

ACÓRDÃO Nº 2281/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.513/2023-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidades: Ministério da Educação; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal da Grande Dourados; Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Ouro Preto; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São Carlos; Fundação Universidade Federal de São João Del Rei; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal de Uberlândia; Fundação Universidade Federal de Viçosa; Fundação Universidade Federal do ABC; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Pampa; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal do Rio Grande; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Integração Latino-Americana; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Alfenas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Catalão; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Jataí; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal de Lavras; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pelotas; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Rondonópolis; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Santa Maria; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Agreste de Pernambuco; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Delta do Parnaíba; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Norte do Tocantins; Universidade Federal do Oeste da Bahia; Universidade Federal do Oeste do Pará; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Sul da Bahia; Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural da Amazônia; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Federal Rural do Semiárido; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional, que teve por objeto avaliar o Programa Nacional de Assistência Estudantil,

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

9.1. **recomendar** ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. em articulação com os demais órgãos superiores, adote medidas para recompor o orçamento do Programa de Assistência Estudantil (PAE), em vista da significativa depreciação dos valores, em termos atualizados desde 2016;

9.1.2. em articulação com as universidades federais, reavalie e elabore nova matriz de distribuição dos recursos do PAE (Matriz PNAES), observando o contexto de defasagem dos valores e de distribuição inadequada entre as Ifes em face do público-alvo potencial, bem como outros possíveis fatores de desigualdade;

9.1.3. em articulação com as instituições federais de ensino que gerenciam e executam o PAE, defina um conjunto de dados padronizados a serem fornecidos pelas entidades, bem como sua metodologia de obtenção, considerando os sistemas e os instrumentos por elas já utilizados, que possibilite:

9.1.3.1. a mensuração adequada da efetiva demanda de discentes em situação de vulnerabilidade e de suas necessidades;

9.1.3.2. a análise da execução da assistência estudantil, inclusive quando realizada com recursos próprios; e

9.1.3.3. a realização de avaliações sistemáticas dos resultados e impactos da assistência estudantil.

9.2. **recomendar** às sessenta e nove universidades federais relacionadas no item 4 acima, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. realizem a coleta de dados socioeconômicos de todos os discentes no momento do ingresso, acompanhada de ações de sensibilização da comunidade acadêmica acerca da importância de fornecê-los, os quais deverão ser utilizados para dimensionamento quantitativo e qualitativo do público-alvo potencial do PAE, bem como para planejamento, execução e avaliação das ações de assistência estudantil;

9.2.2. aperfeiçoem os fluxos de seleção de beneficiários de assistência estudantil, com medidas tais como:

9.2.2.1. coleta de informações socioeconômicas, ainda que meramente declaratórias, na inscrição dos concursos vestibulares e/ou Sisu, para identificação de potenciais beneficiários;

9.2.2.2. utilização de extrato do CadÚnico como aproximação inicial para comprovação de vulnerabilidade e adoção de cadastro geral de fluxo contínuo para apresentação da documentação comprobatória da situação socioeconômica e/ou de vulnerabilidade;

9.2.2.3. fixação de prazo de, no mínimo, 2 (dois) anos para validade da documentação apresentada;

9.2.2.4. realização de acompanhamento permanente mediante amostragem da manutenção da condição de vulnerabilidade;

9.2.2.5. uso de sistema informatizado para inscrição, envio da documentação e seleção dos beneficiários.

9.2.3. utilizem como critérios de seleção dos beneficiários do PAE outros marcadores de vulnerabilidade socioeconômica que não os de renda familiar *per capita* e de origem em escola pública, de modo a abranger a maior diversidade possível de perfis de vulnerabilidade;

9.2.4. realizem a divulgação dos potenciais auxílios de assistência estudantil e de seus valores ilustrativos nas publicações em suas redes sociais e sítios eletrônicos relacionadas a chamamentos para participação em concursos vestibulares, Enem e Sisu;

9.2.5. regulamentem e implementem instâncias específicas de assuntos de assistência estudantil com efetiva participação discente, com função deliberativa e reuniões periódicas;

9.2.6. divulguem, em ferramenta de transparência ativa, informações dos beneficiários do PAE contendo, no mínimo, nome, tipo de bolsa/auxílio, valor e período de competência;

9.2.7. divulguem informações acerca da execução e dos resultados do PAE, mediante relatório de avaliação, painéis de *business intelligence* e outros que possibilitem a utilização de dados desagregados por grupo vulnerável.

9.3. **recomendar** ao Ministério da Educação e às universidades federais, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem medidas no sentido de conferir melhor alocação de recursos humanos em seus respectivos setores de assistência estudantil;

9.4. **dar ciência** às universidades federais, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.4.1. a ausência de controles orçamentários que identifiquem despesas e receitas de seus restaurantes universitários e suas fontes de financiamento (PAE, recursos próprios, arrecadação direta ou outros) e que demonstrem, de forma transparente, o montante de recursos do PAE destinado aos alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica e aquele destinado aos demais usuários não é compatível com o art. 8º, *caput* e §1º, incisos III e V, da Lei 12.527/2011;

9.4.2. a não implementação de mecanismos sistemáticos de avaliação da política interna de assistência estudantil, incluindo a execução do PAE, está em desacordo com os arts. 7º, inciso IV, da Lei 14.914/2024 e 5º, inciso II, do Decreto 7.234/2010;

9.4.3. a não realização de ações relacionadas à inclusão, à equidade e ao enfrentamento às desigualdades sociais que envolvam toda a comunidade acadêmica (docentes, servidores técnico-administrativos e discentes), bem como a não criação de mecanismos efetivos de combate às práticas de qualquer forma de discriminação e à ocorrência de assédio moral e sexual nas universidades, está em desacordo com os arts. 27 e 28 da Lei 13.146/2015, 56 da Lei 12.288/2010, 13 da Lei 12.852/2013 e 2º e 3º do Decreto 8.727/2016;

9.4.4. a ausência de regulamentação interna do PAE e a não normatização da integralidade das disposições necessárias à sua execução estão em desacordo com os arts. 6º e 7º da Lei 14.914/2024, e 3º, § 2º, e 5º, do Decreto 7.234/2010.

9.5. informar o teor desta decisão às universidades federais, às instituições integrantes da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Esporte e Cultura do Senado Federal, à Controladoria-Geral da União, à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior e ao Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis;

9.6. autorizar a AudEducação a autuar processo do tipo Acompanhamento (ACOM) com vistas à continuidade do exame sobre o programa de assistência estudantil e, eventualmente, se necessário for, sobre a Política Nacional de Assistência Estudantil, inclusive para fins de avaliação da Lista de Alto Risco, realizando, nos mesmos autos, o monitoramento desta deliberação; e

9.7. arquivar o processo.

10. Ata nº 43/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/10/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2281-43/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

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

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional destinada a avaliar o **Programa Nacional de Assistência Estudantil**, regulamentado pelo Decreto 7.234/2010, e a contribuir para o atingimento de seus objetivos: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e na conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

2. O relatório de auditoria, no excerto abaixo, traz uma visão geral sobre o objeto fiscalizado:
- “19. Pode-se considerar que a política de assistência estudantil do ensino superior, em sentido amplo, abrange o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e outras ações, tais como o Programa Bolsa Permanência (PBP), o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES) e o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir).
20. Nesse contexto, importa consignar que o conceito de assistência estudantil (AE) como política é mais amplo do que o PNAES. O Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assistência Estudantil (FONAPRACE), instância no âmbito da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) estabeleceu a seguinte definição de ‘assistência estudantil’:
- ‘um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de cursos de graduação dos estudantes das IFES, na perspectiva da inclusão social, formação ampliada, produção do conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida (peça 41, p. 32)’
21. Assim, a política de AE é implementada de forma fragmentada e constitui matéria relacionada tanto aos órgãos superiores responsáveis pelas políticas de educação, em especial o Ministério da Educação, como pelas próprias IFES, no âmbito de sua regulamentação interna.
22. As desigualdades no acesso e na permanência no ensino superior constituem problemas públicos inseridos na agenda governamental. Um problema público, para assim ser considerado, deve ser diagnosticado e delimitado, ser reconhecido pela sociedade e passível de tratamento (Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, 2020).
23. A política de assistência estudantil, com o foco limitado aos cursos de graduação presencial das IFES, surge no contexto do tratamento desse problema público e tem por objetivo prover a proteção social para que os alunos em condições desiguais tenham acesso às vagas dos cursos superiores e posteriormente mantenham o vínculo (permanência) e concluam seus cursos de forma satisfatória. [...]
24. Assim, a política para acesso e permanência de estudantes no ensino superior é tratada em diversos instrumentos, a exemplo da Lei 12.711/2012 (Lei das Cotas), recentemente ampliada pela Lei 14.723/2023, passando por decretos e normas internas, até ações centralizadas geridas pelo Ministério da Educação, como o Programa Bolsa Permanência (PBP), regido pela Portaria MEC 389/2013.
- [...]
26. O programa também abarca o tema do desempenho acadêmico, expresso no art. 4º, parágrafo único, primeira parte, do Decreto 7.234/2010: ‘as ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico.’
- [...]
35. Salienta-se que a assistência estudantil foi assegurada na Constituição Federal de 1988. No artigo 206, inciso I, define-se como um dos três princípios para o ensino a ‘igualdade de condições para o acesso e permanência na escola’.

36. Com a expansão, interiorização e reestruturação do ensino superior, que ocorreu principalmente nas décadas iniciais do século XXI, acompanhadas da maior democratização do acesso, reforçou-se a necessidade de consolidação e ampliação da política de assistência estudantil.

[...]

40. Numa perspectiva larga, são diversas as situações que trazem dificuldades para a trajetória acadêmica. O conceito de vulnerabilidade é amplo, relacionando-se a condições decorrentes da pobreza, da privação (seja por ausência de renda ou acesso dificultado aos serviços públicos), fragilização de vínculos afetivos e relacionais ou questões de pertencimento social (discriminação étnica, de gênero, por deficiências, entre outros).

41. Dentre as condições de desigualdade que a AE procura enfrentar, concretizada nas disposições do PNAES, o foco maior é de natureza social, vinculado à renda e à origem escolar.

[...]

43. O PNAES prevê ações de apoio em áreas específicas, relevantes para a permanência dos estudantes: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (art. 3º, § 1º).

44. Não há uma base centralizada de dados sobre a execução das ações de AE a cargo das universidades, seja em relação a quantitativos físicos, seja em relação a aspectos qualitativos. Cada IFES institui seus mecanismos de controle e de tratamento das informações sobre as modalidades de assistência estudantil oferecidas, de acordo com sua política própria.

[...]

46. Quanto à dimensão financeira, os recursos do PNAES são alocados nos orçamentos das IFES utilizando-se a Ação Orçamentária 4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior, inserida no Programa de Trabalho 5013 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.

[...]

49. A distribuição do montante orçamentário entre cada uma das universidades federais é feita a partir de uma matriz espelhada na matriz de distribuição dos recursos de custeio e capital das universidades (matriz OCC).”

3. Os trabalhos foram conduzidos de forma a responder as seguintes questões de auditoria:

“1) Em que medida as normas relacionadas à política de assistência estudantil editadas pelas IFES dispõem sobre os requisitos e diretrizes dispostos no Decreto 7.234/2010?

2) Em que medida discentes em situação de vulnerabilidade e demais categorias estão sendo atendidos pelo PNAES, de forma a maximizar o atingimento dos objetivos do PNAES?

3) De que maneira os recursos financeiros são alocados ao PNAES e distribuídos entre as 69 IFES de forma a garantir a equidade e a diminuição de desigualdades sociais e regionais?

4) Em que medida está sendo acompanhada e avaliada a execução das ações de assistência estudantil do PNAES, com a devida transparência?”

4. Ao término da fiscalização, foram identificados treze achados: 1) redução significativa do montante global de recursos no Orçamento Geral da União; 2) critérios inadequados para distribuição de recursos entre as universidades; 3) alocação expressiva de recursos do programa para subsídio de alimentação a usuários do restaurante universitário não compreendidos no público-alvo prioritário; 4) insuficiência de pessoal nas equipes de assistência estudantil das universidades; 5) deficiências na identificação dos ingressantes vulneráveis socioeconomicamente e consequente dimensionamento inadequado da demanda não atendida; 6) deficiências na sistemática do Ministério da Educação (MEC) para coleta de dados sobre a execução da assistência estudantil e sobre seu público-alvo; 7) falta de avaliação sobre os resultados locais e nacional do programa; 8) deficiências nos fluxos de seleção que dificultam o acesso dos interessados; 9) deficiências na execução das ações de assistência estudantil, que não abrangem a totalidade das situações de vulnerabilidade e não contemplam de forma

satisfatória ações de inclusão e equidade; 10) ausência de divulgação prévia dos auxílios de assistência estudantil aos potenciais ingressantes no ensino superior; 11) deficiências na regulamentação interna do programa; 12) baixa efetividade dos mecanismos de participação discente; e 13) insuficiência da divulgação de dados e informações sobre a execução do programa e falta de transparência sobre seus resultados.

5. Em face dessas constatações, a equipe de auditoria propôs recomendações e ciências, bem como autuação de processo do tipo Acompanhamento (ACOM) para continuidade do exame da matéria e monitoramento das providências adotadas pelos órgãos. O encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente da AudEducação, que efetuou ajustes pontuais, e do ilustre representante do Ministério Público de Contas, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

6. Inicialmente, é necessário reportar que, após a conclusão do relatório de auditoria, houve, em 3/7/2024, a sanção da Lei 14.914, que instituiu a **Política Nacional de Assistência Estudantil** “*com a finalidade de ampliar e garantir as condições de permanência dos estudantes na educação superior e na educação profissional, científica e tecnológica pública federal e de conclusão dos respectivos cursos*”, abarcando os seguintes programas e ações:

“Art. 4º [...]

I - Programa de Assistência Estudantil (PAE);

II - Programa de Bolsa Permanência (PBP);

III - Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases);

IV - Programa Estudantil de Moradia (PEM);

V - Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate);

VI - Programa Incluir de Acessibilidade na Educação (Incluir);

VII - Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe);

VIII - Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB);

IX - Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS);

X - Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes);

XI - Benefício Permanência na Educação Superior;

XII - oferta de serviços pelas próprias instituições federais de ensino superior e pelas instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica;

XIII - outras ações tornadas públicas por meio de ato normativo do Ministro de Estado da Educação, observada a compatibilização dessas ações com as dotações orçamentárias existentes, e desde que não haja prejuízos aos programas e às ações constantes dos incisos I a XII do caput deste artigo.”

7. Como se vê, o escopo da política recém-instituída vai além do objeto desta fiscalização, que se concentra na análise do agora denominado “Programa de Assistência Estudantil” (PAE), conforme o inciso I acima, cujas regras estão dispostas nos arts. 5º ao 7º daquela lei.

8. As áreas de abrangência previstas no §1º do art. 3º do Decreto 7.234/2010 não foram alteradas pela nova lei (§ 1º do art. 5º), porém o programa, antes restrito ao atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino, passou a alcançar cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio.

9. Além disso, o art. 6º da Lei 14.914/2024, abaixo reproduzido, ao definir o público-alvo prioritário do PAE, trouxe hipóteses além daquelas previstas no decreto (estudantes egressos da rede pública de educação básica ou em situação de vulnerabilidade socioeconômica); por outro lado, limitou o critério de renda familiar *per capita* a um salário mínimo:

“Art. 6º O PAE será destinado prioritariamente aos estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação das instituições federais de ensino superior e em cursos presenciais de graduação e cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, e o estudante beneficiário deverá atender ao menos um dos seguintes requisitos, sem prejuízo de outros suplementares estabelecidos pela instituição em que estiver matriculado:

I - ser egresso da rede pública de educação básica;

II - ser egresso da rede privada na condição de bolsista integral na educação básica;

III - estar matriculado nas vagas reservadas de que trata a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012;

IV - ser integrante de grupo familiar em situação de vulnerabilidade socioeconômica, observado o limite de renda bruta familiar mensal *per capita* de até 1 (um) salário mínimo, podendo ser criadas, nos termos do regulamento, faixas de ordem de prioridade para atendimento, da seguinte forma:

a) integrante de grupo familiar com renda bruta familiar mensal *per capita* de até 1/2 (meio) salário mínimo;

b) integrante de grupo familiar com renda bruta familiar mensal *per capita* entre 1/2 (meio) e 1 (um) salário mínimo;

V - ser estudante com deficiência a qual requeira acompanhamento pedagógico necessário à sua permanência na educação superior, independentemente de sua origem escolar ou renda;

VI - ser estudante oriundo de entidade ou de abrigo de acolhimento institucional não adotado em idade de saída;

VII - (VETADO);

VIII - ser estudante quilombola, indígena ou de comunidades tradicionais;

IX - ser estudante estrangeiro em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou refugiado.”

10. Embora aprovada depois da conclusão do relatório, a lei foi, em boa medida, considerada na fiscalização, pois o projeto de lei que lhe deu origem foi analisado pela equipe.

11. A sigla PNAES, que no Decreto 7.234/2010 está associada ao **Programa** Nacional de Assistência Estudantil, é empregada na Lei 14.914/2024 para designar a **Política** Nacional de Assistência Estudantil; para o referido programa, a novel lei emprega a sigla **PAE** (art. 4º, inciso I), que passo a utilizar neste voto, a fim a evitar eventual dubiedade.

12. Tendo em conta a qualidade do trabalho realizado, incorporo o teor do relatório de auditoria (peça 65) às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer considerações sobre aspectos que entendo relevantes.

13. O **achado 1** aponta que a execução financeira e orçamentária do programa (ação orçamentária 4002) nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, em comparação com a do ano de 2016, foi reduzida em 23,76%, 23,44% e 16,69%, respectivamente.

14. Com base em informações prestadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), a equipe de fiscalização identificou déficit de R\$ 470 milhões no orçamento do PAE, valor estimado, principalmente, com base em solicitações de auxílios não atendidas (alunos inscritos e não beneficiados).

15. Dos alunos que se candidatam estima-se que 1/3, cerca de 80 mil, não consegue os benefícios. Além desses, há os que não se inscrevem por desconhecer as ações de assistência estudantil ou por entender que, em razão das restrições de vagas e de recursos, não teriam êxito na demanda.

16. Devido à insuficiência de recursos, as Ifes classificam os estudantes em alta, média e baixa vulnerabilidade, conforme a faixa de renda familiar, e priorizam os mais carentes; por consequência,

tem-se um contingente de beneficiários que, embora elegíveis, não conseguem ser atendidos no âmbito do PAE.

17. Além disso, os efeitos da redução dos recursos alocados no programa são agravados pelo aumento do ingresso de discentes vulneráveis ocorrido nos últimos anos, especialmente em razão da política de cotas, que passou de 27% para 41% entre 2016 e 2022.

18. Nesse cenário, a equipe entende crucial a recomposição do orçamento do programa, no mínimo, ao nível histórico de 2016 e propõe recomendação ao MEC nesse sentido. A titular da AudEducação concorda com a necessidade de restabelecimento dos valores, mas pondera caber ao gestor aferir de forma mais acurada o montante de recursos a ser destinado ao programa, e, dessa forma, considera impertinente o parâmetro de realinhamento sugerido pela equipe.

19. Com o advento da Lei 14.914/2024, o encaminhamento proposto se mostra ainda mais acertado, tendo em vista que o PAE passou a abarcar não apenas a graduação, mas também os cursos de educação profissional técnica de nível médio, além de estabelecer outras hipóteses que autorizam a percepção da assistência; desse modo, manifesto minha concordância com a recomendação proposta, com o ajuste sugerido pela titular da unidade técnica.

20. O **achado 2** diz respeito à inadequada distribuição dos recursos orçamentários do programa entre as universidades, que não leva em conta o perfil socioeconômico dos discentes de cada instituição. O cálculo, essencialmente, é baseado na quantidade de alunos da graduação ponderada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município do curso.

21. Constatada a importância de uma base de dados auditável e confiável que permita direcionar os recursos a partir de indicadores de vulnerabilidade, a equipe sugere recomendar ao Ministério da Educação que, em conjunto com as universidades federais, reavalie e elabore nova proposta de matriz de distribuição, encaminhamento que entendo adequado.

22. O **achado 3** refere-se à alocação de recursos expressivos em restaurantes universitários (RU), que, de forma geral, cobram preço inferior ao custo da refeição oferecida. Como a utilização dos restaurantes é aberta a toda a comunidade acadêmica, parcela relevante dos recursos do PAE é direcionada para subsídio de caráter universal, beneficiando usuários não inseridos entre o público-alvo prioritário do programa.

23. Tal constatação, entretanto, como bem destacou a equipe de auditoria, não constitui irregularidade, pois o Decreto 7.234/2010, embora estabeleça tal prioridade, não contém disposição que obste a aplicação dos recursos do programa nesse tipo de ação. Há, contudo, a necessidade de conferir a devida transparência às despesas e receitas relacionadas à atividade, de forma a possibilitar o exercício do controle social.

24. Quanto ao ponto, a Lei 14.914/2024 concebeu, no âmbito da Política Nacional de Assistência Estudantil, o Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases), cujo escopo inclui os restaurantes universitários:

“Art. 11. O Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases) destina-se a promover e garantir a segurança alimentar e nutricional dos estudantes ao desenvolverem atividades de ensino, pesquisa e extensão no âmbito do espaço acadêmico.

[...]

Art. 14. As instituições federais de ensino superior e as instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica devem atuar de forma a oferecer espaços adequados para a oferta e o consumo de alimentos, por meio da criação e da disponibilização de restaurantes universitários que também atuem como espaços de formação cultural e para a cidadania.

§ 1º Os recursos do Pases deverão garantir as condições para a oferta de alimentação saudável e adequada nas instituições federais de ensino superior e nas instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica.”

25. Embora o Pases esteja diretamente alinhado à temática deste achado, é plausível que recursos atrelados ao PAE continuem sendo aplicados nos restaurantes universitários, porquanto a alimentação segue entre as ações englobadas por esse programa (inciso II do art. 5º da Lei 14.914/2024); portanto, a ciência proposta pela equipe de auditoria mantém-se apropriada.
26. O **achado 4** se relaciona à insuficiência de pessoal nas equipes de assistência estudantil, carência que atinge as mais diversas áreas e impacta negativamente o programa em todas as suas fases: regulamentação, seleção, execução, acompanhamento e avaliação.
27. Por se tratar de queixa relatada por todas as universidades entrevistadas, entendo oportuna a proposta de recomendar às instituições que viabilizem suficiente alocação de recursos humanos em seus setores de assistência estudantil.
28. O **achado 5** trata de deficiências na identificação de ingressantes vulneráveis. Apesar de todas as universidades federais efetuarem o registro de algum tipo de dado socioeconômico no processo de matrícula, em especial origem escolar e ingresso por cotas, cerca de 46% afirmaram não usar esses dados na identificação do público-alvo do programa.
29. A obtenção de dados acerca da composição do quadro discente permite identificar as necessidades e as diferenças específicas entre grupos. Assim, considerando a importância de obter informações sobre a condição socioeconômica e outras situações de vulnerabilidade dos alunos, fundamentais para o bom andamento do programa, manifesto anuência à proposta de remeter às instituições de ensino recomendação nesse sentido.
30. Os **achados 6 e 7** estão inter-relacionados: o primeiro trata de deficiências do Ministério da Educação na coleta de dados sobre a execução do programa e sobre o seu público-alvo; o segundo, da falta de avaliação sobre os resultados locais e nacional das ações de assistência estudantil.
31. O MEC desconhece a demanda não atendida e não elabora estudos que indiquem os valores de auxílio desejáveis para o pleno atendimento das necessidades dos estudantes e não dispõe de informações sobre atividades de assistência estudantil financiadas com recursos próprios das universidades; apesar de solicitar anualmente às Ifes o envio de planilha rica em informações, a produção de análises a partir dos dados coletados mostra-se bastante difícil.
32. De forma similar, a maioria das Ifes também não promove avaliações consistentes e sistemáticas que viabilizem aferir os resultados do programa.
33. O desenvolvimento de mecanismos de avaliação do programa com base em dados padronizados, confiáveis e auditáveis permitirá mensurar e demonstrar os impactos positivos sobre permanência, taxas de evasão e de retenção, desempenho acadêmico, entre outros. Assim, a equipe de auditoria propõe recomendar à pasta ministerial que, em articulação com as universidades, defina um conjunto de dados e indicadores padronizados a permitir a avaliação nacional dos resultados e dos impactos do PAE.
34. Por sua vez, a titular da AudEducação, integrando esta análise àquela realizada no âmbito do TC 014.924/2023-4 – fiscalização sobre evasão de estudantes na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica –, sugere ajustar a redação, de modo a envolver não apenas as universidades, mas todas as instituições federais de ensino que gerenciem recursos do programa.
35. Entendo adequado o encaminhamento, na forma sugerida pela titular da unidade técnica especializada.
36. De acordo com o **achado 8**, a complexidade e a morosidade dos fluxos de seleção dificultam o acesso de interessados ao programa. Segundo os dados apresentados pelas universidades, entre a matrícula e o efetivo recebimento dos benefícios, transcorrem, em média, 73 dias, intervalo preocupante, visto que a probabilidade de evasão do aluno é diretamente proporcional à demora na concessão do auxílio.

37. Indicou-se a necessidade de as instituições reavaliarem o custo-benefício de seus processos seletivos, sopesando os riscos de eventual concessão indevida de benefício com os efeitos de evasões provocadas pela morosidade ou dificuldades relacionadas à seleção; ponderou-se que a simplificação dos procedimentos não obstará outras formas de controle, tal como o acompanhamento permanente dos benefícios concedidos por amostragem.

38. Em vista da necessidade de aperfeiçoamento dos fluxos de seleção de beneficiários de assistência estudantil, entendo pertinente a recomendação nesse sentido.

39. O **achado 9** indica que as ações de assistência estudantil não amparam a totalidade das situações de vulnerabilidade. Observou-se que os objetivos de “*minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior*” e de “*contribuir para a promoção da inclusão social pela educação*”, previstos, respectivamente, nos incisos II e IV do art. 2º do Decreto 7.234/2010, assim como na Lei 14.194/2024, não estão sendo plenamente atingidos.

40. Muito embora o público-alvo prioritário do programa seja formado por estudantes egressos da rede pública de educação básica e/ou com baixa renda familiar, é permitido às instituições de ensino fixar requisitos diversos, de forma a alcançar alunos submetidos a outras formas de vulnerabilidade social e a contribuir para a efetividade das ações. Nesse contexto, o relatório de auditoria remete a disposições contidas, entre outras normas, no Plano Nacional da Educação (Lei 13.005/2014) e nos Estatutos da Juventude (Lei 12.852/2013), da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015) e da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010).

41. A linha defendida pela equipe de fiscalização está em consonância com as disposições do art. 6º Lei 14.914/2014, que estabelece hipóteses adicionais, não previstas expressamente no referido decreto, para a percepção prioritária dos benefícios do programa de assistência estudantil:

“Art. 6º O PAE será destinado prioritariamente aos estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais de graduação das instituições federais de ensino superior e em cursos presenciais de graduação e cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, e o estudante beneficiário deverá atender ao menos um dos seguintes requisitos, sem prejuízo de outros suplementares estabelecidos pela instituição em que estiver matriculado:

[...]

V - ser estudante com deficiência a qual requeira acompanhamento pedagógico necessário à sua permanência na educação superior, independentemente de sua origem escolar ou renda;

VI - ser estudante oriundo de entidade ou de abrigo de acolhimento institucional não adotado em idade de saída;

VII - (VETADO);

VIII - ser estudante quilombola, indígena ou de comunidades tradicionais;

IX - ser estudante estrangeiro em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou refugiado.”

42. Portanto, a utilização de outros marcadores de vulnerabilidade socioeconômica, que não os de renda familiar e de origem em escola pública, é medida congruente com as finalidades do PAE, razão pela qual entendo acertado o encaminhamento proposto pela equipe de fiscalização.

43. O **achado 10** dá conta de falhas na divulgação dos auxílios de assistência estudantil aos potenciais ingressantes no ensino superior; a falta de conhecimento sobre os tipos de benefícios e respectivos valores dificulta ao futuro aluno identificar a instituição que poderia oferecer o apoio mais adequado às suas necessidades.

44. Entrevistas realizadas com estudantes evidenciaram que, antes do ingresso na instituição, os auxílios são desconhecidos pela maioria dos candidatos, desinformação que contribui para reduzir o interesse por instituições federais de ensino e para aumentar a quantidade de vagas não preenchidas.

Esse quadro denota a importância do aperfeiçoamento das formas de divulgação dos auxílios de assistência estudantil e de seus valores ilustrativos, tal como proposto no relatório de auditoria.

45. O **achado 11** relata deficiências na regulamentação interna do PAE. Apesar de o Decreto 7.234/2010 conferir às instituições de ensino competência para estabelecerem suas próprias regras, atribuição ratificada na Lei 14.914/2024, verificou-se que 86% das universidades federais ainda não dispõem de normativos satisfatórios, alguns deles omissos até mesmo em pontos sensíveis:

“314. [...] Dentre as 64 que informaram ter normatizado a política, sete não abrangeram em suas normas o objetivo de minimizar os efeitos das desigualdades regionais na permanência e conclusão da educação superior; 14 não regulamentaram mecanismos de avaliação; 15 não institucionalizaram mecanismos de participação discente; 43 não regulamentaram todas as áreas do art. 3º, §1º, do Decreto 7.234/2010; e 44 não regulamentaram a articulação com áreas estratégicas de ensino (40), pesquisa (17) e extensão (19). Ademais, 12 afirmaram não ter havido participação do corpo discente na regulamentação interna da universidade e 3 não contemplaram o tema da assistência estudantil no Plano de Desenvolvimento Institucional vigente.

[...]

316. Já no que concerne ao art. 3º, §1º, do Decreto 7.234/2010 (áreas em que deverão ser desenvolvidas as ações do [PAE]), as principais áreas de assistência estudantil que não foram regulamentadas pelas IFES são: altas habilidades e superdotação (26 universidades não regulamentaram), transtornos globais do desenvolvimento (20), cultura (18) e transporte (16). [...]”

46. A regulamentação inadequada gera, entre outros possíveis efeitos negativos, insegurança jurídica para gestores e beneficiários, dificuldades no planejamento e na execução das ações, além de deficiências no monitoramento e na avaliação do programa; por conseguinte, entendo conveniente a ciência sugerida no relatório de auditoria.

47. O **achado 12** aponta baixa efetividade dos mecanismos de participação discente na condução do PAE, prerrogativa, inclusive, reforçada no § 2º do art. 5º da nova lei:

“Art. 5º [...]

§ 2º O PAE deverá garantir a participação dos estudantes, por meio de suas entidades representativas, na formulação, na execução, no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação de suas ações, inclusive na fase prévia de seleção dos contemplados, para garantir a expectativa do direito à obtenção dos benefícios do programa.”

48. Apesar de 75% das Ifes afirmarem haver participação discente na regulamentação interna do programa, a maioria das instâncias implementadas tem apenas função consultiva ou atribuições pontuais. Portanto, há pertinência na recomendação sugerida, que tem o propósito de impulsionar a regulamentação e a implementação de instâncias específicas de assuntos de assistência estudantil com efetiva participação discente.

49. Por último, o **achado 13**, que concerne à insuficiência na divulgação de informações sobre a execução do programa e de seus resultados. Identificou-se que 42% das universidades não publicam relatório de avaliação na internet, que 62% não divulgam as folhas de pagamento dos beneficiários de bolsas e auxílios do programa, que 29% não apresentam informações na forma de dados abertos e que 30% não possuem painel de informações.

50. Uma vez que a gestão de recursos públicos deve ser transparente, tem-se por indispensável a publicação dos dados relativos aos benefícios do PAE, bem como dos relatórios de avaliação, razão pela qual manifesto anuência à recomendação nessa direção.

51. Por fim, entendo pertinente a continuidade do exame sobre o tema, ainda mais com o advento da Política Nacional de Assistência Estudantil, que envolve, além do PAE, outros programas e ações que se interligam e se complementam. Diante desse cenário, com as devidas vênias à titular da AudEducação, alinho-me à proposta formulada pela equipe de auditoria e autorizo a autuação de

processo do tipo Acompanhamento, instrumento de fiscalização que melhor se amolda à realização desse trabalho.

52. Ressalto que a presente auditoria, ao promover uma análise abrangente sobre o programa de assistência estudantil, identificou achados relevantes e apontou encaminhamentos, os quais, certamente, contribuirão para o aprimoramento não apenas do PAE, mas também da Política Nacional de Assistência Estudantil.

Destacando, uma vez mais, a qualidade e a relevância do trabalho realizado pela equipe de fiscalização, à qual dirijo merecidos cumprimentos, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator



RELATÓRIO DE AUDITORIA NO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES)

TC 017.513/2023-5

Ministro Relator: Jhonatan de Jesus.

Modalidade: Auditoria operacional.

Ato originário: Despacho de 13/6/2023 do Ministro-Relator (peça 4 do TC 014.910/2023-3), no qual consta que a proposta está alinhada com o Plano Estratégico do TCU, nos termos do §1º, do art. 17, da Resolução-TCU 308/2019, vinculada ao objetivo estratégico “6-Contribuir para o atingimento dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação (PNE)” e à diretriz “Qualidade do Gasto – Contribuir para Efetividade das Políticas Públicas”.

Objetivo: avaliar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), de modo a contribuir com o atingimento de suas finalidades (democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e na conclusão da educação superior, reduzir as taxas de retenção e evasão e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação).

Atos de designação: Portaria de Fiscalização-AudEducação 280/2023, alterada pela Portaria 386/2023 (Planejamento), e Portaria 415/2023, alterada pela Portaria 7/2024 (Execução e Relatório).

Período abrangido pela auditoria: exercício de 2022 e 2023, até 3/11/2023.

Período de realização da auditoria: 19/6 a 11/8/2023 (fase de planejamento); 14/8 a 31/1/2024 (fase de execução e relatório).

Unidade fiscalizada: Ministério da Educação (MEC) e Universidades federais.

Volume de recursos relacionados ao objeto: Ação orçamentária 4002: R\$ 983.967.057,06 (despesas empenhadas no exercício de 2022, fonte Tesouro Gerencial).

Composição da equipe:

Auditor	Matrícula	Lotação	Período
André Kirchheim (coordenador)	3507-6	AudEducação	19/6 a 11/8, 14/8 a 19/9, 9/10 a 3/11, 6/11 a 15/12/2023 e 17/1 a 31/1/2024
Jorge José Martins Júnior	3062-7	AudEducação	19/6 a 11/8, 14/8 a 3/11, 6/11 a 15/12/2023 e 17/1 a 31/1/2024
Larissa Nunes Mota	12219-0	AudEducação	19/6 a 11/8, 14/8 a 28/9, 9/10 a 3/11, 6/11 a 15/12/2023 e 17/1 a 31/1/2024
Leandro Santos de Brum (supervisor)	3582-3	AudEducação	-

EM RESUMO:**Para que a fiscalização foi realizada?**

A fiscalização teve como principal objetivo avaliar a implementação do PNAES, regulamentado por meio do Decreto 7.234/2010, nas 69 universidades federais, além de verificar o acompanhamento e a avaliação do programa por parte das universidades e do Ministério da Educação, bem como examinar o processo de alocação e distribuição do orçamento específico.

