acórdãos 1.043/2006 e 2.167/2006, ambos do Plenário do TCU: custo corrente/número de alunos equivalentes; número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes; Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG); Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD), e Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) (subitens 9.1.1.1., 9.1.2.2., 9.1.2.6., 9.1.2.8. e 9.1.2.9. do Acórdão 1.043/2006- TCU - Plenário), incluindo nova métrica e forma de cálculo.

293. Quanto aos indicadores “número de alunos tempo integral/número de funcionários equivalentes”, “número de funcionários equivalentes/número de professores equivalentes”, “Grau de Participação Estudantil (GPE)” e “Conceito Capes”, propõe-se a exclusão (subitens 9.1.1.3., 9.1.2.4., 9.1.2.5., 9.1.2.7 do mencionado Acórdão).

294. Conforme apontado neste relatório, os indicadores constantes dos acórdãos do TCU deverão manter a forma de cálculo, até que sejam promovidos ajustes para adequação à realidade das Ifes, em face de mudanças na legislação e na relação com hospitais universitários. Além disso, será proposto o acréscimo de outros indicadores relativos às principais áreas de atuação das Ifes.

295. As próprias instituições federais de educação superior já utilizam ou sugerem indicadores nas diversas áreas de atuação, os quais podem ser incorporados e acompanhados pela Sesu/MEC, sendo que a continuidade de exigência de indicadores de gestão desatualizados ou em

*desacordo com a legislação atual não permite comparativos e análises consistentes sobre a atuação das universidades federais.*

296. *Considerando a necessidade de revisão de indicadores constantes da Decisão 408/2002-TCU- Plenário, bem como das alterações decorrentes da política nacional de educação superior, propõe-se **determinar à Sesu/MEC** que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, **plano de ação para a efetiva implementação de indicadores de gestão e desempenho das Ifes**, nas áreas prioritárias de atuação, com base em sugestão apresentada (constante do Apêndice VI), sem prejuízo de outros indicadores importantes para a supervisão da rede federal, em articulação com as universidades federais, encaminhando estudos técnicos acerca da metodologia de implementação e cálculo dos indicadores propostos, bem como justificativas para os indicadores que porventura não possam ser implementados.*

297. *Conforme apontado, os indicadores constantes do apêndice VI constituem um ponto de partida para os estudos, podendo ser aperfeiçoados pela Sesu/MEC, na medida das necessidades de demandas de coordenação e supervisão da rede, considerando as exigências legais apontadas.*

298. *Adicionalmente, o Tribunal editou a Instrução Normativa 84/2020, de 22/4/2020, que altera o processo de tomada e prestação de contas das Unidades Prestadoras de Contas (UPC), possibilitando a discussão da entrega dos indicadores de gestão e desempenho das Ifes nesse novo contexto normativo.*

299. *Considerando, ainda, que, nas situações em que a deliberação não mais seja aplicável, deve ser incluída proposta para torná-la insubsistente, com reformulação ou não da deliberação original, conforme a Portaria Segecex 27/2009. Deste modo, propõe-se tornar insubsistente o subitem 9.1 do Acórdão 2.167/2006-TCU-Plenário, com base no art 8º, I, c/c art. 9º, §1º da IN TCU 84/2020.*

300. *Além disso, propõe-se tornar insubsistente a exigência de inclusão em relatórios de gestão dos indicadores de gestão e desempenho constantes dos subitens 9.1.2.3. (número de alunos tempo integral / número de funcionários equivalentes), 9.1.2.4.(número de funcionários equivalentes / número de professores equivalentes); 9.1.2.5. (Grau de Participação Estudantil (GPE)), e 9.1.2.7. (Conceito Capes.) do Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário, com base na análise desenvolvida no subitem 4.1 deste relatório de fiscalização.*

301. *Cabe destacar, também, que há necessidade de aprimoramento da interoperabilidade de sistemas entre as universidades federais e a Sesu/MEC. Neste aspecto, evidenciou-se que os dados e informações sobre o funcionamento da rede federal, necessários para a construção de indicadores relativos às diversas áreas finalísticas das Ifes, estão dispersos em sistemas acadêmicos e gerenciais das universidades federais e outros sistemas do governo federal. Torna-se relevante que haja uma convergência do fluxo de dados e informações que venham a compor os indicadores necessários para boa atuação da Sesu/MEC.*

