

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

## Unidade Auditada: FUND.COORD.DE APERF.DE PESSOAL NIVEL SUPERIOR

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503635

UCI Executora: SFC/DS/DSEDU - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação

### Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201503635, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual do exercício de 2014, apresentada pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

### 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados na sede da Entidade, no período de 04/05/2015 a 29/05/2015, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Foram realizados: testes de aderência de modo a verificar com razoável segurança se os controles internos estabelecidos pela Unidade estão em efetivo funcionamento; testes substantivos objetivando a obtenção de evidências quanto à integridade, exatidão e validade dos dados referentes à concessão de bolsas realizadas pela CAPES; exame das peças que instruíram a prestação de contas da Unidade de modo a avaliar sua conformidade; exame da documentação comprobatória de atos e fatos administrativos relativos ao exercício de 2014, objetivando a verificação do cumprimento da legislação pertinente; e aplicação de entrevista e questionário a servidores da Entidade de modo a obter uma autoavaliação quanto aos controles internos da área de Gestão de Pessoas. Ao longo dos trabalhos, não houve a ocorrência de restrições à realização dos exames.

O escopo dos trabalhos de auditoria de contas do exercício de 2014 foi firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 29/10/2014, entre a DS/SFC – Diretoria da Área Social e a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação/TCU). Concordaram as unidades técnicas do TCU e da CGU, quanto às seguintes avaliações a serem contempladas no Relatório de Auditoria da CAPES:

1. Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças; Relatório de Gestão 2014 e Rol de Responsáveis;

2. Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos relativo a concessões de bolsas de estudos - A principal abordagem utilizada pela CGU tratou do seguinte aspecto: verificação quanto à regularidade do critério de não acumulação de bolsas nacionais concedidas pela CAPES e outras entidades de fomento. Para tal realizou-se o cruzamento de dados entre as bases da CAPES, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Foram utilizados os registros referentes à 320.277 bolsas vigentes em 2014 da CAPES, 175.405 do CNPq e 796.545 do FNDE;
3. Avaliação da gestão de pessoas contemplando, em especial, a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições - Foram avaliados, ainda, os seguintes aspectos: lançamento dos registros relacionados às nomeações, aposentadorias, pensão e reforma nos sistemas corporativos obrigatórios; qualidade do controle da Unidade para identificação e tratamento das acumulações ilegais de cargos; observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal; consistência dos controles internos administrativos da área de pessoal relativo ao componente “atividades de controle” da estrutura do COSO I; e
4. Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos do sistema de controle interno da UJ: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

## **2. Resultados dos trabalhos**

De acordo com o escopo de auditoria acordado entre a CGU e o TCU foram efetuadas as seguintes análises:

### **2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

De acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício de 2014, Lei n.º 12.952/14, o orçamento da unidade auditada foi composto pelos seguintes programas, detalhados no quadro abaixo:

- I) 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão;
- II) 2030 - Educação Básica;
- III) 2109 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação;
- IV) 0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas da União; e
- V) 0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais.

Programa		Dotação Inicial LOA 2014	Dotação Atualizada <sup>1</sup>
2032	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	3.961.673.823,00	4.744.831.191,00
2030	Educação Básica	985.659.132,00	1.175.659.132,00
2109	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	115.329.890,00	136.801.092,00
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	12.102.110,00	15.134.118,00
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	1.353.967,00	1.383.281,00
<b>TOTAL</b>		<b>5.076.118.922,00</b>	<b>6.073.808.814,00</b>

1. Na Dotação atualizada constam os créditos suplementares e os reduzidos.

Fonte: SIAFI Gerencial.

Conforme escopo definido entre o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União, foi selecionado o macroprocesso Concessão de Bolsas no País para a verificação dos resultados físicos e financeiros. Os recursos para sua execução encontram-se inseridos em ações específicas dentro dos Programas 2032 – Educação Superior e 2030 – Educação Básica, detalhado abaixo.

Programa 2030 - Educação Básica			
Ação		Dotação Inicial LOA 2014	Dotação Atualizada <sup>1</sup>
00O0	Concessão de Bolsas de Apoio a Educação Básica	746.433.523,00	875.633.523,00
20RJ	Apoio a Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educacao Básica	239.225.609,00	300.025.609,00
<b>TOTAL</b>		<b>985.659.132,00</b>	<b>1.175.659.132,00</b>

1. Na Dotação atualizada constam os créditos suplementares e os reduzidos.

Fonte: SIAFI Gerencial.

Programa 2032 - Educação Superior			
Ação		Dotação Inicial LOA 2014	Dotação Atualizada <sup>1</sup>
0487	Concessão de Bolsas de Estudos		
	PO 0001 Ciência Sem Fronteiras	1.136.992.684,00	1.864.380.052,00
	PO 0002 Concessão de Bolsas de Estudos no País	2.284.876.669,00	2.302.458.091,00
	PO 0003 Concessão de Bolsa de Estudos no Exterior	130.943.382,00	140.943.382,00
20GK	Fomento as Acoes de Graduação, Pós-graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	233.413.797,00	212.463.375,00
20RN	Avaliacao da Educacao Superior e da Pós-graduação	11.649.309,00	11.649.309,00
2317	Acesso a Informação Científica e Tecnológica	163.797.982,00	212.936.982,00
<b>TOTAL</b>		<b>3.961.673.823,00</b>	<b>4.744.831.191,00</b>

1. Na Dotação atualizada constam os créditos suplementares e os reduzidos.

Fonte: SIAFI Gerencial.

Os recursos utilizados para o fomento das bolsas nacionais originam-se das ações orçamentárias: ação 0487 intitulada Concessão de Bolsas de Estudos, plano orçamentário 0002 Concessão de Bolsas de Estudos no País; e ação 00O0 intitulada Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica; vinculadas respectivamente aos programas 2032 e 2030. O orçamento atualizado para o exercício de 2014 destinado ao fomento das bolsas no país totalizou R\$ 3.178.091.614,00, representando 52% do orçamento atualizado da CAPES para o exercício em análise.

Quanto ao resultado financeiro da ação 00O0 - Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica verifica-se que sua execução orçamentária ficou em torno de 91,8%. A unidade informou que a execução orçamentária da ação foi prejudicada pela não liberação de cota orçamentária por parte da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação, comprometendo assim o alcance das metas físicas e financeiras estabelecidas para a ação.

Em relação ao resultado financeiro da ação Concessão de Bolsas de Estudos no País, constata-se que a execução orçamentária foi de 99,4%. Na tabela abaixo, encontra-se demonstrado o resultado financeiro das duas ações.

### Execução Orçamentária da Ação

Programa Ação/PO	Título	Dotação Atualizada	Despesa Liquidada	Despesa liquidada/ Dotação (%)
2030 00O0	Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	875.633.523,00	803.607.288,96	91,8%
2032 0487/0002	Concessão de Bolsas de Estudos no País	2.302.458.091,00	2.289.780.730,38	99,4%

Fonte: SIAFI Gerencial e Relatório de Gestão da Unidade exercício de 2014

No que diz respeito aos resultados físicos, a ação 00O0 alcançou o desempenho de 84,7% da meta pactuada, que corresponde a 110.491 bolsas concedidas. Já a ação 0487/0002 alcançou o desempenho de 105,8% da meta pactuada que corresponde a 105.802 bolsas concedidas, conforme tabela abaixo:

### Análise do Cumprimento da Meta Física Pactuada

Ação Governamental		Unidade de Medida (Produto)	Meta Física		Execução/ Previsão (%)
Programa Ação/PO	Título		Previsão <sup>1</sup>	Execução <sup>1</sup>	
2030 00O0	Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	Bolsas concedidas	130.377	110.491	84,7%
2032 0487/0002	Concessão de Bolsas de Estudos no País	Bolsas concedidas	99.979	105.802	105,8%

<sup>1</sup>. Conforme Relatório de Gestão 2014 e Resposta à Solicitação de Auditoria.

Verifica-se, pois, que a unidade auditada tem atingido em grande parte as metas estabelecidas, não obstante a ação Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica ter sofrido impacto em razão de cortes orçamentários.

Além da avaliação do resultado físico e financeiro para o macroprocesso selecionado, foram verificadas questões referentes ao mapeamento dos fluxos, ao procedimento de controle para prestação de contas referente ao ressarcimento das bolsas e ao cumprimento do critério de não acumulação de bolsas pelos bolsistas da CAPES.

Conclui-se que o macroprocesso da unidade relativo à concessão de bolsas foi mapeado e publicado pelo escritório de processos da CAPES, detalhando os fluxos, as atividades e os agentes responsáveis.

Verificou-se, ainda, que a unidade possui normativo que institui os procedimentos necessários para a instauração de processos de tomada de contas especial referente ao ressarcimento das bolsas pagas indevidamente.

Constatou-se a ocorrência de um prejuízo potencial de R\$ 33.147.040,84 devido ao acúmulo ilegal de bolsas da CAPES com bolsas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE no exercício de 2014. Estes acúmulos foram identificados por meio do cruzamento entre as bases de dados da CAPES e do FNDE, excluindo-se as situações de acúmulo ressalvadas pela legislação. Foram identificados 7.477 bolsistas CAPES que acumularam o recebimento de bolsas com o FNDE, representando um prejuízo potencial de R\$ 33.147.040,84.

Com o intuito de sanar a irregularidade detectada foram emitidas recomendações no sentido de instituir procedimentos estruturados de verificação entre os bancos de dados da CAPES e do FNDE e promover o ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

## 2.2 Avaliação da Gestão de Pessoas

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos da CAPES teve por objetivo avaliar a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições; a observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões; tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios; acumulação ilegal de cargos; e avaliação de controles internos administrativos, com foco no componente “atividades de controle”.