AUDITORIA OPERACIONAL**PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL (PNAES) O que o TCU encontrou?**

Os recursos destinados à execução das ações de assistência estudantil sofreram redução significativa, dificultando o atingimento do objetivo de democratização do acesso e desconsiderando a tendência de incremento do número de discentes vulneráveis, os quais necessitam de apoio para permanência, que é garantia constitucional e legal. Além disso, os critérios para a distribuição desse montante entre as universidades não são adequados. Uma das ações mais relevantes do PNAES, a alimentação, geralmente garantida por meio de restaurantes universitários, absorve grande parte dos recursos e é garantida, em regra, também para usuários não abrangidos no perfil socioeconômico do público-alvo prioritário estabelecido no Decreto do PNAES, basicamente associado à origem em escola pública ou a renda familiar per capita de até um e meio salário-mínimo. Tal situação pode ser descrita como subsídio e integra a política de cada universidade, com reconhecida relevância para o conjunto de usuários e sua permanência, mas deve ser demonstrada de forma transparente. No âmbito da estrutura das universidades, foi constatado ainda déficit de pessoal, em especial nas áreas específicas necessárias à execução das ações, nas Pró-Reitorias de assistência estudantil ou estruturas equivalentes. Além disso, a regulamentação interna das políticas de assistência estudantil é insuficiente, havendo necessidade de melhor normatizar a integralidade das disposições necessárias à efetiva operacionalização das ações. Um dos itens cuja regulamentação deve ser aprimorada é a participação discente nas tomadas de decisão das ações de assistência estudantil, de forma a garantir o atendimento de um dos itens do Decreto e de outras normas atinentes ao direito à participação cidadã. No que tange aos processos de trabalho das IFES, identificaram-se gargalos nos fluxos de seleção e análise dos critérios para concessão dos benefícios, o que dificulta o acesso dos candidatos, bem como a ausência de informações mais precisas, em especial socioeconômicas, sobre o público-alvo potencial ingressante nos cursos superiores de graduação, restringindo ações de acompanhamento, monitoramento e avaliação. A avaliação, tanto local como nacional, por parte do MEC, é incipiente e necessita de definição de um conjunto de dados padronizados para a sua sistematização. Por parte do MEC, ainda, há deficiências no processo de coleta de informações para o acompanhamento da política. Constataram-se também deficiências na execução de ações das universidades, ao não contemplarem a totalidade de situações de vulnerabilidade e ao realizarem de forma insuficiente ações de transparência e divulgação de informações sobre a execução e sobre os resultados do PNAES. Por fim, identificou-se a insuficiência de divulgações prévias aos potenciais interessados no ingresso ao ensino superior sobre a possibilidade de obter benefícios da assistência estudantil.

Quais as propostas de encaminhamento?

As propostas de encaminhamento foram direcionadas ao Ministério da Educação, para subsidiar a revisão dos valores dos recursos orçamentários do PNAES e dos parâmetros para distribuição orçamentária às universidades e para melhoria da atuação no acompanhamento e na avaliação da política de assistência estudantil; e para as 69 universidades federais, visando a melhorias da regulamentação interna, dos processos de seleção de beneficiários, da análise dos requisitos e execução das ações, dos mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação, da coleta de dados sobre o público-alvo potencial e da divulgação das ações de assistência estudantil para os interessados no ingresso em cursos superiores de graduação.

Quais os benefícios esperados?

Espera-se um maior alcance dos objetivos do PNAES no que tange à ampliação e aprimoramento da assistência estudantil, à melhoria das taxas de evasão, retenção e sucesso acadêmico, à medida que houver maior garantia quanto à permanência e à conclusão dos cursos, à redução dos efeitos das desigualdades sociais e regionais e à maior efetividade da inclusão social.

Quais os próximos passos?

A unidade técnica manterá o exame do tema e monitorará as providências dos órgãos em ação de controle externo de tipo Acompanhamento.

Sumário

Introdução	4
Visão Geral	6
Achado 1: Redução significativa do montante global de recursos no Orçamento Geral da União	11
Achado 2: Critérios inadequados para distribuição de recursos entre as universidades (Matriz PNAES).....	21
Achado 3: Alocação expressiva de recursos PNAES para subsídio de alimentação a usuários do RU não compreendidos no público-alvo prioritário do PNAES	27
Achado 4: Insuficiência de pessoal nas equipes de assistência estudantil das universidades	30
Achado 5: Deficiências na identificação dos ingressantes vulneráveis socioeconomicamente e consequente dimensionamento inadequado da demanda não atendida.....	32
Achado 6: Deficiências na sistemática do MEC para coleta de dados sobre a execução da assistência estudantil e sobre seu público-alvo.....	35
Achado 7: Falta de avaliação sobre os resultados locais e nacional do PNAES	37
Achado 8: Deficiências nos fluxos de seleção que dificultam o acesso dos interessados.....	41
Achado 9: Deficiências na execução das ações de assistência estudantil, que não abrangem a totalidade das situações de vulnerabilidade e não contemplam de forma satisfatória ações de inclusão e equidade	43
Achado 10: Ausência de divulgação prévia dos auxílios de assistência estudantil aos potenciais ingressantes no ensino superior	47
Achado 11: Deficiências na regulamentação interna do PNAES.....	50
Achado 12: Baixa efetividade dos mecanismos de participação discente.....	53
Achado 13: Insuficiência da divulgação de dados e informações sobre a execução do PNAES e falta de transparência sobre os resultados do programa	56
Conclusão	59
Proposta de Encaminhamento	62
Apêndice A – Análise dos comentários do Gestor.....	65

Introdução

1. A “Equidade no acesso à educação” é um dos temas abordados na [Lista de Alto Risco \(LAR\) da Administração Pública Federal](#), instrumento de planejamento de fiscalizações do Tribunal de Contas da União, aprovada pelo Plenário em sessão de 13/4/2022.

2. Na LAR consta o seguinte enunciado: “quanto à assistência estudantil, houve significativas alterações no marco legal, com a edição do Decreto 7.234/2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)” e “as ações de assistência estudantil não possuem indicadores sistêmicos de gestão e desempenho que permitam o acompanhamento dos principais objetivos do PNAES”.

3. Assim, a presente auditoria, que tem como objeto o PNAES no âmbito das 69 universidades federais, foi incluída no planejamento operacional da unidade técnica. Salienta-se que a execução do PNAES pelas Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica (ação orçamentária 2994) não está no escopo de análise desta auditoria.

4. Assinalam-se alguns trabalhos anteriores já realizados em relação ao tema.

5. Em primeiro lugar, o Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil da CGU, produzido em 2017 (peça 40), no qual foram identificadas fragilidades no programa. Além da já referida ausência de mecanismos sistemáticos de avaliação, outras conclusões foram apontadas no mencionado relatório: i) ausência de normatização no âmbito das IFES; ii) não incorporação das demandas do corpo discente nas decisões quanto às áreas de emprego dos recursos; iii) fragilidades em seleções dos beneficiários; iv) ausência de controles.

6. No âmbito do TCU, destacam-se os trabalhos listados a seguir.

7. A auditoria operacional objeto do TC 004.907/2022-1, que resultou no [Acórdão 2376/2022-Plenário](#), Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, buscou avaliar a implementação da política de cotas nas IFES, visando a apresentar contribuições para a revisão da [Lei 12.711/2012](#).

8. No que tange à assistência estudantil, a equipe de auditoria constatou que o MEC não possui dados sobre a quantidade de alunos que ingressaram pelo programa de cotas e que foram atendidos pelo PNAES ou pelo Programa de Bolsa Permanência, assim como não possui dados sobre abandono de cursos de alunos cotistas. Não são divulgados dados e estudos consolidados que visem avaliar o impacto das ações dos programas de assistência (PNAES e Bolsa Permanência) nas taxas de retenção e evasão/desistência dos discentes (73,5% das IFES declararam não dispor de indicadores de desempenho de cotistas atendidos por políticas de assistência estudantil). Nesse sentido, foi proferida a seguinte recomendação ao Ministério da Educação:

9.2.2. realize estudos sobre o impacto do Programa Nacional de Assistência Estudantil e o Programa de Bolsa Permanência no atingimento dos objetivos da Lei de Cotas, para avaliar a necessidade e o efeito da assistência estudantil na taxa de retenção e evasão/desistência dos estudantes cotistas e não cotistas.

9. Atualmente, o Acórdão 2376/2022-Plenário vem sendo monitorado no âmbito do processo originário.

10. Na Auditoria sobre os indicadores de gestão e desempenho das IFES (TC 026.147/2020-3, [Acórdão 461/2022-Plenário](#)), a equipe de auditoria relatou a ausência de indicadores que viabilizem a avaliação do impacto do PNAES:

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.

11. No intuito de ampliar o conhecimento sobre o objeto e subsidiar a proposta de fiscalização, autouou-se o processo administrativo de produção de conhecimento (PCON) TC 000.836/2023-0. Nesse processo, foram sugeridas ações de controle em relação aos seguintes riscos/problemas: i) IFES que não implementaram adequadamente a política de assistência estudantil; ii) ausência de avaliação sistemática e nacional da execução do PNAES; iii) redução do orçamento específico do PNAES nos últimos anos, ao passo que o público-alvo vem aumentando.

12. A auditoria foi autorizada pelo Ministro Jhonatan de Jesus, em despacho no processo administrativo TC 014.910/2023-3, no qual se assinalou estarem sendo atendidos os requisitos de relevância, risco, materialidade e oportunidade.

13. O problema de auditoria foi assim definido:

No âmbito da expansão, interiorização e reestruturação do ensino superior, que ocorreu a partir de 2010 principalmente por meio dos programas REUNI e SISU e das políticas afirmativas no ensino superior (Lei 12.711/2012 - Lei de Cotas), houve maior democratização do acesso discente aos cursos de graduação das Universidades federais, o que torna crescente a demanda quanto à ampliação, consolidação e aprimoramento do PNAES, cujas diretrizes e orientações gerais estão expressas no Decreto 7.234/2010, cabendo às IFES estabelecer regulamentação específica, no âmbito de sua autonomia. Além disso, têm sido identificadas deficiências no acompanhamento do programa e na avaliação sistêmica dos resultados, em especial quanto à ausência de indicadores, dificultando a tomada de decisão e eventuais aperfeiçoamentos da política pública.

14. Diante dos estudos realizados pela equipe em relação ao tema, foram concebidas quatro questões de auditoria, a saber:

1) Em que medida as normas relacionadas à política de assistência estudantil editadas pelas IFES dispõem sobre os requisitos e diretrizes dispostos no Decreto 7.234/2010?

2) Em que medida discentes em situação de vulnerabilidade e demais categorias estão sendo atendidos pelo PNAES, de forma a maximizar o atingimento dos objetivos do PNAES?

3) De que maneira os recursos financeiros são alocados ao PNAES e distribuídos entre as 69 IFES de forma a garantir a equidade e a diminuição de desigualdades sociais e regionais?

4) Em que medida está sendo acompanhada e avaliada a execução das ações de assistência estudantil do PNAES, com a devida transparência?

15. A metodologia utilizada contemplou, em síntese: i) questionários (Excel) enviados às universidades, com questões fechadas e abertas, permitindo análises quantitativas e qualitativas por meio de estatística descritiva e análise de conteúdo; ii) análise sumária das páginas na *internet* das áreas de assistência estudantil das universidades federais; iii) entrevistas exploratórias durante a fase de planejamento com o Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), gestores do MEC e Universidades (UFMA, UFCA, UFMG, UNIFAP, UFES, UFLA, UFRGS, UFCSPA); iv) estudos de casos *in loco* (UFPA, UFOP, UFRN, UFC, UFMS e UFFS); v) entrevistas de discentes nas 6 universidades visitadas (42 alunos entrevistados); vi) utilização de dados do Tesouro Gerencial, do Censo da Educação Superior (CENSUP) e das planilhas em Excel enviadas pelas IFES anualmente ao MEC.

16. O instrumento de pesquisa realizada junto às IFES (questionário Excel) foi juntado ao processo como peça 53.

17. O relatório está organizado, além da presente introdução, em: Visão Geral do Objeto, Achados de Auditoria (13 títulos), Conclusão e Proposta de Encaminhamento. No “apêndice A” consta a análise aos comentários do gestor. À peça 64 foi juntada a Matriz de Achados. O relatório dos estudos de caso foi juntado como peça 57.

18. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal.

Visão Geral

19. Pode-se considerar que a política de assistência estudantil do ensino superior, em sentido amplo, abrange o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e outras ações, tais como o Programa Bolsa Permanência (PBP), o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES) e o Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir).

20. Nesse contexto, importa consignar que o conceito de assistência estudantil (AE) como política é mais amplo do que o PNAES. O Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assistência Estudantil (FONAPRACE), instância no âmbito da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) estabeleceu a seguinte definição de “assistência estudantil”:

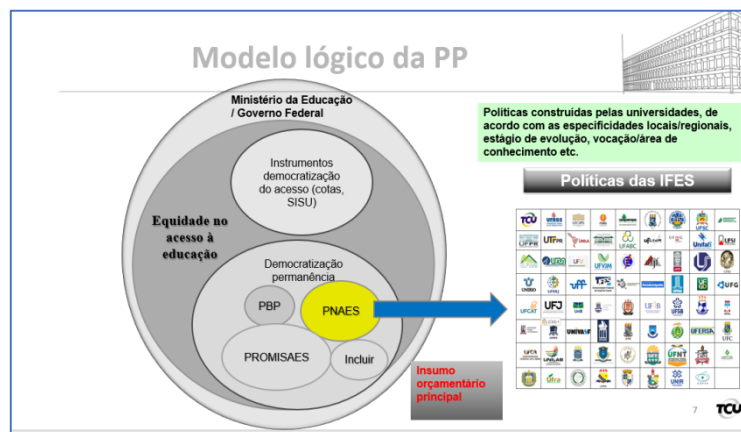
um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para garantir o acesso, a permanência e a conclusão de cursos de graduação dos estudantes das IFES, na perspectiva da inclusão social, formação ampliada, produção do conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida (peça 41, p. 32)

21. Assim, a política de AE é implementada de forma fragmentada e constitui matéria relacionada tanto aos órgãos superiores responsáveis pelas políticas de educação, em especial o Ministério da Educação, como pelas próprias IFES, no âmbito de sua regulamentação interna.

22. As desigualdades no acesso e na permanência no ensino superior constituem problemas públicos inseridos na agenda governamental. Um problema público, para assim ser considerado, deve ser diagnosticado e delimitado, ser reconhecido pela sociedade e passível de tratamento ([Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, 2020](#)).

23. A política de assistência estudantil, com o foco limitado aos cursos de graduação presencial das IFES, surge no contexto do tratamento desse problema público e tem por objetivo prover a proteção social para que os alunos em condições desiguais tenham acesso às vagas dos cursos superiores e posteriormente mantenham o vínculo (permanência) e concluam seus cursos de forma satisfatória. O modelo da política pública de AE pode ser apresentado como segue.

Diagrama 1 – Modelo Lógico da Política de Assistência Estudantil



Fonte: produção própria

24. Assim, a política para acesso e permanência de estudantes no ensino superior é tratada em diversos instrumentos, a exemplo da Lei 12.711/2012 (Lei das Cotas), recentemente ampliada pela Lei 14.723/2023, passando por decretos e normas internas, até ações centralizadas geridas pelo Ministério da Educação, como o Programa Bolsa Permanência (PBP), regido pela Portaria MEC 389/2013.
25. No âmbito do PNAES, regulamentado no [Decreto 7.234/2010](#), os seguintes objetivos estão estabelecidos (art. 2º):
- I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
 - II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
 - III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e
 - IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.
26. O programa também abarca o tema do desempenho acadêmico, expresso no art. 4º, parágrafo único, primeira parte, do Decreto 7.234/2010: “as ações de assistência estudantil devem considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico.”
27. Importa sintetizar o marco regulatório da AE em uma visão histórica.
28. A consolidação da educação como um direito fundamental, conforme afirma a [Declaração Universal dos Direitos Humanos](#), em seu artigo 26, está consignada no artigo 205 da [Constituição Federal de 1988](#) ao lado de outros direitos sociais/deveres do Estado, bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) ([Lei 9.394/1996](#)), artigo 2º.
29. Além disso, há menções à educação como direito no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, internalizado por meio do [Decreto 591/1992](#), no Estatuto da Criança e do Adolescente ([Lei 8.069/1990](#)), dentre outros normativos.
30. Assim, a educação, em sendo direito social reconhecido, demanda manifestação concreta do dever do Estado, corolário desse direito. Surgem, assim, a garantia do acesso e da permanência nas instituições educacionais, bem como diretrizes na formulação da política de assistência estudantil.
31. Nesse sentido, um dos princípios definidos para o ensino na LDB é a “igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola” (art. 3º, inciso I).
32. O tema das políticas de promoção e de apoio aos estudantes, visando à sua permanência nas universidades, vem sendo discutido na comunidade acadêmica. Foram editados diversos documentos em encontros de Pró-Reitores com o propósito de fomentar a criação de políticas institucionais pelo governo federal.
33. Em 1987, foi instalado o Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE) como instância de representação dos gestores e de discussão e elaboração de propostas de políticas ao Ministério da Educação (peça 41, p. 9).
34. Nesse contexto, foi publicada a [Portaria Normativa 39/2007](#) do Ministério da Educação, instituindo o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), um marco para o FONAPRACE e para a comunidade acadêmica (peça 41, p. 16). Posteriormente, foi editado o [Decreto 7.234/2010](#), dispondo sobre o PNAES.
35. Salienta-se que a assistência estudantil foi assegurada na [Constituição Federal de 1988](#). No artigo 206, inciso I, define-se como um dos três princípios para o ensino a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.

36. Com a expansão, interiorização e reestruturação do ensino superior, que ocorreu principalmente nas décadas iniciais do século XXI, acompanhadas da maior democratização do acesso, reforçou-se a necessidade de consolidação e ampliação da política de assistência estudantil.
37. O programa [REUNI](#), as políticas afirmativas no ensino superior (Lei 12.711/2012) e a implantação do [SISU](#) (Sistema de Seleção Unificada) trouxeram desafios crescentes para a assistência estudantil, incluindo a necessidade de financiamento para ampliação da cobertura.
38. Além disso, no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE, [Lei 13.005/2014](#)), a AE é concebida como estratégia de enfrentamento dos problemas de acesso e permanência na educação superior. A estratégia 12.5 dispõe sobre ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil (estratégias 11.12 e 12.1 do Plano), a qual está associada à meta “12-elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público”.
39. Os principais *stakeholders* envolvidos no PNAES são: i) discentes em situação de vulnerabilidade; ii) as Pró-Reitorias que tratam da assistência estudantil; iii) as equipes envolvidas na operacionalização das ações de AE, destacando-se os(as) assistentes sociais que realizam a análise do perfil socioeconômico e acompanham os discentes; iv) os níveis de gestão, na elaboração das diretrizes da política de assistência estudantil e das decisões sobre alocação de recursos; v) gestores do MEC, em especial a equipe da Coordenação-Geral de Relações Estudantis e Serviços Digitais da Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior (CGRED/DIPPES/SESU/MEC); vi) ANDIFES e FONAPRACE; vii) fóruns de assistência estudantil e instâncias de representação discente no âmbito das universidades.
40. Numa perspectiva larga, são diversas as situações que trazem dificuldades para a trajetória acadêmica. O conceito de vulnerabilidade é amplo, relacionando-se a condições decorrentes da pobreza, da privação (seja por ausência de renda ou acesso dificultado aos serviços públicos), fragilização de vínculos afetivos e relacionais ou questões de pertencimento social (discriminação étnica, de gênero, por deficiências, entre outros).
41. Dentre as condições de desigualdade que a AE procura enfrentar, concretizada nas disposições do PNAES, o foco maior é de natureza social, vinculado à renda e à origem escolar. O público-alvo do programa é composto pelos estudantes “regularmente matriculados em cursos de graduação **presencial**” (art. 3º), **prioritariamente oriundos da rede pública** de educação básica **ou com renda per capita média familiar de até 1,5 salários-mínimos** (art. 5º do Decreto 7.234/2010), sendo que as instituições deverão estabelecer critérios e metodologia de seleção dos alunos a serem beneficiados (art. 3º, § 2º).
42. Ademais, as universidades devem “agir preventivamente nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras” (art. 4º, § único).
43. O PNAES prevê ações de apoio em áreas específicas, relevantes para a permanência dos estudantes: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (art. 3º, § 1º).
44. Não há uma base centralizada de dados sobre a execução das ações de AE a cargo das universidades, seja em relação a quantitativos físicos, seja em relação a aspectos qualitativos. Cada IFES institui seus mecanismos de controle e de tratamento das informações sobre as modalidades de assistência estudantil oferecidas, de acordo com sua política própria.
45. Nessa seara, há necessidade de um sistema nacional de acompanhamento das ações do PNAES, cuja iniciativa de implementação deve ser liderada pelo Ministério da Educação, em

articulação com as IFES. Nesse sentido, destaca-se o projeto de desenvolvimento do SisPNAES, em andamento na CGRED/DIPPEs. O projeto teve início em 2021 e visa ao acompanhamento da execução do programa nas IFES. Na peça 42, constam especificações sobre o sistema e o mapeamento dos processos envolvidos. O tema será tratado em achado específico.

46. Quanto à dimensão financeira, os recursos do PNAES são alocados nos orçamentos das IFES utilizando-se a Ação Orçamentária 4002 – Assistência ao Estudante de Ensino Superior, inserida no Programa de Trabalho 5013 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.

47. Ressalta-se que a Ação Orçamentária 4002 está direcionada aos estudantes das Universidades Federais, ao passo que a assistência estudantil nas Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica é realizada por meio da Ação Orçamentária 2994, a qual não está no escopo de análise da presente auditoria.

48. Da análise das ações integrantes da Lei Orçamentária de 2023 ([Lei 14.535/2023](#)), a execução da ação 4002 ocorre por meio de “Execução direta pelas Instituições de Ensino, por meio de concessão de bolsas e auxílios, aquisição de materiais, bens e serviços; descentralização orçamentária por meio da formalização de Termo de Execução Descentralizada (TED) e transferência de recursos financeiros mediante a celebração de convênio ou instrumentos congêneres”.

49. A distribuição do montante orçamentário entre cada uma das universidades federais é feita a partir de uma matriz espelhada na matriz de distribuição dos recursos de custeio e capital das universidades (matriz OCC).

50. Analisando-se os recursos orçamentários do programa desde 2012, constata-se, em um primeiro momento, um crescimento do montante de despesas empenhadas, em valores atualizados, para todas as IFES, e uma queda a partir do ano de 2017 (com pequeno aumento em 2019). Salienta-se que 2017 foi o primeiro ano de vigor da Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, conhecido como Teto de Gastos, que veda o aumento de despesas primárias além do montante do ano anterior mais a variação da inflação, por um período de 20 anos. A tabela a seguir demonstra essa situação.

Quadro 1 – Valores empenhados pelas IFES na Ação Orçamentária 4002 (valores atualizados pelo IPCA)

Ano	Valor nominal (R\$)	Índice (IPCA)	Valor atualizado (R\$)
2012	494.582.787,79	1,797445192	888.985.453,87
2013	627.094.322,50	1,697143982	1.064.269.355,86
2014	695.800.345,51	1,594910236	1.109.739.093,48
2015	827.132.393,35	1,441140541	1.192.014.024,52
2016	951.874.876,91	1,355857127	1.290.606.336,17
2017	953.696.763,55	1,317005466	1.256.023.850,56
2018	956.886.045,75	1,269402859	1.214.673.882,07
2019	1.053.038.221,86	1,216952218	1.281.497.199,99
2020	1.010.985.617,67	1,16432474	1.177.115.566,44
2021	841.805.000,17	1,0579	890.545.509,68
2022	983.967.057,06	1	983.967.057,06

Fonte: Tesouro Gerencial, extraído em 19/1/2023

Filtros: Ação de Governo 4002, Item de informação: Despesas empenhadas

Atualização pelos índices de IPCA, meses de dezembro (até dezembro/2022)

51. A maior parte dos recursos do PNAES tem sido destinada ao pagamento de bolsas, seguido por despesas com alimentação, conforme se depreende do quadro a seguir, que demonstra os gastos por subelemento de despesa:

Quadro 2 – Recursos do PNAES por subelemento de despesa - 2022

Subelemento de Despesa	Despesa Executada
33901801 - BOLSAS DE ESTUDO NO PAÍS	R\$ 616.639.369,14
33903941 - FORNECIMENTO DE ALIMENTACAO	R\$ 198.657.097,79
33903007 - GENEROS DE ALIMENTACAO	R\$ 52.015.608,13
33503901 - INST.DE CARATER ASSIST.CULT.E EDUCACIONAL	R\$ 36.626.937,02
33903916 - MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	R\$ 11.431.698,42
33903701 - APOIO ADMINISTRATIVO, TECNICO E OPERACIONAL	R\$ 10.467.655,47
33903705 - SERVICOS DE COPA E COZINHA	R\$ 10.164.432,03
33903943 - SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA	R\$ 4.893.785,50
33903965 - SERVICOS DE APOIO AO ENSINO	R\$ 2.880.490,72
33901804 - AUXILIOS PARA DESENV. DE ESTUDOS E PESQUISAS	R\$ 2.496.031,63
33903703 - VIGILANCIA OSTENSIVA	R\$ 2.196.370,57
44905242 - MOBILIARIO EM GERAL	R\$ 2.041.516,09
33903702 - LIMPEZA E CONSERVACAO	R\$ 1.768.963,87
33903980 - HOSPEDAGENS	R\$ 1.737.731,04
33903946 - SERVICOS DOMESTICOS	R\$ 1.540.678,53
33903004 - GAS E OUTROS MATERIAIS ENGARRAFADOS	R\$ 1.488.303,54
33903024 - MATERIAL P/ MANUT.DE BENS IMOVEIS/INSTALACOES	R\$ 1.458.423,42
33903910 - LOCACAO DE IMOVEIS	R\$ 1.446.207,96
33903303 - LOCACAO DE MEIOS DE TRANSPORTE	R\$ 1.378.542,28
33903979 - SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL	R\$ 1.263.596,40
33903944 - SERVICOS DE ÁGUA E ESGOTO	R\$ 1.228.161,43
33903925 - TAXA DE ADMINISTRACAO	R\$ 1.213.574,53
33903917 - MANUT. E CONSERV. DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	R\$ 1.180.368,41
44905212 - APARELHOS E UTENSILIOS DOMESTICOS	R\$ 1.166.449,47
44905241 - EQUIPAMENTOS DE TIC - COMPUTADORES	R\$ 1.102.768,56
33903022 - MATERIAL DE LIMPEZA E PROD. DE HIGIENIZACAO	R\$ 1.089.070,87
44903916 - MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	R\$ 1.000.000,00
Demais subelementos de despesa	R\$ 13.393.224,54

Fonte: SIGA Brasil, despesa executada para a Ação 4002, ano de 2022

52. Em 2022, foram atendidos, entre beneficiários diretos e indiretos, 413.455 estudantes, de acordo com informações das IFES nos questionários enviados ao TCU. Foram 183.458 beneficiários diretos (que receberam valores em pecúnia).

53. Nos achados 1 e 2 serão abordados de forma mais detalhada os aspectos relacionados à execução orçamentária do PNAES.

54. Por último, impende tecer considerações sobre a caracterização do PNAES como um programa, regulamentado por meio de Decreto presidencial. Diversos documentos e artigos científicos têm alertado sobre o risco associado a esse instrumento normativo, que é a possibilidade de revogação por mero ato do executivo federal, o que resultaria em descontinuidade das ações. Assim, a política de assistência estudantil deveria ser regulamentada por meio de lei, transformando-se em política de Estado de caráter permanente, com a consequente garantia de segurança jurídica e consolidação da assistência como meio eficiente de promover a equidade, de inibir a evasão e, assim, otimizar o uso dos recursos públicos, além da própria garantia do direito social à educação.

55. Essa demanda é uma das propostas legislativas consignadas no Relatório Final elaborado em 2018 pelo GT-IES – Grupo de Trabalho destinado a avaliar desafios e a propor agenda para as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, instituído no âmbito da Câmara dos Deputados. A proposta do item 1 (peça 43, p. 7) é: “Transformar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) em lei, para garantir a segurança jurídica dessa política (Poder Legislativo)”.

56. Importa mencionar que a Câmara dos Deputados, em Sessão Deliberativa Extraordinária de 31/10/2023, aprovou o Substitutivo ao Projeto de Lei 1.434/2011 (peça 44), que cria a Política Nacional de Assistência Estudantil destinada a garantir as condições de permanência dos estudantes em cursos de educação superior e de educação profissional científica e tecnológica pública federal. Entre as disposições do projeto aprovado (atualmente em tramitação no Senado Federal – [Projeto de Lei 5.395/2023](#)), há a criação do Programa de Assistência Estudantil (PAE) para conceder benefício direto ao estudante por meio de ações em áreas como moradia, alimentação, transporte e atenção à saúde, com critérios que incluem a renda per capita de até 1 salário-mínimo (SM).

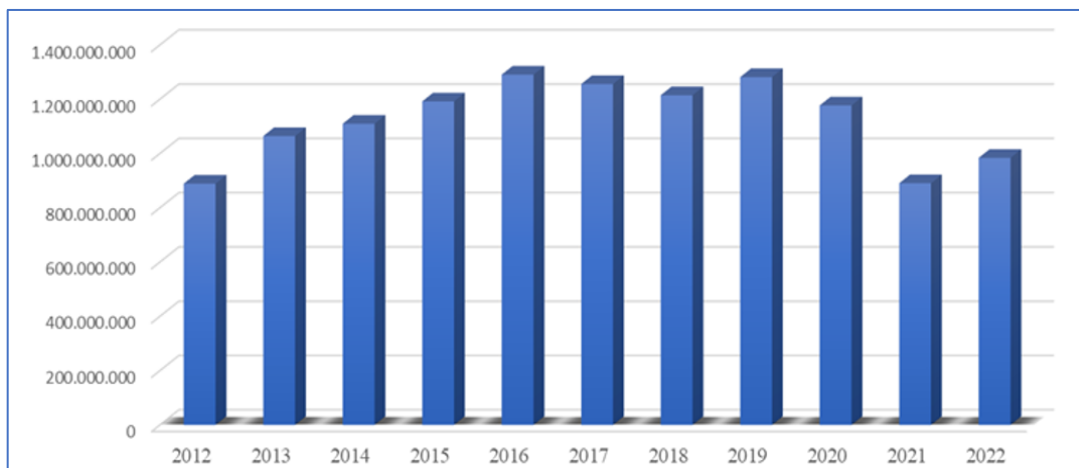
57. Destacam-se ainda os seguintes dispositivos previstos no Substitutivo: i) instituição do Benefício Permanência para alunos cuja família esteja cadastrada no CadÚnico; ii) as instituições deverão receber recursos no mínimo proporcionais ao número de estudantes cotistas; iii) definição de sete critérios, com prioridade para quilombolas, indígenas e de outras comunidades tradicionais e para estudantes estrangeiros em condição de vulnerabilidade socioeconômica, especialmente refugiados; iv) instituição do Bolsa Permanência (PBP), com valores não inferiores aos das bolsas de iniciação científica, para alunos regularmente matriculado em curso presencial de graduação com carga horária média igual ou superior a cinco horas diárias, ou em curso presencial de educação profissional técnica de nível médio, e com renda per capita não superior a 1 SM; v) cria o Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases), com ações articuladas com as políticas do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), podendo as universidades criar restaurantes universitários populares para atendimento à população vulnerável; vi) estabelece ainda outros programas: Moradia Estudantil (PEM), Incluir de Acessibilidade (Incluir), de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate), Permanência Parental na Educação (Propepe), de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB), de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS) e Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaeas).

Achado 1: Redução significativa do montante global de recursos no Orçamento Geral da União

58. Na fiscalização, a partir da análise de informações sobre a execução financeira e orçamentária do PNAES, constatou-se ter havido decréscimo do valor global atualizado da Ação Orçamentária 4002 nos últimos anos, especificamente a partir de 2016.

59. O gráfico 1, que demonstra a evolução das despesas empenhadas atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), desde o ano de 2012, evidencia essa situação. Os valores exatos constam do Quadro 1, na seção Visão Geral do Objeto.

Gráfico 1 – Evolução das despesas empenhadas do PNAES



Fonte: Tesouro Gerencial, Extraído em 19/1/2023

Filtros: Ação de Governo 4002, Item de informação: despesas empenhadas

60. O valor empenhado em 2016, atualizado pelo IPCA até dezembro/2022, foi de R\$ 1,29 bilhão, ao passo que o valor de 2022 foi de R\$ 983 milhões, representando um decréscimo de 23,76%.

61. Analisando sob a perspectiva dos recursos colocados à disposição das IFES (dotações orçamentárias), o percentual de redução é semelhante. No quadro a seguir, demonstra-se a evolução dos recursos da Ação Orçamentária 4002, em valores atualizados.

Quadro 3 – Demonstrativo das dotações orçamentárias do PNAES (Ação 4002)

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Atualizado (jan/2023)	Atualizado (jan/2024)
2016	1.013.737.000,00	999.694.062,00	993.554.625,00	1.421.126.167,55	1.482.957.516,94
2022	1.072.349.505,00	1.074.898.505,00	985.750.341,00		
2023	1.070.135.557,00	1.035.393.853,00	1.088.081.084,00	1.088.081.084,00	1.135.422.075,40
2024	1.271.385.351,00	1.235.449.694,00			

Fonte: SIOP, Ação Orçamentária 4002, valores extraídos em 13/11/2023

Obs: para a atualização até jan/2024, foram estimados percentuais para o IPCA para os meses de novembro e dezembro de 2023 e janeiro/2024 mediante a projeção da média do IPCA entre os meses de jan/2023 e out/2023

62. O valor da dotação atual de 2016 (após as inclusões e exclusões orçamentárias ocorridas durante o ano) foi de R\$ 993 milhões, correspondendo a R\$ 1,42 bilhão atualizado mediante a aplicação do IPCA até janeiro/2023. Comparando-a com a dotação atual de 2023 (R\$ 1,08 bilhão), observa-se que houve uma redução de 23,44%. Nesse caso, utilizou-se como base para a correção dos valores o mês de janeiro, parâmetro mais apropriado visto que o orçamento é alocado no início de cada ano.

63. Impende considerar que a implementação do programa de reserva de vagas (Lei 12.711/2012) ocorreu de forma gradativa desde 2013 e, à época da implantação da lei, houve sinalização do MEC em aumentar o valor do PNAES (peça 55).

64. Nesse ano inicial (2013) da reserva de vagas, a obrigatoriedade imposta foi de garantir ao menos 12,5% das vagas sob o regime de cotas, percentual que deveria aumentar até o limite de 50% após quatro anos. Portanto, em 2016, todas as universidades passaram a dispor de pelo menos 50% das vagas para os cotistas, podendo ampliar o percentual por meio de programas próprios de reservas de vagas.

65. Considerando a informação de que o orçamento proposto para 2024 já teria contemplado um reajuste (informação dada pela equipe da SESU em entrevista no dia 18/8/2023), a equipe também procedeu ao comparativo tomando esse valor como referência. A [Lei 14.822/2024](#), relativa à LOA 2024, foi publicada no DOU de 23/1/2024. O valor aprovado no Congresso Nacional foi de R\$ 1.235.449.694,00; no entanto, esse montante pode sofrer ajustes no decorrer do exercício de 2024, tal como ocorreu em anos anteriores.

66. Ainda assim, a título de estimativa, constata-se que houve uma redução de 16,69% entre o valor atualizado de 2016 (dotação atual) e o valor do orçamento aprovado na LOA 2024 (dotação inicial).

