



Jurisprudência comentada

- Ministro Augusto Nardes

Relatório de auditoria. Avaliação do desempenho das universidades federais na consecução de seus objetivos de ensino e pesquisa, consignados nos arts. 43 e 52 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)). Inexistência de ações e informações estruturadas e suficientes a respeito da evasão universitária. Falta de uma estratégia nacional de acompanhamento e de gestão das informações dos egressos da graduação e da pós-graduação. Ausência de dados oficiais sobre os custos incorridos. Saída de pesquisadores brasileiros para o exterior superior à entrada de pesquisadores estrangeiros no Brasil. Ausência de parâmetros e de informações suficientes para a adequada avaliação sobre a eficiência, eficácia e efetividade das universidades federais. Determinações. Recomendações. Ciência. Monitoramento.

Acórdão nº 1.868/2024 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. TC 009.177/2022-1. Sessão de 11 de setembro de 2024.

O recente Acórdão nº 1.868/2024-Plenário, sob minha relatoria, traz à luz questões cruciais sobre o desempenho das universidades públicas federais em relação a seus objetivos de ensino e pesquisa. A auditoria operacional realizada revelou achados que exigem uma reflexão profunda sobre a situação do ensino superior no Brasil e suas implicações para a formação de profissionais qualificados, além do desenvolvimento social e econômico do país.

Um dos principais pontos abordados na auditoria é a elevada taxa de evasão universitária. As instituições de ensino superior e o Ministério da Educação carecem de ações estruturadas e informações suficientes para entender e combater esse fenômeno. As medidas adotadas até o momento, centradas em programas de transferência de renda, como a Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) e o Programa de Bolsa Permanência (PBP), não têm sido eficazes para reduzir as taxas de evasão, que permaneceram alarmantes entre 2010 e 2017. Essa situação reflete uma falha significativa na gestão educacional e impacta diretamente a formação de profissionais que atendam às demandas do mercado.

Ao comparar a situação brasileira com a dos Estados Unidos da América (EUA), onde há um acompanhamento detalhado da evasão, fica evidente a necessidade de uma abordagem mais robusta no Brasil. As universidades frequentemente apontam a insuficiência de recursos e a ausência de políticas institucionais como obstáculos, mas essa justificativa não pode ser sustentada sem dados confiáveis que mensurem o impacto real dos recursos e ações adotadas. É imperativo desenvolver uma metodologia que possibilite a coleta de



dados precisos e integrados, permitindo a formulação de políticas públicas mais eficazes e a definição de metas claras para a redução da evasão.

Outro aspecto crítico identificado na auditoria é a falta de acompanhamento dos egressos dos cursos de graduação e pós-graduação. A ausência de informações oficiais suficientes impede a avaliação do impacto dos cursos na vida dos diplomados e na sociedade. A experiência do sistema italiano *AlmaLaurea*, que já acompanha cerca de 90% dos graduados do país, serve como um modelo a ser seguido. A gestão de egressos ainda se encontra em um estágio inicial nas universidades brasileiras, e a padronização metodológica é urgente para avaliar a eficácia dos programas educacionais e sua relevância no mercado de trabalho.

Ademais, a auditoria revela que as universidades federais não utilizam informações de custos como parte de sua governança. As decisões são pautadas apenas em dados orçamentários, limitando a eficiência administrativa. Em tempos de contingenciamento orçamentário, a falta de controle sobre os custos torna-se ainda mais evidente, resultando em cortes que podem comprometer a qualidade dos serviços oferecidos. A ausência de dados claros sobre os custos de cada atividade impede que os gestores realizem cortes seletivos, exacerbando os impactos negativos em áreas essenciais da educação.