A metodologia utilizada pela equipe de auditoria foi diferenciada para cada item. Quanto à força de trabalho, foi realizada a análise documental das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade. No que tange à remuneração de pessoal estatutário (ativos, inativos e pensionistas), foi realizada uma análise censitária no SIAPE a partir de ocorrências pré-estabelecidas (cruzamento entre os registros no SIAPE e a legislação de pessoal das unidades) registradas no Sistema de Trilhas da Controladoria Geral da União. Quanto aos registros no sistema corporativo, foi realizada uma análise censitária de todos os registros de admissão, aposentadoria, reforma ou pensão no SISAC. Quanto à acumulação funcional foi realizado um cruzamento entre a base de dados RAIS 2013 e os servidores ativos, ativos-requisitados e contratados temporariamente da Unidade com intuito de se verificar irregularidades na acumulação de cargos. Quanto à avaliação dos controles internos foi aplicado o Questionário de Avaliação de Controles Interno – QACI, construído com fundamento na metodologia delineada pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO.

Nesse contexto, o resultado dos exames evidenciou a seguinte situação:

### a) Força de Trabalho

A partir das informações coletadas e dos testes de auditoria realizados, não é possível afirmar com razoável grau de certeza se a força de trabalho da CAPES é adequada ou não frente às suas necessidades. O primeiro fator impeditivo está na própria dificuldade em estabelecer o que seria um parâmetro adequado para essa análise. O segundo ponto diz respeito à necessidade de existir um sólido mapeamento de processos e uma abrangente e eficaz política de gestão de pessoas baseada, sobretudo, em competências.

Com relação ao segundo ponto, é importante destacar que as CAPES já dispõe de uma ferramenta tecnológica chamada “Escritório de Processos” na qual constam mapeados vários processos organizacionais, porém não há relação entre estes e os recursos necessários para desenvolvê-los. Além disso, a entidade não possui política de gestão de pessoas baseada em competências.

Tendo isso em vista, ficam prejudicadas quaisquer análises no sentido de apurar o quantitativo adequado de servidores para executar todos os processos de trabalho da CAPES enquanto não forem identificados os recursos diversos demandados por esses processos. Além disso, a gestão por competências também se faz necessária porque é a partir dela que a organização conhece as habilidades e os conhecimentos da sua força de trabalho e os adequa às atividades e tarefas organizacionais.

### b) Remuneração de pessoal à luz da legislação e Sistema Contábil (SIAPE/SIAFI)

Quanto ao cumprimento da legislação sobre admissão, remuneração, cessão, requisição de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões, foram realizadas análises, por meio das quais se chegou aos seguintes resultados:

Descrição da Ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Ocorrências sanadas totalmente pelo gestor
8C - Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida (1 ano anterior)	01	01
12 - Quintos e décimos recebidos por quem ingressou depois de 25/11/95	01	01
29 - Servidor Requisitado - Sem Informação de Valores Extra-SIAPE	01	01
34 - Servidor cedido a órgãos recusáveis com gratificação de desempenho da origem	03	03
36 - Servidores que Recebem Quintos/Décimos	31	31
55A - Pagamento de Gratificação Natalina/13 Salario (1 Ano Anterior)	05	05
66 - Servidores Aposentados pela EC 41 ou Posterior	01	01
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>43</b>

Considerando que as 43 ocorrências registradas no Sistema de Trilhas de Pessoal<sup>1</sup> da CGU foram sanadas, verifica-se que a Unidade vem adotando medidas suficientes para o saneamento das inconsistências observadas.

#### c) Sistema Corporativo (SISAC)

Quanto ao cadastramento dos processos referentes aos atos de pessoal no Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessão - SISAC, verificou-se que, no exercício de 2014, do total de 60 atos de admissão e concessão da unidade examinada, três não cumpriram o prazo de 60 dias, previsto na Instrução Normativa - TCU nº 55/2007, para registro no SISAC e posterior encaminhamento dos atos ao órgão de controle interno. Nos dias 26/03/2015, 08/05/2015 e 22/05/2015 a unidade providenciou o registro dos três atos.

#### d) Acumulação Ilegal de Cargos

Com o objetivo de avaliar a qualidade do controle da unidade jurisdicionada para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos, extraiu-se da RAIS 2013 os servidores da CAPES que apresentavam mais de um vínculo empregatício. O objetivo era verificar se as acumulações existentes estariam de acordo com a Constituição Federal, art. 37, inc. XVI e XVII e com a Lei 8.112/90, arts. 118 a 120.

Dos servidores da Unidade levantados, na condição de Ativos, Ativos-requisitados e contratados temporariamente, verificou-se que de um total de 433 servidores, apenas um apresentou incompatibilidade de jornadas de trabalho. Para esse caso, foi emitida a Nota de Auditoria nº 201503635/03 contendo recomendações para saneamento do achado, as quais serão acompanhadas por meio de Plano de Providências Permanente (PPP).

<sup>1</sup> Sistema criado pela CGU e utilizado para monitorar os pagamentos dos servidores públicos do Poder Executivo Federal de forma sistemática e continuada. Este sistema identifica as situações de inconsistências cadastrais e de pagamentos em relação ao ordenamento legal, construída a partir do conhecimento adquirido nos últimos quatro anos e resultando em 72 tipos de ocorrências.

#### e) Controles Internos Administrativos

A auditoria realizada sobre a avaliação dos controles internos administrativos relativos à área de gestão de pessoas teve como objetivo verificar a consistência desses controles. Para isso, foi aplicado ao dirigente da área de gestão de pessoas da CAPES o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), construído com base nos conceitos e terminologias do modelo COSO.

A partir das respostas ao questionário, o quantitativo máximo de pontos possíveis a serem obtidos é de 60, o que equivale a 100%. Esse percentual corresponde aos diversos níveis de maturidade dos controles internos, conforme metodologia adotada pelo TCU.

Ao analisar o questionário, a soma das respostas do gestor foi de 33 pontos, o que corresponde a 55% do total de pontos possíveis. Utilizando-se esse percentual, nota-se que o nível de maturidade dos controles internos instituídos, de acordo com a autoavaliação do gestor é intermediário. Contudo, a partir das evidências apresentadas, verificou-se que algumas respostas não condiziam com a realidade identificada pela equipe de auditoria. Dessa forma, a partir da atribuição de pontuação pela equipe de auditoria, o total de pontos obtidos seria de 25, o que representa 41% do total. Esse percentual mantém o nível de maturidade intermediário, porém, em termos percentuais, os controles estão mais próximos do nível imediatamente inferior: o básico.

Os níveis de maturidade são produto de maior ou menor número de fragilidades em relação aos procedimentos de controle existentes na entidade. Nesse sentido, destacam-se as seguintes: 1) inexistência de manuais e normas de procedimentos; 2) inexistência de planejamento; e 3) fragilidade na política de treinamento da área.

A fim de auxiliar a CAPES na busca do saneamento dessas fragilidades, para que o nível de maturidade dos controles internos da área de gestão de pessoas se torne mais elevado, foi emitida a Nota de Auditoria nº 201503635/02 contendo recomendações para as fragilidades acima destacadas, as quais serão acompanhadas por meio de Plano de Providências Permanente (PPP).

### 2.3 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

O objetivo da auditoria realizada pela CGU sobre os controles internos administrativos instituídos pela CAPES é avaliar sua qualidade e suficiência com vistas a identificar se asseguram, com razoável segurança, o atingimento dos objetivos estratégicos da entidade. Para isso, buscou-se responder a seguinte questão de auditoria: “A estrutura e os procedimentos de Controles Internos Administrativos em Nível de Entidade adotados pela UJ asseguram o atingimento dos seus objetivos estratégicos?”.

A metodologia utilizada foi baseada no modelo de referência do COSO, que prevê a análise dos controles internos a partir da ótica de cinco componentes, quais sejam: ambiente de controle; avaliação de riscos; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento. Esses componentes foram aplicados no nível de entidade, ou seja, aquele que analisa a instituição como um todo a partir de uma avaliação global do sistema.

Com base nas informações prestadas pelo gestor, os componentes foram avaliados a partir dos elementos que os compõem, conforme estabelece a metodologia.

## **a) Ambiente de Controle**

O ambiente de controle fornece a base para todos os outros componentes do sistema de controle interno, provendo disciplina e estrutura e proporcionando a atmosfera na qual os agentes administrativos conduzem suas atividades e executam suas responsabilidades.

As fragilidades observadas nesse componente foram: 1) comunicação e instrumentos de divulgação de questões éticas insuficientes; 2) inexistência de canal de denúncias; 3) inexistência de Regimento Interno; 4) inexistência de manuais de normas e procedimentos; e 5) inexistência de mecanismos de participação de servidores na definição de procedimentos de trabalho.

## **b) Avaliação de Risco**

Risco é a probabilidade de ocorrência de fatores (internos ou externos) à organização que afetem ou comprometam o alcance das metas e o cumprimento dos objetivos.

A CAPES não dispõe de processo institucionalizado de avaliação de risco. Essa é a fragilidade que mais contribuiu para o nível de maturidade da entidade como um todo.

Sem avaliação de riscos a entidade fica sujeita a situações danosas aos seus processos, que, em determinados casos, podem ocasionar o comprometimento do seu principal negócio, no caso da CAPES, a concessão de bolsas.

## **c) Atividades de Controle**

Esse componente materializa as ações e respostas que permitem a redução ou administração dos riscos identificados. Embora, conforme visto acima, a CAPES não disponha de avaliação de riscos, é importante destacar que eles existem, mesmo que não estejam mapeados, o que possibilita a existência de procedimentos de controle aptos a serem aplicados caso esses riscos ocorram.

As questões nas quais o percentual obtido é baixo estão relacionadas à institucionalização de políticas, procedimentos, mecanismos; a existência de manuais e normas; e a definição de medidas e indicadores de desempenho. A CAPES não possui esses três pontos.