302. *Desta forma, propõe-se determinar que a Sesu/MEC elabore plano de ação, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 6º, no art. 7º, §§3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020, contendo estratégia detalhada de obtenção, organização e tratamento dos dados necessários para construção de forma suficiente e adequada os indicadores previstos na legislação e aqueles recomendados nesse relatório, ou justifique a impossibilidade de alcançar esse objetivo em casos específicos.*

303. *A transparência da divulgação dos indicadores de gestão e desempenho das Ifes exige aprimoramento, para atender aos requisitos exigidos pela Lei de Acesso à Informação (artigos 4º a 8º). Neste aspecto, será proposta determinação para que a Sesu/MEC adote providências para disponibilização, em sítio eletrônico ou plataforma tecnológica de amplo acesso público, de*

*indicadores de gestão das Ifes, com os respectivos dados e informações utilizados no cálculo dos indicadores.*

*304. Ressalta-se que é imprescindível a participação ativa da Sesu/MEC, das Ifes, da Capes e da Andifes nas discussões e definições dos indicadores de gestão e desempenho que reflitam a atividade das Ifes, bem como a participação de outros parceiros que possuem trabalhos relevantes no acompanhamento e na avaliação de dados e informações da educação superior, como a CGU e o Inep.*

*305. No processo de construção e consolidação de indicadores de gestão e desempenho, considerando a complexidade e a pluralidade da rede de universidades federais, também se exige uma sistemática e contínua aproximação com os vários colégios e fóruns de Pró-reitores integrantes da Andifes, por áreas específicas (ensino de graduação, extensão, assistência estudantil, pesquisa e pós-graduação, dentre outros), de modo a induzir discussões e propostas de indicadores nas referidas áreas e aperfeiçoamento constante dos indicadores que venham a ser adotados por parte da Sesu/MEC.*

*306. Considerando que as disposições legais do PNE e de outros normativos relativos à educação superior, descritas no subitem 4.2 deste relatório, exigem a elaboração de indicadores de gestão e desempenho, e, tendo em vista o disposto no art. 2º, da Resolução TCU 315/2020, serão propostas determinações.*

*307. Por fim, com base nas Normas de Auditoria do TCU (NAT, itens 145 a 148), no Manual de Auditoria Operacional do TCU (capítulo 6.5) e no disposto no art. 14 da Resolução TCU 315/2020, e com vistas a oportunizar a apresentação de comentários sobre as propostas indicadas no texto, bem como à construção participativa das deliberações desta Corte de Contas, houve submissão da versão preliminar deste relatório de fiscalização à análise da Sesu/MEC, com envio prévio por e-mail e ofício e reunião para as considerações pertinentes (peças 243 e 244). A versão final do relatório incorporou alguns dos apontamentos, críticas e complementações apresentadas pelos gestores. As informações e argumentos que não foram suficientes para alterar o entendimento da equipe foram analisadas no apêndice X.*

*308. Desta forma, o encaminhamento proposto deve conter determinação à Sesu/MEC, para que elabore plano de ação, com vistas aos seguintes objetivos:*

*a) desenvolvimento de estudos técnicos acerca da alteração de indicadores constantes dos subitens 9.1.1.1. (custo corrente/número de alunos equivalentes), 9.1.2.2. (número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes), 9.1.2.6. (Grau de Envolvimento com Pós-Graduação), 9.1.2.8. (Índice de Qualificação do Corpo Docente) e 9.1.2.9. (Taxa de Sucesso na Graduação), todos do Acórdão 1.043/2006 do Plenário do TCU, incluindo novas métricas e metodologias de cálculo;*

*b) desenvolvimento de estudos técnicos, com indicadores de gestão e desempenho e suas respectivas métricas e metodologias de cálculo, em relação às áreas prioritárias de atuação das Ifes, com base em sugestão apresentada (Apêndice VI, deste relatório de fiscalização), sem prejuízos de outros indicadores necessários para o processo de supervisão da rede federal, em articulação com as universidades federais e os colégios e fóruns específicos da Andifes, bem como justificativas para a impossibilidade de adoção de alguns dos indicadores propostos;*

*c) desenvolvimento de estratégia detalhada de obtenção, organização e tratamento dos dados necessários para alimentar de forma suficiente e adequada os indicadores previstos na legislação e aqueles recomendados nesse relatório, ou justifique a impossibilidade de alcançar esse objetivo em casos específicos.*

309. Nos termos do art. 7º, §4º, da Resolução TCU 315/2020, o plano de ação supramencionado deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos: descrição das ações a serem tomadas, responsáveis pela execução das ações e os prazos para implementação dos novos indicadores de gestão e desempenho.