67. Para um programa de relevância social como o PNAES, esse quadro impacta de forma direta a cobertura dos benefícios concedidos pelas IFES, bem como seus valores.

68. É preciso rememorar que a assistência estudantil foi assegurada na Constituição de 1988. No artigo 206, inciso I, um dos três princípios definidos para o ensino a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. Nesse mesmo contexto, um dos princípios para o ensino constantes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996) é a “igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola” (art. 3º, inciso I).

69. Além disso, as ações de AE precisam atender aos objetivos do PNAES, estabelecidos no art. 2º do Decreto 7.234/2010, a saber: democratização, redução das desigualdades sociais e regionais e da retenção e evasão e inclusão social pela educação.

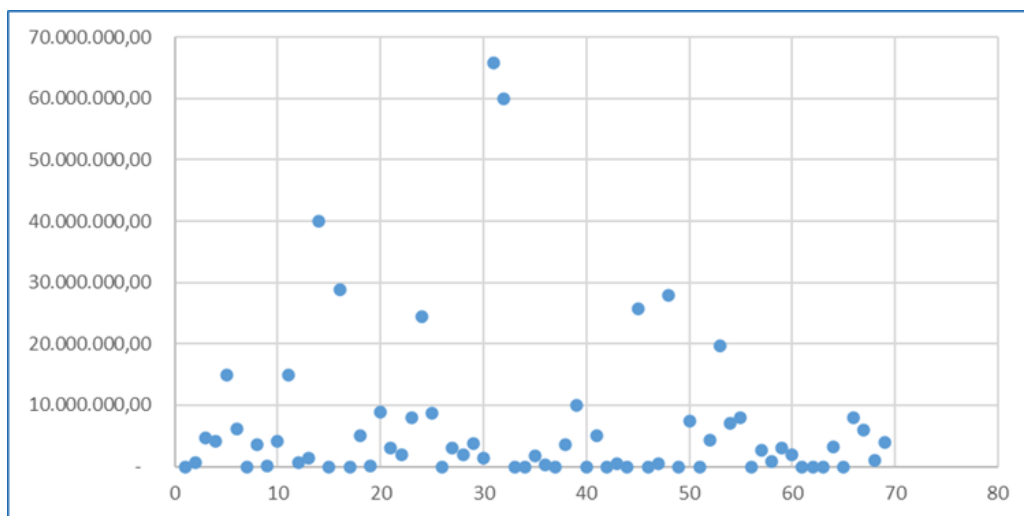
70. Cita-se, ainda, que o PNE vigente, 2014-2024 ([Lei 13.005/2014](#)), contempla a estratégia 12.5, vinculada à meta 12, de elevação de taxa de matrícula no ensino superior. Essa estratégia dispõe: 12.5) **ampliar** as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, [...] na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as 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 (grifo não consta do original).

71. Uma das causas adjacentes para essa ocorrência pode ser o advento da Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, conhecido como Teto de Gastos, revogado pela Emenda Constitucional 126/2022. O objetivo da restrição fiscal, que está revogado hoje, foi vedar o aumento de despesas primárias além do montante do ano anterior mais a variação da inflação, por um período de 20 anos. No entanto, o que se constata é que, no caso do PNAES não houve essa incorporação da variação de inflação. Assim, a situação de redução pode ter outras causas como, por exemplo, cortes devido a outras prioridades e o fato de haver projeções de orçamento incrementais, sem novas avaliações quanto ao público-alvo e quanto às necessidades de ampliação do orçamento.

72. No questionário encaminhado às IFES, os respondentes puderam informar em um campo livre o valor adicional ao PNAES que considerariam necessário para o efetivo atendimento dos alunos, incluindo a demanda não atendida. O somatório desse campo para o conjunto das universidades foi R\$ 472,9 milhões. Mesmo considerando que foram usados critérios diferenciados pelas IFES para a estimativa de tais valores, portanto sujeito a superestimativas, a sua dimensão indica a insatisfação com o montante.

73. No gráfico 2 consta a dispersão dos valores informados pelos respondentes:

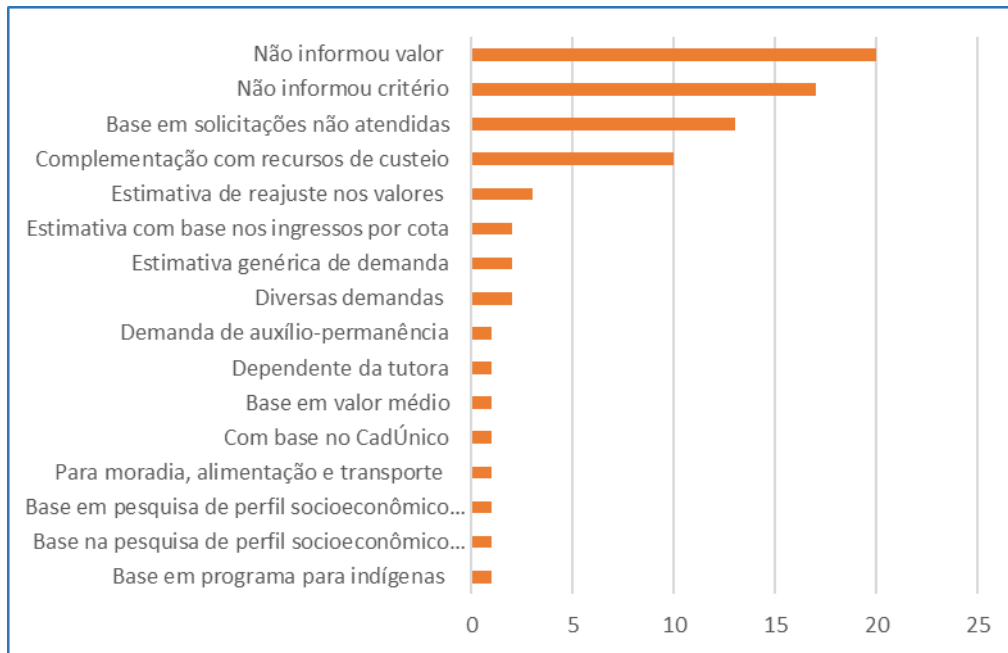
Gráfico 2 – Valores necessários para complementar o PNAES, segundo os respondentes



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

74. Constata-se que há uma concentração de estimativas de valores na faixa de 0 a R\$ 5 milhões. Nem todas as IFES informaram o valor ou declararam o critério adotado para a sua estimativa. No gráfico 3 apresentam-se os critérios apontados pelos respondentes e a sua frequência:

Gráfico 3 – Critérios utilizados para estimativa dos valores de complementação do PNAES



Fonte: questionários respondidos pelas IFES, campo textual, respostas múltiplas

75. Conforme se constata acima, entre as IFES que informaram o valor e o critério, o item mais frequente foi a estimativa com base em solicitações não atendidas, isto é, alunos que se inscreveram nos editais e não foram contemplados (13 IFES mencionaram). Foi ressaltada ainda, por 10 IFES, a realidade da utilização de recursos de custeio das universidades para a complementação, seja de forma direta, seja indireta (contratos de manutenção, energia, água, limpeza e outros).

76. A determinação da demanda de estudantes que ingressam no ensino superior e necessitam de apoio em vista de suas condições de vulnerabilidade, que seria útil para estabelecer parâmetros para dimensionamento dos recursos necessários no PNAES, é um dos limitadores da política de assistência estudantil. Constata-se ausência de dados, de estudos e de levantamentos acerca do total de potenciais beneficiários dentre os alunos ingressantes, bem como dos matriculados nos cursos de graduação das instituições.

77. Essa demanda pode ser avaliada a partir de diferentes perspectivas: i) alunos que se inscrevem nos editais dos benefícios, mas não logram sucesso pela insuficiência de vagas; ii) conjunto de discentes que informaram no perfil socioeconômico a renda dentro do critérios PNAES (nos casos em que há esse processo de coleta na matrícula); iii) alunos que incluem informações nos cadastros gerais da assistência estudantil, geralmente disponíveis em fluxo contínuo na universidade, e declaram renda per capita até 1,5 SM; iv) alunos inscritos no CadÚnico do Governo Federal, potenciais interessados nos benefícios (nas IFES que usam o CadÚnico total ou parcialmente como comprovante de condição socioeconômica); v) alunos ingressantes por meio de reserva de vagas, em especial os da cota social, cujo critério de renda é idêntico ao do PNAES (na redação da lei antes da alteração pela Lei 14.723/2023, que alterou o critério para 1 SM); vi) potenciais beneficiários da política a partir de pesquisas de perfil socioeconômico, a exemplo da Pesquisa do FONAPRACE de 2018, na qual apontou-se haver um percentual de 70% entre os matriculados nas IFES que estariam dentro do critério PNAES (peça 45).

78. As IFES informaram quantitativos de alunos em situação de vulnerabilidade não atendidos por falta de recursos, conforme apresentado a seguir. No total, 80.646 alunos não foram atendidos, de acordo com a declaração dos respondentes, o que representa 56,59% do total de

beneficiários diretos. Ou seja, pode-se estimar que em torno de 2/3 dos alunos que se candidatam obtêm os benefícios.

79. Contudo, o número de alunos que não recebem apoio da assistência estudantil pode ser maior, devido às deficiências mencionadas para a determinação mais precisa da demanda. Citam-se ainda menções de técnicos das Pró-Reitorias das universidades visitadas no sentido de que haveria um contingente de alunos que sequer se inscrevem nos editais, por considerarem não ter chances de obtenção, face à restrição das vagas e de recursos. Soma-se a isso o possível desconhecimento das ações de AE pelos ingressantes, bem como por alunos do ensino médio antes da escolha por um curso e uma instituição de ensino, situação que será analisada mais adiante.

Quadro 4 – Informações sobre beneficiários atendidos e não atendidos em 2022

Item	Qde / Percentual
Quantidade de matrículas (CENSUP) (A)	1.052.149
Quantidade de beneficiários diretos (B)	183.548
Quantidade de beneficiários diretos com renda menor que 0,5 SM (C)	142.516
Quantidade de beneficiários indiretos	229.907
Total de beneficiários (D)	413.455
Alunos não atendidos (E)	80.646
Percentual de beneficiários diretos dentre as matrículas (B/A)	17,45%
Percentual de beneficiários diretos com renda menor 0,5 SM (C/B)	77,65%
Percentual de alunos não atendidos em relação ao total de beneficiários diretos (E/B)	43,94%

Fonte: questionários respondidos pelas IFES; microdados do Censo da Educação Superior, 2022, cursos de graduação presencial de universidades públicas federais

80. Quanto à demanda relacionada aos alunos com solicitações de benefícios não atendidas, cabem algumas ressalvas, relacionadas ao processo heterogêneo de seleção das IFES: i) podem ficar em listas de espera, aguardando novas vagas, ou necessitar inscrever-se novamente em editais supervenientes; ii) pode haver indeferimentos por outros motivos (problemas de documentação, não atendimento de outros requisitos específicos ou outros); iii) pode haver um corte implícito, baseado em índices de vulnerabilidade calculados ou restrição de categorias de vulnerabilidade.

81. Neste último caso, as IFES podem entender não haver demanda reprimida; entretanto, o resultado é uma priorização restritiva de beneficiários, gerando a focalização nos grupos mais vulneráveis.

82. Nesse sentido, buscou-se avaliar o grau de focalização, solicitando que as IFES informassem o quantitativo de alunos, dentre os beneficiários diretos do PNAES, que possuem renda familiar per capita de até 0,5 SM. Conforme demonstrado no quadro acima, quase 80% dos alunos atendidos de forma direta (pagamento de benefício em pecúnia) possui uma renda per capita de até 0,5 SM, em todos o conjunto de universidades, em graus variáveis.

83. Essa informação está em consonância com a obtida no conjunto de planilhas enviadas pelas IFES ao MEC, com dados sobre a execução do PNAES em 2022. Efetuou-se a consolidação do conjunto de planilhas recebidas pelo MEC até 30/10/2023 (constantes do processo SEI 23000.015062/2023-16), referentes a 58 IFES. Portanto, é uma visão parcial, que não reflete o total das universidades, mas pode ser utilizado de forma estimativa, como detalhado a seguir.

84. Consoante informações do citado processo, de 176.512 alunos que receberam benefícios diretos, 128.286 possuíam renda per capita menor ou igual a R\$ 660 (meio salário-mínimo vigente em novembro de 2023), representando 78,71% do total de beneficiários. Contudo, é necessário

ressalvar que essas planilhas podem conter inconsistências no que tange à informação da renda per capita, visto que essa faixa até 0,5 SM inclui 10.394 alunos com renda 0 e 13.864 com renda em branco. A renda zerada pode significar ausência de informação, já que parece pouco plausível a situação de não haver na família qualquer pessoa com algum rendimento, ou dizer respeito à situação daquele aluno que declara morar sozinho sem renda, porém recebe ajuda de pai, mãe ou outro familiar que residem em outro local.

85. A análise efetuada pelo MEC em relação às planilhas enviadas pelas IFES para o ano de 2020 também chega a essa conclusão:

Quadro 5 – Renda per capita dos beneficiários conforme dados das planilhas enviadas ao MEC - ano 2020

Salários-mínimos	Quantidade beneficiários diretos	%	Quantidade beneficiários indiretos	%
0,00	40.766	18,68	58.770	32,13
Acima de 0 e até 0,5 SM	112.974	51,78	59.575	32,57
Acima de 0,5 e até 1 SM	49.234	22,56	40.969	22,4
Acima de 1 e até 1,5 SM	12.225	5,60	13.697	7,49
Acima de 1,5 SM	2.989	1,37	9.878	5,40
Total	218.188	100	182.889	100

Fonte: Relatório Produto 3 (Projeto 914BRZ1102, peça 46, p. 15)

Obs: o valor 0,00 pode indicar renda zero de fato ou campo não preenchido na coleta

86. A Coordenadora do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), nessa linha, afirmou, em entrevista realizada no dia 7/3/2023, haver um contingente de beneficiários elegíveis que não são atendidos nas universidades por insuficiência de recursos do PNAES, de modo que as IFES acabam recorrendo a uma restrição maior no critério de renda para priorizar os alunos com maior carência. As instituições classificam os estudantes, em alta, média e baixa vulnerabilidade, de acordo com a faixa de renda, respectivamente: até 0,5, até 1 e até 1,5 salários-mínimos.

87. A focalização nos alunos com renda per capita de até 0,5 SM resulta na restrição do público atendido e pode inviabilizar o conhecimento da real dimensão de alunos que necessitam da AE, uma vez que incorpora no processo de seleção o corte de renda mais restritivo. Como já mencionado, há universidades que entendem não ter demanda reprimida porque definem previamente, no edital, os parâmetros de corte para os benefícios em função dos estudantes mais vulneráveis economicamente. Contudo, os demais grupos, em especial no de renda per capita entre 0,5 e 1 SM, podem apresentar vulnerabilidades tão ou mais graves que o grupo da faixa até 0,5 SM.

88. Verificou-se essa tendência das IFES em proceder à categorização de subgrupos de renda e focar no mais vulnerável. Tal procedimento vai ao encontro do teor de um ofício-circular enviado às universidades pelo MEC em 2019, atendendo uma orientação da CGU, após auditoria no PNAES realizada em 2018.

89. O excerto abaixo constou do Ofício Circular MEC 16/2019/CGRE/DIPPES/SESU-SESU-MEC, de 22/8/2019 (peça 47). Integra o item também a recomendação de utilização do CadÚnico, cuja adoção não se encontra disseminada nas universidades.

15.3. priorizar a seleção de candidatos ao programa segundo critério de renda per capita nas faixas crescentes de 0,5; 1,0 e 1,5 salário mínimo e que comprovem cadastro de suas respectivas famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) de que trata o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, combinado com critérios de desempenho acadêmico do estudante na educação básica, se ingressante, ou na educação superior, se graduando;

90. Entende-se que o objetivo desse procedimento e da orientação do MEC pode ser a busca de maior eficiência alocativa em função do quadro de redução orçamentária. No entanto, o efeito da medida, verificável nas universidades, é que pode induzir à conclusão equivocada de não haver demanda reprimida, ou subestimar esse quantitativo, e invisibilizar um contingente de alunos que também necessitam de assistência, mas ficam alijados do alcance das ações. Assim, a tomada de decisões, tanto no nível da universidade como do governo federal, torna-se limitada pela ausência ou deficiência de dados sobre a real demanda para o PNAES e para a AE em geral.

91. A mensuração do público-alvo será tratada em outro tópico no relatório, em que serão efetuadas propostas que abrangem a deficiência de dados sobre demanda reprimida.

92. Para ilustrar o efeito da restrição orçamentária na delimitação do público atendido, citam-se algumas colocações efetuadas pelas IFES nos questionários:

Atender a todos os estudantes que solicitam e fazem jus dentro das limitações orçamentárias, no esforço de garantir que os maiores auxílios atendessem a todos os estudantes com até 0,5 SM per capita.

A região geoeconômica a qual estamos tem um reconhecido encarecimento nas despesas básicas e um sistema de mobilidade urbana deficitário. Alimentação e transporte são itens do decreto 7234/2010 que consideramos. Dito isso, entrar na Universidade pela reserva de vagas sociais de até 1/2 salário mínimo de renda per capita é entender, desde o ingresso, que esse grupo necessita de atenção e acolhimento a princípio.

A exiguidade dos recursos dificulta que a universidade atende os discentes e situação de maior vulnerabilidade. Sequer conseguimos atender todos os discentes na faixa de até 1/4 de Salário Mínimo per capita.

Atualmente não trabalhamos com tais faixas pois dificilmente ultrapassamos o atendimento da faixa acima de 0,5 salário-mínimo, o que demonstra a insuficiência de recursos por mais que tenhamos total empenho na eficiência de gestão de recursos.

Com relação ao acesso ao restaurante universitário, optamos por realizar a seleção de discentes ingressantes pelo sistema de reserva de vaga socioeconômica do Sisu, com faixa de renda per capita de 1/2 salário mínimo, para que estes já realizassem as refeições na instituição. Também levamos essas subfaixas de renda em consideração no momento da contemplação com o auxílio/bolsa, com a finalidade de atender, prioritariamente, os grupos mais vulneráveis. Indígenas e quilombolas também são grupos de reparação histórica a qual entendemos como parte das políticas de ações afirmativas.

Não aplicamos. São selecionados os alunos que são mais vulneráveis no conjunto da matriz do processo seletivo, sendo a renda um dos principais critérios. Destaca-se também que o processo seletivo identifica aqueles estudantes em maior nível de vulnerabilidade e menor renda per capita.

93. A redução do valor global (orçamento) do PNAES, de quase 24% no período de 2016 a 2022, torna-se mais grave ao examinar o quadro da maior democratização do acesso nos últimos anos, em especial pela política de cotas. No ano de 2022 havia mais discentes vulneráveis precisando de apoio para a permanência na educação do que em 2016.

94. A partir dos dados do Censo da Educação Superior, elaborado pelo INEP, evidencia-se esse fato.

95. A equipe adotou, como critério de aproximação para determinar o público potencial do PNAES, o quantitativo de alunos matriculados que ingressaram por meio do programa de reserva de vagas (total, incluindo escola pública, renda, pessoas com deficiência, étnicos, raça e outros) nos cursos de graduação presencial das universidades públicas federais. O parâmetro do quantitativo de cotistas, na ausência de dados específicos, pode ser considerado, pelo menos em termos de

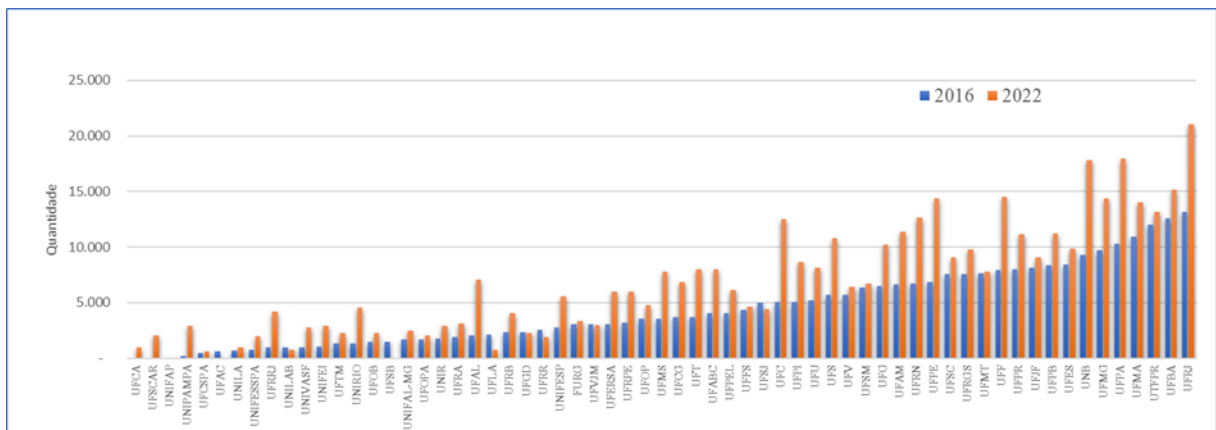
proporcionalidade, útil para identificar o grau de aumento de uma parcela de alunos cujas características socioeconômicas guardam forte correlação com as do público-alvo das ações de AE.

96. Consta-se uma transformação expressiva do perfil socioeconômico dos alunos matriculados. O percentual associado a alunos que entraram pelas cotas aumentou de 27% em 2016 para 41% em 2022, um aumento de cerca de 50% nesse grupo, observável na grande maioria das IFES, conforme os gráficos 4 e 5.

97. Observa-se que, ainda que tenha havido a integralização do percentual de cotas de 50% no ano de 2016, como já mencionado, o impacto dos alunos cotistas no percentual de matrículas totais das universidades ainda continuou crescente nos anos que se seguiram, devido ao estoque de alunos não cotistas em função do tempo médio de conclusão dos cursos.

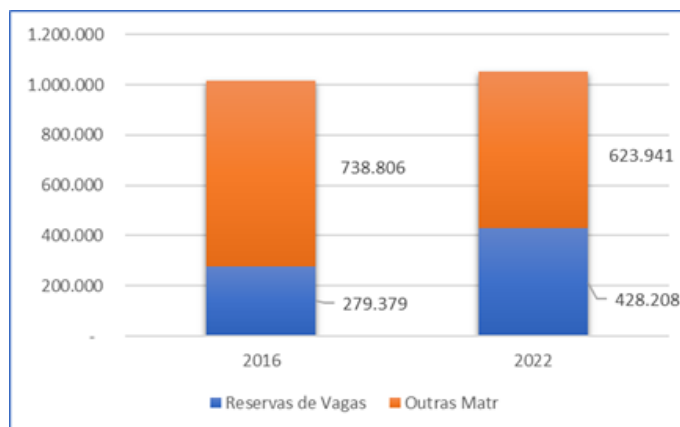
98. Portanto, potencializa-se mais ainda o impacto da redução do valor do orçamento da Ação 4002 no que tange à diretriz esperada de garantia da permanência dos alunos no ensino superior.

Gráfico 4 – Evolução das matrículas de alunos ingressantes do programa de reserva de vagas de 2016 e 2022



Fonte: microdados do Censo da Educação Superior, 2022, cursos de graduação presencial de universidades públicas federais

Gráfico 5 – Matrículas de alunos que ingressaram por meio do programa de reserva



Fonte: microdados do Censo da Educação Superior, 2022, cursos de graduação presencial de universidades públicas federais

99. Dois dos temas mais mencionados pelos discentes entrevistados foi a insuficiência de vagas para benefícios e os valores de bolsas e auxílios aquém das necessidades. Os valores dos benefícios estão em geral muito defasados, em relação a outras bolsas, como por exemplo as bolsas

de iniciação científica do CNPq (R\$ 700,00) e as do Programa Bolsa Permanência – PBP (R\$ 1.400,00), e não cobrem custos que aumentaram nos últimos anos, pós pandemia, em especial moradia e alimentação. A título de exemplo, os valores de auxílio permanência pagos pelos setores de AE das universidades visitadas são de até R\$ 500,00 (UFMS e UFOP) e R\$ 700,00 (UFPA). Por sua vez, a partir da análise do questionário Excel, verifica-se que, no caso do auxílio-moradia, 51 universidades pagam até R\$ 500,00 e o valor médio pago é de R\$ 388,00. Importa esclarecer que o PBP, programa centralizado e com critérios próprios, atende somente quilombolas e indígenas no atual modelo, já que no passado também contemplava alunos pelo critério de renda per capita de até 1,5 SM. No quadro amplo, isso representa uma fragmentação das políticas públicas de permanência, que gera tensões e problemas na articulação das ações, entre as quais a pressão para a equiparação dos valores de bolsas vinculadas ao PNAES às do PBP.

100. Ainda visando à maior cobertura e maior racionalidade da alocação, algumas universidades estabelecem valores diferenciados segundo níveis de vulnerabilidade e/ou definem “pacotes de serviços” de acordo com o nível socioeconômico, ou seja, uma quantidade de benefícios maior para os mais vulneráveis. Além disso, há universidades que regulamentam um teto de valor, no pagamento de mais de um benefício.

101. Em resposta aos questionários, nove universidades declararam que instituíram faixas de valor para os benefícios em geral, sete indicaram haver as faixas somente para o RU e uma informou haver para a ação de moradia. Em relação ao Restaurante Universitário (RU), é prática usual a definição de faixas de valor de acordo com o público-alvo, com isenção para os mais vulneráveis em muitos casos. O tema RU será abordado em tópico específico.

102. Foi efetuado o seguinte questionamento às IFES: “Quais os critérios que a universidade usa para equalizar o valor unitário de cada tipo de benefício e o grau de cobertura no que diz respeito aos alunos em situação de vulnerabilidade de forma a tentar maximizar a efetividade do PNAES?”. Trata-se de um dilema enfrentado pelos gestores da AE: ampliar o número de vagas ou o valor dos benefícios.

103. O item mais citado pelos 55 respondentes foi o critério de ampliação de cobertura (25 citações). Entre as demais respostas, 8 IFES informaram utilizar estimativas de custo de vida, 4 esclareceram que os valores são fixos e imutáveis, 4 indicaram implementar os “pacotes de serviços” e 9 informaram prioridades para alocação dos recursos, nos seguintes itens: RU/Alimentação (4 universidades); alimentação, moradia e transporte (3 IFES); e alimentação e moradia (2 instituições).

104. Ademais, foram citados com menor frequência outros critérios: i) a alocação por meio de orçamento participativo (3 menções); ii) execução descentralizada nas unidades (1 menção); iii) busca de conjugação entre grau de cobertura e valores (2 menções); iv) o IDH dos municípios de localização dos campi (1 menção); v) conseguiram garantir aumentos dos benefícios (2 menções).

105. Algumas respostas textuais dos respondentes evidenciam as dificuldades mencionadas:

Dadas as limitações orçamentárias, em particular os cortes efetivados, tornou-se impossível rever (equalizar) os valores dos benefícios sem que isto desequilibrasse ainda mais a defasagem necessidade real do benefício x quantidade de demandas. A efetividade do PNAES passa, necessariamente, pelo incremento progressivo de recursos bem assim pela reavaliação constante de seus impactos.

O valor não atende mais que 12% dos alunos de forma satisfatória, porque o custo de vida no [...] é alto. Além disso, as tratativas com as unidades do interior [...] é difícil por alegarem (de forma legítima) que possuem maiores dificuldades que os alunos da capital.

Recursos insuficientes. Desde 2016 ações de permanência estudantil estão sendo descontinuadas gradativamente, o PNAES já não é suficiente para atender as necessidades básicas de alimentação, transporte e moradia.

[...] Em que pese que a vulnerabilidade aumenta e o recurso não acompanha na mesma proporção, as Universidades se veem obrigadas a direcionar os recursos para permanência, moradia e alimentação, e de forma muito tímida às demais áreas prioritárias [...].

[...] a nossa principal dificuldade relacionada à regulamentação interna do PNAES é ligada ao pouco recurso PNAES recebido, em relação às outras IFES[...] há grande número de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica (quase 70% na [...]), e recebendo pouco recurso PNAES, não conseguimos atender a todos os que solicitam ajuda, por isso, com objetivo de alcançar maior número de discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com exceção do Auxílio Alimentação, não poderá haver acúmulo [...]”. Ocorre que, muitas vezes, o recebimento de apenas um tipo de auxílio (podendo acumular apenas com o Auxílio Alimentação), não garante a permanência do aluno na universidade, uma vez que ele possui outras dificuldades, como transporte, moradia, creche, etc. Nesse sentido, entendemos que se houvesse maior disponibilidade de recursos PNAES, resolveríamos grande parte do problema de permanência estudantil [...].

106. A insuficiência orçamentária impacta também na regulamentação interna: 18 IFES a mencionaram como uma das dificuldades relacionadas à regulamentação, sendo o item mais citado. Segundo os respondentes dos questionários, a falta de recursos inviabiliza o alcance das diretrizes, limita a utilização do rol de benefícios previstos (muitas vezes priorizando a alimentação e moradia, em detrimento de outras necessidades, como transporte, creche, auxílio permanência), gera restrições quanto ao acúmulo de benefícios e dificulta o atendimento de outros grupos de vulnerabilidade que não os contemplados na prioridade de renda.

107. Ao apontar as principais dificuldades para a alocação interna dos recursos, as IFES citaram, por ordem de frequência em que foi mencionado: i) a insuficiência orçamentária (26 citações); ii) a imprevisibilidade do orçamento (26 citações); iii) a existência de demanda reprimida (12 citações); iv) a dificuldade de atender a todas as áreas regulamentadas (10 citações); v) os custos da alimentação e do RU, que aumentaram após a pandemia (9 citações); o déficit de pessoal (3 citações). Outros itens citados foram a exiguidade do tempo para planejamento da aplicação, a quantidade de indeferimentos e saídas de beneficiários, a falta de informações sobre o público-alvo, as deficiências do controle de custos e dos sistemas de TI e a diversidade de custos nas localidades dos campi.

108. Destacam-se boas práticas acerca da alocação interna de recursos, conforme informado nos questionários pelas IFES: i) mecanismos de participação dos discentes (8 citações), da comunidade (consulta pública, 2 citações), fóruns da AE (1 citação) e consulta sobre valores dos benefícios (2 citações); ii) coleta de informações de perfil dos ingressantes mediante pesquisa de demanda anual (1 citação), levantamentos periódicos de necessidades (3 citações), relatórios e informações dos perfis (4 citações); iii) controles sistematizados do uso de benefícios (3 citações); iv) priorização de ações de moradia e alimentação (2 citações), alimentação (1 citação), alimentação e bolsas (1 citação) e bolsas e auxílios (1 citação).

109. Ações de gestão orçamentária também foram mencionadas: remanejamento (1 citação), previsão/planejamento (1 citação), gestão por meio de planos internos (1 citação), acompanhamento periódico da execução (3 citações), relatórios de monitoramento e execução (2 citações) e divisão do orçamento entre unidades (2 citações).

110. Demais boas práticas referidas com uma citação podem ser assim sintetizadas: teto de benefícios de 1,5 SM, alocação na Bolsa de Apoio à Permanência, implantação do RU, auxílio para

eventos, escalonamento de benefícios conforme grau de vulnerabilidade, segregação dos usuários do RU entre beneficiários e não beneficiários, reajuste das bolsas seguindo CNPq, utilização do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), monitoria inclusiva, edital para apoio a projetos de e para estudantes, painel de monitoramento e transparência, estimativa da demanda com base no ano anterior, definição da alocação estabelecida em Resolução e transparência dos pagamentos.

111. A implementação de instâncias de participação discente para discutir ações da AE, incluindo as relacionadas à alocação do orçamento, atende ao disposto no art. 4º do Decreto 7.234/2010, última parte. A necessidade de definição de processos de trabalho sistemáticos e as ferramentas tecnológicas necessárias para a coleta de informações sobre o perfil dos ingressantes e do público potencial beneficiário de ações de AE, que poderia considerar inclusive os dados já coletados pelas instituições para a realização do SISU, tem grande relevância tanto nas IFES como para o acompanhamento sistêmico da política. Esses dois pontos serão abordados em capítulos específicos.

112. Outros pontos relativos à transparência, à segregação de usuários dos RUs e a melhorias na sistemática de monitoramento e avaliação serão também objeto de análise neste relatório.

113. Assim, um dos pontos cruciais a ser resolvido deve ser a revisão dos valores globais para o PNAES, no mínimo para voltar ao nível histórico de 2016, ano a partir do qual começou a sofrer redução. Trata-se de um déficit social que vem inviabilizando o atingimento de direitos constitucionais e garantias legais relacionadas à permanência dos estudantes no ensino superior e à diminuição de desigualdades e taxas de evasão e retenção.

114. Será proposto pela equipe, com relação ao presente achado, recomendar ao MEC que adote medidas para, em articulação com os demais Órgãos Superiores, recompor o orçamento do PNAES em vista da significativa desvalorização dos valores em termos atualizados desde 2016, de forma a buscar no mínimo um realinhamento à situação anterior.

115. A recomposição mínima de recursos permitirá às universidades reforçar suas ações, rever os valores dos benefícios e ampliar a cobertura, consideradas as especificidades de suas próprias políticas. Contudo, ressalva-se que a situação ideal seria um acréscimo de cerca de no mínimo 50% no valor recomposto, face ao aumento do público-alvo.

116. Além disso, a participação dos cotistas no quantitativo de matrículas tende a aumentar ainda mais com a nova regra de ordem de ingresso estabelecida por meio da Lei 14.723/2023, que alterou a Lei de Cotas: a partir dessa alteração, segundo o art. 3º, § 2º, “os candidatos concorrerão, inicialmente, às vagas disponibilizadas para ampla concorrência e, se não for alcançada nota para ingresso por meio dessa modalidade, passarão a concorrer às vagas reservadas pelo programa especial”.

117. Com a recomposição dos recursos, espera-se a maior eficácia no atendimento dos objetivos estabelecidos para o PNAES, no art. 2º do Decreto 7.234/2010, a saber: democratização, redução das desigualdades sociais e regionais e da retenção e evasão e a inclusão social.

Achado 2: Critérios inadequados para distribuição de recursos entre as universidades (Matriz PNAES)

118. Além de ter sofrido redução em seu valor global, os recursos orçamentários do PNAES não têm sido distribuídos de forma igualitária entre as universidades.

119. Essa distribuição, fundada em parâmetros da denominada Matriz PNAES, não leva em consideração o critério mais importante da AE: o perfil socioeconômico dos discentes e o grau de participação dos alunos desse perfil no conjunto de matrículas de cada uma das universidades. Parte-

se do pressuposto de que a universidade que possui mais estudantes com vulnerabilidades, incluída a socioeconômica, deveria receber mais recursos, de forma proporcional.