## **d) Informação e Comunicação**

Esse componente tem o condão de avaliar os canais de comunicação e a tempestividade das informações disseminadas na organização. Todos os agentes administrativos devem receber mensagens claras e tempestivas quanto a suas responsabilidades e ao modo como suas atividades influenciam e se relacionam com o trabalho dos demais agentes.

Os controles internos administrativos voltados à informação e comunicação institucionais estão estruturados e funcionam a contento.

## **e) Monitoramento**

Monitoramento é o acompanhamento das atividades de controle da entidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias.

Os controles internos existentes são adequadamente monitorados pelos gestores, o que ficou evidenciado com o nível avançado de maturidade.

## Análise Geral da CAPES

O nível de maturidade dos controles internos administrativos da CAPES, a partir da análise de cada um dos elementos, é de **63%**, o que significa um **nível intermediário** de maturidade.

Com o intuito de orientar a CAPES na elevação desse índice, foi emitida a Nota de Auditoria nº 201503635/01, a qual contém recomendações quanto às fragilidades identificadas nesta análise. Essas recomendações serão acompanhadas pela CGU por meio de Plano de Providências Permanente (PPP).

Conclui-se que, em resposta à questão inicial desta análise, embora tenham sido encontradas fragilidades e a ausência de avaliação de riscos, os controles internos administrativos da CAPES asseguram, de forma razoável, o cumprimento dos seus objetivos institucionais.

### 2.4 Avaliação da Conformidade das Peças

Com a finalidade de avaliar a conformidade das peças que constituirão o processo de contas da unidade auditada, foram analisados o Relatório de Gestão e o Rol de Responsáveis. Constatou-se que a unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2014.

No que se refere aos formatos e conteúdos obrigatórios, entretanto, verificou-se que no item 7.1 – Estrutura de Pessoal da Unidade (pág. 146 do Relatório de Gestão 2014) – a unidade auditada não apresentou a análise crítica dos dados apresentados nos Quadros A.7.1.1.1, A.7.1.1.2 e A.7.1.1.3. Deixou, portanto, de apresentar avaliação obrigatória, contrariando orientações constantes da Portaria TCU n.º 140/2014.

Quanto ao Rol de Responsáveis encaminhado, a Unidade preencheu erroneamente o campo “Período de Gestão no exercício” dos Diretores e seus substitutos, de modo que havia sobreposição de períodos de gestão. Após comunicação da equipe de auditoria, a Unidade retificou a peça referente ao Rol de Responsáveis, encaminhando a nova versão a esta Controladoria, que promoverá a sua anexação ao certificado de auditoria da Unidade.

### 2.5 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com a finalidade de verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas junto a CAPES, foram levantadas as recomendações existentes e pendentes de solução durante o exercício de 2014.

Verificou-se a existência de dezenas (16) recomendações pendentes de atendimento no Plano de Providência Permanente da Unidade, as quais foram selecionadas para verificação de seu efetivo atendimento.

Com base nas informações registradas no Plano de Providências Permanente, no Relatório de Gestão da unidade auditada e nas respostas às solicitações de auditoria, verificou-se que das 16 recomendações pendentes, 07 foram atendidas na totalidade, 03 atendidas parcialmente e 06 ainda necessitam de solução definitiva.

De modo geral, da análise realizada sobre os controles de monitoramento da Unidade verifica-se que esta mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU.

Quantidade de Recomendações <b>Pendentes</b> antes de 2014 (A)	Quantidade de Recomendações <b>Emitidas</b> em 2014 (B)	Quantidade de Recomendações <b>atendidas integralmente</b> (D)	Quantidade de Recomendações <b>Pendentes</b> (D = A+B-D)
04	12	07	09

Verificou-se que 75% (7) das recomendações pendentes tratam de temas relativos a Auditoria Interna na CAPES, tais como proposição de normativos e melhorias no planejamento das ações de auditoria.

## 2.6 Avaliação do CGU/PAD

Verificou-se que a CAPES, por meio de sua instância de correição, realizou o registro das informações referentes aos procedimentos disciplinares, instaurados no exercício de 2014, no sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, dentro dos prazos previstos na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007.

Para a consecução das atividades de correição, a CAPES possui uma Comissão Permanente de Correição Administrativa – CPCPA, constituída pelos cargos de Diretor de Gestão, Chefe de Gabinete da Presidência e Auditor-Chefe, criada pela Portaria nº 044, de 18 de Abril de 2012 com a finalidade de analisar as ocorrências funcionais que poderão ensejar a instauração de procedimentos disciplinares, nos termos da Lei nº 8.112, de 11/12/1990 e demais normas correlatas, e indicar os servidores da CAPES que comporão as comissões de sindicância e de processo administrativo disciplinar, conforme o caso concreto a ser considerado.

No exercício examinado a CPCPA instaurou dois processos administrativos disciplinares, cujos objetos trataram da apuração de fatos relacionados à inassiduidade habitual e irregularidades em folhas de ponto. Ambos processos aguardam o julgamento pela autoridade instauradora. As informações referentes aos processos foram, também, devidamente incluídas no Relatório de Gestão da Unidade.

## 3. Conclusão

Em face dos exames realizados, verificamos que a unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2014 sendo que o Relatório de Gestão da Unidade apresentou falhas formais e o rol de responsáveis foi retificado pela unidade devido a sobreposições dos Períodos de Gestão no exercício dos Diretores e seus substitutos.

No macroprocesso Concessão de Bolsas no País, que representa 52% do orçamento da CAPES para o exercício de 2014, foi verificado o seu mapeamento pela unidade, por meio da elaboração de fluxograma, destacando os processos e atividades envolvidas, bem como os agentes responsáveis pelas ações; e a edição de normativo que institui os procedimentos necessários para a instauração de processos de tomada de contas especial referente ao resarcimento das bolsas pagas indevidamente.

Constatou-se, ainda, a existência de acúmulo ilegal de bolsa da CAPES com bolsa do FNDE, com prejuízo potencial de R\$ 33.147.040,84. Com o intuito de sanar a irregularidade detectada foram emitidas recomendações no sentido de instituir procedimentos estruturados de verificação entre os

bancos de dados da CAPES e do FNDE e promover o ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

Na área de pessoal, constatou-se o registro intempestivo de três atos de admissão e concessão, contrariando o previsto na IN TCU nº 55/2007 e um servidor da unidade apresentou incompatibilidade de jornadas de trabalho de total de 433 servidores. Conforme avaliação efetuada os controles internos administrativos possuem nível de maturidade intermediário, destacando-se as seguintes fragilidades: inexistência de manuais e normas de procedimentos; inexistência de planejamento, bem como a definição de objetivos, metas e indicadores; ausência de processo de verificação periódica de acumulação indevida de cargos; e fragilidade no estabelecimento de responsabilidades nos processos de gestão de pessoas.

De acordo com a análise efetuada, os controles internos da Unidade possuem um nível intermediário de maturidade e que embora tenham sido encontradas fragilidades e a ausência de avaliação de riscos, os controles internos administrativos da CAPES asseguram, de forma razoável, o cumprimento dos seus objetivos institucionais.

Foram identificadas falhas nos controles internos administrativos instituídos no âmbito da CAPES e incompatibilidade de jornadas de trabalho que foram devidamente tratadas em Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitoradas pelo Controle Interno.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 14 de agosto de 2015.

**Nome:** DANIELA DE QUADROS DANTAS  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** DIEGO SOUZA SANTOS  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** FRANK VAN RIKARD SANTOS DA SILVA  
**Cargo:** ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenador Geral

---

## Achados da Auditoria - nº 201503635

### 1 GESTÃO OPERACIONAL

#### 1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

##### 1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

###### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

###### O macroprocesso concessão de bolsas no País

###### Fato

A CAPES concede bolsas de estudo no Brasil visando estimular a formação de recursos humanos de alto nível, consolidando assim os padrões de excelência imprescindíveis ao desenvolvimento do nosso país.

O orçamento de 2014 destinado ao fomento das bolsas no Brasil totalizou R\$ 3.178.091.614,00, representando 52% do orçamento atualizado da CAPES. Os recursos utilizados para o fomento das bolsas nacionais originam-se de duas ações orçamentárias, detalhadas no quadro abaixo:

Programa	Ação/	Plano Orçamentário	Título	Dotação Inicial LOA 2014	Dotação Atualizada
2030	0000	-	Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	746.433.523,00	875.633.523,00
2032	0487	0002	Concessão de Bolsas de Estudos no País	2.284.876.669,00	2.302.458.091,00
<b>Total</b>					<b>3.178.091.614,00</b>

Fonte: \* SIAFI Gerencial

\*\* Resposta à Solicitação de Auditoria

As diretorias responsáveis pela implementação das Bolsas no País são: Diretoria de Programas e Bolsas no País – DPB, Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica – DEB e Diretoria de Educação à Distância – DED.

A DPB, por meio da Ação 0487 (PO 0002), apoiou a expansão do Sistema Nacional de Pós-Graduação – SNPQ, ampliando a concessão de bolsas de estudos no país. Em 2014, foram concedidas 105.802 bolsas de estudo, sendo 48.152 de mestrado, 39.954 de doutorado, 6.879 de pós-doutorado, 212 de Professor/Pesquisador Visitante Sênior, 9.979 de iniciação científica, 253 de Supervisão e 373 para o Inglês sem Fronteiras.

O principal programa executado pela DPB é o Programa Demanda Social – DS que visa promover a formação de recursos humanos de alto nível, por meio da concessão de bolsas de estudo (mestrado e doutorado) aos Programas de Pós Graduação de IES federais, estaduais e municipais, com ensino gratuito. Em 2014, 135 IES foram apoiadas pelo programa DS, sendo concedidas 34.718 bolsas de mestrado e 25.052 de doutorado, totalizando 59.770 bolsas, o que representa 56,5% das bolsas ofertadas pela diretoria. Em 2014 foram investidos R\$ 952.220.241,96 pelo programa DS, representando 41,4% dos recursos da Ação 0487 (PO 0002), executada pela Diretoria.