310. Além disso, propõe-se determinar à Sesu/MEC que adote providências para disponibilização, em sítio eletrônico ou plataforma tecnológica de amplo acesso público, de indicadores de gestão das Ifes, com os respectivos dados e informações utilizados no cálculo dos indicadores, de modo a tornar transparente a gestão (artigos 4º a 8º da LAI).

#### 8. Proposta de Encaminhamento

311. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

a) tornar insubsistente a exigência de inclusão em relatórios de gestão dos indicadores de gestão e desempenho constantes dos subitens 9.1.2.3. (número de alunos tempo integral / número de funcionários equivalentes), 9.1.2.4. (número de funcionários equivalentes / número de professores equivalentes); 9.1.2.5. (Grau de Participação Estudantil) e 9.1.2.7. (Conceito Capes) do Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário e 9.1 do Acórdão 2.167/2006-TCU-Plenário, com fundamento no subitem 63.3 do Anexo da Portaria Segecex 27/2009;

b) manter os seguintes indicadores constantes do Acórdão 1043/2006 TCU-Plenário, com a respectiva fórmula de cálculo, até que sejam substituídos por nova metodologia: custo corrente/número de alunos equivalentes; número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes; Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG); Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD), e Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) (subitens 9.1.1.1., 9.1.2.2., 9.1.2.6., 9.1.2.8. e 9.1.2.9. do Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário);

c) determinar à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e com base no art. 6º, no art. 7º, §§3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020, que elabore plano de ação, no prazo de 180 (noventa) dias, com vistas aos seguintes objetivos:

c.1) desenvolvimento de estudos técnicos, com indicadores de gestão e desempenho e suas respectivas métricas e metodologias de cálculo, em relação às áreas prioritárias de atuação das Ifes, com base em sugestão apresentada (Apêndice VI, deste relatório de fiscalização, que inclui a alteração dos subitens 9.1.1.1, 9.1.2.2, 9.1.2.6, 9.1.2.8 e 9.1.2.9 do Acórdão 1043/2006 -TCU - Plenário), sem prejuízo de outros indicadores necessários para o processo de supervisão da rede federal, em articulação com as universidades federais, bem como justificativas para a impossibilidade de adoção de alguns dos indicadores propostos;

c.2) desenvolvimento de estratégia detalhada de obtenção, organização e tratamento dos dados necessários para alimentar de forma suficiente e adequada os indicadores previstos na legislação e aqueles recomendados nesse relatório, ou justifique a impossibilidade de alcançar esse objetivo em casos específicos;

d) determinar à Sesu/MEC, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e com base no art. 6º, no art. 7º, §§3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020, que no prazo de 180 (cento e vinte) dias, adote providências para disponibilização, em sítio eletrônico ou plataforma tecnológica de amplo acesso público, de indicadores de gestão das Ifes, com os respectivos dados e informações utilizados no cálculo dos indicadores, de modo a tornar transparente a gestão, em atendimento aos artigos 4º, 7º e 8º da Lei 12.527/2011;

*e) encaminhar ao Ministério da Educação e à Controladoria-Geral da União cópia deste relatório, bem como da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem;*

*f) dar conhecimento do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica, para ciência e ampla divulgação interna junto às universidades federais;*

*g) autorizar a Secex Educação a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU; e*

*h) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.*

## VOTO

Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de reavaliar os indicadores gerais de gestão e desempenho das Universidades Públicas Federais (ou Ifes, abreviação de Instituições Federais de Ensino Superior), estabelecidos em cumprimento à Decisão 408/2002-TCU-Plenário (Relator o E. Ministro Iram Saraiva) e ao Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário (Relator o E. Ministro Guilherme Palmeira).

Tal iniciativa se justifica por diversos motivos, dentre eles, o fato de que, após a prolação das decisões do TCU, houve significativas alterações no marco legal do ensino superior e avanços nas avaliações de políticas educacionais. Além disso, com a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), a gestão dos hospitais universitários passou a ser por esta realizada, com exceção de três universidades federais<sup>1</sup>. Com isso, tal empresa assumiu diversas despesas de pessoal, custeio e investimentos que anteriormente eram de responsabilidade das Ifes.

A presente auditoria demonstrou haver lacunas de informações e de indicadores, o que não permite a compreensão sistêmica nem a adequada coordenação e supervisão da rede de universidades federais pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), em todas as suas dimensões, algumas delas relacionadas às áreas prioritárias de atuação das Ifes (ensino, pesquisa, extensão, assistência estudantil, inovação).