A produção científica no Brasil também merece destaque. Embora a maior parte das publicações acadêmicas provenha de universidades públicas, entre 2014 e 2021 o país perdeu mais pesquisadores do que recebeu. Esse êxodo de talentos está relacionado à falta de políticas para acompanhamento de egressos da pós-graduação e à redução do orçamento das agências de financiamento à pesquisa. As bolsas de pós-graduação, congeladas por uma década, desincentivam a permanência dos pesquisadores no país, resultando em um desperdício de recursos públicos investidos na formação de capital humano.

Uma das soluções sugeridas pela auditoria é o fortalecimento da cooperação entre universidades e o setor privado, conforme previsto no Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. Essa interação pode contribuir para a retenção de talentos e a geração de resultados práticos para a sociedade. Apesar dos avanços na produção científica, o Brasil ainda ocupa posições baixas em rankings internacionais de inovação, evidenciando a necessidade de maior integração entre o setor acadêmico e o produtivo.

Em síntese, as universidades federais brasileiras enfrentam desafios estruturais que vão além de questões orçamentárias. A superação da evasão estudantil, a melhoria do acompanhamento de egressos, a gestão adequada de custos e a promoção da produção científica são essenciais para garantir a eficácia do ensino superior no Brasil. É fundamental que as universidades se adaptem a essas realidades e que o governo implemente políticas públicas que reflitam essas necessidades. A integração de políticas baseadas em dados e uma interação mais efetiva entre o setor acadêmico e o empresarial são passos necessários para assegurar que as universidades cumpram seu papel na formação de cidadãos e na construção de uma sociedade mais justa e desenvolvida.



Estamos em um momento decisivo, e as escolhas que fazemos hoje definirão o futuro da educação e do desenvolvimento do Brasil. É hora de agir, pois o futuro das nossas universidades e, conseqüentemente, do nosso país depende das decisões que tomamos agora. Para discutir esses desafios de forma mais aprofundada, o Plenário do TCU decidiu promover um encontro com reitores e representantes do Ministério da Educação, marcado para ocorrer em janeiro de 2025. A expectativa é de que esse diálogo contribua para a construção de soluções eficazes e integradas para o fortalecimento do ensino superior no Brasil.

Relatório de levantamento. Informações acerca do planejamento e da gestão orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Riscos e problemas do processo orçamentário após a promulgação da EC 95/2016 (teto dos gastos). Risco de desestímulo à geração de receitas próprias. Aumento anual das despesas de pessoal, as quais representam a maior parte da dotação atualizada das IFES no período avaliado. Baixa governança do Ministério da Educação e das IFES para mitigar os efeitos da redução orçamentária. Necessidade de fortalecimento do diálogo entre o Ministério da Educação e as IFES na etapa de planejamento da alocação orçamentária destinada a essas entidades. Medidas de otimização do gasto das IFES têm sido feitas sem diálogo com o MEC. Execução de ações desintegradas por falta de coordenação nacional.

Acórdão nº 1.869/2024 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. TC 019.199/2021-0. Sessão de 11 de setembro de 2024.

No contexto atual das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), vinculadas ao Ministério da Educação, o Acórdão nº 1.869/2024-Plenário, sob minha relatoria, analisou o planejamento e a gestão orçamentária dessas entidades. O levantamento realizado visava conhecer, coletar e sistematizar informações essenciais que subsidiassem a governança orçamentária, assim como aumentar a eficiência e a efetividade das instituições na busca de seus objetivos institucionais.

As tabelas apresentadas no relatório demonstraram um aumento nas dotações orçamentárias das universidades públicas federais brasileiras ano a ano no período de 2010 a 2023. Em 2023, os gastos totais dessas entidades chegaram a R\$ 54,5 bilhões. Tais dados mostram também que a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), instituição de ensino superior que auferiu maior volume de recursos nesse período, recebeu R\$ 3,3 bilhões em 2022. As outras quatro universidades com maiores custos ao erário – UFMG, UFF, UFRGS e UnB – receberam cerca de R\$ 2 bilhões.