A DEB fomenta três programas: o primeiro, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – Parfor, destina-se a professores que já atuam na rede pública, porém, sem a formação superior exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB; o segundo, o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – Pibid, alcança alunos de licenciaturas –

professores ainda em formação, e o terceiro, o Programa de Consolidação das Licenciaturas – Prodocência, busca promover a melhoria e a inovação nas licenciaturas, inclusive incentivando a atualização dos professores que formam professores.

O principal programa fomentado pela DED é o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). As bolsas no âmbito deste programa são destinadas a coordenadores e tutores. Os recursos da ação 0000 são destinados às bolsas da DED e da DEB.

No quadro abaixo se verifica a evolução nos últimos três anos das dez bolsas com mais recursos executados no exercício de 2014.

Modalidade de Bolsa	Ano de Referência					
	2012		2013		2014	
	Quant.	Recursos	Quant.	Recursos	Quant.	Recursos
<b>Doutorado</b>	32.066	504.387.268,10	38.026	665.120.978,92	45.476	761.015.298,68
<b>Mestrado</b>	60.849	569.152.481,93	65.880	695.775.777,30	69.610	737.350.641,71
<b>Iniciação a docência</b>	47.674	130.227.600,00	52.462	179.426.400,00	96.415	314.412.000,00
<b>Estágio pós-doutoral</b>	3.989	120.511.500,00	5.636	151.844.100,00	7.491	239.620.810,00
<b>Professor formador - PARFOR</b>	17.049	100.480.060,00	14.456	130.532.100,00	14.146	126.931.600,00
<b>Supervisão</b>	6.781	38.126.835,00	7.494	54.827.115,00	15.057	93.728.040,00
<b>Tutor a distância</b>	16.589	72.045.405,00	18.104	78.873.030,00	17.534	89.762.805,00
<b>Professor pesquisador I</b>	8.681	55.292.900,00	10.354	68.185.000,00	10.432	81.307.200,00
<b>Coordenador de área</b>	2.792	30.637.000,00	3.082	42.465.180,00	6.117	75.648.090,00
<b>Tutor presencial</b>	8.077	44.151.975,00	8.389	47.435.355,00	8.356	53.436.015,00
<b>Total</b>	<b>204.547</b>	<b>1.665.013.025</b>	<b>223.883</b>	<b>2.114.485.036</b>	<b>290.634</b>	<b>2.573.212.500</b>

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria

Objetivando avaliar e verificar a execução do macroprocesso Concessão de Bolsas no País, estabeleceram-se as seguintes questões de auditoria, que serão detalhadas nos itens 1.1.1.2, 1.1.1.3 e 1.1.1.4 deste relatório:

1. A Unidade tem mapeado o fluxo do macroprocesso relativo à Concessão de Bolsas?
2. A unidade possui procedimento de controle para prestação de contas referente ao ressarcimento das bolsas recebidas indevidamente nos casos estabelecidos na legislação?
3. O critério de não acumulação de bolsas pelos bolsistas da CAPES está sendo cumprido?

### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### A CAPES possui mapeamento dos fluxos do macroprocesso de concessão de bolsas

##### Fato

Com a finalidade de verificar o mapeamento, pela CAPES, dos fluxos relativos ao macroprocesso de Concessão de Bolsa no País, foi solicitado à Unidade a disponibilização dos fluxogramas ou mapas de todo o processo em forma lógica e sequencial.

A unidade informou que os seus principais macroprocessos foram mapeados e estão publicados no site <http://www.escritoriodeprocessos.capes.gov.br> que é de acesso público.

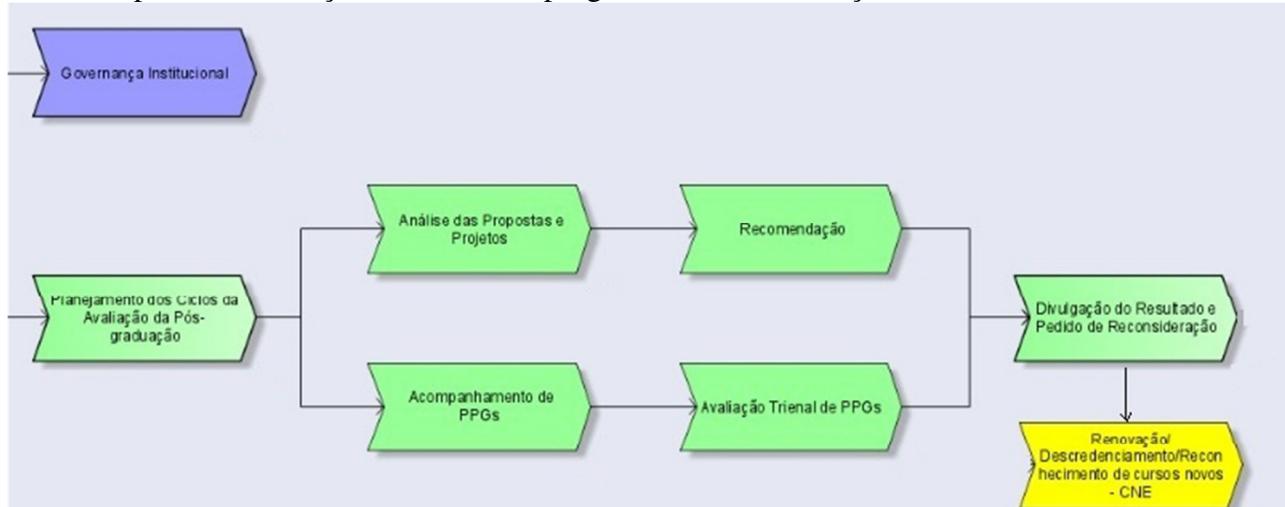
Em consulta ao site verifica-se que a unidade desenvolveu, em parceria com o SAGE - Laboratório de Sistemas Avançados de Gestão da Produção - da COPPE/UFRJ, um projeto de revisão e elaboração dos macroprocessos finalísticos e implantação do Escritório de Processos. O Escritório de Processos da CAPES tem como missão centralizar as iniciativas que possuem como objetivo o mapeamento, análise e monitoramento de processos.

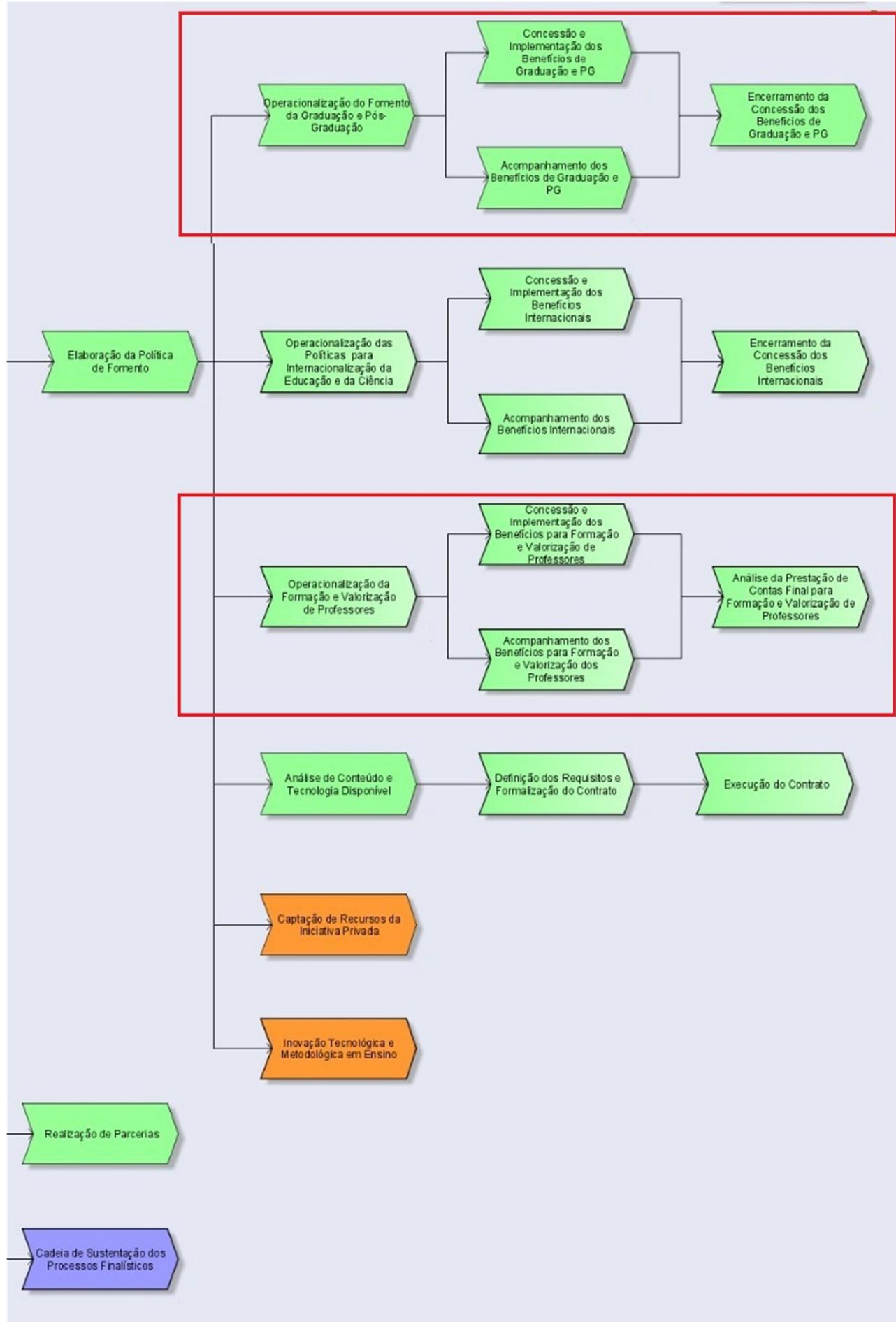
O documento Convenção da linguagem: Regras, diagramas e notação, elaborado pela CAPES em cooperação com a COPPE e disponibilizado no site <http://www.escritoriodeprocessos.capes.gov.br/doc/normas-mapeamento.pdf>, afirma que o mapeamento foi feito com dois objetivos: representar graficamente o que é feito; e identificar melhorias que possam ser empreendidas no curto prazo ou possam ser formuladas na forma de projetos futuros. Portanto, o que se mapeou foi a realidade vigente acrescida de melhorias que possam ser implementadas num curto espaço de tempo.