Outro relevante achado de auditoria é que a Sesu/MEC não realiza acompanhamento sistemático de metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>2</sup> para a educação superior, por meio de indicadores de desempenho, apesar de este Plano prever expressamente tal aferição.

Entre as diversas situações que demandam acompanhamento, por meio de indicadores seguros, descritas na seção 3.2 do Relatório que acompanha este Voto, destaco que, com vistas a assegurar a qualidade da oferta e expansão da oferta de vagas na educação superior, o PNE estabelece, em sua meta 12, que pelo menos 40% das novas matrículas ocorram no segmento público.

Embora haja dados de matrículas no Censo da Educação Superior e o INEP acompanhe, através de monitoramentos, a evolução das matrículas na rede pública, não há efetivo acompanhamento sistemático, por parte da Sesu/MEC, quanto ao indicador definido na meta do PNE.

Além da análise sobre a suficiência de indicadores, a equipe de auditoria promoveu, em cooperação com a Sesu/MEC e as universidades federais, análise crítica dos indicadores estabelecidos por meio das deliberações supracitadas deste Tribunal. Concluiu que alguns podem ser suprimidos e outros alterados, tal como documentado na seção 4.1 do Relatório.

Considerando a ausência de indicadores relativos às áreas de atuação finalística das universidades federais, há necessidade de indução à construção e divulgação de indicadores de gestão e desempenho que envolvam as principais áreas de atuação da Ifes, como demonstrado na seção 4.2 do Relatório que acompanha este Voto.

Tendo em vista esses elementos, acolho a proposta da SecexEducação para determinar à Sesu/MEC que, em articulação com as universidades federais, no prazo de 180 dias, apresente plano de ação para a efetiva implementação de indicadores de gestão e desempenho das Ifes, nas áreas prioritárias de atuação, com base em sugestão apresentada (Apêndice VI do Relatório de Auditoria),

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade Federal de São Paulo.

<sup>2</sup> O Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido por meio da Lei 13.005/2014, para o decênio 2014-2024, prevê três metas relacionadas à educação superior (metas 12 a 14).

encaminhando estudos técnicos acerca da metodologia de implementação e cálculo dos indicadores propostos, bem como justificativas para os indicadores que porventura não possam ser implementados.

Determino seja tornada insubsistente a exigência de inclusão, em relatórios de gestão, de alguns dos indicadores de gestão analisados<sup>3</sup>, bem como sejam mantidos outros indicadores constantes do Acórdão 1043/2006 TCU-Plenário<sup>4</sup>, com a respectiva fórmula de cálculo, até que sejam substituídos por nova metodologia.

Considerando que a construção de indicadores de gestão e desempenho pressupõe que sejam obtidos dados e informações das diversas instituições que compõem a rede de universidades federais, a auditoria avaliou os sistemas e informações disponíveis sobre as Ifes, bem como a atuação da Sesu/MEC na articulação institucional, consolidação de dados e indicadores da política de educação superior, sob sua responsabilidade.

As análises realizadas demonstram que a Sesu/MEC não possui sistema ou mecanismo informatizado capaz de extrair informações suficientes e necessárias para a gestão, supervisão e transparência das áreas finalísticas e críticas das Ifes.

O conjunto de evidências coletadas (seção 5 do Relatório) demonstra que as informações acerca de aspectos críticos do funcionamento e das diversas áreas finalísticas das Ifes estão pulverizadas nos diversos sistemas acadêmicos e gerenciais das universidades federais, bem como em outros sistemas do governo federal.

A situação existente limita a atuação da Sesu nas suas atribuições previstas no Regimento Interno do MEC, e não condiz com as diretrizes previstas no Decreto 10.332/2020. Nesse contexto, é necessário promover reorganização dos sistemas que permita a convergência do fluxo de informação para alimentar indicadores necessários para boa atuação daquela Secretaria. As iniciativas atualmente em andamento podem constituir ponto de partida, mas não possuem a abrangência necessária para atingir tal objetivo.

Assim, determino que a Sesu/MEC inclua, no plano de ação supracitado, estratégia detalhada de obtenção, organização e tratamento dos dados necessários para alimentar de forma suficiente e adequada os indicadores a serem implementados.