Um dos principais problemas identificados naquele trabalho diz respeito ao processo orçamentário após a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, que impôs um teto de gastos. Para o cumprimento do previsto nesse dispositivo constitucional, as dotações de custeio e investimento têm sido reduzidas ano a ano, o que coloca em risco a oferta



de ensino e pesquisa. Além disso, o orçamento condicionado e a falta de transparência na alocação de emendas parlamentares aumentam a insegurança dos gestores das IFES, dificultando a gestão eficiente dos recursos.

Em relação à série histórica da dotação autorizada na Lei Orçamentária Anual (LOA) e à execução das despesas das IFES de 2011 a 2021, a auditoria revelou um aumento contínuo das despesas de pessoal, que chegaram a representar 84% do total das despesas das universidades em 2021. Esse crescimento, especialmente em rubricas como auxílio-alimentação e auxílio financeiro a estudantes, limita ainda mais os recursos disponíveis para custeio e investimento, o que é uma preocupação significativa para a sustentabilidade das IFES.

Outro achado daquela auditoria foi a alocação de recursos discricionários pelo Poder Executivo entre 2017 e 2021. As universidades frequentemente reportam dados apenas sobre a execução de despesas, em vez de fornecerem informações completas sobre custos, o que compromete a governança pública. Além disso, o governo federal tem priorizado a educação básica em detrimento da educação superior no planejamento plurianual, o que sinaliza uma mudança nas prioridades de investimento que pode ter consequências de longo prazo.

A análise da atuação das instâncias de governança do Ministério da Educação e das instituições de ensino superior para mitigar os efeitos da redução orçamentária, a partir da EC nº 95/2016 (teto de gastos) também foi objeto daquele levantamento. Identificou-se que tal Ministério não tem desempenhado adequadamente seu papel de coordenação, pois vem atuando mais como intermediário entre as IFES e o Ministério da Economia, o que dificulta a formulação de políticas públicas eficazes e sustentáveis para o setor. Essa falta de articulação e diálogo é um obstáculo considerável que impede o desenvolvimento de estratégias de longo prazo que atendam às necessidades das universidades.

Outro aspecto avaliado por esta Corte de Contas naquela fiscalização refere-se à gestão dos recursos próprios gerados pelas IFES. A auditoria apontou um desincentivo à geração de receitas próprias, uma vez que essas receitas são compensadas com a redução de outras dotações. Isso cria um ciclo negativo que limita a autonomia financeira das universidades e coloca em risco sua sustentabilidade. Infelizmente, as receitas próprias não são reinvestidas nas IFES, mas incorporadas ao Orçamento Geral da União, o que agrava ainda mais a situação financeira das instituições.

A falta de governança e transversalidade eficaz entre o MEC e as universidades na alocação de recursos também foi um achado relevante. Verificou-se que, em auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU), aquele órgão destacou a desconexão entre os Planos de Desenvolvimento Institucional das universidades e o Plano Nacional de Educação (PNE), além da falta de transparência na distribuição de recursos. O MEC tem exercido um papel reativo, com pouca liderança estratégica, prejudicando o planejamento a longo prazo necessário para enfrentar os desafios atuais.



O levantamento realizado por este Tribunal, que analisou o planejamento e a gestão orçamentária dessas entidades, em conjunto com o TC nº 009.177/2022 (Acórdão nº 1.868/2024-Plenário, da minha relatoria), que avaliou o desempenho das universidades federais, são fundamentais para a avaliação das políticas públicas vigentes e para a elaboração de novas políticas para o setor, que é de grande valor para o desenvolvimento do país.

Por intermédio desses dois trabalhos, que foram apreciados em conjunto pelo Plenário deste Tribunal no dia 11 de setembro de 2024, foi possível verificar que o maior problema das universidades públicas federais brasileiras não é falta de recursos, como alardeado pelo reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que foi à imprensa ameaçando fechar as portas daquela entidade por falta de recursos. Os maiores problemas identificados foram: a falta de transparência e publicidade na utilização dos recursos repassados; a ausência de dados mínimos para medir a eficiência, eficácia e efetividade daquelas instituições de ensino; e a falta de coordenação do MEC em todas as fases (planejamento, execução, avaliação e monitoramento) nas políticas públicas do setor.

Diante da complexidade e da relevância dessas questões, os ministros do TCU, preocupados com a situação das universidades públicas federais, decidiram realizar uma reunião em janeiro de 2025. Esse encontro contará com a participação de reitores, representantes do Ministério da Educação e outros interessados, com o objetivo de discutir as questões ligadas à gestão orçamentária e ao futuro das universidades federais no Brasil. É um passo necessário para assegurar que nossas instituições de ensino superior possam cumprir seu papel essencial na formação de cidadãos e no desenvolvimento social e econômico do país.



- **Ministro Antonio Anastasia**

Relatório de auditoria. Solicitação do Congresso Nacional. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Controle de armas e munições a cargo do Exército brasileiro. Período de 2019 a 2022. Achados diversos relacionados a oportunidades de melhoria na governança e na eficiência da política de controle e fiscalização de armas e munições. Sistemas Sigma e Sinarm. Determinações. Recomendações. Ciência.

Acórdão: nº 949/2024 – Plenário. Relator: Ministro Antonio Anastasia. TC 007.869/2023-1. Sessão de 15 de maio de 2024.

Em 15 de maio de 2024, o Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão nº 949/2024-Plenário, relatado pelo Ministro Antonio Anastasia, referente a relatório de auditoria com enfoque no controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro, no período de 2019 a 2022, especialmente no que tange à regularidade dos portadores de armas classificados como colecionadores, atiradores esportivos e caçadores (CACs).

A fiscalização foi realizada em atendimento à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, classificada, portanto, como Solicitação do Congresso Nacional.

A ação de controle envolveu pesquisas e interlocuções junto a diversos entes governamentais, especialmente o Departamento de Polícia Federal, o Conselho Nacional de Justiça, a Marinha e a Aeronáutica, englobando um universo superior a 1 milhão de armas, além de envolver a análise de múltiplos bancos de dados, mediante verificações transversais para aferição da completude e da integridade das informações gerenciadas.

O recorte temporal da fiscalização, alinhado à demanda do Congresso Nacional, permitiu dimensionar o impacto da política de flexibilização de vendas e controle de armas e munições praticada no período de 2019 a 2022, situação que começou a ser revertida a partir de 2023, com a edição de novas regras mais rigorosas, por meio do Decreto nº 11.615/2023.

Foram identificados doze achados que motivaram determinações e/ou recomendações, assim resumidos:

- fragilidades nos procedimentos de comprovação de idoneidade junto ao Exército dos requerentes de autorização para manejo de arma de fogo, ensejando recomendações e determinações;
- ausência ou insuficiência da verificação do requisito de “habitualidade” dos atiradores, na renovação de autorizações para o manejo de arma de fogo, gerando recomendações;



- pessoas físicas com registro de caçador junto ao Exército sem autorização junto ao Ibama para a prática de caça, questão posteriormente sanada com o Decreto nº 11.615/2023;
- deficiências no controle da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército sobre vistorias/fiscalizações de CACs e de entidades de tiro, ensejando determinação;
- deficiências no planejamento de vistorias/fiscalizações de CACs, gerando recomendações e determinações;
- o Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), utilizado para registro das vendas de munições, é gerido por agente privado, a Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), fato que motivou determinações corretivas;
- baixas qualidade e confiabilidade dos registros do Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), até mesmo em relação à conformidade de vendas de munições com as normas de regência, o que gerou determinação saneadora;
- registros incompletos ou inconsistentes sobre armas e respectivos proprietários no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), em desconformidade com o disposto no art. 5º, incisos I e II, do Decreto nº 9.847/2019, gerando determinações e recomendações;
- ausência de cadastro no Sigma de armas de fogo institucionais das Forças Armadas, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, em desacordo com o art. 4º, § 2º, inciso I, do Decreto nº 9.847/2019, gerando determinação;
- deficiência no Sigma em relação aos controles de segurança da informação e à auditabilidade de dados, dando ensejo a determinações;
- redução dos recursos orçamentários para atividades de fiscalização e controle de produtos controlados, no âmbito do Exército, apesar do aumento de receita do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados, gerando recomendação; e
- concessão de porte de armas a integrantes das Forças Armadas e dos órgãos policiais subordinados ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública sem averiguações sistemáticas relativas a idoneidade e aptidão psicológica, achado objeto de concordância parcial deste Relator, com determinações e recomendações.