No fluxograma abaixo, visualiza-se os principais macroprocessos da unidade. A concessão de bolsas no país está concentrada nas atividades “Operacionalização do Fomento da Graduação e Pós Graduação” e “Operacionalização da Formão e Valorização dos Professores”.

As atividades previstas no macroprocesso “Operacionalização do Fomento da Graduação e Pós Graduação” são de responsabilidade da Diretoria de Bolsas no País e os recursos utilizados para sua implementação são oriundos do programa 2032 – Educação Superior.

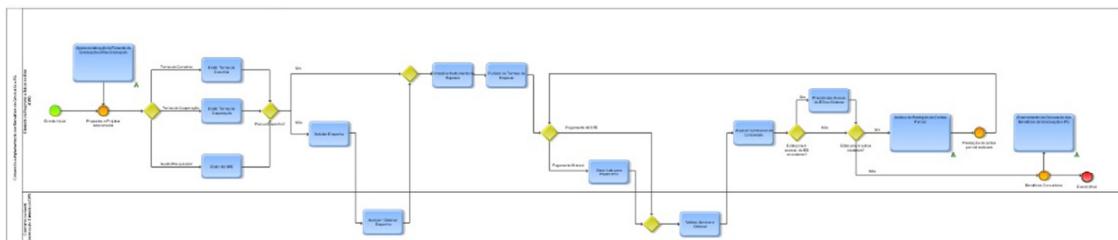
Já as atividades previstas no macroprocesso “Operacionalização da Formação e Valorização dos Professores” dizem respeito à Diretoria de Educação à Distância e Diretoria de Educação Básica e os recursos para sua execução decorrem do programa 2030 – Educação Básica.





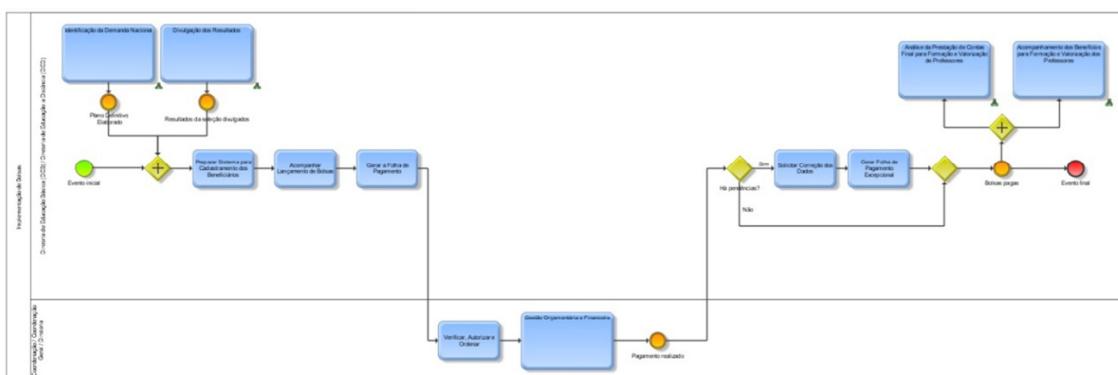
O macroprocesso concessão e implementação de benefícios abrange os processos necessários quanto à análise prévia dos requisitos, implementação de bolsas e auxílios. O mapeamento das atividades dos macroprocessos “Operacionalização do Fomento da Graduação e Pós Graduação” e “Operacionalização da Formação e Valorização dos Professores” estão detalhados abaixo:

## **Operacionalização do Fomento da Graduação e Pós Graduação**



Fonte: <http://www.escritoriodeprocessos.capes.gov.br/>

## **Operacionalização da Formação e Valorização dos Professores**



Fonte: <http://www.escritoriodeprocessos.capes.gov.br/>

Nos gráficos acima se visualiza o detalhamento das atividades dos macroprocessos e os agentes responsáveis por cada ação. Para uma melhor visualização, consultar os diagramas 09. BPMN - Concessão e Implementação dos Benefícios de Graduação e PG e 17.01 BPMN - Implementação de Bolsas no site do escritório de processos da CAPES.

Conclui-se, portanto, que Unidade mapeou o fluxo dos processos da Concessão de Bolsas no País, definindo as atividades e agentes responsáveis.

### 1.1.1.3 INFORMAÇÃO

**A unidade possui procedimentos de controle para prestação de contas referente ao pagamento indevido de bolsas**

Fato

Objetivando verificar se a unidade possui procedimentos de controle para prestação de contas referente ao ressarcimento das bolsas recebidas indevidamente nos casos estabelecidos na legislação, foi solicitada a unidade que disponibilizasse o fluxo destes ressarcimentos das bolsas, detalhando as áreas e/ou pessoas responsáveis e as atividades desenvolvidas.

As diretorias responsáveis pelo programa informaram que quando detectado pagamento indevido, o bolsista é notificado com as informações sobre o valor recebido indevidamente e as orientações para devolução. Em caso de devolução, após o envio da cópia da GRU e do comprovante de pagamento é realizado o estorno do pagamento no sistema SAC. Caso o bolsista não realize a devolução é aberto processo administrativo com manifestação da unidade técnica e encaminhado à Auditoria Interna para notificação do responsável.

A Unidade informou que o fluxo de ressarcimento das bolsas recebidas indevidamente está disposto na Portaria CAPES nº 12, de 29 de janeiro de 2014, publicada no Boletim de Serviço nº1, de Janeiro/2014. Já a Portaria nº 29/2014, publicada no Boletim de Serviço Edição Especial nº2, de fevereiro/2014 criou a Comissão competente para instaurar e confeccionar os relatórios de Tomadas de Contas Especial - TCE.

Verifica-se que a Portaria CAPES nº 12/2014 definiu as autoridades competentes, os procedimentos necessários para a sua instauração e os fluxos de encaminhamento da TCE.

A CAPES afirmou, ainda, que conforme o disposto na Portaria TCU nº 71/2012, bem como no Manual de Tomada de Contas Especial da CGU, edição de Abril/2013 para os processos que tratam de valores menores que R\$ 75.000,00, não haverá instauração de processo de TCE. O beneficiário inadimplente, nesses casos, terá seu nome inscrito no Cadin.

Conclui-se, portanto, que a unidade possui normativos que regulamentam os procedimentos de controle para a prestação de contas referente ao ressarcimento das bolsas pagas indevidamente.

#### **1.1.1.4 CONSTATAÇÃO**

##### **Acumulação irregular de bolsas por bolsistas da CAPES com prejuízo potencial de R\$ 33.147.040,84**

###### **Fato**

Com o objetivo de avaliar o critério de não acumulação de bolsas pelos bolsistas da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a equipe de auditoria realizou cruzamento entre a base de dados da CAPES, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). As bases obtidas nas referidas Unidades trataram apenas de bolsas vigentes no exercício de 2014. Como parâmetro para os cruzamentos utilizou-se o CPF e o mês de referência da bolsa.

Com o cruzamento realizado objetivou-se avaliar a consistência dos mecanismos de controle dos sistemas de concessão de bolsas da CAPES e a adequabilidade do fluxo de processos de concessão de bolsas.

As vedações quanto ao acúmulo de bolsas se encontram em mais de um dispositivo legal:

- Lei nº 11.273/2006 - *Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.*  
§3º, art. 1º - “É vedada a acumulação de mais de uma bolsa de estudo ou pesquisa nos programas de que trata esta Lei.”

- Portaria Conjunta CAPES/CNPq/Nº 1, de 15 de julho de 2010 - *Os bolsistas da CAPES e do CNPq matriculados em programa de pós-graduação no país poderão receber complementação financeira, proveniente de outras fontes, desde que se dediquem a atividades relacionadas à sua área de atuação e de interesse para sua formação acadêmica, científica e tecnológica.*  
 §1º, art. 1º - “*É vedada a acumulação de bolsas provenientes de agências públicas de fomento.*”

Há de se ressaltar que, tanto as resoluções que normatizam o pagamento de bolsas no âmbito dos programas de formação continuada (bolsas FNDE) quanto àquelas que normatizam os pagamentos de bolsas de formação inicial e bolsas de pós-graduação (bolsas CAPES e CNPq) vedam, em regra, o acúmulo de bolsas provenientes de agências públicas de fomento.

A legislação permite, em situações específicas, o acúmulo de bolsas, conforme quadro abaixo:

FUNÇÃO	COMPATIBILIDA DE DE ACÚMULO	LEGISLAÇÃO COMPETENT E	EXCERTOS
Tutor a Distância UAB Tutor Presencial UAB Tutor	Quaisquer bolsas Capes ou CNPQ com exceção para bolsa no mesmo curso em um mesmo mês de referência	Portaria Conjunta CAPES/CNPq/nº 2 de 22 de julho de 2014	Art. 1º Os bolsistas da CAPES e do CNPq, matriculados em <i>programas de pós-graduação</i> no país, selecionados para atuar nas instituições públicas de ensino superior como <i>tutores</i> da Universidade Aberta do Brasil – UAB,(...), terão as respectivas bolsas de estudo preservadas pelas duas agências, pelo prazo da sua duração regular.
Professor Pesquisador I e II (UAB) Coordenador de Curso I e II (UAB) Docente (PARFOR)	Bolsas de PQ e DT do CNPq	Portaria Conjunta CAPES/CNPq/nº 2 de 10 de Abril de 2013.	Art. 1º Os bolsistas do CNPq das categorias <i>Produtividade em Pesquisa (PQ)</i> ou <i>Produtividade em Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora (DT)</i> terão direito à acumulação de bolsas, uma de cada agência, pelo prazo da sua duração regular, quando atuarem nos <i>seguintes programas da CAPES</i> como:  a) <i>Coordenador de Programa de Pós-Graduação</i> ;  b) <i>Docente no Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)</i> ;  c) <i>Docente no Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor)</i> .
Professor Visitante Nacional Sênior (PVNS)	Bolsas de PQ e DT do CNPq	Portaria Conjunta CAPES/CNPq/nº 2 de 15 de julho de 2010	Art. 1º Autorizar o recebimento da <i>Bolsa de Produtividade em Pesquisa (PQ)</i> ou de <i>Produtividade em Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora (DT)</i> do CNPq, bem como dos recursos financeiros relativos ao <i>Adicional de Bancada</i> a elas vinculados, pelos bolsistas beneficiários destas modalidades que estejam participando do <i>Programa de Professor Visitante Nacional Sênior (PVNS)</i> da CAPES
Bolsa Permanência (FNDE)	Outras modalidades de bolsas acadêmicas	Portaria MEC nº 389/2013	Art. 6º A <i>Bolsa Permanência</i> concedida pelo Ministério da Educação é acumulável com <i>outras modalidades de bolsas acadêmicas</i> e com <i>auxílios para moradia, transporte, alimentação e creche criados por atos próprios das instituições federais de ensino superior</i> .

Dessa forma, quando da realização do cruzamento entre os bancos de dados da CAPES, CNPq e FNDE foram consideradas as exceções indicadas no quadro acima.

Três cruzamentos de dados foram realizados:

1. Somente entre bolsistas CAPES;
2. Bolsistas CAPES x Bolsistas CNPq;
3. Bolsistas CAPES x Bolsistas FNDE.

Na primeira situação, de um total de 102 programas de bolsas existentes no exercício de 2014, levantou-se 320.277 bolsas distribuídas pela CAPES, conforme quadro abaixo:

<b>Programa</b>	<b>Nº de Bolsas</b>
Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência	116118
Programa de Demanda Social	77864
UAB	41416
Programa de Excelência Acadêmica	14751
Programa Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica	14248
Programa Jovens Talentos para a Ciência - 2013	9739
Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (Módulo Taxas)	7366
Reestruturação e Expansão das IES	4114
Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (Módulo Bolsas)	3865
Observatório da Educação	3507
Programa Nacional de Pós-Doutorado/CAPES	3413
Programa de Mestrado Profissional em Matemática	2824
Mestrado Profissional em Matemática para Professores da Educação Básica	1855
CAPES/FAPERGS	1668
Mestrado Profissional em Letras para Professores da Educação Básica	1323
SECADI	1188
Programa Nacional de Pós-Doutorado: Concessão Institucional	1037
Plano Nacional de Pós-Doutorado	996
Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas	917
Programa de Mestrado Profissional em Letras	795
Bolsas Concedidas no Âmbito do Acordo CAPES/Fundação Araucária	622
Programa Inglês sem Fronteiras	583
Mestrado Profissional em Física para Professores da Educação Básica	582
Programas de Doutorado Interinstitucional	571
Programa Mineiro De Pós-Doutorado - PMPD	507
Programa Nacional Olimpíadas de Química	471
Residência Docente no Colégio Pedro II	355
Nanobiotecnologia	323
CAPES/EMBRAPA	311
Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia	303
Bolsas Concedidas no Âmbito do Acordo CAPES/FAPEG	284
Bolsas Concedidas no Âmbito do Acordo CAPES/FUNDECT	279
Programa de Mestrado Profissional em Física	256
Programa Projetos Especiais DEB/FAPEAL	247
Ciências do Mar	245
Programa Acordo CAPES/FAPESC	236
Novo Programa de Formação Doutoral Docente	234
CAPES/FAPITEC	193
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Espírito Santo	187
Bolsas Concedidas no Âmbito do Acordo CAPES/FAPEMAT	185
Pró-Amazônia: Biodiversidade e Sustentabilidade	183
Pró-Ensino na Saúde	177
Programa Professor Visitante Nacional Sênior	176

Acordo CAPES/FAPEAL II	169
Bolsas Concedidas no Âmbito do Acordo CAPES/FAPEPI	162
Mestrado Profissional em Artes para Professores da Educação Básica	160
Programa de Absorção Temporária de Doutores	144
CAPES/FAPERJ	142
Projeto de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação para Formação de RH na Área de Toxinologia	138
Bolsas Concedidas no Âmbito do Acordo CAPES/FAPAC	130
Mestrado Profissional em História para Professores da Educação Básica	128
Projeto de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação para Formação de Rh com Ênfase em Parasitologia	128
Programa de Integração da Ciência - Pontos de CTI-EB	127
Programa de Apoio ao Pós-Doutorado no Estado do Rio De Janeiro (Parceria CAPES/FAPERJ)	122
Termo de Cooperação CAPES/Fiocruz - BSM	105
Programa de Formação Doutoral Docente	104
Biologia Computacional	101
Programa Acordo CAPES/FAPESB	96
Bolsas Concedidas no Âmbito do Acordo CAPES/FAPERN	95
Programa de Cooperação Acadêmica	95
EAD Moçambique	86
Apoio ao Ensino e à Pesq. Científica e Tecnológica em Assuntos Estratégicos de Interesse Nacional	83
Residência Docente no Colégio de Aplicação da UFMG	80
Parceria CAPES/CNPq - Programa Repensa	80
Programa CAPES/FUNCAP	75
Programa de Cooperação Acadêmica Novas Fronteiras	66
Parceria CAPES/Ministério da Integração Nacional (MI)	64
Programa Nacional de Apoio e Desenv. da Botânica	63
Programa Prêmio CAPES de Teses	60
Projetos Especiais	60
Programa Nacional de Pós-Doutorado de Empresas Descentralização FINEP	58
Programa Acordo CAPES /Eletrobrás Eletrouclear	57
Prog. de Apoio Pós-Doutoral no Estado do RJ(Parceria CAPES/FAPERJ)	56
Programa Nacional de Pós-Doutorado em Saúde	50
Qualificação de Professores da Rede Pública da Educação Básica na Modalidade Semipresencial	47
Programa MINTER/DINTER CAPES/SETEC	46
Parceria CAPES/FACEPE - Pós-Doutorado	46
Parceria CAPES/CNPQ - Programa Pro-Centro-Oeste	44
Projeto de Pesquisa em Áreas de Interesse Prioritário para o Poder Judiciário	40
Parceria CAPES/CNPQ - Programa SISBIOTA	38
Apoio ao Ensino e Tecnologia em Defesa Nacional	38
Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Administração	38
Parceria CAPES/CNPQ - Programa PROTAX	37
Programa de Bolsas Especiais	36
Programa de Qualificação Docentes	34
Programa ACORDO CAPES/CNPEM	31
CAPES/ITA	29
Acordo CAPES - Jardim Botânico do Rio de Janeiro	24
Mestrado Profissional em Biologia para Professores da Educação Básica	23
Programa Projetos Especiais Apoio Educação Básica	22
Parceria CAPES/CNPQ - Programa REFLORA	21
Termo de Cooperação CAPES/FIOCRUZ - CDTs	20
Bolsas de Mestrado Concedidas No Âmbito do Acordo CAPES/INMETRO	10
Bolsas Concedidas no Âmbito do Acordo CAPES/FAPEAM	10
Programa Professor Visitante Sênior CAPES/UNILA	9
Bolsa Especial para Doutorado em Pesquisa Médica	9
Programa Ciências Forenses - Edital 25/2014	6
Programa Nacional ee Pós-Doutorado CAPES/HCPA - CAPES	5

Programa Nacional ee Pós-Doutorado CAPES/HCPA - HCPA	5
Acordo CAPES/FAPEAL	4
Pró-Engenharias	4
Premio VALE-CAPES de Sustentabilidade	3

Do confronto entre os bolsistas da CAPES, não foram encontrados casos de acúmulo de bolsas. Concluiu-se, dessa forma, pela adequabilidade – nesse aspecto – dos controles de sistema da Entidade.

Na segunda situação, realizou-se o cruzamento de dados entre os bolsistas CAPES e bolsistas CNPq.

O CNPq apresentou um total de 42 modalidades de bolsas e um total de 175.405 bolsas distribuídas ao longo do exercício de 2014, conforme quadro abaixo:

MODALIDADES DE BOLSAS	Nº DE BOLSAS
Iniciação Científica	60632
Iniciação Científica Júnior	22164
Produtividade em Pesquisa	19112
Mestrado	14486
Doutorado	12111
Desenvolvimento Tecnológico Industrial	7699
Iniciação Tecnológica	7697
Iniciação Tecnológica e Industrial	7477
Apoio Técnico em Extensão no País	4604
Extensão no País	4263
Apoio Técnico a Pesquisa	2876
Pós-Doutorado Júnior	2687
Fixação de Recursos Humanos	2080
Apoio à Difusão do Conhecimento	1445
Programa de Capacitação Institucional	1215
Produtividade Desen. Tec. E Extensão Inovadora	973
Iniciação ao Extensionismo	718
Desenvolvimento Tecnológico em TICS	647
Desenvolvimento Tecnológico em Semicondutores	452
Desenvolvimento Científico Regional	368
Atração de Jovens Talentos	307
Pós-Doutorado Sênior	262
Especialista Visitante	205
Pós-Doutorado	189
Bolsa Especialista Visitante	115
Doutorado-Sanduiche no País	83
Desenvolvimento Tecnológico	74
Pesquisador Visitante	71
Apoio Técnico	69
Pos-Doutorado Empresarial	55
Bolsa Treinamento no Exterior	55
Pesquisador Visitante Estrangeiro	55
Desenvolvimento Científico da Metrologia Nacional	51
Iniciação Tecnológica em Semicondutores	29
Pós-Doutorado Junior Fiocruz	28
Bolsa de Treinamento - Programa EPISUS	18
Pesquisador Visitante Sênior Fiocruz	9
Bolsa Treinamento no País	8

Iniciação Tecnológica Em TICS	8
Especialista Visitante Máster Fiocruz	6
Pesquisador Aposentado	1
Doutorado-Sanduiche Empresarial	1

Dentre os bolsistas CNPq, não foram verificados registros irregulares de acúmulo de bolsas com a CAPES. Constatou-se, assim que os mecanismos de controle de pagamento existente entre as unidades são adequados.

Quanto ao cruzamento Bolsistas CAPES x Bolsistas FNDE, verificou-se 7.477 bolsistas, de um total de 320.277 (2,33%), acumulando bolsas da CAPES e FNDE, representando um prejuízo potencial de R\$ 33.147.040,84.

O FNDE, como autarquia responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação, é responsável por 28 programas de bolsas que vão desde os programas que concedem auxílios financeiros a alunos e professores da Educação Básica e do Ensino Médio a programas que buscam qualificar gestores escolares. A distribuição das modalidades de bolsas por programas do FNDE, no exercício de 2014, encontra-se disposta no quadro a seguir:

Programa	Nº de Bolsas
Pacto Nacional	315724
Pacto Ensino Médio	206312
Brasil Alfabetizado	128249
Projovem Urbano - Aluno	65356
E-TEC	18078
Bolsa Permanência	15382
PET-Aluno	13520
Projovem Campo - Educando	9450
RENAFOR SECADI	3884
Formação Continuada SEB	3017
SABERES INDÍGENAS NA ESCOLA	2923
PROINFO	2890
Escola de Gestores	1758
Formação de Tutores	1469
Formação Continuada SECADI	1336
Saúde na Escola	1288
Formação pela Escola	1214
PET-TUTOR	934
PET CUSTEIO	783
PROEI	777
Conselhos Escolares	712
Mais Educação	486
RENAFOR SEB	430
PRADIME	215
GESTAR II	186
Pró-Conselho	95
Escolas Interculturais de Fronteira	49
Bolsa Projovem Campo Ens. Pesq	28

Os pares de programas do FNDE e CAPES que registraram maior quantidade de casos de acúmulo de bolsas foram:

Programa FNDE	Programa CAPES	Nº de Bolsistas
Pacto Ensino Médio	PIBID	1317
Pacto Ensino Médio	UAB	894
Pacto Nacional	PIBID	637
Brasil Alfabetizado	PIBID	485
Saberes Indígenas na Escola	PIBID	416
Pacto Nacional	UAB	320
E-TEC	DS	234
Pacto Ensino Médio	PARFOR	204
RENAFOR SECADI	DS	203
Pacto Ensino Médio	DS	134
Pacto Ensino Médio	Mestrado em Letras	131
Pacto Nacional	PARFOR	125
Pacto Ensino Médio	Mestrado em Matemática	116
E-TEC	UAB	107

## Causa

Interlocução insuficiente entre CAPES e FNDE a fim de se verificar o pagamento de bolsa realizado pela outra Unidade, evitando assim o pagamento concomitante de bolsa por mais de uma Agência de Fomento.

A CAPES não adotou procedimentos de controle referentes à verificação do critério de acumulação de bolsas em relação à concessão de bolsas realizadas pelo FNDE.

A competência de gerenciar e controlar as concessões de bolsas de estudo no país é responsabilidade dos diretores de programas e bolsas no País, de Formação de professores da educação básica e de educação a distância, conforme estatuto da CAPES, instituído pelo Decreto nº 7.692/2012:

art. 21. À Diretoria de Programas e Bolsas no País compete:

I - supervisionar e coordenar o processo de concessão de bolsas de estudo e de auxílios no país e de fomento para a manutenção do ensino de pós-graduação;

art. 24. À Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica compete:

III - apoiar a formação de professores da educação básica, mediante concessão de bolsas e auxílios para o desenvolvimento de estudos, pesquisas, projetos inovadores, conteúdos curriculares e de material didático;

art. 25. À Diretoria de Educação a Distância compete:

IV - apoiar a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica, mediante concessão de bolsas e auxílios para docentes e profissionais do magistério nas instituições de ensino superior integrantes da UAB e nos respectivos polos de apoio presencial.

## Manifestação da Unidade Examinada

A equipe de auditoria encaminhou à Entidade planilhas contendo o resultado do cruzamento feito entre bolsistas CAPES e FNDE, em que se encontrou 9055 registros de acúmulo entre bolsistas CAPES e FNDE. Desse modo a Entidade se manifestou por meio do Memorando nº 088/2015 – DPB/CAPES:

1. Em adição as legislações encaminhadas anteriormente, listamos os normativos pertinentes às possibilidades de acúmulo de bolsas que foram detectadas nos arquivos enviados pela CGU por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503635/09:

a. **Bolsa Permanência:** Portaria MEC nº 389/2013 que cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências.

2. Manifestação formal por parte das diretorias quanto aos casos de acúmulo de bolsas apontados pela CGU por meio da Solicitação de Auditoria nº 201503635/09.

**a. Análise dos dados de acúmulo entre bolsas CAPES e FNDE:**

*Bolsa permanência: de acordo com a Portaria 389/2013, que cria o Programa de Bolsa Permanência – PBP, é possível acumular a referida bolsa com outras modalidades de bolsas acadêmicas, a exemplo das bolsas de iniciação científica vigentes na Diretoria de Programas e Bolsas no País – DPB.*

*Salvo a situação elencada acima, não há previsão legal no âmbito da DPB que permita os demais acúmulos apontados na SA 09. Ressaltamos que até o momento não há procedimento sistemático de cruzamento entre os bancos de dados da CAPES e FNDE, visto que a vedação prevista nos regulamentos não explicita este impedimento, tratando apenas dos acúmulos entre as agências públicas de fomento. No caso do FNDE a atuação na concessão de bolsas não se dá no âmbito da pós-graduação. Assim, caso aplique-se o entendimento de que as bolsas não poderão se acumuladas, será necessário implementar os procedimentos estruturados de verificação simultânea nos bancos de dados referidos.*

## Análise do Controle Interno

### 1. Acúmulo de bolsas CAPES e bolsas FNDE

Encaminhou-se planilha para a Unidade contendo 9055 registros de acúmulo entre bolsistas CAPES e FNDE. À equipe de auditoria foi apresentada ressalva quanto à possibilidade de acúmulo entre bolsistas que recebiam Bolsa Permanência e outras bolsas acadêmicas, conforme art. 6º da Portaria 389/2013:

*Art. 6º A **Bolsa Permanência** concedida pelo Ministério da Educação é acumulável com outras modalidades de bolsas acadêmicas e com auxílios para moradia, transporte, alimentação e creche criados por atos próprios das instituições federais de ensino superior.*

A partir da ressalva acima, filtrou-se o cruzamento de dados realizado e a quantidade de registros de acúmulo de bolsas reduziu de 9.055 para 7.477 casos.

Conforme manifestação da Unidade, observa-se que ela está ciente de que não há previsão legal no âmbito da Diretoria de Programas e Bolsas no País (DPB) da CAPES de outros possíveis casos de “não-acúmulo” com as bolsas do FNDE.

A DPB também reconhece que “não há procedimento sistemático de cruzamento entre os bancos de dados da CAPES e FNDE, visto que a vedação prevista nos regulamentos não explicita este impedimento, tratando apenas dos acúmulos entre as agências públicas de fomento. No caso do FNDE a atuação na concessão de bolsas não se dá no âmbito da pós-graduação”.

A despeito de o FNDE não atuar na concessão de bolsas no âmbito da pós-graduação, ele é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação e concretiza essas políticas por meio de ações de fomento, captando recursos financeiros e canalizando-os para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive de bolsas de estudos.

Assim dispõe a Lei nº 5.537/68 que é responsável pela criação do FNDE:

*Art. 1º É criado, com personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). (Redação dada pelo Decreto -Lei nº 872, de 1969)*

*Art 2º O INDEP tem por finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bôlsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação.*

*(...)*

*Art 3º Compete ao INDEP:*

*(...)*

*b) financiar sistemas de bôlsas de estudo, manutenção e estágio a alunos dos cursos superior e médio;*

Dessa forma, sendo o FNDE uma agência pública de fomento e considerando que o §1º, art. 1º da Portaria Conjunta CAPES/CNPq/Nº 1, de 15 de julho de 2010 veda a acumulação de bolsas provenientes de agências públicas de fomento, constata-se a irregularidade dos 7.477 bolsistas CAPES que acumularam com o FNDE o recebimento de bolsas.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Implementar procedimentos estruturados de verificação entre os bancos de dados da CAPES e do FNDE a fim de se evitar a acumulação de bolsas por parte dos bolsistas da CAPES.

Recomendação 2: Adotar medidas para reaver os valores pagos indevidamente aos 7.487 bolsistas pela acumulação de bolsas da CAPES com as do CNPq e do FNDE, em infringência aos normativos vigentes, garantindo o contraditório e ampla defesa dos bolsistas.