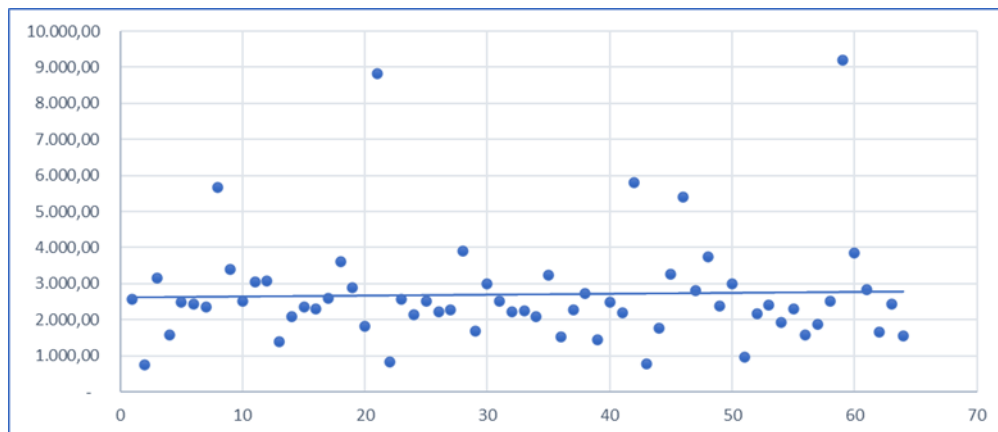
120. Com base nessa premissa, foi avaliada a proporção do orçamento disponível para cada IFES em relação à quantidade de potenciais beneficiários. Como no achado anterior, adotou-se o número de estudantes que ingressaram por meio do programa de reservas de vagas (cotas) como parâmetro mais factível para essa estimativa, dentre os dados disponíveis. Assim, utilizou-se a informação divulgada pelo CENSUP de 2022.

121. Destaca-se que esse critério está em harmonia com o disposto no art. 7º-A a Lei 12.711/2012 (Lei das Cotas), com a recente alteração dada pela Lei 14.723/2023:

Art. 7º-A. Os alunos optantes pela reserva de vagas no ato da inscrição do concurso seletivo que se encontrem em situação de vulnerabilidade social terão prioridade para o recebimento de auxílio estudantil de programas desenvolvidos nas instituições federais de ensino.

122. Calculou-se o valor do orçamento disponível para cada matrícula cujo estudante ingressou por meio de cotas, em cada universidade, no ano de 2022. O gráfico 6 demonstra a grande variação desse quociente, que deveria ser semelhante nas universidades. Ou seja, os recursos do PNAES deveriam guardar forte correlação com a taxa de cotistas, não obstante haja outras variáveis para a seleção dos alunos beneficiários, estabelecidos pelas IFES.

Gráfico 6 – Dispersão do valor do orçamento por cotista (2022)



Fonte: microdados do Censo da Educação Superior, 2022, cursos de graduação presencial de universidades públicas federais, matrículas originárias de reservas de vagas (total); SIOP, Ação 4002, dotação atualizada de 2022. Excluídas duas IFES, uma com valor extremo de R\$ 289 mil e outra com valor de R\$ 18 mil, e duas IFES com informações de matrículas de reservas de vagas zeradas. Para o caso da UFNT, não constante do Censo, o orçamento foi somado ao da tutora, UFT.

123. Embora o valor per capita se concentre entre R\$ 1 mil e R\$ 4 mil (orçamento anual por cotista), a diferença relativa em termos percentuais é expressiva. A média calculada foi de R\$ 2.706,55, com um desvio padrão de R\$ 1.507,67, indicando a grande variação entre os valores.

124. Na atual metodologia da Matriz PNAES, o indicador “aluno equivalente” tem peso relevante no cálculo, mas não parece estar em consonância com a diretriz de incentivo à permanência dos alunos vulneráveis.

125. Essa metodologia consta da Portaria 748/2021 do Ministério da Educação (peça 48), que alterou a Portaria 651/2013. Nessa norma, constam os parâmetros para o cálculo de várias matrizes de distribuição dos recursos, incluindo a Matriz OCC (recursos para a aplicação discricionária pelas IFES) e a Matriz PNAES.

126. No Anexo II da mencionada portaria, está descrita a fórmula de cálculo, basicamente contemplando a quantidade de alunos equivalentes da graduação, com o acréscimo de uma ponderação relacionada ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município do curso.

127. Não se vislumbra correlação entre o aluno equivalente, principal base para cálculo dos custos de manutenção e desenvolvimento das IFES, e o orçamento da assistência estudantil. A aplicação do conceito de aluno equivalente no cálculo dos recursos de custeio (Matriz OCC) faz sentido, mas, para a definição do montante destinado à AE, é necessário identificar a mudança do perfil socioeconômico e as eventuais desigualdades regionais como, por exemplo, o fator amazônico.

128. O Decreto 7.234/2010 estabelece como um dos objetivos a redução das desigualdades regionais (art. 2º, inc. II). A forma inadequada de repartição dos recursos pode estar contribuindo para a piora dessas desigualdades.

129. Impende destacar, ainda, que o art. 8º do Decreto PNAES dispõe sobre a necessidade de compatibilizar os recursos orçamentários e a quantidade de beneficiários.

130. Assim, reitera-se a importância de haver uma base de dados, seja usando o CENSUP, os dados das IFES ou um sistema do MEC a ser desenvolvido, com a garantia de obtenção de dados auditáveis e confiáveis que efetivamente garantam um melhor direcionamento dos recursos do PNAES às universidades. Faz-se necessário introduzir indicadores de vulnerabilidade, em especial o de renda per capita, relativos aos estudantes matriculados.

131. A equipe do Ministério da Educação foi entrevistada, de forma virtual, no dia 18/8/2023, acerca do tema da Matriz PNAES, momento em que foram citadas algumas deficiências, como a não utilização da metodologia de cálculo desde o ano de 2016, tendo havido apenas definição incremental do orçamento desde então. Houve notícia ainda de constituição de Grupo de Trabalho (GT) destinado a subsidiar a discussão, a elaboração e a apresentação de proposta de nova Matriz de Distribuição (Portaria MEC 238/2022, peça 49); no entanto, esse GT não propôs qualquer revisão.

132. No intuito de permitir o posicionamento formal do Ministério da Educação, foi encaminhado o Ofício de Requisição 2-105/2023-TCU/AudEducação (peça 12) à Secretaria de Educação Superior, a fim de coletar informações acerca dos parâmetros utilizados para definição do valor global do PNAES e sua distribuição às IFES, bem como sobre a existência de estudos sobre a demanda não atendida.

Resposta ao Ofício de Requisição

133. O MEC encaminhou resposta parcial à requisição, expressa no Despacho 210/2023/CGRED/DIPPES/SESU/SESU-MEC (peça 31), elaborado pela Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior da Secretaria de Educação Superior (DIPPES/SESU).

134. Acerca do GT objeto da Portaria SESU 238/2022, o gestor confirmou a conclusão dos trabalhos sem que fosse proposta qualquer revisão na Matriz PNAES, conforme descrito na Nota Técnica 31/2023/CGRED/DIPPES /SESU/SESU (peça 33), com fundamento no fato de que a Portaria GM/MEC 748/2021 já teria implementado alterações na Matriz, a qual atenderia a exigência do item “a.3.1” do [Acórdão 11.770/2020-TCU-2ª Câmara](#). Outras razões para a conclusão foram apontadas na NT 31/2023 e incluem: i) a troca da gestão do Ministério e a alteração de sua estrutura regimental, que demandaria a revisão das estruturas consultivas; ii) a competência originária da DIFES para responder pela gestão orçamentária; iii) a expiração do prazo do GT.

135. Além disso, o Diretor de Políticas e Programas de Educação Superior manifestou-se no sentido de que a competência para tratar do orçamento e da Matriz PNAES seria da Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Educação Superior (DIFES), “considerando

que a DIFES é a unidade finalística responsável por realizar o acompanhamento orçamentário e a apuração de custos das instituições federais de educação superior, bem como orientar e acompanhar a execução de ações de infraestrutura das instituições federais de educação superior, conforme Estrutura Regimental do MEC, Decreto 11.342, de 1º de janeiro de 2023” (peça 31, p. 2).

136. O MEC enviou documentação complementar por meio do Ofício 107/2023/TCU/AECI/GM/GM-MEC (peça 34) e do Ofício 405/2023/CGPO/DIFES/SESU/SESU-MEC (peça 35), acompanhado dos anexos: Nota Técnica SEI 10/2023/CGPO/DIFES/SESU/SESU (peça 36) e do Ofício ANDIFES 1302/203 (peça 37).

137. O Diretor de Desenvolvimento da Rede de IFES Substituto informou (peça 35): i) a competência da DIFES para o acompanhamento orçamentário foi estabelecida no art. 24, inc. V, do Decreto 11.691/2023; ii) o valor suplementado na LOA 2023 para o PNAES foi de R\$ 134.279.509,00, o que foi possível a partir da não alocação de recursos de investimentos para as IFES; iii) a distribuição desse valor entre as IFES teve como base critério aprovado pelo FONAPRACE e pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das IFES (FORPLAD), consistindo na aplicação de 25% sobre o total de alunos de graduação de cada IFES, conforme a Lei de Cotas; iv) a matriz PNAES não vinha sendo aplicada desde 2016, gerando uma série de desequilíbrios e desigualdades; v) é possível concluir que não foram levados em consideração na formulação do orçamento o crescimento do número de alunos e a mudança do perfil socioeconômico; v) apesar de não ter sido formalmente instituída a Comissão Permanente mencionada na Portaria 748/2021, art. 5º, teria havido diálogo com os atores e as comissões da ANDIFES.

138. Com relação ao exercício de 2024, foi apontado que: i) será criado GT específico para dar continuidade ao debate e elaboração de plano de ação relativamente ao diagnóstico e propostas de modelagem do orçamento; ii) haverá revisão da Portaria 748/2021, a partir de diálogo com as instâncias da ANDIFES; iii) os dados utilizados para a recomposição do orçamento de 2023 foram do CENSUP de 2022, o que foi considerado um avanço, visto que os parâmetros antes utilizados teriam sido sempre de exercícios anteriores.

139. Na Nota Técnica 10/2023 (peça 36), há o detalhamento do processo de formulação do orçamento de 2024. Com relação ao PNAES, informa-se que: i) “[...] foi pactuado com a ANDIFES utilizar o mesmo valor de 2023 com a recomposição e só usar a matriz caso o referencial monetário fosse superior à LOA 2023 atual (sem receitas próprias, doações e convênios). Para esse cálculo, deve-se considerar 25% do número de matrículas por IFES”; ii) “o excedente alocado na assistência estudantil foi repartido a partir de 25% do total de matrículas de cada IFES”; iii) “[...] a Matriz PNAES está 17,7% maior que a de 2023 e também de 2019”.

140. O Diretor Substituto da DIFES apresentou ainda, o Ofício ANDIFES 130/2023 (peça 37), como evidência para o item 5.2.2 do ofício de requisição (“informar, acompanhado da documentação comprobatória (pareceres, processo SEI, notas técnicas, análises e demais documentos), os parâmetros utilizados na definição do valor global e na repartição/distribuição às Universidades Federais”).

141. Nesse documento, que teve como objeto proposta para a construção do PLOA 2024, a ANDIFES informa ao Ministro da Educação uma proposição de recomposição dos valores da matriz OCC mediante a correção do IPCA a partir do orçamento de 2015, que teria sido o último antes dos “severos cortes orçamentários ocorridos desde então”. Além disso, sugere a adoção de parâmetros como o Fator Amazônia, o incentivo à Extensão e à Educação à Distância e o incentivo à Educação no Campo. Por fim, indica a necessidade de um orçamento específico mínimo de R\$ 25 milhões para cada uma das seis universidades criadas recentemente.

Análise das respostas

142. Impende analisar a alegação, constante da Nota Técnica 31/2023 (peça 33), no sentido de que a Matriz de Distribuição de Créditos Orçamentários para o PNAES aprovada pela Portaria GM/MEC 748/2021, atenderia a exigência do Acórdão TCU 11.770/2020-TCU-2ª Câmara.

143. Essa deliberação foi proferida na apreciação das contas da Secretaria Executiva do Ministério da Educação do exercício de 2016, tendo sido mencionado o seguinte como uma das falhas que ressaltaram a gestão:

a.3.1) adoção de critério de distribuição dos recursos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) que não considera a necessidade proporcional das Ifes, sopesando a demanda aproximada por assistência estudantil em cada uma delas (Constatação 3.1.1.2 do Relatório de Auditoria de Gestão);

144. Como já mencionado, entende-se que o cálculo da distribuição de recursos do PNAES fundamentado no conceito de aluno equivalente não é satisfatório para fins de orçamento relacionado à assistência estudantil, como indicou o item “a.3.1” acima.

145. Os gestores não detalharam a memória de cálculo para chegar ao resultado do montante de recursos PNAES relativamente aos exercícios de 2023 e 2024; limitaram-se a informar que os critérios da Portaria 748/2021 foram atendidos, com algumas alterações, como recomposição do valor utilizando o percentual de 25% dos alunos de graduação, a não utilização do fator dos hospitais universitários, a aplicação de critérios diferenciados para novos cursos e a aplicação de bônus de 10% para o “fator Amazônia”. As referências, na verdade, estavam relacionadas à Matriz OCC. Não foi possível compreender como foram determinados os valores.

146. Nas informações prestadas, denota-se certa confusão com o cálculo da Matriz OCC (para custeio da Universidade). No Ofício encaminhado pela ANDIFES (peça 37), por exemplo, a proposta, na verdade, é sobre o cálculo dessa matriz, e não da Matriz PNAES. Os conteúdos do Ofício 405/2023 (peça 35) e da Nota Técnica 10/2023 (peça 36) também apresentam inconsistências.

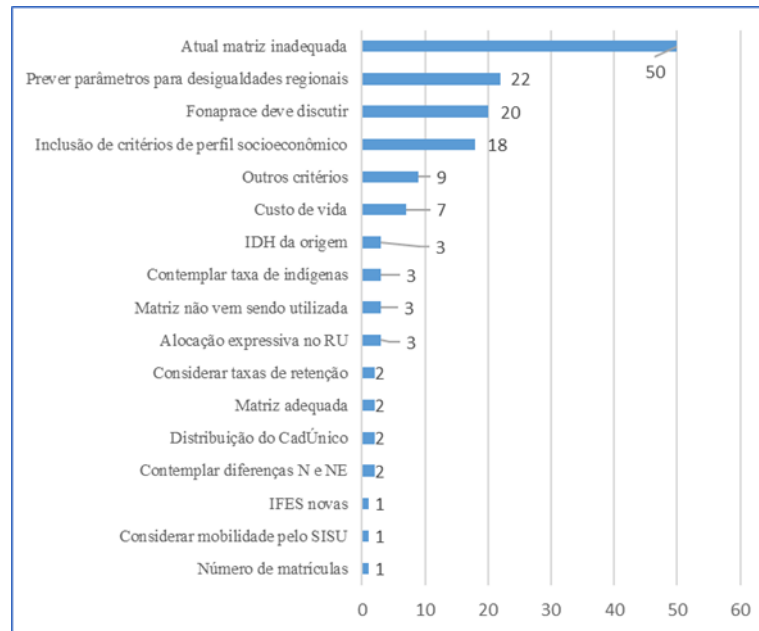
147. Destarte, mesmo que tenha havido uma recomposição do orçamento, o valor ainda é inferior ao valor atualizado de 2016, conforme abordado no Achado 1.

148. O ajuste na LOA 2024 informado pelos gestores, que teria utilizado um critério de 25% das matrículas de graduação, resultou em pequena e pouco significativa melhora no índice de dispersão dos valores disponíveis por cotista. O valor previsto na PLOA 2024, usando a base de matrículas com reserva de vagas de 2022, informação mais tempestiva disponível, resulta em um valor médio de R\$ 3.336,54 e um desvio padrão de R\$ 1.587,28, ao passo que a média calculada para o orçamento de 2022 foi de R\$ 2.706,55 e o desvio padrão de R\$ 1.507,67.

149. Conclui-se que a distribuição dos recursos do PNAES não é adequada e precisa ser reformulada, com critérios mais pertinentes à assistência estudantil. A proporção de potenciais beneficiários dentre as matrículas de cada IFES deve ter um peso relevante no modelo de distribuição.

150. Nos questionários das IFES, os respondentes tiveram oportunidade de tecer comentários sobre a Matriz PNAES, a qual foi considerada inadequada pela maioria, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico 7 – Comentários sobre a Matriz PNAES



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

151. Entre os temas apontados pelas IFES, destacam-se a necessidade de prever parâmetros para as desigualdades regionais (22 citações), perfil socioeconômico (18 citações), custo de vida (7 citações) e IDH da origem do aluno (3 citações); a atribuição do FONAPRACE como instância legítima de discussão da Matriz (20 citações); a necessidade de contemplar taxa de estudantes indígenas (3 citações) e de retenção (2 citações); a realidade da expressiva alocação no RU (3 citações) e das diferenças regionais do Norte e Nordeste (2 citações). Dois respondentes consideraram adequada a Matriz PNAES e quatro não preencheram o campo.

152. A inadequação da matriz também foi referida pelas equipes entrevistadas durante os estudos de casos, com questionamentos sobre a não contemplação de fatores regionais e socioeconômicos. Contudo, não sugeriram eventual fórmula ou critério para o que seria uma matriz adequada e afirmaram não conhecer a fórmula de cálculo atual da Matriz e se estava sendo “rodada” nos últimos períodos orçamentários. Também foi citada a questão da falta de transparência do MEC em relação aos critérios adotados para a distribuição interna dos recursos, tanto para os recursos do PNAES, quanto para os do PBP.

153. Assim, a equipe irá recomendar ao Ministério da Educação que, em conjunto com as Universidades Federais, reavalie e elabore nova proposta da Matriz PNAES, observando o contexto de defasagem dos valores e de distribuição inadequada entre as IFES face ao público-alvo potencial, bem como outros possíveis fatores de desigualdades.

154. Ressalta-se a competência do Ministério como órgão coordenador da política de assistência estudantil, consubstanciada nos seguintes dispositivos do [Decreto 11.691/2023](#): i) exercer, por meio das Subsecretarias de Gestão Administrativa, de Planejamento e Orçamento e de Tecnologia da Informação e Comunicação, a função de órgão setorial das atividades relacionadas ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (art. 9º, IV, “a”, Secretaria-Executiva); ii) formular políticas e executar programas destinados ao acesso e à permanência dos estudantes na educação superior (art. 22, inc. V, SESU); iii) 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 (art. 22, inc. XIV, SESU); iv) analisar a eficiência, a eficácia, o

impacto, a equidade e a sustentabilidade das políticas, dos programas e das ações sob responsabilidade da Secretaria e seu alinhamento às diretrizes expressas no PNE e no Plano Plurianual (art. 22, inc. XXI, SESU); v) apoiar as instituições federais de educação superior, por meio de recursos orçamentários para a execução de suas atividades e de estímulos à diversificação de suas fontes de receitas (art. 24, inc. III, DIFES); vi) realizar o acompanhamento orçamentário e a apuração de custos das instituições federais de educação superior (art. 24, inc. V, DIFES).

155. Assim, as universidades que atualmente recebem menos recursos proporcionais aos possíveis beneficiários poderão, a partir do aventado incremento orçamentário, promover melhorias em suas ações de AE. Os objetivos do PNAES de democratização, redução das desigualdades, da retenção da evasão e inclusão social serão alcançados com maior equidade entre as Universidade

Achado 3: Alocação expressiva de recursos PNAES para subsídio de alimentação a usuários do RU não compreendidos no público-alvo prioritário do PNAES

156. Expressiva parte dos recursos do PNAES tem sido destinada a despesas com alimentação. Em 2022 foram empenhados R\$ 198 milhões em Serviços de Fornecimento de Alimentação, R\$ 52 milhões em Gêneros de Alimentação; R\$ 10 milhões em Serviços de Copa e Cozinha, representando um montante de cerca de 25% do total anual do PNAES, sem contar os recursos indiretamente gastos com manutenção de imóveis e de equipamentos dos Restaurantes Universitários (RUs).

157. A utilização significativa dos recursos PNAES na alimentação gera maior restrição para aplicação nas demais ações do Programa. A sobra de recursos pode ser menor do que 50% em algumas IFES. Houve menções, pelos respondentes dos questionários, que, somente após a avaliação do orçamento do RU, a universidade decide sobre aplicação dos recursos remanescentes.

158. A maior parte desse grupo de despesas é com a manutenção e operação dos RUs, que 63 IFES declararam possuir. Ademais, 28 instituições declararam oferecer também café da manhã, em geral para os residentes das moradias universitárias.

159. As universidades adotam modelos diversos de gestão do RU, passando basicamente pela gestão própria, com terceirização da mão de obra (para preparo, colocação nos balcões e limpeza) ou terceirização total (a empresa contratada prepara as refeições, com orientação/supervisão por nutricionistas da universidade). Também há patamares de isenção e escalonamento de valores para os alunos não isentos.

160. Segundo os dados dos questionários enviados pelas IFES ao TCU, em 2022 foram servidas em torno de 35 milhões de refeições, sendo 21 milhões para alunos contemplados pelo PNAES. Ressalva-se que as universidades podem ter interpretado de forma mais ampla a pergunta sobre os beneficiados pelo PNAES, ao terem considerado que todos os que utilizam RU são beneficiários indiretos, mesmo que não tenham participado de processo de seleção e/ou não estejam no perfil socioeconômico prioritário definido no Decreto PNAES.

161. O usufruto da alimentação nos restaurantes é, em geral, estendido a toda a comunidade acadêmica, e não apenas aos beneficiários da assistência estudantil, e o preço cobrado é menor do que o custo, na quase totalidade das instituições. Assim, há uma parcela dos recursos PNAES que acaba sendo utilizada para subsidiar um benefício mais abrangente.

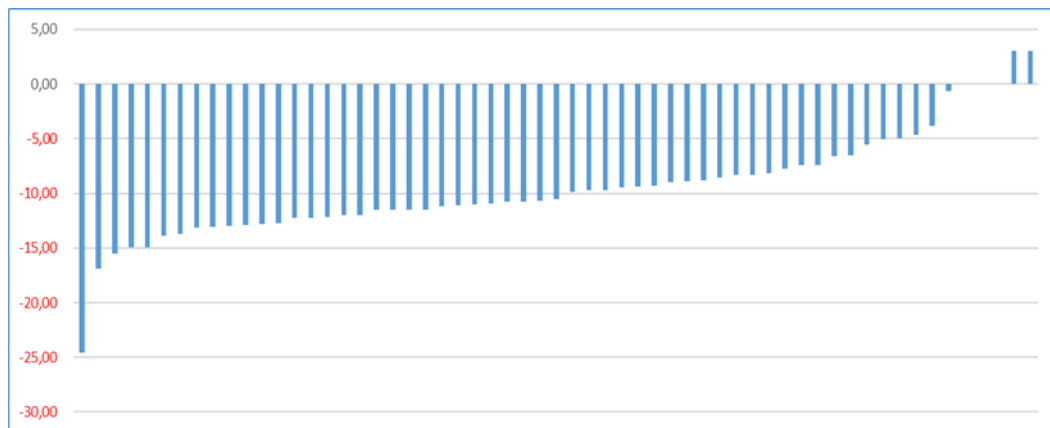
162. A equipe solicitou às IFES que informassem o custo unitário da refeição (almoço/janta) e o valor médio pago pelos usuários, no ano de 2022.

163. O custo variou, nas 59 IFES que preencheram o campo, de R\$ 7,34 até R\$ 27,57, com uma média de R\$ 13,36 e um valor mediano de R\$ 12,98, indicando haver um padrão de custo, apesar de alguns valores extremos. Uma das universidades apontou custos diferentes para os campi, tendo

sido adotado o custo do maior campus, e outra apresentou custos diferentes para almoço e janta (foi utilizado o valor do almoço). Por outro lado, o valor pago (por usuários que não possuem isenção) varia de R\$ 0,70 a R\$ 15,01), com valor médio de R\$ 3,98 e mediana de R\$ 2,88.

164. O gráfico 8 demonstra, para as 59 universidades que informaram valores, as diferenças entre o custo de cada refeição e o valor cobrado (excluídas as isenções). Confirma-se que ocorre déficit na quase totalidade das universidades. As diferenças entre os custos das refeições e os valores cobrados dos não isentos varia de R\$ -0,67 a R\$ -24,57 em 54 IFES, excluindo duas em que há diferença positiva (valor cobrado maior que o custo) e três com equilíbrio. A média aritmética desse déficit por refeição é R\$ 10,62 e a mediana, R\$ 10,78.

Gráfico 8 – Diferenças entre o custo e o valor cobrado nos RUs (excluídas isenções)



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

165. É possível estimar o subsídio a partir das informações declaradas pelas respondentes sobre os gastos e receitas dos RUs.

166. O total de despesas relacionadas ao RU para o ano de 2022, incluindo aquisição de gêneros alimentícios, de materiais e de equipamentos, contratação de serviços de terceiros, manutenção de imóveis e instalações, foi de R\$ 392 milhões e, desse montante, R\$ 226 milhões foram suportados pelos recursos PNAES. Portanto, por dedução, as universidades gastaram, no conjunto, cerca de R\$ 166 milhões em recursos próprios ou de outras fontes que não o PNAES para auxiliar no custeio dos seus restaurantes universitários. Reitera-se que são dados declarados pelas universidades, que não foram validados pela equipe de auditoria, e que podem conter inconsistências ou interpretações diversas.

167. A arrecadação total dos restaurantes, conforme informação nos questionários, foi da ordem de R\$ 66 milhões. Em tese, esse valor poderia ser abatido dos R\$ 166 milhões de recursos próprios das IFES; no entanto, não é possível assegurar tal informação, pois depende do modelo de arrecadação (depósito por Guia de Recolhimento da União - GRU, arrecadação direta pelo terceirizado, receita de algum projeto, ou outras formas).

168. Solicitou-se que as universidades informassem também o valor da despesa com recursos do PNAES relativa ao subsídio de alimentação no RU de alunos não beneficiários do programa. O total desses valores foi de R\$ 67 milhões. Esse valor representa, em 2022, em torno de 6,9% do total de recursos empenhados na ação orçamentária 4002.

169. Uma das dificuldades comentadas pelas equipes entrevistadas para o reajuste dos valores, de modo a ficarem mais próximos dos custos das refeições, é a forte resistência no meio acadêmico, em especial das representações estudantis.

170. Além disso, a política de alimentação tende a ter um viés universalista, em sua construção histórica por cada uma das universidades. A importância para a permanência dos alunos em um espectro mais amplo é notoriamente reconhecida e grande parte das respostas nos questionários são nesse sentido.

171. Destaca-se a declaração de um dos respondentes:

[...] os Restaurantes Universitários como equipamentos fundamentais para a permanência e o êxito acadêmico nas IFES, que viabiliza a política de maior abrangência na cobertura de atendimento discente e que eleva a qualidade de vida da comunidade acadêmica. Na [...], o funcionamento do RU favorecerá não apenas o sucesso acadêmico na graduação, mas também contribuirá para o fortalecimento do Ensino, da Pesquisa, da Extensão e o desenvolvimento científico, tecnológico, econômico e social [...] (Universidade Y)

172. O Decreto PNAES estabelece que serão atendidos prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior. Ressalta-se que a expressão “prioritariamente” abre espaço para esse atendimento universal dos RUs, de modo que não é possível atribuir aos gestores eventual responsabilização por descumprimento legal.

173. No entanto, é preciso dar transparência na demonstração dos gastos e das receitas relativos aos RUs, de forma a permitir maior clareza e controle social sobre a dimensão de eventual subsídio.

174. Nesse sentido, faz-se necessária a observância dos seguintes dispositivos da Lei 12.527/2011 ([Lei de Acesso à Informação - LAI](#)): art. 8º, caput e §1º, incisos III e V, que tratam dos registros de despesas e dados gerais para acompanhamento de programas.

175. Um exemplo sobre a adequada demonstração das despesas e receitas relativamente aos RUs é a adotada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). No demonstrativo “Recursos Aplicados pela Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis – Ano 2022” (peça 50), é possível identificar que, das refeições servidas no ano, 216.740 são de alunos beneficiários do PNAES, para os quais foram alocados R\$ 3,09 milhões; para não beneficiários, foram servidas 834.070 refeições, custeadas com recursos próprios da ordem de R\$ 11,8 milhões. O total de recursos no ano de 2022, que incluem outras ações de AE, foi de R\$ 34,9 milhões, dos quais R\$ 13,9 milhões relativos à fonte de custeio própria da UFRGS (não PNAES), sendo R\$ 11,8 milhões para os RUs, R\$ 1,5 milhão em bolsas de aperfeiçoamento e R\$ 447 mil em equipamentos e manutenções.

176. Importa consignar que o tema de uma possível universalização da alimentação dos RUs, aliada a diretrizes de segurança alimentar, vem sendo tratado no âmbito do FONAPRACE. Ainda, 24 respondentes propuseram a criação de um programa ou de uma fatia do orçamento específico para a alimentação, com um caráter mais universalista.

177. Nesse sentido, a sugestão de uma das IFES foi:

Incluir os restaurantes universitários no Programa de Alimentação Escolar em diálogo com o Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ou, em outra direção, aumentar o orçamento destinado ao PNAES, permitindo que mais estudantes se beneficiem do programa e os RUs melhorem ainda mais a qualidade das refeições oferecidas atualmente [...]. Infelizmente a rubrica orçamentária não permite a rápida aquisição e reposição dos equipamentos depreciados, conforme as necessidades vão surgindo. Outro ponto importante é a adequação do número de colaboradores diretamente envolvidos na produção [...].

178. Nesse sentido, consigna-se que o projeto de lei em andamento no Congresso Nacional (Substitutivo ao Projeto de Lei 1.434/2011, peça 44) cria, como um programa estruturante no contexto

da Política de Assistência Estudantil, o Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases), prevendo ações articuladas com as políticas do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), podendo as universidades criar restaurantes universitários populares para atendimento à população vulnerável. Assim, deixa-se de sugerir encaminhamento com relação a esse item.

179. Importa registrar que, não obstante a importância do RU para os estudantes, houve reclamações dos discentes entrevistados sobre qualidade, quantidade de proteína, falta de opções vegetarianas, extensão das filas (principalmente em horários de pico) e algumas menções sobre preços altos. No que tange à qualidade, as equipes técnicas das Universidades sustentam haver bons índices nas pesquisas de satisfação.

180. Assim, será proposto dar ciência às IFES que a ausência de controles orçamentários que identifiquem os gastos e as receitas de seus restaurantes universitários, bem como as fontes de financiamento (se PNAES, recursos próprios, diretamente arrecadados ou outros), e demonstrem de forma transparente qual o montante aplicado com recursos do PNAES para alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica e para os demais usuários, está em desacordo com o art. 8º, caput e §1º, incisos III e V, da [Lei 12.527/2011](#).

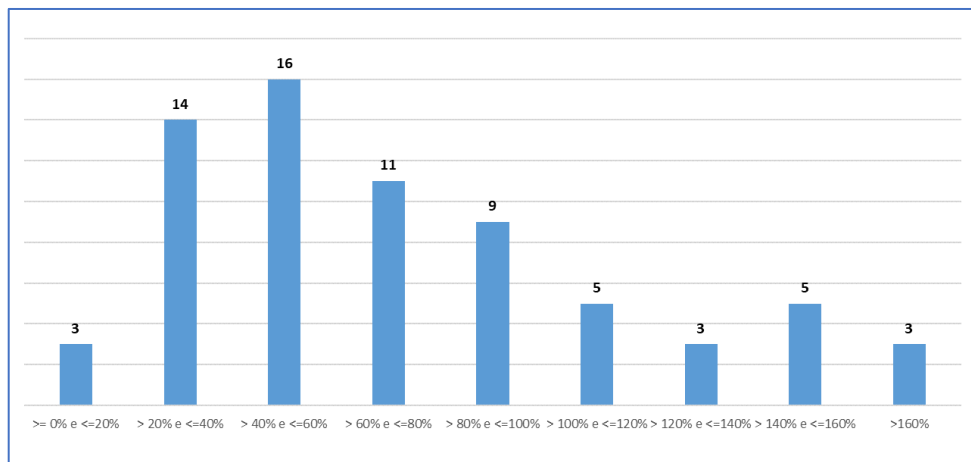
181. A equipe espera, com esse encaminhamento, que se amplie a transparência nos gastos do PNAES, possibilitando maior controle social e maior sensibilização da comunidade acadêmica acerca de possíveis ajustes nos valores das refeições.

Achado 4: Insuficiência de pessoal nas equipes de assistência estudantil das universidades

182. Todas as 69 universidades federais consideram insuficiente o quantitativo de pessoal alocado em sua equipe responsável pela execução das ações de assistência estudantil. No questionário, foi perguntado a respeito do efetivo atual e do déficit para as seguintes funções: assistente social; psicólogo(a); médico(a); nutricionista; apoio administrativo; gestor(a). Considerando-se apenas essas funções, seriam necessários, para o conjunto das 69 universidades, a alocação de mais 1.503 profissionais nas equipes que atuam na assistência estudantil, além dos 2.474 já existentes. A média do percentual de déficit nas equipes é de cerca de 79%.

183. Registra-se no Gráfico 9 a distribuição de frequências das universidades nas faixas de percentual de déficit (calculado como a razão entre o déficit e o tamanho efetivo da equipe). Observa-se que a maior parte das universidades (41 de 69) informa ter um déficit de recursos humanos entre 20% e 80%.

Gráfico 9 - Distribuição de frequências das universidades segundo a faixa de déficit de pessoal



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

184. Os maiores déficits de pessoal estão relacionados aos profissionais de atenção à saúde. No Quadro 6, está registrada uma deficiência bastante significativa de psicólogos e médicos. Isso corrobora as informações qualitativas obtidas nas entrevistas com gestores e estudantes, que mencionaram de forma unânime o agravamento das situações relacionadas à saúde mental (ver Achado 9).

185. Mesmo que haja uma otimização dos processos, conforme sugerido no Achado 8, continuará havendo falta de assistentes sociais e profissionais para apoio administrativo, mas a adequação do quantitativo de profissionais da área da saúde necessita atenção especial.

Quadro 6 - Déficit por função nas equipes de assistência estudantil

Função	Efetivo	Déficit	%
Assistente social	626	285	46%
Psicólogo(a)	344	332	97%
Médico(a)	66	155	235%
Nutricionista	228	150	66%
Apoio administrativo	896	442	49%
Gestor	314	139	44%
Total	2474	1503	61%

Fonte: questionários respondidos pelas IFES

186. Além das ocupações relatadas acima, foram informados outros 48 tipos de profissionais nos campos de texto livre do questionário. A necessidade mais citada foi a de pedagogos, mencionada por 37 universidades, com estimativa de déficit de 150 vagas. Técnicos desportivos tiveram 19 menções (52 vagas), seguido de técnicos de assuntos educacionais com 16 citações (50 vagas). Intérpretes e tradutores de Libras também foram registrados por 14 instituições (75 vagas). Salienta-se que o número de vagas é aproximado, uma vez que nem todas as universidades informaram os quantitativos.

187. Para ilustrar a complexidade que envolve a assistência estudantil, relacionam-se a seguir todas as demais ocupações que têm demanda não atendida nas universidades (os números entre parênteses indicam o número de universidades que mencionou o déficit na função): Enfermeiro (10); Odontólogo (8); Administrador (6); Estatístico (6); Psiquiatra (6); Técnico em enfermagem (6); Técnico em saúde bucal (6); Comunicação social (4); Professor de atendimento educacional especializado (4); Profissionais de TI (4); Técnico em contabilidade (4); Terapeuta ocupacional (4); Intérprete de Braille (3); Técnico em nutrição (3); Analista de TI (2); Antropólogo (2); Audiodescritor (2); Cuidador (2); Fisioterapeuta (2); Técnico em saúde (2); Administrador predial (1); Analista administrativo (1); Área de saúde e qualidade de vida (1); Assistente administrativo (1); Economista (1); Fonoaudiólogo (1); Instrumentador cirúrgico (1); Manutenção (1); Mediador (1); Produção de alimentos (1); Professor de arte (1); Segurança (1); Sociólogo (1); Técnico em artes gráfica (1); Técnico em secretariado (1); Tecnólogo Artes cênicas (1); Tecnólogo Regência (1); Secretário executivo (1); Guia-intérprete (1); Técnico em Audiovisual (1); Produtor cultural (1); Designer gráfico/Programador visual (1); Fotógrafo (1); Cinegrafista (1).

188. O [“Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas”](#), publicado pelo TCU em 2014 (p. 55), orienta no sentido de que o desenvolvimento de políticas públicas identifique e proveja os recursos humanos necessários. Salienta-se, ainda, que compete à SESU coordenar o desenvolvimento e fortalecimento da rede de instituições públicas federais de educação superior e buscar a adequada disponibilidade orçamentária e financeira para a sua efetiva manutenção e expansão e, por meio de sua Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de

Educação Superior (DIFES), orientar e coordenar a gestão estratégica de recursos humanos das instituições federais de educação superior, conforme estabelecido no Decreto 11.691/2023 (Anexo I, art. 22, XIV, e art. 24, VIII).

189. Trinta universidades relataram que a deficiência de pessoal é uma das principais dificuldades na execução do PNAES. A falta de recursos humanos impacta diretamente na execução do programa em diversas fases, tais como regulamentação, processos de seleção, execução, acompanhamento e avaliação. Como efeitos desse problema tem-se a deficiente identificação do público mais vulnerável, a demora no processo seletivo e no tempo de recebimento dos benefícios, com aumento no tempo em situação de hipossuficiência do aluno. Também levam à falta de ações em algumas áreas essenciais à permanência, tais como acompanhamento pedagógico e atenção à saúde, em especial saúde mental. Essas situações têm como consequência o aumento da evasão e da retenção, descumprindo os objetivos do PNAES.

190. A principal causa dessa situação são as prioridades do Governo Federal quanto à contratação de servidores. No âmbito das universidades, a distribuição interna dos servidores entre as unidades também poderia ser revista com uma melhor reflexão a respeito da importância da assistência estudantil na educação superior. Ainda que a falta de pessoal seja geralmente mencionada como dificuldade para a execução de políticas públicas, no caso específico da assistência estudantil, a demanda é procedente não apenas pelo aspecto quantitativo, mas também pelo aspecto qualitativo, conforme exposto no parágrafo 187. Deve-se ressaltar também que, apesar de a evidência ser baseada na coleta de informações dos questionários, houve unanimidade com relação ao déficit. Trinta universidades consideram o problema principal na execução do PNAES e houve várias menções nas entrevistas com os estudantes sobre a falta de pessoal. Por fim, registra-se que a análise quantitativa a partir da comparação dos tamanhos das equipes de cada universidade pode levar a interpretações distorcidas porque o perfil do público, suas necessidades e os fluxos de seleção são muito diversificados. Universidades com equipes subdimensionadas se veem forçadas a adotar processos de trabalho simplificados que não necessariamente são os mais efetivos.

191. Assim, será proposta recomendação ao MEC e às IFES para que viabilizem a suficiente alocação de recursos humanos nos setores de assistência estudantil das universidades federais.

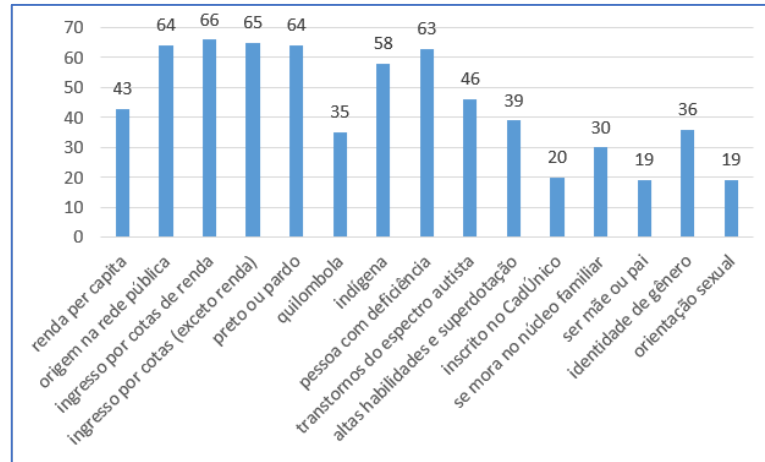
192. Os benefícios esperados dessa proposta são sensibilizar os gestores no sentido de alocar mais recursos humanos na assistência estudantil, permitindo maior focalização no público-alvo, melhoria das condições de permanência e a redução de evasão e de retenção.

Achado 5: Deficiências na identificação dos ingressantes vulneráveis socioeconomicamente e consequente dimensionamento inadequado da demanda não atendida

193. A partir das respostas do questionário eletrônico, identificou-se que, embora todas as 69 universidades federais registrem, no processo de matrícula, algum tipo de dado socioeconômico de todos os ingressantes (em especial, origem escolar e ingresso por cotas), cerca de 46% das universidades afirmaram não fazer uso desses dados com vistas a identificar o número e o perfil socioeconômico do público-alvo potencial do PNAES.

194. Veja-se gráfico com a quantidade de universidades que coletam, na matrícula, cada tipo de dado relacionado no questionário:

Gráfico 10 – Dados coletados na matrícula



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

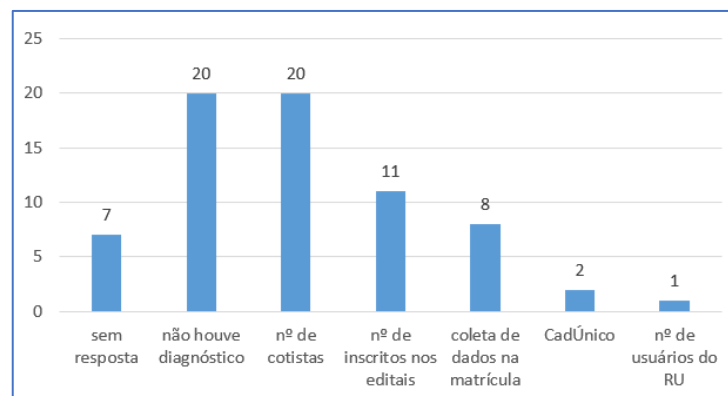
195. Observa-se que os dados menos coletados pelas universidades federais são: altas habilidades e superdotação, identidade de gênero, ser quilombola, morar no núcleo familiar, ser inscrito no CadÚnico, ser mãe ou pai e orientação sexual.

196. Em resposta ao questionário (em questão que permitia escolher mais de uma opção), as universidades afirmaram que a identificação dos ingressantes vulneráveis pelo setor de AE se dá mediante informações do CadÚnico (21 universidades), busca de cotistas (28 universidades), coleta de dados socioeconômicos na matrícula (37 universidades) e aguardo da inscrição dos alunos no edital (63 universidades). Dessas 63 IFES, 22 apenas aguardam a inscrição dos alunos no edital, não realizando busca ativa ou outra forma de identificação dos ingressantes vulneráveis.

197. Contudo, embora 37 IFES tenham afirmado utilizarem os dados coletados na matrícula para identificar o público-alvo potencial do PNAES, verificou-se, mediante análise de conteúdo das respostas fornecidas em campo de pergunta aberta, para a questão específica aos ingressantes no ano de 2023, que apenas oito universidades efetivamente utilizaram tais dados para identificar a quantidade de ingressantes vulneráveis nesse ano, o que evidencia não haver, em regra, articulação entre o setor de AE e a Pró-Reitoria de Graduação, ou setor de ingresso equivalente, para utilizar os dados coletados no planejamento e execução das ações de AE.

198. No tocante à identificação, pelo setor de AE, dos alunos vulneráveis que ingressaram em 2023, observa-se a seguinte situação:

Gráfico 11 – Formas de diagnóstico do público-alvo potencial do PNAES



Fonte: questionários respondidos pelas IFES, campo textual, respostas múltiplas

199. Outras formas de diagnóstico identificadas nas respostas do questionário foram: escuta qualificada a partir da procura direta do estudante; acolhimento de estudantes encaminhados pela comunidade acadêmica; parceria com coordenadores de colegiados para identificar estudantes que apresentam situações agravantes de vulnerabilidade; busca ativa de estudantes indígenas e quilombolas; identificação dos discentes oriundos dos países parceiros da cooperação internacional.

200. Salienta-se que ter dados acerca da composição do quadro discente da universidade – em termos de cor/raça, etnia, deficiência, maternidade/paternidade, identidade de gênero, orientação sexual, local de origem e outros – possibilita a identificação de necessidades e diferenças específicas entre os grupos, tanto para o planejamento e execução das ações de AE quanto para a avaliação dos resultados do PNAES. Assim, é fundamental que as universidades passem a requerer o preenchimento de questionário socioeconômico e relativo a outras situações de vulnerabilidade a todos os alunos no momento do ingresso. No intuito de obter dados a respeito do universo dos alunos, seria recomendável que, na próxima matrícula, seja aplicado o mesmo questionário àqueles que já ingressaram.

201. Para além de requerer os dados retromencionados, é necessário que as universidades realizem ações de sensibilização da comunidade acadêmica a fim de esclarecer aos discentes que o fornecimento de tais dados (em especial os mais sensíveis, tais como cor/raça, identidade de gênero e orientação sexual) é importante para melhor subsidiar o planejamento e a execução das políticas públicas – no caso em específico, as políticas de assistência estudantil.

202. De acordo com a publicação [“Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante”](#) (p. 77-80), na caracterização da população potencial de beneficiários, deverão ser, quando relevantes, incluídos dados socioeconômicos, demográficos e da distribuição geográfica dessa população. São relevantes informações tais como o detalhamento das características dessa população e a estimativa de seu tamanho.

203. Ainda, segundo o guia [“Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Post”](#) (p. 66), há menor viabilidade de realizar avaliação de impacto se houver apenas totais agregados e irregulares disponíveis.

204. Ademais, segundo o [Decreto 9.319/2018](#), Anexo I (II - Eixos de transformação digital - 2. Cidadania e Transformação Digital do Governo), os objetivos a serem alcançados por meio da Estratégia de Governo Digital incluem, dentre outros, promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais e promover políticas públicas baseadas em dados e evidências.

205. Nessa seara, falhas na identificação dos ingressantes vulneráveis socioeconomicamente podem ocasionar planejamento inadequado de tipos, quantidade e valores de bolsas e auxílios, bem como carência de ações voltadas a grupos vulneráveis específicos.

206. Outro efeito do dimensionamento inadequado do público-alvo do PNAES seria a ausência de subsídios para propor uma distribuição mais adequada dos recursos orçamentários entre as universidades, que considere a demanda real. Ainda, a não identificação da composição do quadro discente, mediante coleta de dados desagregados, pode dificultar a realização de avaliação de impacto do programa.

207. A situação encontrada pode ser causada pela insuficiência dos sistemas informatizados ou formulários de coleta de dados socioeconômicos dos ingressantes, uma vez que não abrangem os diversos tipos de vulnerabilidade socioeconômica. Já nas universidades em que a referida coleta é realizada, a não identificação do público-alvo potencial pode ser ocasionada pela ausência de articulação entre os setores da universidade (em especial, Pró-Reitoria de Graduação e Pró-Reitoria de Assistência Estudantil, ou setores equivalentes) ou de integração entre os sistemas utilizados por esses setores.

208. No tocante ao tema, foi identificada uma boa prática feita pela UFES, que realiza o Projeto “Mapeamento Sócio-cultural da UFES”, o qual, segundo o sítio eletrônico da Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assistência Estudantil (PROPAES), tem por “objetivo realizar o mapeamento da diversidade sociocultural, com foco na comunidade universitária indígenas, quilombolas, negros/as, mulheres, LGBTQIA+, pessoas com deficiência e população do campo para subsidiar a produção de indicadores de caráter avaliativo e propositivo que contribuam para o acompanhamento e qualificação e fomento estratégico das políticas afirmativas e de permanência estudantil na UFES”.

209. Assim, será proposto recomendar a cada uma das sessenta e nove universidades federais que realizem a coleta de dados socioeconômicos e de outras situações de vulnerabilidade de todos os discentes no momento do ingresso, acompanhada de ações de sensibilização da comunidade acadêmica acerca da importância de fornecê-los, e que utilizem tais dados para o dimensionamento quantitativo e qualitativo do público-alvo potencial do PNAES, bem como para o planejamento, execução e avaliação das ações de assistência estudantil.

210. Espera-se que essas recomendações tragam como benefícios fornecer subsídios para que haja melhor planejamento dos tipos, quantidades e valores de bolsas e auxílios do PNAES e para que sejam executadas ações de assistência estudantil que contemplem todos os perfis de vulnerabilidade socioeconômica. Ademais, poderá permitir a criação de melhores instrumentos de avaliação da política.

Achado 6: Deficiências na sistemática do MEC para coleta de dados sobre a execução da assistência estudantil e sobre seu público-alvo

211. A sistemática de coleta de dados a respeito da assistência estudantil realizada pelo MEC é deficiente. O Ministério coleta dados anualmente sobre o PNAES, mas apenas sobre a execução dos recursos repassados na ação orçamentária 4002 e seus beneficiários. Informações sobre as atividades de assistência estudantil financiadas com recursos próprios das universidades não são coletadas (casos típicos são os auxílios moradia e restaurante universitários). O MEC também não busca informações sobre a demanda não atendida, isto é, estudantes em situação de vulnerabilidade que não são beneficiados por falta de recursos ou por não conseguirem atender as exigências documentais dos processos seletivos. Também não há estudos acerca dos valores dos auxílios desejáveis para atender plenamente às necessidades dos estudantes.

212. Anualmente, o MEC solicita às IFES o envio de uma planilha contendo cinco abas (peça 54): Aba I - Informações sobre execução de benefícios diretos; Aba II - Informações sobre execução de benefícios indiretos; Aba III - Informações sobre execução com educação especial; Aba IV - Resumo do orçamento executado (inclusive com RAP); Aba V - Informações para indicadores de cumprimento dos objetivos do PNAES. Beneficiários diretos são os que recebem o auxílio em pecúnia, e os indiretos são aqueles que se beneficiam de algum auxílio (moradia, restaurante universitário, por exemplo) que é subsidiado total ou parcialmente com recursos da ação orçamentária 4002.

213. Embora as planilhas contenham informações muito ricas, é difícil utilizá-las para produzir análises. Elas são bastante extensas, contendo cerca de 200 mil beneficiários diretos (com 56 colunas) e mais de 270 mil beneficiários indiretos (57 colunas), detalhando para nove tipos de auxílio o valor individual gasto por aluno no ano, a média mensal e o número de meses de recebimento. Também são coletadas informações sobre renda familiar bruta e per capita, rede de origem no ensino médio, sexo, raça/cor, etnia, deficiência, transtornos do espectro autista, superdotação.

214. Salienta-se que um beneficiário direto (que receba, por exemplo, auxílio transporte) também pode aparecer como beneficiário indireto (se for morador da residência universitária, por exemplo). Além disso, como são solicitadas informações sobre o curso e as datas de início e de fim

de benefício, os dados coletados podem contemplar um mesmo beneficiário no caso de troca de curso, por exemplo. O fato de um mesmo beneficiário poder aparecer em duas abas diferentes ou estar relacionado mais de uma vez na mesma aba pode permitir informações contraditórias (ser registrado com mais de uma etnia, ou mais de uma raça/cor, por exemplo), gerando inconsistências nas análises. Idealmente, determinado atributo sobre o estudante deveria estar contido em apenas uma célula, a fim de evitar inconsistências.

215. Embora a aba V permita fazer observações para o universo de discentes matriculados na instituição de ensino, em caráter geral, além dos beneficiados por recurso do PNAES, as informações requeridas são bastante limitadas. São solicitadas informações sobre os quantitativos de discentes matriculados segundo três faixas de renda (até 0,5 salário-mínimo, de 0,5 até 1 SM e de 1 até 1,5 SM), mas o MEC não solicita a informação de quantos desses alunos se candidataram e não obtiveram o auxílio e qual o auxílio pretendido. Isto é, as informações coletadas não são suficientes para estimar os valores orçamentários necessários e definir melhores critérios de distribuição entre as universidades.

216. A produção dessas informações é uma demanda de trabalho significativa para as universidades, sem que se verifique como contrapartida o seu uso para uma melhor gestão do PNAES. Questionado sobre o seu uso por meio de ofício de requisição (peça 16), o MEC respondeu que contratou consultoria para o desenvolvimento de estudos sobre os dados fornecidos em 2021, com a finalidade de “conhecer, entender e registrar o perfil social dos beneficiados com o programa” e “fazer inferências sobre a efetividade, atendimento a segmentos, evolução social, transparência e demais questões que possibilitem a definição de indicadores para melhorar o programa”.

217. Também informou que a Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC) do Ministério já possui as informações preliminares para desenvolvimento de um sistema de coleta de dados. O MEC também esclareceu que os dados coletados em 2022 serão consolidados em 2024 (peça 39). Verifica-se assim, que os dados coletados ainda não produziram efeitos concretos significativos no dimensionamento orçamentário da ação 4002, na definição dos critérios de distribuição dos recursos entre as universidades (Matriz PNAES), na melhoria da gestão do programa e na sua avaliação.

218. Salienta-se que compete ao MEC, como órgão coordenador da política de assistência estudantil (Decreto 11.691/2023): formular políticas e executar programas destinados ao acesso e à permanência dos estudantes na educação superior (art. 22, inc. V, SESU); analisar a eficiência, a eficácia, o impacto, a equidade e a sustentabilidade das políticas, dos programas e das ações sob responsabilidade da Secretaria e seu alinhamento às diretrizes expressas no PNE e no Plano Plurianual (art. 22, inc. XXI, SESU).

219. O art. 6º do Decreto 7.234/2010 estipula que as instituições federais de ensino superior prestarão todas as informações referentes à implementação do PNAES solicitadas pelo Ministério da Educação. Por fim, destaca-se que o “[Relatório de Desenvolvimento Mundial 2021: Dados para uma vida melhor](#)”, elaborado pelo Banco Mundial, registra que:

Os dados de finalidade pública podem melhorar a prestação de serviços, bem como a segmentação, a responsabilização e o empoderamento. Os dados de finalidade pública têm grande potencial para apoiar a concepção, execução e avaliação de programas e políticas públicas.

220. Nesse contexto, os efeitos deste achado são: desconhecimento pelo MEC da demanda reprimida; alocação inadequada do montante de recursos orçamentários na ação orçamentária 4002; distribuição dos recursos entre as universidades sem critérios bem definidos; e falta de informações para subsidiar o acompanhamento e a avaliação do PNAES.

221. Uma das possíveis causas dessa situação é a falta de reflexão mais aprofundada a respeito da importância da identificação e caracterização do público-alvo para a alocação e distribuição dos recursos e da relevância de uma coleta de dados bem concebida para o acompanhamento e avaliação da assistência estudantil. Não pode deixar de ser mencionada a falta de pessoal no âmbito do MEC. A SESU informou que tem a expectativa de que parte dos 200 novos servidores do cargo de Técnico de Assuntos Educacionais (TAE) que deverão ser contratados em concurso público em andamento possa ser alocada na Secretaria.

222. Uma vez que a situação encontrada aqui descrita está diretamente relacionada à avaliação sobre os resultados do PNAES, a proposta de encaminhamento referente a este achado será feita em conjunto com a do achado 7.

Achado 7: Falta de avaliação sobre os resultados locais e nacional do PNAES

223. Não foram encontradas, na maioria das IFES, avaliações consistentes e sistemáticas acerca do atendimento à demanda do PNAES, que mensurem o alcance dos objetivos em relação à melhoria do desempenho acadêmico ou da taxa de sucesso, à diminuição das taxas de evasão e retenção e à contribuição para a permanência dos alunos assistidos. Também no âmbito do MEC, na condição de coordenador da política nacional, inexistiu processo ou prática de avaliações.

224. Essa deficiência acarreta o desconhecimento dos impactos dos programas de assistência estudantil por parte da comunidade acadêmica de cada IFES, bem como o desconhecimento dos resultados da execução do PNAES como política nacional, não permitindo tomadas de decisões baseadas em dados e evidências.

225. Identificaram-se algumas avaliações realizadas por IFES, porém limitadas ao âmbito da própria universidade ou a determinada ação de assistência.

226. Considerando que o termo “avaliação” pode sofrer interpretações diversas, a equipe estabeleceu os seguintes conceitos para orientar o preenchimento das informações sobre monitoramento/acompanhamento e avaliação, nos questionários Excel:

Acompanhamento/monitoramento: “processo contínuo de verificação da aderência da execução do PNAES às regras aplicáveis e metas estabelecidas”

Avaliação: “diagnóstico mais aprofundado e detalhado dos resultados do PNAES em confronto com seus objetivos”

227. Ainda assim, houve entendimentos diferentes das IFES nas informações prestadas. Para as 51 universidades que declararam realizar avaliação das ações, muitas descreveram ações que são atinentes a processos de monitoramento e acompanhamento, pelo que se pode depreender da análise do conteúdo do campo textual no qual se solicitou a descrição da metodologia de avaliação.

228. Entre as ações que foram indevidamente descritas como de avaliação, cita-se: i) acompanhamento das condições dos beneficiários em relação aos requisitos do edital; ii) acompanhamento pedagógico; iii) reuniões de planejamento e acompanhamento e discussões em fóruns; iv) prestações de contas da aplicação dos recursos; v) relatórios de atividades de alcance de metas físicas e financeiras; vi) relatos e deliberações no CONSUNI; vii) acompanhamento da execução orçamentária; viii) informações prestadas ao MEC (planilhas); ix) auditorias internas no PNAES; x) avaliações de risco.

229. Algumas IFES informaram ainda a realização de pesquisas de satisfação. Embora possa ser considerada como avaliação de resultados e seja uma iniciativa importante, é uma ação parcial e incompleta, se for a única no processo de avaliação, uma vez que mede a qualidade subjetiva dos atendimentos em determinadas ações, e não os resultados a partir de indicadores mais amplos.

230. Assim, as demais respostas dadas pelas universidades a respeito do tema devem ser tratadas com ressalvas. Por exemplo, 48 informaram realizar a avaliação anualmente, uma declarou a periodicidade de 2 anos, sete a cada 4 anos e uma a cada ano. No entanto, não é possível avaliar corretamente tais informações face ao entendimento diverso sobre o conteúdo e finalidade das avaliações.

231. As principais dificuldades mencionadas para a deficiência na implantação de mecanismos sistemáticos de avaliação dos resultados nas IFES, que constituem causas para o problema, foram o déficit de pessoal (25 citações) e questões relacionadas a sistemas de TI, de gestão/gerenciais ou falta de integração de dados entre sistemas (25 citações). A falta de definição de indicadores para a AE, seja localmente ou em nível nacional e padronizado, foi o terceiro item mais comentado (13 menções).

232. Destacam-se algumas boas práticas informadas no questionário, que podem ser consideradas em sintonia com o que se definiu como processo de avaliação: i) elaboração de painel BI; ii) emissão de relatórios gerenciais no módulo de gestão da assistência estudantil do SIGAA (a equipe não avaliou o teor dos relatórios emitidos); iii) considerar na avaliação anual da política critérios de eficácia, eficiência e efetividade social; iv) criação do Núcleo de Avaliação de Políticas Estudantis; v) definição de indicadores de acompanhamento e avaliação da assistência estudantil, validados junto à instância de discussão de assuntos comunitários; vi) institucionalização de câmara para tratar de acompanhamento e avaliação.

233. Citem-se, como exemplos de avaliação, embora desatualizados, os relatórios elaborados pela UFOP e pela UFLA (peças 51 e 52) e o [painel BI da UFG](#), que apresenta, dentre outros dados, comparações entre assistidos e não assistidos. Os resultados dessas avaliações indicam que alunos assistidos apresentam índices melhores em relação aos não assistidos, confirmando a importância da assistência estudantil para a permanência.

234. Entre as principais sugestões acerca da avaliação, foram indicadas nos questionários: i) sistema de informações para acompanhamento, monitoramento e avaliação do PNAES (criação, aprimoramento ou integração com sistemas das universidades); ii) aumento do quadro de pessoal das Pró-Reitorias; iii) criação de indicadores nacionais, para construir séries históricas de fácil comparação; iv) implementação de painel BI; v) painel nacional a ser alimentado pelas IFES; vi) realização de pesquisas para qualificar dados sobre evasão e retenção; vii) padronização em rede, via MEC ou ANDIFES, com definição de indicadores; viii) construção de uma base de dados, com identificação do CPF, da trajetória acadêmica e dos benefícios recebidos; ix) solicitar apoio juntos aos programas de pesquisa para que pesquisadores realizem a avaliação.

235. Assim, a análise sistêmica do conjunto de respostas permite concluir que, no conjunto de universidades federais, ainda é incipiente a instituição de processos de avaliação de resultados e de impactos da assistência estudantil. Essa limitação tem como uma das causas a deficiência de dados que seriam úteis para a avaliação e planejamento das ações de AE, conforme já tratado no Achado 5.

236. O artigo 5º, parágrafo único, do Decreto do PNAES define que as IFES deverão fixar “[...] mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES”.

237. No entanto, a norma não detalha o que e quando avaliar, metodologia e indicadores a serem utilizados. Tampouco há uma diretriz definida pelo MEC para orientar as universidades a adotarem dados e indicadores padronizados.

238. Além disso, as universidades deverão “agir preventivamente nas situações de retenção e evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras” (art. 4º, §único, do Decreto 7.234/2010), e a realização de avaliações sistemáticas contribuiria sobremaneira nessa questão.

239. No âmbito do MEC, a gestão e avaliação do PNAES não está fundamentada em avaliações sistemáticas do programa. Não há sistema de avaliação nacional e os dados coletados por meio de planilhas não são utilizados para essa finalidade.

240. As deficiências na sistemática do MEC para coleta de dados sobre a execução da assistência estudantil e sobre seu público-alvo, tratadas no achado anterior, são uma das causas para a não avaliação do PNAES pelo Ministério.

241. O SisPNAES, sistema concebido para a gestão nacional do PNAES, não está implementado ainda e tem uma natureza mais operacional (o mapeamento dos processos foi juntado na peça 42). A equipe entende que o sistema, em seu desenho atual, não permitirá extrair dados para avaliação do programa, em especial no que tange a índices de evasão e de retenção, indicadores comumente utilizados em algumas avaliações e cuja melhoria está expressamente definida nos objetivos estabelecidos no art. 4º do Decreto 7.234/2010.

242. No Decreto 11.691/2023, que trata da estrutura do MEC, consta o seguinte dispositivo, entre as competências definidas para a SESU: “analisar a eficiência, a eficácia, o impacto, a equidade e a sustentabilidade das políticas, dos programas e das ações sob responsabilidade da Secretaria e seu alinhamento às diretrizes expressas no PNE e no Plano Plurianual” (art. 22, inc. XXI).

243. No [Decreto 9.203/2017](#), art. 6º, que dispõe sobre a política de governança da APF, atribui-se à alta administração a competência de implementar mecanismos, instâncias e práticas de governança contemplando formas de acompanhamento de resultados e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

244. Entende-se, portanto, que o MEC deve definir, em articulação com as universidades, um conjunto de dados e de indicadores padronizados, bem como uma metodologia de obtenção, associado a estratégias de integração com sistemas e dados já existentes, que permita a avaliação nacional dos resultados e dos impactos do PNAES. É necessária a construção conjunta dos dados e indicadores, dada a coexistência de metas, prioridades, indicadores, processos de trabalho e sistemas de informação próprios de cada IFES, de acordo com sua autonomia, histórico e maturidade.

245. Algumas respostas dadas pelos respondentes, no campo destinado ao relato de dificuldades em relação à avaliação, vão ao encontro das conclusões da equipe:

Falta de informatização dos procedimentos. Como não se trata de lei, a exigência por esse tipo de formalização institucional é precária, sendo o tratamento do PNAES geralmente preterido por outras atividades da instituição no que tange ao desenvolvimento de sistemas. Além disso, não existem critérios estabelecidos pelo MEC para acompanhamento. O próprio relatório anual exigido varia de ano para ano. A própria tentativa de criação de um sistema de coleta destes dados não se sustenta, pois muda ano a ano.

Ausência de cadastro unificado que contenha os principais indicadores, bem como itens a serem avaliados. Importante a construção desse instrumental de modo conjunto do MEC com as IFES. Ademais, necessário desenvolver parâmetros de avaliação dessa importante política que leve em conta o orçamento destinado, o custo de vida das cidades que estão localizadas as IFES, bem como taxa de desemprego e condições de vida (serviços de saúde, educação, por exemplo). Isto é, fatores endógenos e exógenos ao espaço universitário.

Os servidores lotados na Pró-Reitoria de [...] trabalham no limite com a demanda específica de trabalho para atendimento das atividades relacionadas à execução do Programa de Assistência Estudantil na [...]. Ou seja, não há servidores suficientes para realização de avaliações periódicas do PNAES na instituição. Além disso, outra dificuldade é o sistema de gestão acadêmica da instituição, que é limitado em relação a emissão de relatórios e vinculação de dados da assistência estudantil com dados acadêmicos dos estudantes, o que dificulta análise efetiva do alcance dos

objetivos previstos no Decreto PNAES. Além disso, não foram definidas pelas gestões anteriores metas e indicadores que possam mensurar o alcance de tais objetivos do PNAES.

246. Destaca-se, ainda, uma sugestão apresentada acerca da concepção de um indicador padronizado de nível socioeconômico, que poderia ser útil na identificação da demanda:

Aprimorar diálogo com outros setores da universidade e do FONAPRACE para construção de ferramenta de indicador de "NSE - Nível socioeconômico" que possa ser aplicado para a totalidade dos estudantes matriculados e não apenas para os assistidos. Esse indicador de NSE, nos moldes do que existe para o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) permitiria uma apuração mais adequada do real público demandante por assistência estudantil e, por consequência, da cobertura efetivamente apresentada pela IFES.

247. A equipe proporá, no que tange às IFES, dar ciência que a não implementação de mecanismos sistemáticos de avaliação da política interna de assistência estudantil, incluindo a execução do PNAES, está em desacordo com o artigo 5º do Decreto 7.234/2010.

248. Para o MEC, será proposta recomendação para que, em articulação com as Universidades Federais, crie Grupo de Trabalho, Comissão ou outra instância que defina um conjunto de dados padronizados, bem como sua metodologia de obtenção, a ser fornecido pelas universidades, considerando os sistemas e instrumentos por elas já utilizados que possibilite: a mensuração adequada da efetiva demanda de discentes em situação de vulnerabilidade e de suas necessidades; a análise da execução da assistência estudantil, inclusive quando realizada com recursos próprios; a realização de avaliações sistêmicas dos resultados e impactos da assistência estudantil e do PNAES.

249. Acredita-se que, sob a coordenação do MEC e com a colaboração das 69 Universidades Federais, cujo quadro de servidores conhece profundamente a situação e suas oportunidades de melhoria, seja possível, de forma eficiente e articulada, promover os aperfeiçoamentos necessários.

250. Com a recomendação, esperam-se os seguintes benefícios: melhor dimensionamento dos recursos orçamentários necessários; melhor distribuição dos recursos orçamentários entre as IFES; melhoria das condições de permanência e redução de evasão e de retenção; e aperfeiçoamento do acompanhamento e avaliação. O desenvolvimento de mecanismos de avaliação nacional do PNAES, com base em dados padronizados, confiáveis e auditáveis, permitirá mensurar e demonstrar os impactos positivos com relação à permanência, taxas de evasão e de retenção, desempenho acadêmico, entre outros indicadores a serem definidos pelo conjunto de universidades juntamente com o MEC.

251. Registra-se que o PNAES também é executado pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica na Ação Orçamentária 2994. Em recente auditoria com o objetivo de avaliar o grau de eficiência de conclusão nos cursos ofertados por essas instituições (TC 014.924/2023-4), alguns aspectos relacionados ao PNAES foram abordados. A equipe de auditoria propôs determinação ao MEC “para a realização de estudo técnico de avaliação nacional da efetividade do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), contemplando o grau de alcance do objetivo de reduzir as taxas de retenção e evasão dos estudantes na educação superior pública federal e o custo-benefício das alternativas do/ao referido programa, de modo a orientar o processo decisório de priorização e alocação de recursos destinados à assistência estudantil pelas instituições de ensino”. A titular desta Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos se pronunciou naquele processo, sugerindo que a proposta de determinação fosse feita no âmbito da presente auditoria (TC 014.924/2023-4, peça 513).

252. Esta equipe também identificou a falta de avaliação do PNAES conforme relatado neste achado, porém entende que não é o momento mais oportuno para propor a determinação sugerida na auditoria da Rede Federal EPCT.

253. Em primeiro lugar, contemplar o custo-benefício das alternativas do/ao programa será problemático, porque se percebe um consenso de que o PNAES é essencial para a educação superior, tanto é verdade que está em vias de ser respaldado por lei, conforme relatado no item 56 (Projeto de Lei do Senado 5.395/2023). Assim, seria necessário que o MEC formulasse propostas de outros programas e comparasse com o PNAES, que já está bem estabelecido e disseminado e a caminho de tornar-se política de Estado. Salienta-se que o PNAES é estruturado de forma bastante flexível, sendo regulamentado de forma diferente por cada universidade federal, segundo suas realidades e necessidades. Desse modo as alternativas dentro do programa já existem. Em segundo lugar, a redução das taxas de retenção/evasão é apenas um dos objetivos do programa, que também contempla: democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. Assim, realizar a avaliação do programa somente da perspectiva da redução da retenção e evasão, pode levar a decisões de alocação de recursos e de gestão do programa que deixem de atender os demais objetivos. Ainda deve ser mencionado que uma boa avaliação depende de dados padronizados e confiáveis, o que não é o caso, conforme relatado no Achado 6. A avaliação do PNAES deve ter como ponto de partida o desenvolvimento de uma sistemática de coleta de dados. Portanto, embora se concorde com a necessidade de avaliação do PNAES, entende-se que ela deve ser feita de forma mais abrangente, contemplando os demais objetivos e sem a perspectiva de avaliação de custo-benefício do programa diante de outras potenciais alternativas. A equipe entende que as recomendações propostas nos achados 6 e 7 são suficientes neste momento.

Achado 8: Deficiências nos fluxos de seleção que dificultam o acesso dos interessados

254. Os fluxos da execução da assistência estudantil nas universidades são complexos e morosos. Há grande dificuldade por parte dos alunos em maior situação de vulnerabilidade em atender as demandas dos processos seletivos e as documentações exigidas em edital. Ainda, muitas universidades não aproveitam a documentação apresentada na matrícula, bem como a documentação comprobatória da renda familiar apresentada pelos alunos cotistas e a análise feita pela comissão de cotas. Ademais, muitas exigem que o discente envie a mesma documentação a cada edital para nova seleção de benefícios. Registra-se ainda que existe um hiato significativo entre o início das aulas e o efetivo recebimento dos auxílios.