Quanto ao achado de que as informações e os indicadores da rede de universidades federais disponíveis no sítio da Sesu/MEC não preenchem os requisitos da transparência nem são divulgados ativamente, como previsto pelos arts. 4º a 8º, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação<sup>5</sup>), o que ensejou a proposta de determinação corretiva, estando os autos em meu gabinete, a SecexEducação encaminhou a notícia da atualização, pelo MEC, da Plataforma Universidade 360º com indicadores de gestão para aprimorar transparência entre instituições e cidadãos<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Indicadores desempenho dos quais tratam os itens 9.1.2.3. a 9.1.2.5 e 9.1.2.7. do Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário e 9.1 do Acórdão 2.167/2006-TCU-Plenário.

<sup>4</sup> Indicadores de que tratam os itens 9.1.1.1., 9.1.2.2., 9.1.2.6., 9.1.2.8. e 9.1.2.9. do Acórdão.

<sup>5</sup> A Lei de Acesso à Informação (LAI), em seus artigos 4º a 7º, prevê que a divulgação da informação com transparência deve atender aos seguintes requisitos: ser completa (sem limitações); ser primária (coletada na fonte, com o maior nível possível de granularidade e sem agregação ou modificação); ser atual (disponibilização rápida para preservar o seu valor); ser acessível (os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível em linguagem de fácil compreensão); ser processável por máquina (dados devem ser estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado); ser acessível de forma não discriminatória (sem necessidade de identificação ou registro); e em formatos não proprietários (sem controle exclusivo) e livre de licenças (sem direitos autorais).

<sup>6</sup> <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/mec-atualiza-plataforma-universidade-360o-com-indicadores-de-gestao-para-aprimorar-transparencia-entre-instituicoes-e-cidadaos>.

Sendo assim, a iniciativa adotada pelo Ministério torna desnecessária a determinação originalmente alvitada.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de março de 2022.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 461/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.147/2020-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Educação Superior.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional com o objetivo de reavaliar os indicadores gerais de gestão e desempenho das Universidades Públicas Federais,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. tornar insubsistente a exigência de inclusão em relatórios de gestão dos indicadores de gestão e desempenho constantes dos subitens 9.1.2.3. (número de alunos tempo integral / número de funcionários equivalentes), 9.1.2.4.(número de funcionários equivalentes / número de professores equivalentes); 9.1.2.5. (Grau de Participação Estudantil) e 9.1.2.7. (Conceito Capes) do Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário e 9.1 do Acórdão 2.167/2006-TCU-Plenário, com fundamento no subitem 63.3 do Anexo da Portaria Segecex 27/2009;

9.2. manter os seguintes indicadores, previstos pelo Acórdão 1043/2006 TCU-Plenário, com a respectiva fórmula de cálculo, até que sejam substituídos por nova metodologia: custo corrente/número de alunos equivalentes; número de alunos tempo integral / número de professores equivalentes; Grau de Envolvimento com Pós-Graduação (GEPG); Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD), e Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) (subitens 9.1.1.1., 9.1.2.2., 9.1.2.6., 9.1.2.8. e 9.1.2.9. do Acórdão 1.043/2006-TCU-Plenário);

9.3. determinar à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e com base no art. 6º, no art. 7º, §§3º e 4º, da Resolução TCU 315/2020, que elabore plano de ação, no prazo de 180 (noventa) dias, com vistas aos seguintes objetivos:

9.3.1. desenvolvimento de estudos técnicos, com indicadores de gestão e desempenho e suas respectivas métricas e metodologias de cálculo, em relação às áreas prioritárias de atuação das Ifes, com base em sugestão apresentada no Apêndice VI do relatório de fiscalização, que inclui a alteração dos subitens 9.1.1.1, 9.1.2.2, 9.1.2.6, 9.1.2.8 e 9.1.2.9 do Acórdão 1043/2006 -TCU - Plenário, sem prejuízo de outros indicadores necessários para o processo de supervisão da rede federal, em articulação com as universidades federais, bem como justificativas para a impossibilidade de adoção de alguns dos indicadores propostos;

9.3.2. desenvolvimento de estratégia detalhada de obtenção, organização e tratamento dos dados necessários para alimentar de forma suficiente e adequada os indicadores previstos na legislação e aqueles recomendados no relatório e voto que acompanham o presente acórdão, ou justifique a impossibilidade de alcançar esse objetivo em casos específicos;

9.4. encaminhar ao Ministério da Educação e à Controladoria-Geral da União cópia do presente acórdão, do relatório e voto que o fundamentam, bem como do relatório de auditoria (peça 249);

9.5. dar conhecimento do presente Acórdão às universidades federais;

9.6. autorizar a Secex Educação a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

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

10. Ata nº 8/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/3/2022 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0461-08/22-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

**ANA ARRAES**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral