



Ministério da Educação  
Esplanada dos Ministérios Bloco L, Edifício Sede - 3º Andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa,  
Brasília/DF, CEP 70047-900  
Telefone: 2022-8107 - <http://www.mec.gov.br>

OFÍCIO-CIRCULAR Nº 16/2019/CGRE/DIPPES/SESU/SESU-MEC

Brasília, 22 de agosto de 2019.

Aos Senhores(as)  
Reitores(as) das Universidades Federais  
Programa Nacional de Assistência Estudantil

**Assunto: PNAES. Inconformidades. Orientações. Boas práticas de gestão. Controles. Otimização e eficiência do gasto.**

Senhores(as) Reitores(as),

1. Ao cumprimentá-los(as), fazemos menção ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), criado pela Portaria MEC nº 39, de 12 de dezembro de 2007, e regido pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.
2. O PNAES apoia a permanência de estudantes matriculados em curso de graduação presencial, prioritariamente 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**, e tem como principal objetivo contribuir para a diplomação e promoção da inclusão social pela educação desses estudantes.
3. As ações do programa, desenvolvidas nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência 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, são custeadas com recursos do Orçamento da União, à conta da Ação Orçamentárias 4002 (Assistência ao Estudante de Ensino Superior), integrante do Programa de Governo 2080 (Educação de Qualidade para Todos), os quais são alocados diretamente nas unidades orçamentárias das instituições federais de ensino superior executoras do programa.
4. De acordo com o disposto no § 2º do art. 3º e parágrafo único do art. 5º do Decreto nº 7.234/2010, o PNAES é gerido de forma descentralizada pelas instituições federais de ensino superior, **que possuem autonomia para definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação** a serem beneficiados, como também a **fixação dos requisitos para percepção da assistência estudantil**.
5. Segunda última coleta de dados realizada no âmbito das instituições de ensino, no ano de 2017 foram atendidos pelo PNAES aproximadamente 250 mil estudantes e

concedidos mais de 1 milhão de benefícios. Essa execução, de acordo com dados extraídos do Sistema Integrado de Orçamento do Governo Federal (SIOP), representou um investimento da ordem de R\$ 925,5 milhões, incluindo recursos do orçamento do exercício de 2017 e de restos a pagar de exercícios anteriores.

6. Conforme disposto na Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro corrente, os recursos para execução das ações do PNAES no ano de 2019 foram fixados em R\$ 1.067.643.492,00 (um bilhão, sessenta e sete milhões, seiscentos e quarenta e três mil e quatrocentos e noventa e dois reais), os quais foram alocados às universidades segundo diretrizes e critérios estabelecidos no decreto que dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária.

7. Entre os anos de 2015 e 2016, a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou auditoria acerca da gestão do PNAES no âmbito de 58 universidades federais, cujos resultados constam no Relatório de “Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil”, número 201701617. De acordo com o referido relatório, os principais achados de auditoria identificados por ocasião da referida avaliação envolveram: i) fragilidades de normatização do programa; ii) não incorporação das demandas do corpo discente nas decisões quanto às áreas de emprego dos recursos; iii) níveis significativos de aplicação dos recursos em desconformidade com o Decreto 7.234/2010; iv) fragilidades no processo de seleção dos beneficiários; e v) falta de publicidade dos atos envolvendo o PNAES, entre outros.

8. Ainda de acordo com a CGU, a partir da coleta de dados junto às instituições de ensino superior e do cruzamento com outras bases de dados do Governo Federal, foi possível constatar, em um universo de 89.930 grupos familiares analisados no âmbito do PNAES, a existência de 23.577 grupos em que pelo menos um de seus membros mantém alguma renda formal e, desses, 9.621 grupos familiares, ou seja, 40,8%, possuem renda per capita acima do teto de renda de 1,5 salário mínimo permitido pelo programa, chegando-se a um valor potencial de R\$ 10,4 milhões que podem estar sendo pagos anualmente a estudantes que não se enquadram nos critérios de renda do programa.

9. Ademais, com a finalidade de verificar aspecto adicional decorrente da renda, a CGU constatou que 18.756 grupos familiares, correspondente a 20,86% dos 89.930 grupos avaliados, possuem pelo menos um membro proprietário de veículo automotor e que 1.402 beneficiários do PNAES, no âmbito de 39 instituições de ensino superior, mantêm algum tipo de vínculo empregatício ativo com a administração pública federal e, desses, número não desprezível de 674 beneficiários estão lotados na própria universidade em que recebem os benefícios. Foram observados, também, 676 pessoas, dentre os 1.402 beneficiários com vínculo com a administração pública, com renda individual acima de R\$ 1.405,00 e até R\$ 22.078,00.

10. Segundo a CGU, em que pese o fato de a propriedade veicular e o vínculo empregatício com a administração pública, a priori, não configurarem transgressão à elegibilidade ao programa, devem ser considerados como indicativos da necessidade de uma análise mais criteriosa quando da verificação dos critérios de elegibilidade do candidato ao programa e levados em consideração pela instituição de ensino no momento da análise socioeconômica para fins de priorização dos candidatos.

11. Também no âmbito do acompanhamento das ações do programa realizado por esta Secretaria, tem-se identificado um significativo número de inconformidades que impactam diretamente a efetividade do programa, seja do ponto de vista dos seus objetivos, seja do ponto de vista de suas finalidades. Esse acompanhamento, via de regra, é realizado a partir da captação de dados de execução do programa junto às instituições de ensino superior, como também por meio de relatórios gerenciais dos Sistemas Integrados de Orçamento e de Administração Financeira do Governo Federal (SIOP/SIAFI) e de apontamentos de órgãos de controle e fiscalização, além de informações e denúncias advindas dos beneficiários do PNAES.

12. Em síntese, essas inconformidades envolvem i) tempo excessivo de permanência do estudante no programa; ii) desvio de finalidade dos recursos, envolvendo despesas não vinculadas às ações de assistência estudantil previstas no Decreto e beneficiários não matriculados em cursos de graduação; iii) acompanhamento acadêmico deficiente; iv) fragilidades na comprovação de renda e grupo familiar; v) não exigência de contrapartida para manutenção do estudante no programa; vi) acumulação de benefícios entre os programas de assistência estudantil geridos no âmbito do MEC; e vi) concessão de benefício a estudante em segunda graduação, entre outros de menor relevância e de caráter pontual.

13. No que respeita a acumulação de benefícios, importante mencionar recente cruzamento realizado por esta Secretaria entre as bases de dados do ano de 2017 do Programa de Bolsa Permanência (PBP) e do Programa de Assistência estudantil (PNAES), por meio do qual restou constatado que um percentual médio superior a 38% de estudantes, incluindo indígenas e quilombolas beneficiários do PBP, que recebem auxílio financeiro pelo programa no valor mensal de R\$ 900,00 (novecentos reais), também receberam um ou mais auxílios pelo PNAES no referido ano. Essa situação foi verificada em 93,6% das universidades federais e, em algumas universidades, a acumulação foi superior a 95% dos beneficiários do PBP.

14. Considerando esse cenário, é importante levar em conta que número aproximado de até 67% do público alvo do PNAES não recebe nenhum tipo de assistência estudantil do programa. Esse dado pode ser confirmado a partir das conclusões da “V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES”, da Andifes, que apurou que 73% dos estudantes matriculados em cursos de graduação nas universidades federais possuem renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, combinadas com os dados de matrícula do censo da educação superior, que no ano de 2017 registrou 1.032.759 matrículas em cursos de graduação presencial somente nas universidades federais, e com o número de estudantes atendidos pelo PNAES no ano de 2017, correspondente a aproximadamente 250.000 segundo dados levantados junto às universidades federais.

15. Nesse contexto, faz-se necessário recomendar às suas respectivas Pró-reitorias de Assuntos Comunitários e Estudantis, ou unidades equivalentes responsáveis pela execução do PNAES, que avaliem a necessidade de implementação das seguintes práticas de gestão dos recursos do programa, com a consequente adoção de controles mais rígidos e de medidas de eficiência e otimização dos gastos, quais sejam:

15.1. destinar os recursos do PNAES, alocados à conta da ação orçamentária 4002, exclusivamente às ações de assistência estudantil e aos estudantes de que tratam os arts. 3º e 5º do Decreto nº 7.234/2010, matriculados em cursos de graduação presencial;

15.2. sobrestar a concessão de benefício no âmbito do programa a estudante que não tenha concorrido e sido aprovado em processo seletivo conduzido pela instituição de ensino;

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;

15.4. priorizar, entre as ações de assistência estudantil relacionadas no § 1º do art. 3º do Decreto nº 7.234/2010, a concessão de benefícios essenciais à permanência do estudante na educação superior, notadamente aqueles destinados à alimentação, transporte e moradia, sem prejuízo de oportunizar uma maior participação do corpo discente nas decisões envolvendo as áreas de assistência estudantil em que os recursos do PNAES devam ser aplicados;

- 15.5. priorizar, com base no exposto nos parágrafos 13 e 14 acima, a concessão de benefício com recursos do PNAES a estudantes não beneficiários do PBP ou de qualquer outro programa oficial instituído pela instituição de ensino;
- 15.6. estabelecer limite de permanência do estudante no programa em conformidade com tempo de duração do curso registrado no cadastro de cursos do e-MEC, acrescido de 2 semestres, e adotar, para fins do início da contagem desse tempo, a data da 1ª matrícula do estudante na instituição de ensino;
- 15.7. estabelecer parâmetros objetivos de definição e composição de “grupo familiar”, como também critérios de comprovação e apuração de renda per capita, visando a correta aplicação do disposto no art. 5º do Decreto nº 7.234/2010. Para tanto, poderá utilizar, para fins de regulamentação no âmbito do PNAES, no que couber, os conceitos e critérios constantes dos arts. 49, 50 e Anexo III da Portaria MEC nº 209, de 7 de março de 2018, que trata do Financiamento Estudantil (Fies);
- 15.8. priorizar o atendimento a estudantes que estejam cursando a sua primeira graduação. Estudantes em segunda graduação, ou subsequentes, somente deverão ser contemplados se elegíveis ao programa e existente disponibilidade orçamentária e financeira após o atendimento de todos os estudantes em primeira graduação;
- 15.9. estabelecer, como condição para manutenção dos benefícios de assistência estudantil no âmbito do programa, a obrigatoriedade de o estudante possuir frequência acadêmica mínima mensal em 75% das aulas e coeficiente de rendimento acadêmico semestral não inferior a 50% das disciplinas, ressalvada regulamentação em contrário da instituição de ensino superior dispondo sobre frequência e rendimento acadêmico;
- 15.10. adotar maior rigidez na análise da documentação de elegibilidade do estudante ao programa, especialmente aquela destinada à comprovação de condição social, renda e composição de grupo familiar, e avaliar acerca da conveniência da criação de comissão interna para auxiliar na comprovação e fiscalização das condições de elegibilidade do estudante ao programa;
- 15.11. apurar e suspender imediatamente a concessão de benefícios a estudante com matrícula em situação de trancamento, que tenha abandonado ou concluído o curso, que tenha desistido da bolsa ou do curso, que não seja frequente às aulas ou não possua desempenho acadêmico satisfatório;
- 15.12. diligenciar no sentido de que as aquisições de materiais, bens e serviços, quando realizadas com recursos do PNAES, sejam destinadas exclusivamente à concessão dos benefícios e ao público alvo de que tratam os arts. 3º, § 1º, e 5º do Decreto nº 7.234/2010, como também submetidas a rígidos controles quanto à sua utilização, de forma a evitar o desvio de finalidade dos recursos do programa;
- 15.13. sobrestar a concessão de benefício pecuniário diretamente a estudante sob a forma de “Auxílio Permanência” e “Auxílio Emergencial”, quando a composição do seu valor não estiver vinculada à alguma das ações de assistência estudantil relacionada no § 1º do art. 3º do Decreto nº 7.234/2010.
- 15.14. investir no desenvolvimento de ferramentas informatizadas corporativas destinadas à melhoria dos processos de gestão, monitoramento, controle e avaliação das ações do programa;
- 15.15. atender tempestivamente, quando demandadas, as solicitações dessa procedência envolvendo dados e informações referentes à implementação e execução das ações do PNAES, de forma a evitar o comprometimento das atividades de acompanhamento e avaliação do programa a cargo desta Secretaria;
- 15.16. dar amplo acesso público no sítio da instituição de ensino na Internet, às normas e editais de seleção do programa, à lista de estudantes selecionados por processo seletivo, à relação de estudantes beneficiários de auxílio financeiro direto do

programa, contendo os nomes dos beneficiários e o(s) tipo(s) e valor(es) do(s) benefício(s) pagos por estudante, e à relação dos gastos realizados com as aquisições de bens, materiais e serviços destinados à assistência estudantil em seu respectivo âmbito, detalhada por tipo e valor da despesa, quantidades adquiridas e o nome dos estudantes beneficiados por tipo de despesa ou grupo de despesa; e

15.17. elaborar e propor à reitoria, em caráter de urgência, ato normativo interno contendo os critérios e metodologias norteadores da seleção de estudantes no âmbito do PNAES, com estreita observância do Decreto nº 7.234/2010 e com os termos das presentes recomendações.

16. Por fim, considerando a materialidade do programa do ponto de vista do volume de recursos investidos e do número de beneficiários atendidos anualmente, solicitamos ainda que seja recomendado às suas respectivas unidades de auditoria interna que avaliem incluir em seus Planos de Auditoria a previsão de realização de fiscalizações anuais de conformidade da aplicação dos recursos e de avaliação do Programa.

17. Desde já, caso ainda remanesçam dúvidas acerca do assunto, colocamo-nos à disposição das reitorias e de suas Pró-reitorias executoras do programa, para prestar os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

ANTÔNIO CORRÊA NETO  
Coordenador-Geral de Relações Estudantis

ROBERTO ENDRIGO ROSA  
Diretor de Políticas e Programas de Educação Superior

C/c: para os Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, ou equivalentes executores do Programa.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Correa Neto, Coordenador(a) Geral**, em 04/09/2019, às 16:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Roberto Endrigo Rosa, Diretor(a)**, em 04/09/2019, às 18:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mec.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1682689** e o código CRC **AC075E04**.