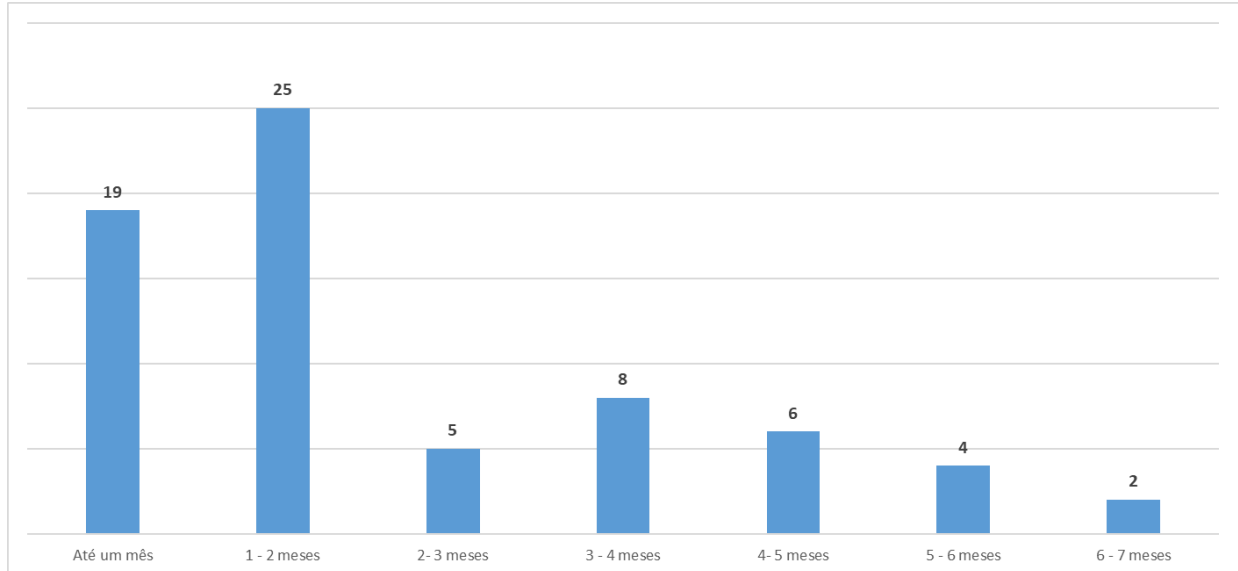
255. A [Lei 13.460/2017](#), que dispõe sobre os direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública (inclusive indireta), oferece algumas diretrizes que não estão sendo suficientemente atendidas na execução do PNAES pelas universidades. Citam-se, por exemplo, as seguintes orientações estabelecidas no art. 5º da lei: IV - adequação entre meios e fins; XI - eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido; XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário); XV - vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada.

256. Por outro lado, a lei (art. 8º, II) resguarda a administração pública ao estabelecer que é dever do usuário prestar as informações pertinentes ao serviço prestado quando solicitadas, o que permite que a averiguação da situação de vulnerabilidade possa ocorrer a qualquer tempo.

257. Um programa de assistência estudantil, além de identificar os estudantes mais vulneráveis, deve adotar medidas para contrabalançar a hipossuficiência do aluno em tempo hábil. Segundo os dados prestados pelas universidades, entre a matrícula e o efetivo recebimento dos benefícios, transcorrem, em média, mais de dois meses (73 dias). É razoável admitir que a probabilidade de um aluno evadir é maior à medida que demora mais a receber o auxílio. No Gráfico

12 está a distribuição de frequências das universidades segundo o prazo para recebimento dos auxílios.

Gráfico 12 - Distribuição de frequências das universidades segundo tempo estimado para recebimento do auxílio pelo aluno



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

258. Embora 40 universidades tenham referido que o déficit de pessoal impacta nesses prazos, 29 relataram que há necessidade de otimização dos processos seletivos e/ou redução da documentação solicitada. Salienta-se que cada universidade tem processos de seleção e execução próprios. Há casos, por exemplo, em que apenas o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é usado, embora a maioria exija comprovação documental bastante mais detalhada.

259. Uma boa prática relatada pelas universidades e que a equipe de auditoria considera adequada é a adoção de fluxo contínuo para o envio e análise da documentação comprobatória da situação de vulnerabilidade, o que significa que, a qualquer momento, independentemente da abertura de editais, o aluno pode atualizar seus dados e documentos. Assim, o discente já teria sua situação de vulnerabilidade social deferida (em um cadastro geral), o que tornaria mais céleres os processos seletivos para os benefícios específicos. Uma das universidades sugeriu, inclusive, a concessão de “benefício automático no ato da matrícula para os que ingressam por política afirmativa de renda”.

260. Ademais, a identificação de situações de vulnerabilidade poderia ser feita por meio de aproximações sucessivas, de forma que a análise possa ser antecipada. Pode-se partir de informações autodeclaradas na inscrição dos concursos para ingresso (Vestibular/Enem/Sisu). No ato da matrícula, poderiam ser coletadas mais informações, não só sobre as condições socioeconômicas, mas também sobre outras condições de vulnerabilidade (ver achado 9) e sobre os auxílios desejados pelos estudantes.

261. Outra medida, adotada por vinte e uma universidades, é a utilização da comprovação de inscrição Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) como outra aproximação para avaliação socioeconômica, sem prejuízo da apresentação de documentação mais detalhada posteriormente.

262. É preciso que as universidades reavaliem o custo-benefício de seus processos seletivos. Conforme já referido, a lei prevê, na atividade pública, a adequação entre meios e fins e a eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido. É

necessário confrontar o risco de eventual concessão indevida de benefício com os efeitos de uma evasão em razão da demora de seis meses para sua obtenção ou da desistência de participar dos processos seletivos pela dificuldade de obter a documentação exigida. Assim, o prazo de validade da comprovação da situação de vulnerabilidade poderia ser de no mínimo dois anos, conforme adotado por, pelo menos, cinco universidades.

263. Note-se que as simplificações nos processos seletivos não afastam a possibilidade de acompanhamento permanente por meio de amostragens, com verificações mais rigorosas. Cita-se, como exemplo, a Comissão Permanente de Auditoria da Direção de Assistência Estudantil da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que, mediante auditoria nos cadastros da assistência estudantil, propiciou uma economia R\$ 196.442,55 mensais e permitiu a inclusão de 850 novos estudantes (peça 58).

264. A complexidade dos processos seletivos tem vários efeitos, entre os quais merecem destaque: sobrecarga de trabalho das equipes de assistência estudantil; desistência do aluno de receber o auxílio em razão da dificuldade de comprovar sua situação de vulnerabilidade nos termos exigidos; não identificação dos estudantes mais vulneráveis; atraso na concessão dos auxílios; aumento na evasão e na retenção.

265. As causas mais indicadas pelas universidades para a morosidade dos processos de seleção são: recursos humanos insuficientes (40 menções); a complexidade do próprio processo e o volume de documentos exigidos (25 citações); deficiências nos sistemas informatizados (19 referências). Considera-se ainda que há o receio do gestor em eventual ação de órgãos de controle. Também é importante que os gestores reflitam de forma mais aprofundada sobre a necessidade de coletar informações socioeconômicas e sobre outras situações de vulnerabilidade nos concursos para ingresso da universidade (Vestibular, Enem, Sisu).

266. Assim, será proposto recomendar às universidades federais que aperfeiçoem os fluxos de seleção de beneficiários de assistência estudantil, com medidas tais como: coleta de informações socioeconômicas, ainda que meramente declaratórias, na inscrição dos concursos vestibulares e/ou Sisu para identificação de potenciais beneficiários; utilização de extrato do CadÚnico como aproximação inicial para comprovação de vulnerabilidade; adoção de cadastro geral de fluxo contínuo para a apresentação da documentação comprobatória da situação socioeconômica e/ou de vulnerabilidade; fixação de prazo de no mínimo dois anos para validade da documentação apresentada; realização de acompanhamento permanente mediante amostragem da manutenção da condição de vulnerabilidade; uso de sistema informatizado para inscrição, envio da documentação e seleção dos beneficiários.

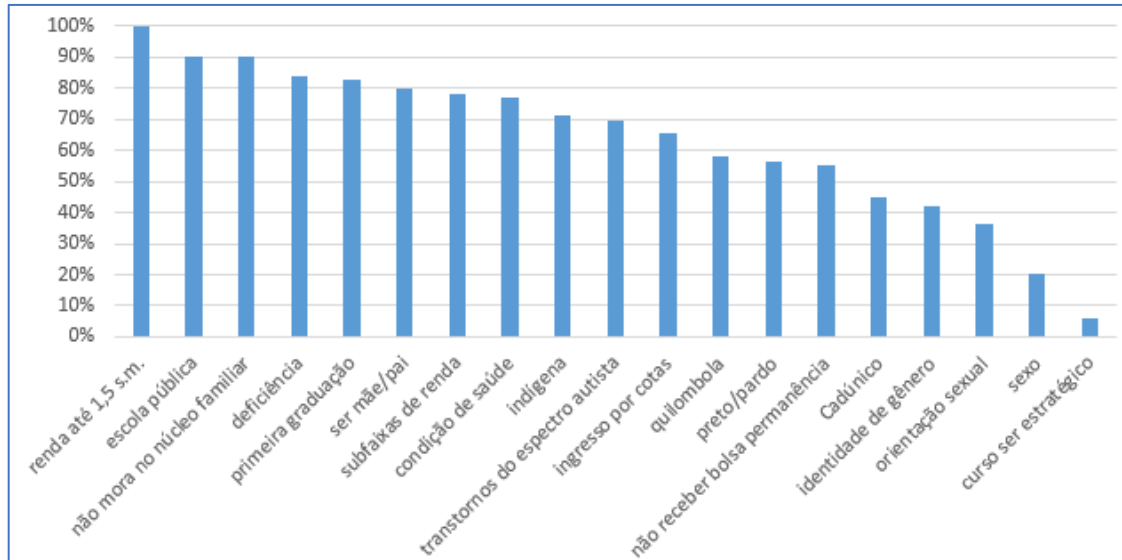
267. Caso as sugestões adotadas pela equipe sejam adotadas, espera-se como benefícios: melhor focalização no público-alvo; melhoria das condições de permanência e redução de evasão e de retenção; e melhor aproveitamento dos recursos humanos.

Achado 9: Deficiências na execução das ações de assistência estudantil, que não abrangem a totalidade das situações de vulnerabilidade e não contemplam de forma satisfatória ações de inclusão e equidade

268. Os objetivos do PNAES de contribuir para a promoção da inclusão social pela educação e de minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais (art. 2º, incisos II e IV, do Decreto 7.234/2010) não vêm sendo plenamente atendidos, uma vez que: (1) os critérios de seleção de beneficiários das ações do PNAES utilizados pelas universidades não abrangem as várias situações de vulnerabilidade social; e (2) há insuficiência de ações de acolhimento e inclusão e de enfrentamento às desigualdades sociais.

269. No tocante ao primeiro item, foi solicitado às universidades, nos questionários, que respondessem quais critérios de seleção eram utilizados por elas dentre os dezenove apresentados (marcadores de vulnerabilidade socioeconômica). Havia, ainda, um campo aberto para que as IFES pudessem colocar eventuais critérios não contemplados nos itens anteriores. Veja-se gráfico com o percentual de universidades que utilizam cada um dos critérios:

Gráfico 13 – Critérios de seleção utilizados pelas IFES



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

270. Salienta-se que, em regra, cada universidade atribui pesos aos critérios de seleção por ela definidos e, assim, calcula o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do aluno. Dessa forma, os discentes com maior IVS são contemplados com as ações do PNAES, tais como bolsas e auxílios financeiros, vaga nas residências universitárias e isenção no Restaurante Universitário.

271. Segundo as respostas do questionário, verifica-se que nenhuma IFES utiliza todos os critérios de seleção apontados no questionário; 5 IFES utilizam dezoito critérios; e 42 IFES utilizam treze critérios ou menos. Observa-se que os critérios de seleção menos utilizados são: o curso ser considerado estratégico para a universidade (4 IFES utilizam esse critério); sexo do beneficiário (14 IFES); orientação sexual (25 IFES); identidade de gênero (29 IFES); cor/raça (39 IFES); e ser quilombola (40 IFES).

272. Ademais, todas as IFES utilizam a renda familiar per capita como critério de seleção e 90% utilizam o critério de origem em escola pública. Verifica-se ainda que 54 universidades utilizam subfaixas de renda como critério de seleção (por exemplo, estratos de 0,5 SM, 1 SM e 1,5 SM per capita), a fim de focalizar as ações para os alunos em situações de extrema vulnerabilidade econômica, dada a insuficiência dos recursos orçamentários do PNAES.

273. Outros critérios de seleção colocados no campo aberto do questionário por algumas universidades foram: local de moradia, ser egresso do sistema prisional, pessoa em situação de rua, imigrantes, refugiados, vítima de conflitos familiares, vítima de violência doméstica ou outra forma de violência ou discriminação, ser oriundo de família monoparental, ser gestantes ou lactantes e ser cuidador primário de crianças, adolescentes, idosos ou pessoas com limitações incapacitantes de qualquer ordem.

274. O art. 5º do Decreto 7.234/2010 traz como público-alvo prioritário do PNAES os estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até 1,5

SM, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas IFES. Nessa seara, observa-se que as universidades têm utilizado esses critérios como os principais. Todavia, o Decreto possibilita às IFES fixar outros requisitos além dos definidos pela norma, de forma que possam ser alcançados alunos com outras formas de vulnerabilidade social.

275. Ademais, dentre os objetivos do PNAES estabelecidos pelo Decreto (art. 2º), estão: minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na educação superior (inciso II); e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (inciso IV). Dessa forma, entende-se que a utilização de outros critérios de seleção, além da renda e da origem em escola pública, contribuiria sobremaneira para o atingimento dos objetivos retromencionados.

276. A não utilização de outros marcadores de vulnerabilidade social como critérios de seleção de beneficiários do PNAES pode fazer com que parte dos discentes vulneráveis não seja alcançada pelas ações de assistência estudantil, ocasionando, assim, aumento das taxas de retenção e evasão e perpetuação de desigualdades sociais.

277. Uma das possíveis causas da utilização restrita de critérios de seleção é a falta de melhor caracterização do público-alvo do PNAES pelo Decreto 7.234/2010, uma vez que este apenas traz os critérios de renda e origem escolar como prioritários, não especificando outras características socioeconômicas que poderiam ensejar o direito à assistência estudantil.

278. Ademais, a insuficiência orçamentária é uma das causas de algumas universidades utilizarem subfaixas de renda nos processos seletivos, o que ocasiona uma restrição ainda maior do público-alvo prioritário, uma vez que, em regra, o PNAES atende majoritariamente discentes com renda familiar per capita de até 0,5 SM.

279. Outra situação identificada a partir das respostas dos questionários diz respeito à ausência de ações para apoio aos alunos ingressantes provenientes de localidades distintas do município do campus. Observa-se que 44 universidades (cerca de 64 %) não realizam tais ações, o que dificulta o cumprimento do objetivo do PNAES de reduzir desigualdades sociais e regionais.

280. Mediante análise do conteúdo das respostas (em campo textual aberto) das universidades que realizam tais ações, foram identificadas ações como: acesso imediato ao RU e moradia de forma provisória, até sair o resultado dos editais; auxílio emergencial (pago por alguns meses); auxílio instalação (pago em parcela única) para novos moradores da residência universitária; e editais específicos para ingressantes.

281. A título de exemplo, cita-se a UFAP, que informou dispor de um programa específico para os estudantes ingressantes, que oferece duas modalidades de Bolsa, sendo a de maior valor destinada aos estudantes oriundos de outros municípios ou da área rural. O benefício é pago durante doze meses, com o objetivo de subsidiar os custos no ano acadêmico inicial. A universidade afirmou que, embora o pagamento dessa bolsa não seja imediato ao início das aulas, o resultado é mais rápido do que o dos demais benefícios.

282. Já no tocante à insuficiência de ações de acolhimento, inclusão e enfrentamento às desigualdades sociais, observaram-se, em algumas universidades visitadas (peça 57), relatos pelos discentes de diversas situações de falta de acessibilidade física (nas vias, nos prédios, nas residências universitárias), bem como carência de intérpretes de libras e equipamentos de tecnologia assistiva.

283. Ademais, houve vários relatos de casos de discriminação, assédio moral e sexual e consequente ideação a suicídio. Os alunos afirmaram que, em muitas situações, os canais de denúncia não são efetivos e, muitas vezes, o denunciante sofre retaliações.

284. Durante as visitas, foram identificados casos pontuais de campanhas ou outras ações de conscientização com vistas a melhorar a inclusão social. Em uma universidade, os alunos afirmaram que há campanha de conscientização, mas faltariam cursos de capacitação para os professores, pois continuam existindo situações de discriminação e assédio. Houve um relato de ações de capacitação sobre diversidade e inclusão, mas apenas para docentes de um curso específico, e não para toda a comunidade acadêmica. Por fim, em algumas IFES, foram relatadas dificuldades em se implementar o nome social e banheiros de gênero neutro.

285. Sobre esse aspecto, é relevante consignar que esta AudEducação criou, no início de 2023, uma Diretoria de Políticas de Equidade e Direitos Humanos, estando previstas ações de controle, inclusive nas Universidades, que tratam de situações como as narradas.

286. A [Lei 12.852/2013](#) (Estatuto da Juventude), em seu art. 13º, trata de medidas de democratização do acesso e permanência, incluindo programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social para os jovens estudantes.

287. Nesse contexto, a estratégia 12.5 do PNE prevê a ampliação de políticas de inclusão e de AE dirigidas a estudantes de instituições públicas na educação superior, visando a reduzir as desigualdades étnico-raciais e aumentar as taxas de acesso e permanência de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico.

288. Ademais, a [Lei 13.146/2015](#) (Estatuto da Pessoa com Deficiência), em seu art. 27, assegura o direito à educação das pessoas com deficiência, sendo “dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência, colocando-a a salvo de toda forma de violência, negligência e discriminação”. Ademais, segundo o art. 28, “incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar: [...] II - aprimoramento dos sistemas educacionais, visando a garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem, por meio da oferta de serviços e de recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena; [...] V - adoção de medidas individualizadas e coletivas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social dos estudantes com deficiência, favorecendo o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem em instituições de ensino; [...] XI - formação e disponibilização de professores para o atendimento educacional especializado, de tradutores e intérpretes da Libras, de guias intérpretes e de profissionais de apoio [...]”

289. Por sua vez, a [Lei 12.288/2010](#) (Estatuto da Igualdade Racial), em seus art. 13 a 16, garante acesso à educação pela população negra. Além disso, o art. 56 institui que, “na implementação dos programas e das ações constantes dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais da União, deverão ser observadas [...] políticas públicas que tenham como objetivo promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social da população negra, especialmente no que tange a: [...] V - iniciativas que incrementem o acesso e a permanência das pessoas negras na educação fundamental, média, técnica e superior [...]”

290. Já o [Decreto 8.727/2016](#), art. 2º e 3º, assegura o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais pela administração pública federal. Por fim, a Resolução 2/2023 do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras estabelece parâmetros para a garantia das condições de acesso e permanência de pessoas travestis, transexuais, pessoas transmasculinas e não binárias – e todas aquelas que tenham sua identidade de gênero não reconhecida em diferentes espaços sociais – nos sistemas e instituições de ensino.

291. Um dos possíveis efeitos da insuficiência de ações de acolhimento e inclusão e de enfrentamento às desigualdades sociais nas universidades é o aumento dos problemas de saúde mental dos discentes e dos casos de suicídio. Essa situação pode ensejar, ainda, aumento das taxas de retenção e evasão, bem como dificultar o cumprimento dos objetivos do PNAES de minimizar desigualdades sociais e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

292. A insuficiência dessas ações pode ser causada pela inexistência de setor ou equipe específica para tratar questões de equidade e inclusão, bem como por falta de recursos financeiros.

293. Durante a execução da auditoria (mediante acesso aos sítios eletrônicos dos setores de assistência estudantil, respostas dos questionários eletrônicos e visita às universidades), identificou-se como boa prática a publicação de manuais e cartilhas acerca de: saúde mental, orientações para discentes com deficiência e para professores de alunos com deficiência ([UFAL](#)); prevenção do suicídio, comunicação LGBTQIAPN+, assédio moral e sexual ([UFAM](#)); e transtorno do espectro autista ([UFCA](#)).

294. Também foram identificadas, mediante análise dos sítios eletrônicos e das entrevistas nos estudos de casos, as seguintes boas práticas: na UFRJ, que tem o Programa de Apoio a Estudantes Mães e Pais (que fornece espaço parental, fraldário, espaço de amamentação, além de auxílio financeiro específico) e o Programa de Combate a Opressão e Violência (com especial atenção para LGBTQIAPN+, pretos/as e pardos/as, indígenas, mulheres e pessoas com deficiência); na UFOP, que tem o Programa Abrace (que ocorre semanalmente, para tratar sobre inclusão); na UFPA, que tem o Programa Território de Acolhimento e Integração; e na UFMS, cujo Programa Aldeias Conectadas ampliou o acesso à internet de seis aldeias indígenas mediante instalação de torres de radiodifusão e pontos de acesso *wi-fi*.

295. Ainda, há universidades que possuem setor específico para tratar de questões relacionadas à diversidade, inclusão e equidade, tais como a FURG (Coordenação de Ações Afirmativas, Inclusão e Diversidades – CAID), a UFG (Secretaria de Inclusão – SIN) e a UFPA (Assessoria de Diversidade e Inclusão Social – ADIS).

296. Assim, será proposto recomendar a cada uma das sessenta e nove universidades federais que utilizem como critérios de seleção dos beneficiários do PNAES outros marcadores de vulnerabilidade socioeconômica além de renda familiar per capita e origem em escola pública, de modo a abranger a maior diversidade possível de perfis de vulnerabilidade.

297. Será proposto, ainda, dar ciência a cada uma das sessenta e nove universidades federais que a não realização de ações relacionadas à inclusão, à equidade e ao enfrentamento às desigualdades sociais que envolvam toda a comunidade acadêmica (docentes, servidores técnico-administrativos e discentes), bem como a não criação de mecanismos efetivos de combate às práticas de qualquer forma de discriminação e à ocorrência de assédio moral e sexual nas universidades, estão em desacordo com a Lei 13.146/2015 (art. 27 e 28), a Lei 12.288/2010 (art. 56), a Lei 12.852/2013 (art. 13º) e o Decreto 8.727/2016 (art. 2º e 3º).

298. Espera-se que essas recomendações tragam como benefícios a inclusão, na seleção dos beneficiários do PNAES, das diversas formas de vulnerabilidade social, e não apenas a vulnerabilidade econômica, contribuindo assim de forma mais ampla para a democratização das condições de permanência e para a redução das desigualdades sociais, bem como a criação de um ambiente acadêmico mais democrático e plural, que promova a inclusão social.

Achado 10: Ausência de divulgação prévia dos auxílios de assistência estudantil aos potenciais ingressantes no ensino superior

299. Os auxílios da assistência estudantil não são suficientemente divulgados aos potenciais ingressantes no ensino superior (alunos do ensino médio e outros candidatos). A falta de conhecimento prévio dos tipos de auxílios e seus respectivos valores potenciais dificulta que o futuro aluno escolha a instituição que oferece o apoio mais adequado às suas necessidades e que planeje melhor suas futuras instalação e estada.

300. A ausência de divulgação prévia também pode reduzir a busca por vaga em universidades federais e aumentar o não preenchimento de vagas em alguns cursos.

301. A Lei 12.527/2011 garante o direito de obter informação sobre as atividades exercidas pelas entidades públicas, inclusive as relativas às suas políticas, organizações e serviços (art. 7º, V) e essa divulgação dever se de fácil acesso na rede mundial de computadores (art. 8º).

302. O [“Referencial de Controle de Políticas Públicas”](#) (Anexo da Portaria TCU 188/2020, item 5.9.4) orienta que se verifique se há ampla divulgação da política pública junto à população potencial. Salienta-se que o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014, Anexo) estabeleceu, na Meta 12, elevar as taxas de matrícula na educação superior da população de 18 a 24 anos, mediante a otimização da capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior (12.1) e a ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil.

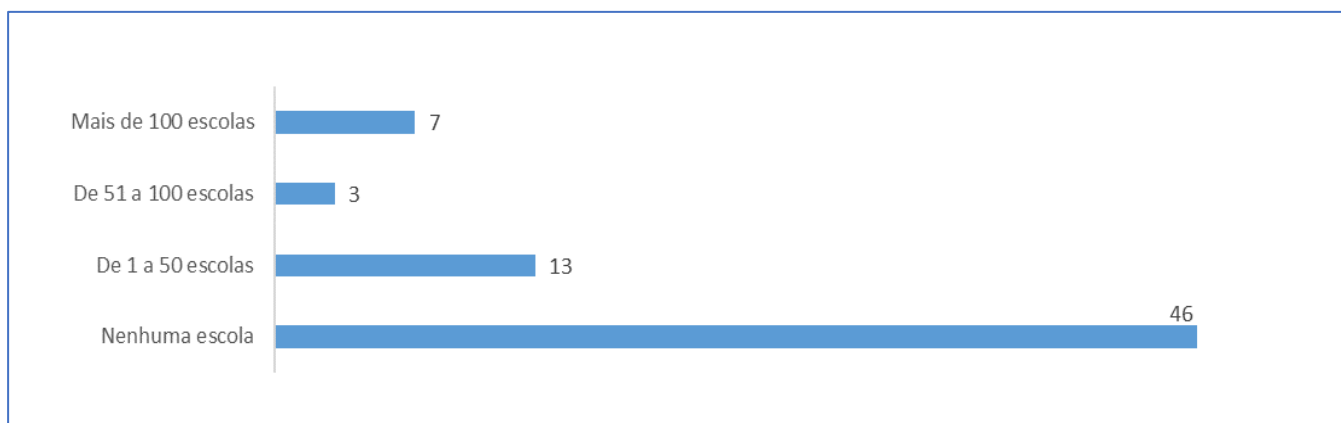
303. As entrevistas realizadas com 42 estudantes de seis universidades evidenciaram que os auxílios de assistência estudantil são quase inteiramente desconhecidos antes do ingresso na universidade (peça 57). Poucos relataram ter alguma noção prévia que, quando existente, restringia-se principalmente à moradia estudantil e ao restaurante universitário, e o conhecimento se dava através de veteranos com quem já tinham amizade, e não mediante divulgação pelas universidades. A maioria dos alunos entrevistados integra corpos de representação discente e registraram a percepção de que a comunidade de estudantes somente toma ciência dos auxílios após a matrícula, no início das aulas.

304. A atuação das universidades no sentido de tornar público os potenciais auxílios é, de forma geral, incipiente. Questionadas a respeito da divulgação dos auxílios estudantis, quando dos exames vestibulares ou no Sistema de Seleção Unificada (Sisu), a maioria informou que não tem ações nesse sentido.

305. Entre as vinte e seis que realizam concurso vestibular, apenas três afirmaram divulgar nos editais a possibilidade de obter os auxílios. Somente oito mencionam os potenciais auxílios nos atos convocatórios do Sisu. Trinta e cinco universidades informaram realizar atividades presenciais na rede de ensino médio de ensino, mas o número de escolas visitadas é, em geral, pouco significativo, conforme se verifica no Gráfico 14. Apenas 10 universidades realizaram eventos em mais do que 50 escolas. Registra-se que vinte universidades realizam eventos de “portas abertas” para que alunos do ensino médio possam conhecer a universidade, estando dez dessas compreendidas no universo das que não realizam visitação em escolas.

306. Uma boa prática identificada foi o convite aos diretores da rede pública de ensino médio para divulgar os auxílios e processos da assistência estudantil, para que atuem como multiplicadores das informações nas escolas (peça 57, UFOP).

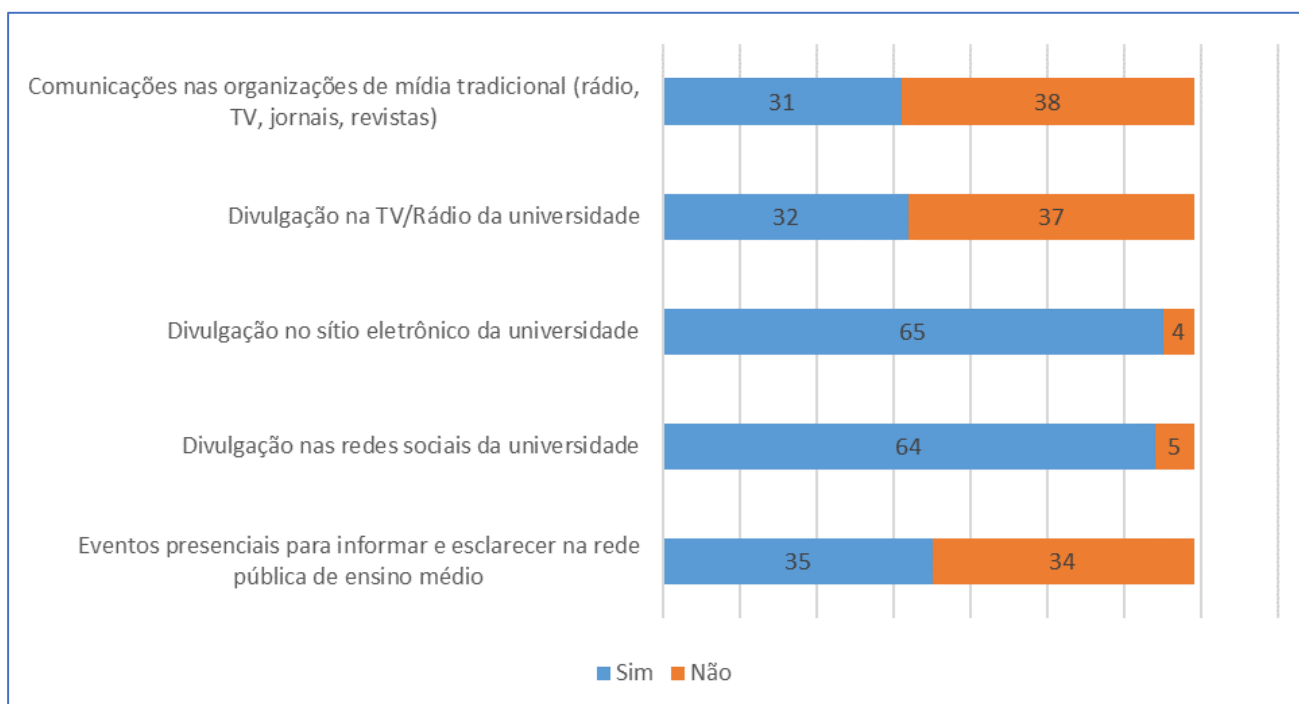
Gráfico 14 - Universidades que realizaram eventos em escolas ensino médio



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

307. Os principais meios utilizados pelas universidades para divulgar os potenciais benefícios a possíveis interessados em ingressar são o sítio eletrônico e as redes sociais da universidade. No Gráfico 15 estão registrados os meios utilizados.

Gráfico 15 - Meios usados para divulgar auxílios aos interessados em ingressar na universidade



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

308. As principais dificuldades informadas no questionário na divulgação dos auxílios aos eventuais interessados em ingressar na universidade foram a falta de recursos humanos (33 menções), em especial de profissionais de comunicação social (10 citações). No que diz respeito à comunicação, foram ressaltadas também as limitações dos métodos tradicionais para alcançar o público-alvo (10 referências), pois os estudantes da geração atual têm desinteresse em ler e-mails e editais, o que foi confirmado mediante as entrevistas realizadas com os alunos (peça 57). Ainda dentre as dificuldades, houve nove menções à falta de recursos orçamentários (em especial para o transporte) e duas à dificuldade de acesso dos estudantes à internet.

309. As universidades relataram como boas práticas a adoção de “linguagem diferenciada e acessível” nas redes sociais, muitas vezes utilizando “memes para engajar” usuários e ampliar o alcance. Também foi referida como boa prática a participação de estudantes veteranos nas ações de divulgação através das redes sociais.

310. Uma vez que é obrigação da administração pública divulgar suas atividades e serviços, será proposto recomendar às universidades federais que realizem a divulgação dos potenciais auxílios de assistência estudantil e de seus valores ilustrativos nas publicações de suas redes sociais e sítios eletrônicos relacionadas a chamamentos para participação em concursos vestibulares, Enem e Sisu.

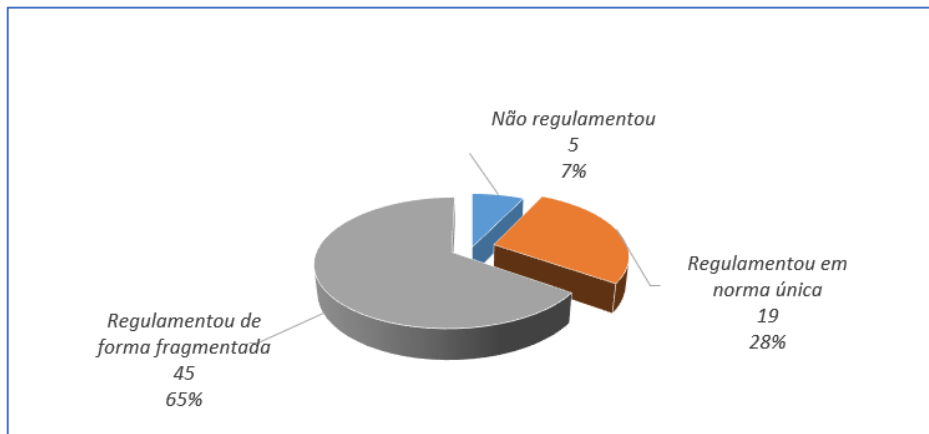
311. Entre os benefícios esperados de uma melhor divulgação dos auxílios de assistência estudantil, citam-se: identificação, pelo aluno, da universidade mais adequada para suas necessidades; melhor planejamento do aluno no que diz respeito a sua futura instalação e estada; aumento na busca de vagas nas universidades federais; e redução da ociosidade de vagas nos cursos.

Achado 11: Deficiências na regulamentação interna do PNAES

312. Mediante análise das respostas do questionário eletrônico, verifica-se que cerca de 86% das universidades federais não normatizaram a integralidade das disposições necessárias à execução do PNAES.

313. Veja-se a situação das universidades, conforme respostas do questionário:

Gráfico 16 – Regulamentação interna do PNAES

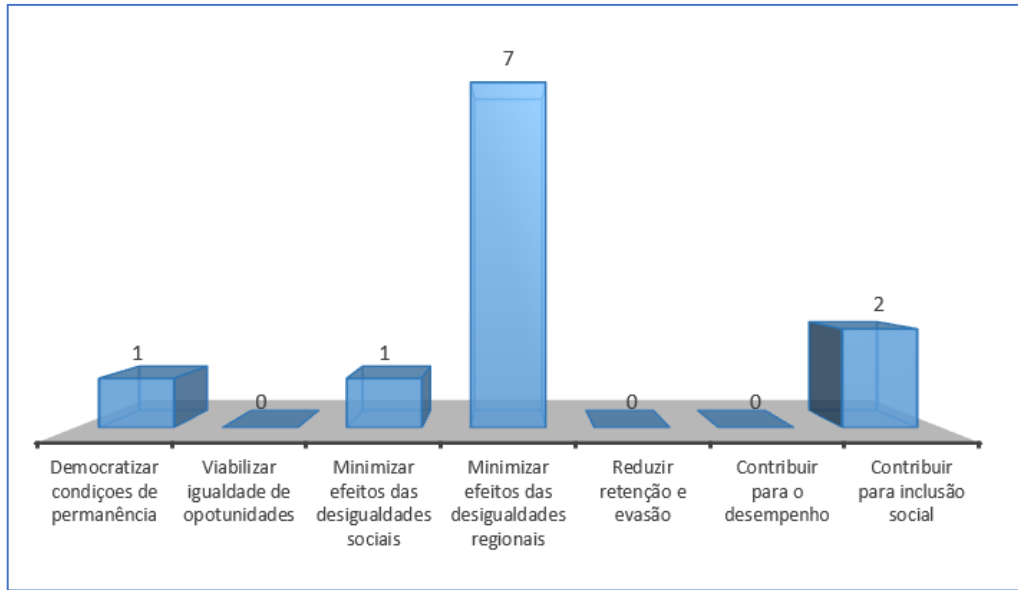


Fonte: questionários respondidos pelas IFES

314. Das cinco que não regulamentaram o PNAES, duas têm criação muito recente (entre março/2018 e julho/2019). Dentre as 64 que informaram ter normatizado a política, sete não abrangeram em suas normas o objetivo de minimizar os efeitos das desigualdades regionais na permanência e conclusão da educação superior; 14 não regulamentaram mecanismos de avaliação; 15 não institucionalizaram mecanismos de participação discente; 43 não regulamentaram todas as áreas do art. 3º, §1º, do Decreto 7.234/2010; e 44 não regulamentaram a articulação com áreas estratégicas de ensino (40), pesquisa (17) e extensão (19). Ademais, 12 afirmaram não ter havido participação do corpo discente na regulamentação interna da universidade e 3 não contemplaram o tema da assistência estudantil no Plano de Desenvolvimento Institucional vigente.

315. Em relação aos objetivos do PNAES (art. 2º e art. 4º, Parágrafo único, do Decreto 7.234/2010), segue gráfico com a quantidade de universidades que não regulamentou cada um dos itens citados no questionário:

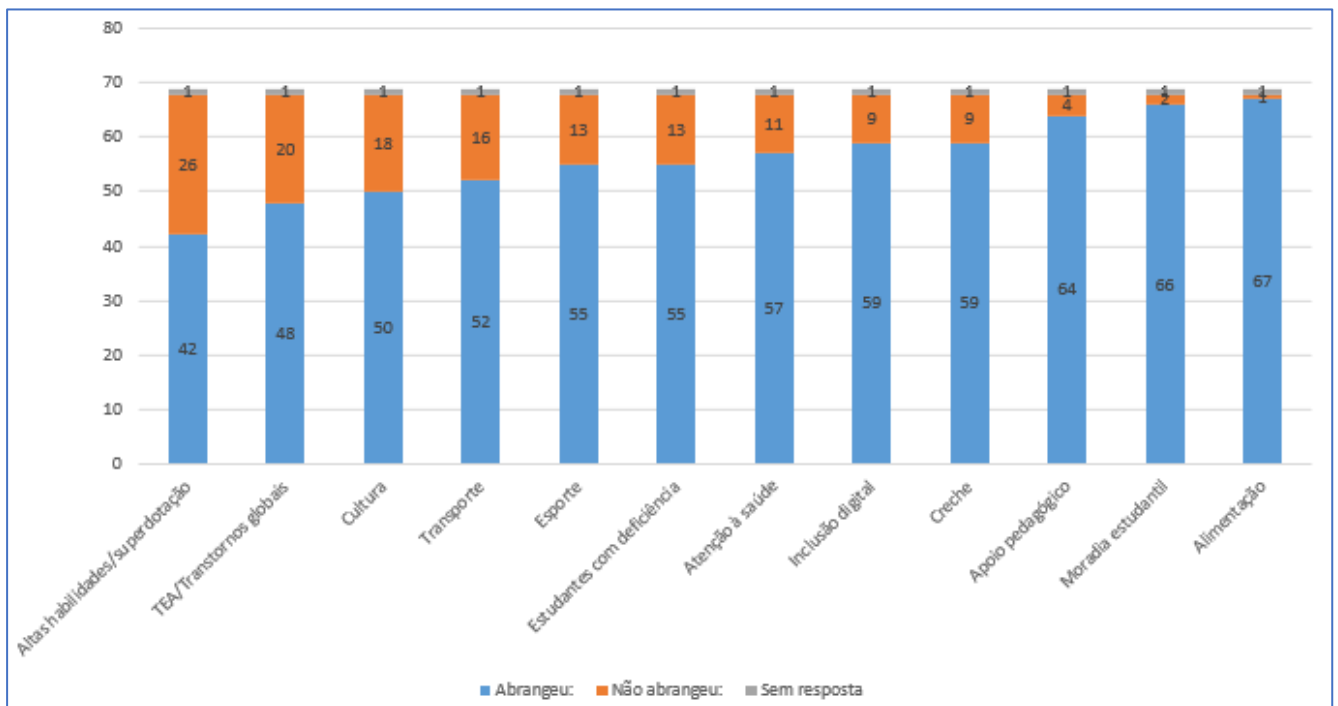
Gráfico 17 – IFES que não regulamentaram os objetivos do PNAES



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

316. Já no que concerne ao art. 3º, §1º, do Decreto 7.234/2010 (áreas em que deverão ser desenvolvidas as ações do PNAES), as principais áreas de assistência estudantil que não foram regulamentadas pelas IFES são: altas habilidades e superdotação (26 universidades não regulamentaram), transtornos globais do desenvolvimento (20), cultura (18) e transporte (16). Veja-se:

Gráfico 18 – áreas de AE abrangidas pela regulamentação interna



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

317. O Decreto 7.234/2010 traz parâmetros mínimos sobre o PNAES e balizadores para que as universidades criem suas próprias regulamentações, no âmbito da autonomia universitária.

318. Nessa seara, o art. 3º, § 2º, do Decreto PNAES atribui às IFES a competência para definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados. Também compete às IFES, segundo o art. 4º, executar as ações de assistência estudantil, “considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente”.

319. Por sua vez, o art. 5º, ao definir o público-alvo prioritário do PNAES, estabelece que as universidades fixarão outros requisitos para a percepção de assistência estudantil, observado o art. 2º (objetivos do PNAES). O art. 5º também determina que cabe às IFES fixar mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES.

320. Ainda, o art. 4º do Decreto 9.203/2017 prevê como uma das diretrizes da governança pública: “IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente.”

321. Conforme o guia [“Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante”](#) (p. 126):

Parte significativa das definições sobre a gestão e a governança devem vir previamente institucionalizadas, ou seja, inscritas nos próprios normativos dos programas. Leis, decretos, portarias e instruções normativas estabelecem os órgãos responsáveis pelas decisões, os parceiros na gestão, os fundos de financiamento a serem provisionados, os mecanismos de controle e participação social, as rotinas de monitoramento, os mecanismos de transparência etc. Para além disso, detalhes organizacionais e processos operacionais podem e devem vir especificados em manuais. Programas que institucionalizam esse tipo de instrumento, eventualmente regulamentados por meio de portarias, proporcionam um recurso orientador da gestão que permite que a ação dos gestores esteja mais bem amparada de justificativas. Com isso, diminui-se o espaço de discricionariedade que, se, por um lado, dá mais flexibilidade à gestão, por outro, cria inúmeras incertezas. Quando os gestores não estão devidamente empoderados para tomar decisões discricionariamente, ocorre um travamento e, em sua recorrência, surge um gargalo. No entanto, se gestores mais audaciosos tomam decisões discricionárias rotineiramente, os riscos são inúmeros. A discricionariedade abre espaço tanto para a inovação quanto para o arbítrio, o abuso das prerrogativas.

322. Desse modo, observa-se que a não regulamentação do programa pelas universidades federais gera insegurança jurídica tanto para os gestores quanto para os beneficiários do PNAES. Além disso, a falta de normatização pode ensejar dificuldades no planejamento e na execução das ações de assistência estudantil, bem como a não realização de ações em áreas essenciais à permanência.

323. As deficiências na regulamentação interna do PNAES também podem ter como efeito a ausência de participação discente no desenvolvimento das ações de assistência estudantil e ausência de monitoramento e avaliação do programa pelas universidades.

324. As principais causas da deficiência na regulamentação são a insuficiência de pessoal, seja para elaborar a norma, seja para executar as ações normatizadas, e a insuficiência orçamentária, a qual impossibilita a criação de ações em algumas áreas do PNAES. Outras causas possíveis são: criação recente de seis universidades e falta de articulação entre os setores da universidade.

325. Salienta-se que foi requerido no questionário eletrônico, para resposta textual em campo aberto, quais as principais dificuldades relacionadas à regulamentação interna do PNAES. Mediante análise do conteúdo das respostas, verificou-se que as dificuldades mais citadas foram a insuficiência

orçamentária (18 universidades citaram esse item), insuficiência de pessoal (citada por 7 IFES) e a dificuldade em definir critérios para acompanhamento dos discentes (citada por 5 IFES).

326. Outras dificuldades citadas foram: fragmentação normativa, falta de revisão das normas, baixo poder decisório (o setor de AE não ser Pró-Reitoria), pouco interesse político dos alunos e servidores, falta de articulação entre os setores da universidade, falta de alinhamento com políticas de mesmo público-alvo, equacionamento entre autonomia universitária e normas do MEC, falta de diretrizes pelo MEC, falta de critérios padronizados de priorização, volatilidade do perfil socioeconômico dos discentes, ausência de dados de todos os ingressantes, precariedade ou ausência de sistemas, falta de revisão do Decreto 7.234/2010, falta de regulamentação por lei.

327. Ademais, em relação à pergunta aberta acerca de possíveis sugestões da universidade para aperfeiçoar a regulamentação interna do PNAES, as sugestões mais citadas foram: criação de indicadores e de painel de acompanhamento do programa e análise de efetividade/perfil do egresso (8 universidades); participação discente na construção das normas (7 universidades); atualização periódica da norma (4 universidades); regulamentação/institucionalização de Câmara/Conselho de Assistência Estudantil com participação discente (3 universidades); e criação de sistema de gestão (3 universidades). Outras sugestões citadas foram: participação ativa dos dirigentes na construção da norma, compreensão institucional da importância da AE, criação de comitê permanente, vinculação com ações afirmativas, previsão de equipe multiprofissional mínima, criação de regras que possam ser informatizadas e regulamentação de auxílios conforme grau de vulnerabilidade social.

328. A partir das respostas do questionário eletrônico, foram identificadas como boas práticas: revisão periódica das normas; disponibilização da minuta da norma na internet para consulta pública e realização de audiências públicas antes de encaminhar a norma ao Conselho Universitário (tanto para criação quanto para revisão das normas); e realização de seminário para elaboração, de forma participativa e democrática, da minuta de Resolução que institui a Política de Assistência Estudantil.

329. Assim, será proposto dar ciência a cada uma das sessenta e nove universidades federais que a ausência de regulamentação interna do PNAES e a não normatização da integralidade das disposições necessárias à execução do PNAES estão em desacordo com o artigo 3º, §§ 1º e 2º, artigo 4º e artigo 5º do Decreto 7.234/2010.

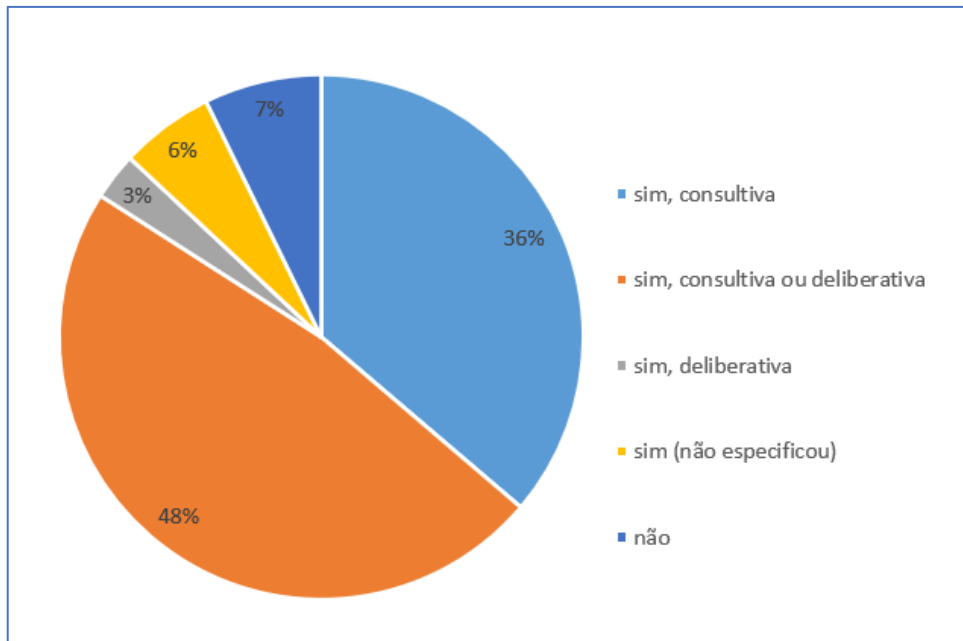
330. Espera-se que esse encaminhamento gere como benefícios trazer segurança jurídica para a execução do programa pelas universidades e institucionalizar mecanismos de avaliação do PNAES, de participação discente e de articulação do PNAES com áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão.

Achado 12: Baixa efetividade dos mecanismos de participação discente

331. Embora cerca de 75% das universidades federais afirmem que a regulamentação interna do PNAES contemplou a definição de mecanismos de participação discente, verifica-se que a maioria das instâncias tem função apenas consultiva e/ou tem atribuições restritas a questões pontuais.

332. Segundo respostas no questionário eletrônico, dentre as 52 universidades que informaram ter mecanismos institucionalizados de participação discente, apenas duas têm mecanismos de caráter deliberativo e 33 têm mecanismos de caráter consultivo ou deliberativo, conforme o caso. Veja-se:

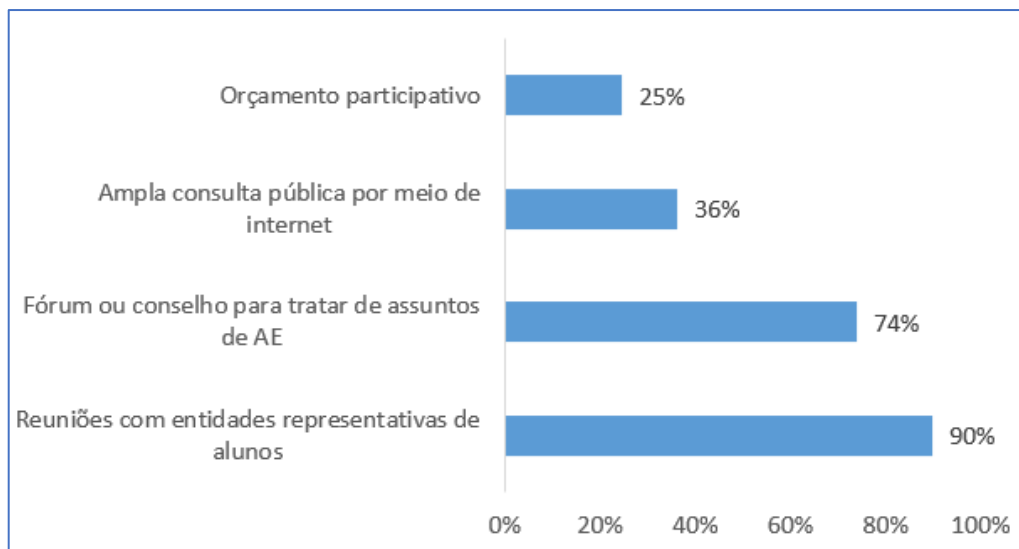
Gráfico 19 – existência de mecanismos de participação discente



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

333. Conforme informado pelas IFES no questionário eletrônico, a participação discente em relação às ações de AE ocorre das seguintes maneiras (campo que admitiu respostas múltiplas):

Gráfico 20 – formas de participação discente



Fonte: questionários respondidos pelas IFES

334. Observa-se que a participação discente, em regra, se dá mediante reuniões com os alunos (61 universidades) ou fórum ou conselho (51 universidades). Todavia, mediante análise de conteúdo das respostas de campo aberto do questionário, verifica-se que essa participação se dá mediante fóruns/comissões que tratam de áreas específicas (moradia estudantil ou RU) ou mediante assentos no Conselho Universitário, Conselho de Administração ou outros conselhos superiores. Assim, em regra, as universidades não dispõem de conselho ou câmara que trate especificamente de assuntos estudantis.

335. Ademais, durante as visitas às universidades objetos de estudo de caso (peça 57), observou-se que, quando existentes, os fóruns/comitês têm atribuições limitadas (apenas para julgar recursos ou para apurar casos de denúncia), não realizam reuniões periódicas e não atuam efetivamente nas decisões relacionadas à gestão do PNAES.

336. Segundo o Decreto 7.234/2010, art. 4º, as ações de AE deverão ser executadas pelas IFES considerando as necessidades identificadas por seu corpo discente.

337. Além disso, a Lei 12.852/2013 (Estatuto da Juventude) traz, em seu art. 12º, a “garantia de participação efetiva do segmento juvenil, respeitada sua liberdade de organização, nos conselhos e instâncias deliberativas de gestão democrática das escolas e universidades”.

338. Já o art. 4º do Decreto 9.203/2017 traz como diretriz da governança pública “manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.”

339. Conforme a publicação [“Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise Ex Ante”](#) (p. 167):

A participação social constitui um importante mecanismo de controle das políticas públicas. Materializada principalmente por meio de conselhos e de parcerias, requer, entretanto, uma maior instrumentalização por parte do poder público para que possa ser efetiva. Essa instrumentalização, além do fornecimento de infraestrutura física, deve prever oportunidades de capacitação, de interação com o gestor da política e de acesso a dados que permitam o acompanhamento dos resultados da política proposta.

340. Nessa seara, a situação encontrada pode ocasionar a execução de ações de AE que não atendem às necessidades identificadas pelo corpo discente, seu público-alvo, bem como o baixo controle social da execução do programa.

341. A pouca efetividade dos mecanismos de participação discente pode ter sido ocasionada pela falta de institucionalização desses mecanismos nas normas da universidade, bem como pelo fato de seis universidades terem sido criadas há pouco tempo.

342. Em relação a esse tema, identificou-se como boa prática a existência de orçamento participativo, a exemplo da UFCA, que utiliza esse mecanismo de participação discente desde 2018. Segundo relatado pela PRAE em entrevista realizada na fase de planejamento da auditoria, a equipe faz uma reunião inicial com os alunos (após ampla divulgação na comunidade acadêmica) para apresentar a planilha de orçamento participativo e fornecer orientações e diretrizes (por exemplo, priorizar os auxílios-chaves, que são alimentação, transporte e moradia).

343. A PRAE já coloca previamente na planilha, em campos bloqueados, o valor do PNAES a ser recebido, o valor que já está comprometido com creche e moradia (benefícios recebidos durante todo o curso) e a previsão do orçamento que será destinado ao custeio do RU. O valor remanescente, após as deduções, pode ser alterado discricionariamente pelos alunos, que podem modificar tanto o número de vagas quanto o valor de cada auxílio. A planilha é dinâmica e o valor disponível vai sendo atualizado à medida que se alteram as variáveis não bloqueadas. O valor que o aluno paga de refeição no RU também pode ser alterado. Cada Centro Acadêmico preenche uma planilha e a envia à PRAE, a qual verifica eventuais inconsistências e solicita as correções. Posteriormente, já com todas as planilhas ajustadas, a PRAE faz uma assembleia geral para que os alunos possam escolher a planilha que será implementada em toda a universidade.

344. Outra boa prática identificada foi a instituição, pela UFABC, da [Comissão de Políticas Afirmativas \(CPAf\)](#), órgão consultivo e deliberativo, com participação discente e reuniões mensais.

Essa comissão conta não apenas com representação estudantil, mas também com representantes de grupos vulneráveis específicos.

345. Além de representantes da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura, da Pró-Reitoria de Graduação e da Pró-Reitoria de Pesquisa, a Comissão é composta por representantes dos docentes, dos técnicos administrativos, dos funcionários terceirizados, dos discentes de graduação e de pós-graduação, membros da Comissão Permanente de Acessibilidade (CoPA), do Núcleo de Estudos Africanos e Afro-Brasileiros (NEAB), da Comissão Especial de Pessoas Transgêneras (CEPT), da Comissão Especial para Refugiados ou solicitantes de refúgio (CER) e um representante da sociedade civil, oriundo da comunidade externa.

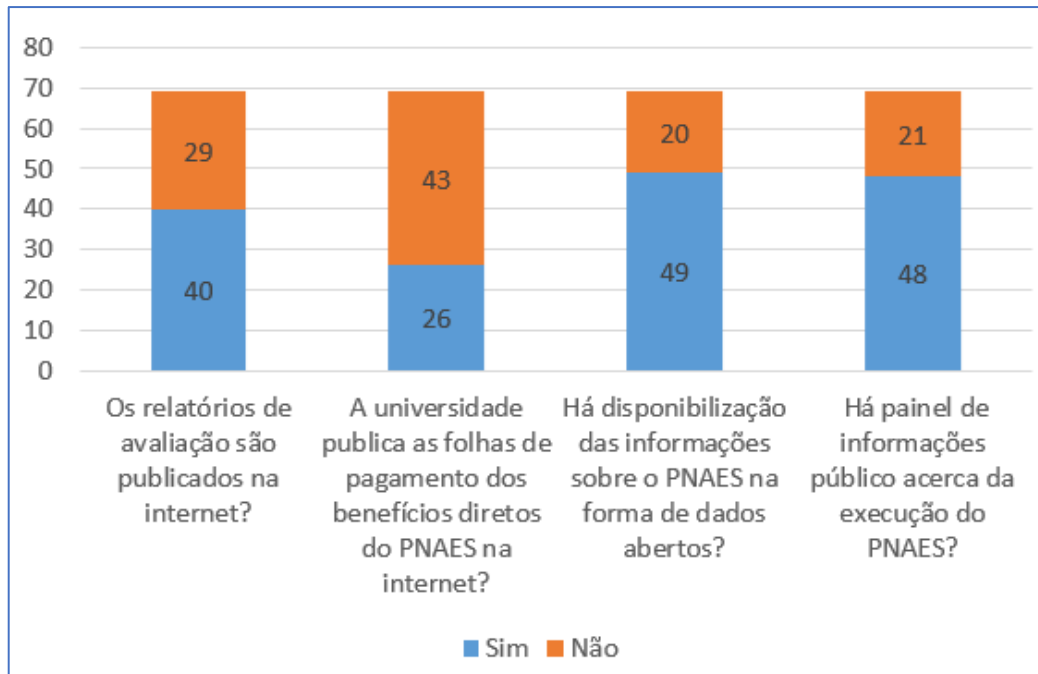
346. Assim, será proposto recomendar a cada uma das sessenta e nove universidades federais que regulamentem e implementem instâncias específicas de assuntos de assistência estudantil com efetiva participação discente.

347. Espera-se que tais recomendações ensejem o aumento da transparência e a efetivação de uma gestão democrática e participativa, com compartilhamento de decisões e responsabilidades.

Achado 13: Insuficiência da divulgação de dados e informações sobre a execução do PNAES e falta de transparência sobre os resultados do programa

348. Segundo respostas no questionário eletrônico, 42% das universidades não publicam relatório de avaliação na internet, 62% não divulgam as folhas de pagamento dos beneficiários de bolsas e auxílios do PNAES, 29% não divulgam informações sobre o PNAES na forma de dados abertos e 30% não possuem painel de informações acerca da execução do PNAES.

Gráfico 21 – divulgação de informações sobre a execução do PNAES

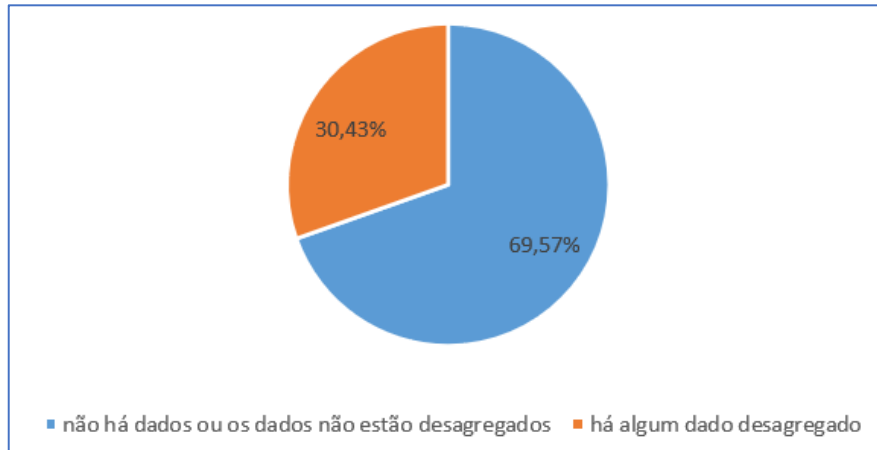


Fonte: questionários respondidos pelas IFES

349. Ademais, mediante análise dos links disponibilizados pelas universidades nos questionários, verificou-se que, dentre as IFES que informaram publicar relatórios de gestão e painéis BI com informações acerca dos beneficiários do PNAES, cerca de 60% não apresentam dados desagregados que permitam recortes dos indicadores por grupo vulnerável para orientar a execução do programa.

350. Em geral, os relatórios de atividade apresentam apenas a quantidade de bolsas e auxílios ofertadas e o valor de cada tipo de benefício, sem trazer informações acerca do perfil social dos alunos que se beneficiam de cada uma dessas ações.

Gráfico 22 – utilização de dados desagregados nos relatórios ou painéis BI



Fonte: questionários respondidos pelas IFES, análise de conteúdo dos links disponibilizados

351. Dentre as universidades que trazem algum tipo de dado desagregado, as informações, em sua maioria, dizem respeito a renda, origem escolar, forma de ingresso (cotas ou ampla concorrência), curso e cor/raça. Em regra, não há informações acerca de sexo, idade, indígenas, quilombolas, tipo de deficiência, pessoas com altas habilidades e superdotação, identidade de gênero, orientação sexual, local de origem, imigrantes, refugiados e outros tipos de vulnerabilidade social.

352. A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), em seu art. 7º, assegura o direito de obter informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços (inciso V), informação pertinente à administração do patrimônio público e utilização de recursos públicos (inciso VI) e informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas (inciso VII, alínea a). Ademais, segundo o art. 8º da lei supracitada, é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso de informações de interesse coletivo ou geral.

353. Além disso, consoante o [Decreto 9.319/2018](#), Anexo I (II - Eixos de transformação digital - 2. Cidadania e Transformação Digital do Governo), os objetivos a serem alcançados por meio da Estratégia de Governo Digital incluem, dentre outros: promover políticas públicas baseadas em dados e evidências, com utilização de tecnologias emergentes; e conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais.

354. Assim, é dever dos órgãos públicos dar transparência acerca da utilização dos recursos públicos, de modo que se torna imperativa a divulgação, pelas universidades federais, dos dados relativos aos pagamentos dos benefícios do PNAES, bem como dos relatórios de avaliação e das informações na forma de dados abertos. Ainda, a exemplo da [transparência dada ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada \(BPC\)](#), há mecanismos e garantias previstas para harmonizar a proteção de dados pessoais com o acesso à informação.

355. Nesse contexto, o [Acórdão 2630/2022-TCU-Plenário](#) (processo TC 014.113/2022-8) determinou ao Ministério do Trabalho e Previdência que desse transparência ativa às informações individualizadas de todos os cidadãos beneficiários dos auxílios financeiros a transportadores

autônomos de carga e taxistas. Em seu voto, o relator Ministro Benjamin Zymler afirma que (grifos inseridos):

De acordo com o que foi apurado pela equipe de fiscalização, **a falta de divulgação dos dados dos beneficiários decorreu da incerteza dos gestores sobre a legalidade dessa divulgação.** Isso porque a Assessoria de Comunicação (Ascom) do MTP, responsável por essa divulgação, entendeu que a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) não permitiria essa divulgação.

Acolho as conclusões da equipe quanto à **necessidade de publicação dessas informações, pois não é dado ao poder público realizar despesas sem que se dê conhecimento aos cidadãos da destinação dos recursos públicos, ainda mais quando se trata de benefício assistencial, o qual implica transferência de renda do contribuinte para determinado grupo de cidadãos.**

Ademais, a divulgação desses dados **possibilita o controle social dos gastos** realizados com a política pública, inclusive quanto a possíveis pagamentos indevidos. [...]

Assim, **quando se trata de pagamento de benefícios custeados com recursos públicos, mormente os de natureza assistencial, o qual não decorre de nenhuma contrapartida do assistido, as normas que impõem à administração o dever de conferir transparência** a seus gastos prevalecem frente à LGPD.

356. Cita-se, ainda, o [Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário](#), relatado pelo Ministro Bruno Dantas e prolatado no âmbito do processo TC 018.851/2020-7, que determinou a publicação dos dados dos cidadãos beneficiários do Auxílio Emergencial no Portal da Transparência do governo federal.

357. Por sua vez, a divulgação acerca da execução do PNAES na forma de painel de *business intelligence* (BI) permite melhor visualização das informações e possibilita a geração de relatórios com maior rapidez, auxiliando tanto o gestor na tomada de decisão quanto os cidadãos na realização do controle social.

358. Nesse contexto, a utilização de dados desagregados, nos relatórios de atividade e painéis BI, promove a realização da política de AE baseada em dados e evidências, de modo a possibilitar aos gestores realizar o acompanhamento e a avaliação do PNAES por grupo vulnerável, tornando mais efetivo o cumprimento dos objetivos do PNAES de minimizar os efeitos das desigualdades sociais (Decreto 7.234/2010, art. 2º) e de contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir preventivamente nas situações de retenção e evasão (Decreto 7.234/2010, art. 4º, parágrafo único).

359. A insuficiência da divulgação de dados e a falta de transparência sobre os resultados do PNAES pode ocasionar o baixo controle social. Ademais, a divulgação de relatórios que não tragam recortes de vulnerabilidade social pode ensejar o planejamento inadequado de tipos, quantidade e valores de bolsas e auxílios e consequente não atendimento das necessidades do corpo discente, bem como carência de ações voltadas a grupos vulneráveis específicos. Pode haver, em decorrência disso, falta de monitoramento e avaliação das ações do PNAES por grupo vulnerável e aumento das taxas de retenção e evasão de grupos específicos.

360. A não divulgação de informações sobre o pagamento dos benefícios do PNAES pode ter sido ocasionada pelo receio dos gestores de infringir a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD, [Lei 13.709/2018](#)). Contudo, conforme visto, tratando-se de recursos públicos, a regra geral é a publicidade dos dados. Por sua vez, a falta de divulgação de relatórios de avaliação e de dados abertos pode ser causada pela falta de pessoal, em especial da área de Tecnologia da Informação. Por fim, a não utilização de dados desagregados nos relatórios de avaliação e painéis BI tem como causa a ausência de dados sobre o perfil socioeconômico do público-alvo potencial e efetivo do PNAES.

361. Identificou-se como boa prática a página de transparência da Pró-Reitoria de Assistência Estudantil da UFU, que traz vários [painéis BI](#), um dos quais retrata o perfil do estudante assistido,

com recortes por: curso, campus, faixa etária, local de origem, curso, domínio de línguas, renda, raça/etnia, sexo, identidade de gênero, orientação sexual, tipo de deficiência, perfil psicológico, perfil pedagógico e perfil alimentar.

362. A UFG, por sua vez, tem o [Painel de Análise de Dados da Assistência Estudantil](#), o qual traz o perfil socioeconômico dos discentes com dados desagregados de renda, origem escolar, cor/raça, gênero, local de origem, unidade acadêmica, curso e forma de ingresso. O painel traz, ainda, informações sobre: atendimentos realizados (com dados socioeconômicos desagregados, por modalidade de bolsa); série histórica dos índices de retenção, evasão e conclusão (comparando alunos atendidos e não atendidos pelo PNAES); e informações sobre execução financeira.

363. Por fim, a UFES publica relatórios semestrais com o [Perfil dos Estudantes Cadastrados na PROAES](#), que apresenta a quantidade de beneficiários do PNAES por gênero, cor e etnia, faixa etária, tipo de deficiência, quantidade de filhos, forma de ingresso, local de origem, renda, campus, centro de ensino e curso.

364. Assim, será proposto recomendar a cada uma das sessenta e nove universidades federais que divulguem em ferramenta de transparência ativa as informações dos beneficiários do PNAES contendo, no mínimo, nome do beneficiário, tipo de bolsa/auxílio, valor e período de competência.

365. Também será proposto recomendar às universidades que elaborem e divulguem informações acerca da execução e dos resultados do PNAES (mediante relatório de avaliação, painéis de *business intelligence* ou outros) que possibilitem a utilização de dados desagregados por grupo vulnerável.

366. Espera-se que tais proposições aumentem a *accountability*, a transparência ativa e o controle social, conferindo maior legitimidade e segurança jurídica às decisões dos gestores, bem como contribuam para o melhor planejamento das ações do PNAES e melhor avaliação dos resultados do programa.

Conclusão

367. A presente auditoria de natureza operacional foi a primeira realizada pelo TCU com abrangência sistêmica no tema Assistência Estudantil, tendo como objeto todas as 69 universidades federais, o que permitiu um diagnóstico da implementação do PNAES, nas perspectivas de regulamentação interna (formulação das políticas das IFES), execução e avaliação. Além disso, foram examinados os processos de acompanhamento e avaliação da política em nível nacional, encargo do Ministério da Educação.

368. Entende-se plenamente satisfeito o requisito de oportunidade, visto o início de nova gestão no governo federal e as discussões em andamento, tanto no contexto do FONAPRACE como do MEC, sobre a reformulação da política. Nesse sentido, destaca-se novamente a tramitação do Substitutivo ao Projeto de Lei 1.434/2011 (peça 44), que cria a Política Nacional de Assistência Estudantil, aprovado na Câmara dos Deputados em Sessão Deliberativa Extraordinária de 31/10/2023.

369. Em caso de edição da lei, que traz expressivas transformações quanto à política de assistência estudantil, deverá haver uma reavaliação das medidas ora propostas. A própria regulamentação através de lei, em vez de Decreto, atenderá a uma demanda há muito sendo mencionada, bem como garantirá maior segurança jurídica e *status* de política de Estado.

370. Além disso, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005/2014, está em processo de revisão face à iminência do final da vigência decenal, e a estratégia de assistência estudantil deverá ser uma das diretrizes para o ensino superior a serem debatidas para o plano do próximo decênio.

371. Ao lado dessas circunstâncias, a oportunidade também está atrelada à reconhecida importância da política de assistência estudantil, que se potencializou no contexto pós-pandemia, visto que se somam, às vulnerabilidades oriundas da baixa renda familiar, categorias relacionadas a outros recortes, incluindo o grupo que necessita de cuidados de saúde mental, visto a piora de situações de sofrimento psíquico decorrente de várias causas.

372. Nesse sentido, é necessário um olhar amplo para todas as pessoas que necessitam de apoio, no intuito de efetivamente prover maior inclusão social.

373. Necessário se faz rememorar a perspectiva cidadã no sentido de que o apoio à permanência, assim como o próprio acesso ao ensino superior, deve ser considerado como direito garantido constitucionalmente e em normas infralegais, gerando um dever estatal para sua efetivação.

374. Para a resolução de parcela relevante do problema de auditoria, que é a necessidade de ampliação da política para acompanhar a maior democratização do acesso ao ensino superior, fato que vem ocorrendo especialmente após a Lei de Cotas, de 2012, serão necessários esforços dos gestores do MEC junto às instâncias decisórias envolvidas na definição do orçamento do governo federal no sentido de consolidar a pauta da assistência estudantil no contexto das prioridades governamentais requerendo, nos próximos anos, fatias de recursos mais condizentes com as necessidades dos alunos para que atinjam o sucesso acadêmico.

375. O incremento dos recursos proposto pela equipe segue um parâmetro conservador, que é garantir ao menos o realinhamento à situação de 2016, não obstante esteja comprovado o aumento significativo de cerca de 50% do público-alvo (aproximado) entre esse ano de 2016 e o ano de 2022, com base na estimativa de matrículas de alunos cotistas. Ou seja, em uma situação ideal, o valor do PNAES deveria ser incrementado em ao menos 50% além da recomposição objeto da proposta de encaminhamento.

376. Além disso, outras medidas que dependem de ações internas ao Ministério da Educação, incluindo as universidades, devem ser adotadas para garantir maior equidade na distribuição dos recursos, na execução do programa e no acompanhamento, monitoramento e avaliação de resultados.

377. É premente a necessidade de definir um conjunto de dados padronizados sobre a execução das políticas, a serem coletados das universidades com informações desagregadas tanto dos alunos atendidos como dos potenciais beneficiários não assistidos (demanda reprimida), para alcançar um nível de governança da política pública lastreado em dados e evidências. Essa definição deve estar associada a uma metodologia racional e clara de obtenção dos dados, que considere as possibilidades de integração de sistemas e dados hoje já existentes, permitindo melhor acompanhamento e avaliação do PNAES.

378. Um conjunto de dados concebido para avaliar a execução da política frente aos objetivos expressos no art. 2º do Decreto 7.234/2010 viabilizará fundamentada avaliação do impacto do programa na permanência e no desempenho dos alunos assistidos e na redução dos índices de evasão, retenção, ociosidade, avaliados sob diversas dimensões (por curso, por região, por categoria, por etnia/cor/raça e outros), que porventura sejam definidos pelos gestores do MEC em conjunto com as IFES.

379. Embora o PNAES já seja reconhecidamente relevante para os alunos que necessitam de apoio – o que é atestado pelos próprios discentes, pelas equipes e gestores das universidades, pelos pesquisadores em trabalhos acadêmicos publicados, pelos gestores do MEC e por avaliações pontuais realizadas por algumas universidades –, a criação de um ambiente de dados e evidências propícios a demonstrar o impacto positivo em âmbito nacional contribuirá para certificar de forma inequívoca a importância da política.

380. Nesse sentido, busca-se contribuir no fomento à criação desse ambiente, que permitirá também, no futuro, avaliações mais robustas pelo próprio TCU, além das outras linhas de defesa, e por parte do controle social.

381. A importância da AE pode ser confirmada também pelo entendimento de algumas IFES, que a colocam como uma quarta instância/função em seus planejamentos estratégicos, ao lado do tripé Ensino/Pesquisa/Extensão.

382. Com relação às universidades, embora enfrentem restrições devido à insuficiência de recursos financeiros e de pessoal, entende-se haver oportunidades de melhoria no que tange aos seus fluxos de seleção e análise de beneficiários, a ações de enfrentamento e conscientização quanto a condutas de discriminação, assédio e falta de acessibilidade, e à transparência na apresentação das informações de execução do PNAES e das ações de assistência estudantil.

383. Destaca-se, no quesito transparência, a necessidade de aumentar a divulgação “pré-ingresso”, junto a interessados no acesso ao ensino superior, pois um maior conhecimento das possibilidades de apoio à permanência, em especial no que tange às ações consideradas mais importantes (moradia, alimentação e transporte), pode incentivar os candidatos a se inscreverem no SISU ou em outros processos seletivos.

384. A equipe entende que as quatro questões de auditoria foram respondidas e as conclusões encontram-se respaldadas em informações prestadas pelas próprias IFES, nos questionários respondidos, e nas entrevistas com gestores, equipes e estudantes nos estudos de casos realizados, além de comprovações documentais oriundas dos sítios eletrônicos das Pró-Reitorias analisadas, bem como de documentos extraídos ou enviados pelo MEC e pelas universidades.

385. As universidades relataram dificuldades de diversas ordens, nas diversas seções dos questionários produzidos pela equipe. As consideradas mais relevantes foram citadas, em termos gerais, no relatório. Iniciativas positivas, que devem ser destacadas e disseminadas, foram também descritas. Algumas das boas práticas vão ao encontro das conclusões e propostas de melhorias efetuadas no presente relatório.

386. Os encaminhamentos sugeridos deverão contribuir para o alcance dos seguintes benefícios: i) aperfeiçoar a institucionalização do PNAES no âmbito das IFES; ii) induzir o aprimoramento nos processos de divulgação do programa (transparência, divulgação “pré-ingresso”, divulgação interna, busca ativa); iii) aprimorar os processos de seleção de beneficiários; iv) identificar o grau de cobertura dos beneficiários potenciais (listas de espera, demanda não atendida); v) assinalar a insuficiência de recursos orçamentários e de pessoal; vi) promover melhorias na distribuição de recursos do PNAES (Matriz PNAES); vii) induzir melhorias dos controles sobre uso dos recursos, em especial no que tange à política de alimentação (subsídios); viii) induzir melhorias nos processos de acompanhamento e avaliação das IFES; ix) reforçar a necessidade de um sistema nacional de coleta de dados uniformizados para acompanhamento e avaliação do PNAES.

387. Os próximos passos de acompanhamento ou monitoramento da deliberação que for proferida poderão ser planejados a partir da situação ora apresentada, de forma a induzir os aperfeiçoamentos propostos visando a um maior alcance dos objetivos da política de apoio à permanência concretizada no PNAES.

388. Ressalta-se que algumas possíveis medidas não foram propostas pela equipe, por constarem do texto da lei que ainda está sendo apreciada no Congresso Nacional. Nesse sentido, a fim de subsidiar o trabalho legislativo, é pertinente dar conhecimento da deliberação que vier a ser proferida ao parlamento federal, por meio das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação e Cultura do Senado Federal.

389. Por fim, entende-se que seja mantido o presente tema na [Lista de Alto Risco \(LAR\) da Administração Pública Federal](#), avaliando-se a sua possível retirada a partir dos trabalhos de acompanhamento ou monitoramento futuros, com a concretização de um plano de ação, do comprometimento da gestão dos órgãos envolvidos e da demonstração de progresso relativamente às melhorias sugeridas, conforme já exposto no despacho autorizador da auditoria, do Ministro Relator.

390. Registra-se que na peça 7 consta solicitação do procurador Júlio Marcelo de Oliveira para oficial nos autos após a manifestação da unidade técnica.

Proposta de Encaminhamento

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

391.1. **recomendar** ao **Ministério da Educação**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

391.1.1. adote medidas para, em articulação com os demais Órgãos Superiores, recompor o orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) em vista da significativa depreciação dos valores em termos atualizados desde 2016, de forma a buscar no mínimo um realinhamento à situação anterior;

391.1.2. em articulação com as Universidades Federais, crie Grupo de Trabalho, Comissão ou outra instância para reavaliar e elaborar nova Matriz PNAES, observando o contexto de defasagem dos valores e de distribuição inadequada entre as IFES face ao público-alvo potencial, bem como outros possíveis fatores de desigualdade;

391.1.3. em articulação com as Universidades Federais, crie Grupo de Trabalho, Comissão ou outra instância que defina um conjunto de dados padronizados a ser fornecido pelas universidades, bem como sua metodologia de obtenção, considerando os sistemas e instrumentos por elas já utilizados que possibilite: a mensuração adequada da efetiva demanda de discentes em situação de vulnerabilidade e de suas necessidades; a análise da execução da assistência estudantil, inclusive quando realizada com recursos próprios; a realização de avaliações sistêmicas dos resultados e impactos da assistência estudantil e do PNAES;

391.2. **recomendar** às 69 **universidades federais**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

391.2.1. realizem a coleta de dados socioeconômicos de todos os discentes no momento do ingresso, acompanhada de ações de sensibilização da comunidade acadêmica acerca da importância de fornecê-los, e que utilizem tais dados para o dimensionamento quantitativo e qualitativo do público-alvo potencial do PNAES, bem como para o planejamento, execução e avaliação das ações de assistência estudantil;

391.2.2. aperfeiçoem os fluxos de seleção de beneficiários de assistência estudantil, com medidas tais como: coleta de informações socioeconômicas, ainda que meramente declaratórias, na inscrição dos concursos vestibulares e/ou Sisu para identificação de potenciais beneficiários; utilização de extrato do CadÚnico como aproximação inicial para comprovação de vulnerabilidade; adoção de cadastro geral de fluxo contínuo para a apresentação da documentação comprobatória da situação socioeconômica e/ou de vulnerabilidade; fixação de prazo de no mínimo dois anos para validade da documentação apresentada; realização de acompanhamento permanente mediante

- amostragem da manutenção da condição de vulnerabilidade; uso de sistema informatizado para inscrição, envio da documentação e seleção dos beneficiários;
- 391.2.3. utilizem como critérios de seleção dos beneficiários do PNAES outros marcadores de vulnerabilidade socioeconômica além de renda familiar per capita e origem em escola pública, de modo a abranger a maior diversidade possível de perfis de vulnerabilidade;
- 391.2.4. realizem a divulgação dos potenciais auxílios de assistência estudantil e de seus valores ilustrativos nas publicações de suas redes sociais e sítios eletrônicos relacionadas a chamamentos para participação em concursos vestibulares, Enem e Sisu;
- 391.2.5. regulamentem e implementem instâncias específicas de assuntos de assistência estudantil com efetiva participação discente, com função deliberativa e reuniões periódicas;
- 391.2.6. divulguem em ferramenta de transparência ativa as informações dos beneficiários do PNAES contendo, no mínimo, nome do beneficiário, tipo de bolsa/auxílio, valor e período de competência;
- 391.2.7. elaborem e divulguem informações acerca da execução e dos resultados do PNAES (mediante relatório de avaliação, painéis de *business intelligence* e outros) que possibilitem a utilização de dados desagregados por grupo vulnerável;
- 391.3. **recomendar** ao **Ministério da Educação** e às **69 universidades federais**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adotem medidas no sentido de conferir melhor alocação de recursos humanos nos setores de assistência estudantil das universidades federais;
- 391.4. **dar ciência** às **69 universidades federais**, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:
- 391.4.1. a ausência de controles orçamentários que identifiquem os gastos e as receitas de seus restaurantes universitários, bem como as fontes de financiamento (se PNAES, recursos próprios, diretamente arrecadados ou outros) e que demonstrem de forma transparente qual o montante aplicado com recursos do PNAES para alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica e para os demais usuários está em desacordo com o art. 8º, caput e §1º, incisos III e V, da Lei 12.527/2011;
- 391.4.2. a não implementação de mecanismos sistemáticos de avaliação da política interna de assistência estudantil, incluindo a execução do PNAES, está em desacordo com o artigo 5º do Decreto 7.234/2010;
- 391.4.3. a não realização de ações relacionadas à inclusão, à equidade e ao enfrentamento às desigualdades sociais que envolvam toda a comunidade acadêmica (docentes, servidores técnico-administrativos e discentes), bem como a não criação de mecanismos efetivos de combate às práticas de qualquer forma de discriminação e à ocorrência de assédio moral e sexual nas universidades, estão em desacordo com a Lei 13.146/2015 (art. 27 e 28), a Lei 12.288/2010 (art. 56), a Lei 12.852/2013 (art. 13º) e o Decreto 8.727/2016 (art. 2º e 3º);
- 391.4.4. a ausência de regulamentação interna do PNAES e a não normatização da integralidade das disposições necessárias à execução do PNAES estão em desacordo com o artigo 3º, §§ 1º e 2º, artigo 4º e artigo 5º do Decreto 7.234/2010;

- 391.5. dar conhecimento do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, às universidades federais, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal, à Controladoria-Geral da União, à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior e ao Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis;
- 391.6. autorizar a AudEducação a autuar processo de tipo Acompanhamento (ACOM) com vistas a manter o exame quanto ao PNAES e aos aperfeiçoamentos pretendidos nesta auditoria, inclusive para fins de avaliação da Lista de Alto Risco (LAR), realizando, nos mesmos autos, o monitoramento da deliberação que vier a ser expedida; e
- 391.7. arquivar os autos.

AudEducação, em 30 de janeiro de 2024.

Assinado Eletronicamente
Jorge José Martins Júnior
AUFC – Matrícula 3.062-7

Assinado Eletronicamente
Larissa Nunes Mota
AUFC – Matrícula 12.219-0

Assinado Eletronicamente
André Kirchheim
AUFC – Matrícula 3.507-6
Coordenador

Apêndice A – Análise dos comentários do Gestor.

1. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), art. 14, §1º da Resolução 315/2020 e Portaria-Segecex 09/2020, por meio do Ofício 1990/2023-TCU/AudEducação (peça 60), dirigido ao Ministro de Estado da Educação, foi encaminhada uma via da versão preliminar do Relatório de Auditoria para comentários sobre pontos relevantes do referido relatório.
2. Os comentários do Ministério da Educação foram enviados mediante o Ofício 7/2024/TCU/AECI/GM/GM-MEC (peça 63), assinado pela Coordenadora de Demandas de Controle, reencaminhando a Nota Técnica 1/2024/Gab/SESU, da Secretaria de Educação Superior (peça 63, p. 2 – 9).
3. A referida Nota Técnica consolidou manifestação das duas diretorias com competência para tratar dos assuntos do PNAES na Educação Superior, a de Política e Programas de Educação Superior (DIPPES) e a de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Educação Superior (DIFES). As competências do MEC como indutor de políticas educacionais e de proponente de diretrizes para a educação, bem como quanto à coordenação da implantação, acompanhamento e avaliação de programas de apoio ao estudante, ao apoio por meio de recursos orçamentários e à coordenação da gestão estratégica de recursos humanos, relacionadas com as recomendações e ciências propostas, foram reconhecidas e apontadas nos normativos existentes.
4. O exame realizado contemplou o teor dos achados, de forma sintética, e não foram feitas considerações sobre o mérito das propostas de encaminhamento.

Comentários da DIPPES

5. Os achados comentados pela DIPPES, considerados como estando inscritos em sua competência, foram os de número 6, 7, 9 e 13.
6. Quanto ao achado 6, relacionado à coleta de dados sobre a execução do PNAES, foi mencionado o desenvolvimento em curso do SisPNAES, sistema que deverá ser utilizado pelas universidades para o cadastro de editais de seleção e registro de informações quantitativas relacionados à execução das diversas ações, bem como informou que até o ano de 2022 havia a coleta por meio de planilhas eletrônicas. Acrescentou-se que a partir de 2023 a proposta seria a coleta já por meio do SisPNAES.
7. No que tange ao achado 7, falta de avaliação nacional dos resultados da política de AE, foi informado que, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), estaria em aprimoramento “processo de execução, aplicação e avaliação do PNAES como um todo”. O objeto da parceria seria “documento técnico, a respeito das despesas do PNAES do ano de 2021, com aspectos estatísticos para a tabulação dos dados, a consolidação do envio dos formulários preenchidos pelas universidades, um estudo sobre as inconsistências dos mesmos e a incorporação das despesas de 2021 com o período de 2016 a 2020”. Foi mencionada ainda a previsão de nova contratação para aprimoramento da avaliação a partir do exercício de 2022.
8. Sobre o achado 9, relativo a deficiências na execução das ações que não abrangem a totalidade das situações de vulnerabilidade e que não contemplam de forma satisfatória ações de inclusão e equidade, foram efetuadas considerações acerca da tramitação no Congresso Nacional do substitutivo ao Projeto de Lei (PL) nº 1.434/2011, o PL nº 5.395/2023, que cria a Política Nacional de Assistência Estudantil. Os gestores sustentaram que o projeto visa à criação de uma política de assistência estudantil mais consistente e mais abrangente, além de criar outros programas específicos.

9. Por último, a respeito do achado 13, que trata da insuficiência da divulgação de informações para a execução do PNAES, foi informado que dados de natureza orçamentárias, geral e por cada instituição, estão disponíveis para consulta livre no sítio eletrônico “www.siop.planejamento.gov.br” no menu “Painel do Orçamento”. Além disso, indicou que a DIPPEs poderia auxiliar, em conjunto com o FONAPRACE, no incentivo à publicação de informações de execução locais das universidades.

Análise dos comentários da DIPPEs

10. Não foram trazidos elementos novos e tampouco houve questionamento específico sobre as constatações e conclusões relacionadas aos achados 6, 7, 9 e 13. A equipe tomou ciência, conforme detalhado no texto relacionado a esses achados, do desenvolvimento do SisPNAES (parágrafo 241), da utilização das planilhas para coleta de dados (parágrafos 212 a 217), bem como da tramitação do PL 5.395/2023, que deverá ser acompanhado durante o monitoramento da deliberação. Ressalva-se que foram descritas no relatório algumas críticas quanto à concepção do SisPNAES e às planilhas de coletas de dados, entendendo-se que deve haver aprimoramento nesses processos. No entanto, tais considerações da equipe não foram objeto de exame específico pelos gestores. Assim, entende-se não haver elementos para quaisquer ajustes no texto do relatório.

Comentários da DIFES

11. Os achados comentados pela DIFES foram: 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11 e 12.

12. Sobre os achados 1, 2 e 3, todos relacionados ao montante de recursos colocados à disposição das universidades para execução do PNAES, os gestores destacaram o esforço do Governo Federal e do Ministério da Educação, no sentido de garantir alguma recomposição do orçamento, tendo sido mencionado o valor de “R\$ 1, 8” bilhão em 2023 e o acréscimo de mais R\$ 150 milhões em dezembro. Além disso, os gestores concordaram com a constatação da equipe, de que os valores do PNAES teriam sofrido uma diminuição, considerada a atualização monetária, e de que o modelo de distribuição do montante para as universidades estaria inadequado, tendo sido uma mera repetição de valores, “sem sequer utilizar o modelo previsto, o que foi agravando as distorções, já que houve variação importante no número de alunos, bem como, e, em especial, da distribuição deles, tendo inclusive sido criadas novas universidades nesse período”. Nesse ínterim, na PLOA 2024 teria sido aplicado um novo critério para parte dos recursos, considerando a proporção de cotas. Os gestores indicaram três ações, sem descrever detalhes, a saber: a) atuar, na perspectiva de articulação, junto às instâncias pertinentes para ampliação do orçamento destinado à Assistência Estudantil; b) realizar estudos conjuntos com FONAPRACE e ANDIFES para revisão do modelo de partição, de modo a torná-lo mais equânime; c) aprimorar os modelos de acompanhamento e avaliação da ação orçamentária.

13. Em relação aos achados 4 (insuficiência de pessoal), 5 (deficiências na identificação dos ingressantes vulneráveis), 8 (deficiências nos fluxos de seleção), 10 (ausência de divulgação prévia da AE aos potenciais ingressantes), 11 (deficiências na regulamentação interna do PNAES), e 12 (baixa efetividade dos mecanismos de participação discente), foram efetuados os seguintes comentários: i) a gestão de pessoal das IFES está inserida no contexto de sua autonomia; ii) a definição de cargos e distribuição interna dos servidores são estabelecidos pelas próprias instituições em função de suas prioridades; iii) da mesma forma, as universidades, com sua autonomia, definem critérios de seleção e formas de avaliação dos alunos a serem atendidos por ações de AE, respeitadas as normas reguladoras; iv) a participação discente no que diz respeito às instâncias superiores de governança devem observar a LDB sobre o tema, sendo garantida a representação de 70% para docentes e os demais 30% podendo ser atribuídos às demais categorias da comunidade (técnicos administrativos, discentes e sociedade); v) cabe à própria instituição definir como se dá a participação.

14. As ações citadas para tratar dos achados são: a) Estimular as IFES a ampliar a participação discente, melhorar a transparência das ações e atualizar seus normativos; b) Promover o diálogo para induzir a melhoria dos fluxos e processos.

Análise dos comentários da DIFES

15. Os comentários não acarretam mudanças no texto do relatório.

16. Acerca das informações orçamentárias relacionadas ao achado 1, entende-se ter havido erro de grafia no valor apresentado como sendo o orçamento do PNAES para 2023 (R\$ 1,8 bilhão). O valor correto, apresentado no Quadro 3 do item 61, é de R\$ 1,08 bilhão (dotação atual). Essa inconsistência, no entanto, não altera o mérito da conclusão do achado 1, não contestado pelos gestores, de que os valores orçamentários estão em patamar aquém daquele representado pela atualização monetária do montante de 2016.

17. Sobre a distribuição dos recursos entre as IFES (achado 2), impende ainda reiterar não ter havido alteração no entendimento da equipe, de ausência de equidade na repartição, ainda que tenha havido a revisão de uma parcela dos valores definidos na LOA 2024, pela aplicação de um novo critério, segundo informado pelos gestores. Conforme explicitado no parágrafo 148, ainda que a média tenha aumentado em 2024, o desvio padrão dos valores colocados à disposição por matrícula de reserva de vagas (valor per capita) ainda é expressivo, indicando baixa correlação entre os recursos de cada IFES e a proporção de cotistas.

18. Os comentários sustentando que alguns dos achados estão relacionados a medidas das universidades, no contexto da autonomia das instituições, também vão ao encontro da análise e das conclusões da equipe. Nesse sentido, as propostas relacionadas aos achados 5 (deficiências na identificação dos ingressantes vulneráveis), 8 (deficiências nos fluxos de seleção), 10 (ausência de divulgação prévia da AE aos potenciais ingressantes) e 11 (deficiências na regulamentação interna do PNAES) são dirigidas unicamente a cada uma das 69 universidades, sem proposição para o MEC.

19. Ressalva-se, contudo, que a medida proposta para o achado 4 (insuficiência de pessoal) é uma recomendação partilhada entre o Ministério e as IFES. A equipe entende que o MEC, como órgão superior, pode contribuir na discussão de prioridades do Governo Federal quanto à contratação de servidores e que compete à SESU coordenar o desenvolvimento e fortalecimento da rede de instituições públicas federais de educação superior, e, por meio da DIFES, orientar e coordenar a gestão estratégica de recursos humanos das instituições federais de educação superior, conforme estabelecido no Decreto 11.691/2023 (Anexo I, art. 22, XIV, e art. 24, VIII).

20. Por último, cabe uma observação sobre a informação dos gestores, na análise do teor do achado 12, no sentido de que os mecanismos de participação discente devem observar a LDB no que diz respeito às proporções entre as representações, nas instâncias superiores de governança. Entende-se que a forma dos colegiados deve ser definida por cada instituição, de acordo com a interpretação das normas legais e das normas internas; entretanto, essa circunstância não exclui a necessidade de haver participação efetiva dos alunos, de forma a garantir, além do cumprimento de outros normativos detalhados no achado, o atendimento do requisito legal constante do Decreto 7.234/2010, art. 4º, segundo o qual as ações de AE deverão ser executadas pelas IFES considerando as necessidades identificadas por seu corpo discente. Assim, mantém-se o teor da recomendação original.

21. Na conclusão da Nota Técnica 1/2024/Gab/SESU, da Secretaria de Educação Superior (peça 63, p. 2 – 9), os gestores reconhecem a importância do presente trabalho e informam que muitos achados já estão sendo objeto de análise no intuito de aprimoramento e que a SESU “trabalha com a finalidade de ampliar e garantir as condições de permanência dos estudantes na educação superior científica e tecnológica pública federal e de conclusão dos respectivos cursos”.



TC 017.513/2023-3

Tipo: Relatório de Auditoria.

Pronunciamento: de acordo com as propostas de encaminhamento da peça precedente.

PRONUNCIAMENTO DA SUBUNIDADE

1. Manifesto-me de acordo com o contido no Relatório de Auditoria e suas propostas de encaminhamento, especialmente considerando o que segue.

II

2. A presente ação de controle teve como objeto o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), política pública atualmente estabelecida em norma infralegal, qual seja, o [Decreto 7.243/2010](#).

3. O PNAES tem como objetivos democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

4. As ações de assistência estudantil, voltadas a estudantes de graduação das Instituições Federais de Ensino (IFEs), abrangem áreas como: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

5. É consenso entre os especialistas no assunto que a assistência estudantil no ensino superior – tanto quanto os programas de alimentação (PNAE) ou de transporte escolar (PNATE), dentre outros voltados à educação básica – pode impactar de forma relevante no acesso, permanência e sucesso dos alunos dos cursos universitários, indicando a relevância desta ação do TCU.

III

6. Esta fiscalização está alinhada com as diretrizes do [Plano Estratégico do TCU 2023-2028](#), relativamente ao Valor Público “Efetividade das Políticas Públicas” e ao “Objetivo 3: contribuir para a efetividade das políticas públicas”, em especial quanto aos resultados-chave “3.1: Em seis anos, induzir que 100% das políticas públicas priorizadas adotem as melhores práticas de formulação, implementação e execução, na forma definida no Plano de Gestão”, “3.2: Em seis anos, induzir a ampliação da disponibilidade de informações sobre o efetivo impacto de 100% das políticas públicas selecionadas” e “3.3: Induzir a Administração Pública a tratar os problemas relacionados na Lista de Alto Risco (LAR), solucionando-os ou dando encaminhamento a eles, de modo que a cada dois anos ao menos 20% deles cumpram os requisitos para serem retirados da LAR”.

IV

7. Dado esse contexto de significância, o PNAES é mencionado na [Lista de Alto Risco](#) (LAR) da Administração Pública Federal, instrumento de planejamento de fiscalizações do Tribunal de Contas da União, no âmbito do tema “Equidade no acesso à educação”.

8. Tratando-se de política pública de grande alcance e que está em constante ciclo de avaliação, amadurecimento e aperfeiçoamento, entende-se que o tema deve ser mantido na LAR, refletindo-se acerca da possível retirada da lista a partir dos futuros trabalhos de acompanhamento, como adiante detalhados, esperando-se contar com o comprometimento dos gestores e a demonstração de progresso

quanto às melhorias sugeridas pela equipe de auditoria.

V

9. Mediante exame da legislação e de trabalhos anteriores, aplicação de questionário eletrônico, pesquisa em páginas da internet, realização de entrevistas com as partes envolvidas, estudos de casos *in loco*, bem como a análise de bases de dados, a equipe de auditoria elaborou o relatório de peça 65, identificando os achados abaixo:

- 9.1. redução significativa do montante global de recursos no Orçamento Geral da União;
- 9.2. critérios inadequados para distribuição de recursos entre as universidades (Matriz PNAES);
- 9.3. alocação expressiva de recursos PNAES para subsídio de alimentação a usuários do Restaurante Universitário não compreendidos no público-alvo prioritário;
- 9.4. insuficiência de pessoal nas equipes de assistência estudantil das universidades;
- 9.5. deficiências na identificação dos ingressantes vulneráveis socioeconomicamente e consequente dimensionamento inadequado da demanda não atendida;
- 9.6. deficiências na sistemática do MEC para coleta de dados sobre a execução da assistência estudantil e sobre seu público-alvo;
- 9.7. falta de avaliação sobre os resultados locais e nacional do PNAES;
- 9.8. deficiências nos fluxos de seleção que dificultam o acesso dos interessados;
- 9.9. deficiências na execução das ações de assistência estudantil, que não abrangem a totalidade das situações de vulnerabilidade e não contemplam de forma satisfatória ações de inclusão e equidade;
- 9.10. ausência de divulgação prévia dos auxílios de assistência estudantil aos potenciais ingressantes no ensino superior;
- 9.11. deficiências na regulamentação interna do PNAES;
- 9.12. baixa efetividade dos mecanismos de participação discente; e
- 9.13. insuficiência da divulgação de dados e informações sobre a execução do PNAES e falta de transparência sobre os resultados do programa.

10. As propostas constantes do item 391 do relatório de auditoria (peça 65) procuram atacar as causas raízes dos problemas constatados e contribuir com o aperfeiçoamento do PNAES.

11. Contudo, como toda política pública de alta materialidade, capilaridade e relevância social, deve-se ponderar que os aprimoramentos almejados pelo Tribunal estarão sujeitos especialmente à disponibilidade de recursos e às prioridades dos tomadores da decisão governamental.

12. É nesse complexo quadro que esta subunidade técnica considera adequado manter Acompanhamento (item 391.6 do relatório), contínuo, colaborativo, preventivo e pedagógico, sobre o PNAES, induzindo as melhorias e, conforme o caso, adotando encaminhamentos direcionados a questões que porventura mereçam tratamento específico.

VI

13. Esta auditoria está inserida em diferentes trabalhos do Tribunal, se interrelacionando com fiscalizações como os “Indicadores das Universidades federais” ([Acórdão 461/2022-TCU-Plenário](#)), a elaboração de “Política Nacional do Ensino Superior” (item 9.1.1 do [Acórdão 658/2023-TCU-Plenário](#)), a “avaliação da Lei de Cotas” ([Acórdão 2376/2022-TCU-Plenário](#)), o “Levantamento nas Universidades e nos Institutos Federais” (TC 019.199/2021-0), a “Avaliação do Desempenho Operacional e os Resultados alcançados pelas Universidades Federais” (TC 009.177-2022-1) e a “Evasão dos Institutos Federais” (TC 014.924/2023-4) – estes três últimos, pendentes de julgamento.

14. Ainda, menciona-se a existência de [relatório](#) do Conselho de Monitoramento e Avaliação de

Políticas Públicas ([CMAP](#)) que aborda o PNAES, tendo sido constatada a baixa transparência da política, a falta de sistema único de informações, a existência de demanda reprimida (fila de não assistidos) e a fragmentação de esforços, prejudicando a eficácia da assistência estudantil.

15. Assim, esta Corte de Contas, sensível à complexidade dos temas e levando em conta que a educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, deve reconhecer que a educação não é compartimentada, mas sim integrada entre seus diferentes níveis (pré-escola, educação básica, superior, pós-graduação) e esferas (federal, estadual, municipal e setor privado), exigindo, assim, atuação sistêmica e integrada entre as diferentes frentes de atuação do controle.

VII

16. A respeito da auditoria que tratou da “Evasão dos Institutos Federais”, a equipe da presente fiscalização consignou que naquele trabalho havia sido formulada proposta para determinar ao Ministério da Educação (MEC) a avaliação do PNAES contemplando, dentre outros aspectos, o “custo-benefício das alternativas do/ao referido programa” (TC 014.924/2023-4, peça 511, item 148, II).

17. Ao final, tal proposta específica não foi acatada pela Unidade Técnica, entendendo-se que o encaminhamento poderia ser mais efetivo se fosse feito nestes autos.

18. Concordando-se com as considerações da equipe de auditoria (relatório de peça 65, p. 40-41, itens 251-253), esta Subunidade Técnica avalia que, ao menos por ora, não é possível vislumbrar-se alternativas para o PNAES, política pública que certamente pode ser aprimorada, mas, tanto quanto os antes citados PNAE e PNATE, tem caráter de essencialidade.

19. É forçoso reconhecer que atualmente não há dados, indicadores e metas suficientes, adequados e consolidados que permitam um bom planejamento, execução e avaliação das ações, resultados e impactos da assistência estudantil no ensino superior.

20. Nesse sentido, a equipe de auditoria encaminhou propostas que tendem a atacar essa dificuldade, esperando-se que em médio prazo, sob liderança do Ministério da Educação, sejam promovidas melhorias na questão.

21. Ademais, rememora-se que há Projeto de Lei ([5.395/2023](#)) que fortalece o PNAES ao instituir a Política Nacional de Assistência Estudantil e que prevê a implementação do Sistema Nacional de Informações e de Controle das ações, visando inclusive o acompanhamento, monitoramento e avaliação do programa.

22. Por outro lado, a ação de controle na modalidade Acompanhamento, ora proposta, permitirá o aprofundamento da questão e eventualmente que seja avaliada a pertinência de determinar-se ao MEC uma análise quanto ao custo-benefício do PNAES e suas possíveis alternativas.

VIII

23. Apesar de atualmente estar previsto tão somente em Decreto, sem Lei (em sentido estrito), o que causa certa insegurança na comunidade acadêmica, o PNAES é, como já referido, objeto de proposta legislativa no âmbito do Congresso Nacional.

24. Por este motivo, é adequado o encaminhamento do relatório e da deliberação que vier a ser proferida a Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado, a fim de subsidiar os parlamentares quanto ao assunto.

25. Nesse sentido, reforça-se a proposta de realização de Acompanhamento para também monitorar o atendimento dos itens deliberados pelo Tribunal, considerando a possibilidade de profundas modificações no marco legal de regência do PNAES.

IX

26. A problemática da carência de recursos orçamentários para a assistência estudantil,

mormente considerando a ampliação da quantidade de estudantes que potencialmente se inserem no público-alvo do PNAES e a significativa redução de valores nos últimos anos, foi adequadamente analisada pela equipe de auditoria.

27. Nesse ponto, é importante ressaltar que a presente política pública é reconhecida como um dos instrumentos que, de forma mais direta e tempestiva, pode minimizar os efeitos nefastos da evasão discente e ampliar a permanência e o sucesso dos estudantes no ensino superior, contribuindo com a diminuição das desigualdades sociais e, conseqüentemente, o desenvolvimento nacional.

X

28. Um dos aspectos mais importantes que foi objeto da auditoria se refere à transparência da gestão e execução do PNAES.

29. Sendo uma política pública descentralizada que envolve alta materialidade de recursos, mas distribuição bastante capilarizada – mediante prestação de benefícios (alimentação, moradia, saúde, etc), distribuição de bens (notebooks, livros, etc) ou repasses em pecúnia – é necessário, para a boa governança do programa e minimização de riscos, fortalecer as Linhas de Defesa (vide anexo à [IN-CGU 3/2017](#), itens 7-20) e a transparência do programa.

30. Nesse quadro, são pertinentes as propostas constantes do relatório de peça precedente, que, como antes mencionado e tanto quanto os demais encaminhamentos, serão avaliadas de forma contínua, presente e colaborativa por meio de processo de tipo Acompanhamento.

XI

31. Sintetizando as conclusões da equipe, tem-se que a problemática da carência de recursos orçamentários e financeiros, sempre relevante e de complexa solução, foi abordada nos itens 391.1.1, 391.1.2 e 391.4.1 dos encaminhamentos.

32. Acerca da avaliação e monitoramento da política pública, por meio de dados transparentes e fidedignos, indicadores relevantes, diretrizes e metas, foram sugeridas as medidas contidas nos itens 391.1.3, 391.2.1, 391.4.2 e 391.2.7 do relatório.

33. Nos itens 391.2.2, 391.2.3, 391.2.4, 391.2.5, 391.2.6, 391.3 e 391.4.4 há comandos que visam o aperfeiçoamento dos normativos, dos procedimentos e da transparência do PNAES.

34. Por fim, o item 391.4.3 traz à lume aspectos relacionados com a necessária inclusão, equidade e enfrentamento às desigualdades sociais que envolvem a comunidade acadêmica, abordagem intrínseca à assistência estudantil.

XII

35. Por pertinente e para deliberação pelo ministro-relator, registra-se que na peça 7 consta solicitação do procurador Júlio Marcelo de Oliveira para oficial nestes autos.

XIII

36. Sendo estas as considerações, anui-se integralmente às propostas contidas no relatório de peça precedente.

37. Espera-se que a presente ação de controle, em conjunto com o Acompanhamento contínuo e colaborativo que se pretende realizar, tenha o condão de transformar a realidade da assistência estudantil aos estudantes universitários.

38. Por fim, é preciso consignar agradecimento aos diversos gestores e servidores que prestaram, de forma tempestiva e relevante, contribuições e informações necessárias à boa realização deste trabalho, em especial às equipes da Secretaria de Educação Superior do MEC (SESU), das Pró-reitorias de Assistência Estudantil, das Unidades de Auditoria Interna das Universidades, ao Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), bem como aos representantes de

diversos segmentos discentes.

39. AudEducação, em 27 de Março de 2024.

(Assinado eletronicamente)

LEANDRO S. DE BRUM

Auditor Federal de Controle Externo

Diretor da 4ª Diretoria Técnica