Os achados revelaram oportunidades de melhoria na governança e na eficiência da política de controle e fiscalização de armas e munições, com destaque para o aprimoramento dos sistemas Sigma, gerido pelo Exército Brasileiro, e Sinarm, sob a responsabilidade da Polícia Federal.

A matéria segue em monitoramento pelo Tribunal.



Consulta. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Indagação quanto à possibilidade de indicação, em editais para contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, da convenção coletiva de trabalho que melhor se adeque à categoria profissional do objeto contratado. Conhecimento. Informação à autoridade consulente. Comunicações.

Acórdão: nº 1.207/2024 – Plenário. Relator: Ministro Antonio Anastasia. TC 018.082/2023-8. Sessão de 19 de junho de 2024.

Na sessão Plenária do dia 19 de junho de 2024, o Tribunal de Contas da União analisou o TC nº 018.082/2023-8, que versava sobre consulta formulada pela Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos acerca da possibilidade de os órgãos da Administração Pública Federal indicarem, nos respectivos editais para contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, a convenção coletiva de trabalho que melhor se adequasse à categoria profissional do objeto contratado.

A titular da pasta ministerial registrou que a aplicação do modelo em tais contratações, seguindo a jurisprudência do TCU então vigente, vinha gerando problemas graves, entre os quais a precarização da mão de obra envolvida e a quebra da isonomia na contratação, ambas decorrentes da lógica de que vence a licitação a empresa cuja proposta estiver baseada em instrumento coletivo de trabalho mais desfavorável ao trabalhador. Além disso, expôs as dificuldades gerenciais do órgão contratante, ao ter contratos envolvendo categorias profissionais similares com benefícios completamente distintos.

O ministro-relator, Antonio Anastasia, consignou que decorre da aplicação de previsão legal, estabelecida na CLT, a posição jurisprudencial do TCU, no sentido de que o órgão promotor da licitação não pode fixar a convenção coletiva de trabalho que deve ser adotada pelo licitante na elaboração da proposta.

Não obstante, destacou o relator que, conquanto não caiba ao TCU intervir no modelo de organização sindical, havia margem de atuação desta Corte, dentro do limite de sua competência, em matéria da remuneração da mão de obra terceirizada na Administração Pública. Observado o princípio da eficiência, a solução pode se dar mediante a fixação de piso remuneratório, visando a evitar o aviltamento dos salários dos terceirizados e a consequente perda de qualidade dos serviços, sem que isso implique restrição à competitividade ou prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa, preservando-se o interesse público.

Ante as razões expostas pelo ministro-relator, o TCU aprovou o Acórdão nº 1.207/2024-Plenário, por meio do qual respondeu à autoridade consulente que é lícito prever, no edital, que somente serão aceitas propostas que adotem valor igual ou superior ao orçado para a soma do salário e do auxílio-alimentação, admitidos, a critério da Administração, outros benefícios de natureza social considerados essenciais à dignidade do trabalho, os quais devem ser estimados com base na convenção coletiva de trabalho que melhor se adeque à categoria profissional que executará os serviços terceirizados.