## **2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

### **2.1 MOVIMENTAÇÃO**

#### **2.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Análise da gestão de recursos humanos**

##### **Fato**

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos da CAPES teve por objetivo verificar a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições. Para tanto, o ponto de partida foi a análise documental do Relatório de Gestão (RG) relativo ao exercício de 2014 apresentado pela Unidade Jurisdicionada (UJ) ao Tribunal de Contas da União (TCU) e complementarmente a análise de informações obtidas da unidade referentes à existência de estudos

quanto ao dimensionamento e suficiência do quadro de pessoal frente aos seus objetivos e quanto ao impacto decorrente da evolução dos desligamentos e aposentadoria..

Com o objetivo de otimizar a exposição dos resultados obtidos a partir dos exames realizados, dividiu-se a análise em três eixos: **quantificação, qualificação e estudos** relativos à força de trabalho. Assim, ficaram evidenciadas as seguintes situações:

### **a) Quantificação**

O último concurso público realizado pela CAPES foi em 2012 com validade de dois anos prorrogável por mais dois. Foram autorizadas 140 vagas, das quais 70 eram para o cargo de Analista em Ciência e Tecnologia e 70 para o cargo de Assistente em Ciência e Tecnologia.

No final de 2014, a UJ possuía 416 cargos efetivos providos da carreira de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia, o que representa 69% do total de 604 cargos autorizados.

Para fins de reforço do contingente, houve incremento de 21 servidores de outras carreiras: 08 em exercício descentralizado, 02 em exercício provisório e 11 requisitados. Há ainda 26 servidores com contrato temporário (alocados na Diretoria de Tecnologia da Informação) e 11 servidores sem vínculo com a administração pública (ocupantes de cargos em comissão).

Do total de 474 servidores, 65% estão alocados nas áreas finalísticas da fundação.

Com relação aos cargos em comissão, dos 103 providos, 75% são ocupados por servidores efetivos da carreira de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia.

### **b) Qualificação**

Em relação ao contingente, de cargos providos, verificou-se que 65% deles possuem nível superior de escolaridade.

No que tange às formações exigidas na realização dos concursos públicos do órgão, a CAPES não dispõe de mapeamento institucional no sentido de elencar quais formações superiores são relevantes para a consecução das suas atividades, sejam elas finalísticas ou não. Quando há iminência de abertura de concurso público, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas recebe a demanda das unidades, ficando, dessa forma, a cargo de cada área a definição da formação desejada.

Em se tratando de treinamento, o órgão possui uma sólida política nesse sentido, a qual prevê diversas modalidades de capacitação, a saber: cursos de aperfeiçoamento, estímulo ao domínio de línguas estrangeiras e incentivo à graduação e à pós-graduação (stricto e lato sensu).

Os cursos de aperfeiçoamento, pela sua própria natureza de praticidade, duração e aplicabilidade imediata dos conhecimentos adquiridos, são a modalidade mais demandada. Em 2014 foram realizados 71 cursos, distribuídos em diversas áreas de conhecimento, com destaque para a área de logística, que concentrou 17 cursos. Foram capacitados 241 servidores efetivos, o que representa 58% do total do quadro permanente do órgão.

Houve a participação de 133 servidores em cursos de idiomas no exercício de 2014, dos quais 89, ou seja, 67%, em cursos de inglês. Porém, relativo a esse idioma, ocorreu leve queda em comparação ao exercício de 2013, que registrou participação de 92 servidores. Contudo, a participação em outros idiomas aumentou em aproximadamente 23%, saltando de 36 servidores, em 2013, para 44 em 2014.

Com relação às modalidades de graduação e pós-graduação, o órgão obteve aumento na participação de servidores em todos os níveis (graduação, especialização, mestrado e doutorado). No total, 42 servidores participavam em 2014, contra 27 em 2013, o que corresponde a um aumento de aproximadamente 65%.

### **c) Estudos**

No que se refere à existência de mecanismos voltados ao planejamento das necessidades de pessoal, a UJ não dispõe de método para o dimensionamento adequado da força de trabalho. Para preencher essa lacuna, a UJ levanta suas necessidades a partir do quantitativo de cargos autorizados por lei para seu quadro de servidores considerando as vacâncias ocorridas nas diversas áreas da estrutura organizacional. Entretanto, é importante registrar que, conforme informado pelo órgão há um projeto piloto desenvolvido pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas relativo a esse ponto, porém, *“por insuficiência de recursos humanos alocados na área, ou em função de prioridades orçamentárias”*, não foi possível aplicá-lo.

Em relação à defasagem de pessoal, a UJ também não possui estudos e não dispõe de ferramentas e respostas no sentido de minimizar os impactos decorrentes de insuficiência de pessoal.

Com relação à aposentadoria da força de trabalho, a CAPES informou, por meio do Ofício nº 049/2015/AUD/CAPES, que nos próximos cinco anos o benefício poderá ser concedido a 44 servidores, dos quais 27 são analistas, 16 são assistentes e 01 é auxiliar. Deste quantitativo, porém, 19 (12 analistas, 06 assistentes e 01 auxiliar) já percebem abono permanência, ou seja, podem requerer o benefício de imediato. Nos dois cenários, o número de aposentadorias impactará os processos de trabalho relativos ao Programa Ciências sem Fronteiras, a expansão do Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) e o atingimento da meta 14 do Plano Nacional de Educação, a qual está ligada à entidade.

#### **2.1.2 PROVIMENTOS**

##### **2.1.2.1 INFORMAÇÃO**

###### **Atendimento parcial, pela unidade, dos prazos previstos do art. 7º da IN/TCU N.º 55/2007**

###### **Fato**

Em análise ao atendimento dos prazos previstos na IN TCU nº 55/2007, quanto ao envio e a tramitação, para fins de registro, de informações referentes a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reforma e pensão, verificou-se que dos 60 (sessenta) processos constituídos pela CAPES em 2014, para 03(três) deles, ou seja 5%, os prazos previstos não foram devidamente cumpridos.

Enuncia o art. 7º da IN/TCU nº 55/2007:

*Art. 7º As informações pertinentes aos atos de admissão, inclusive de contratados por tempo determinado ao amparo da Lei nº 8.745, de 9 dezembro de 1993, e concessão deverão ser cadastradas no Sisac e disponibilizadas para o respectivo órgão de controle interno no prazo de 60 (sessenta) dias, contados: (NR)(Instrução Normativa – TCU nº 64, de 20/10/2010, DOU de 26/10/2010)*

*I – da data de sua publicação ou, em sendo esta dispensada, da data de assinatura do ato; (NR)(Instrução Normativa – TCU nº 64, de 20/10/2010, DOU de 26/10/2010)*

*II – da data do efetivo exercício do interessado, nos casos de admissão de pessoal;*

*III – da data do apostilamento, no caso de alteração.*

...

*§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo sujeitará o responsável às sanções previstas na Lei nº 8.443/92.”*

Em análise aos processos de 2014 referentes aos atos de pessoal para fins de registro no SISAC, sendo 43 admissões e 17 aposentadorias, verificou-se que 1 ato de admissão e 2 atos de aposentadoria descumpriam os prazos previstos do art. 7º da IN/TCU n.º 55/2007, conforme destacado no quadro abaixo:

SIAPE	Nº do Ato	Tipo de Ato	Data do ato (1)	Data Registro SISAC (2)	Dias entre ato e registro (2-1)
1048981	10217800-01-2015008057-8	Admissão	15/12/2014	26/03/2015	101
0045771	10217800-04-2015-007060-0	Aposentadoria	27/11/2014	08/05/2015	162
0045761	10217800-04-2015-006221-6	Aposentadoria	29/10/2014	22/05/2015	205

Ressalta-se que os dois registros referentes às aposentadorias se concretizaram após comunicação da impropriedade pela Controladoria. Alega a Unidade que a instabilidade do sistema SISAC leva a Coordenação de Administração de Pessoal – CAP, setor responsável pelo gerenciamento do sistema, muitas vezes a lapsos dessa natureza. Não obstante tal manifestação, entende-se que isto não exime a unidade de aprimorar suas rotinas de controle para que os registros no referido sistema sejam feitos tempestivamente, em cumprimento aos prazos estabelecidos, evitando-se assim, as sanções previstas no §2º do art. 7º da IN TCU n.º 55/2007.

## **2.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS**

### **2.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS**

#### **2.2.1.1 CONSTATAÇÃO**

##### **Inexistência de manuais e normas de procedimentos relativos à área de gestão de pessoas**

##### **Fato**

Nos processos organizacionais relativos à área de gestão de pessoas, a CAPES não dispõe de manuais ou normas de procedimentos instituídos formalmente. Conforme exposto pelo gestor, por meio do Ofício nº 026/2015/AUD/CAPES, embora haja alguns processos que normatizam o controle de frequência dos servidores e a política de treinamento da entidade, existem atividades e rotinas da área que não estão devidamente manualizadas.

##### **Causa**

Insuficiência de pessoal na área de gestão de pessoas da CAPES para elaboração de manuais e normas de procedimentos relativos a seus processos de trabalho.

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503635/06, a unidade examinada informou que a elaboração de “um manual concentrando todos os procedimentos de gestão de pessoas é uma

*possibilidade a ser executava, porém a CGGP não possui em seus quadros Pessoal suficiente para sua confecção”.*

## **Análise do Controle Interno**

Manuais e normas são ferramentas primárias para um adequado controle administrativo, pois esmiúçam os processos e suas respectivas atividades, o que ajuda a clarificar para os atores envolvidos os três elementos estruturantes de um eficaz controle interno: objetivos-chave definidos, riscos identificados e procedimentos adequados de respostas a esses riscos.

A falta de manuais e normas de procedimentos propicia subjetivismo na execução das rotinas e falta de critério institucional para o estabelecimento de controles, os quais acabam sendo instituídos por quem executa os processos de trabalho. Dessa forma, a profissionalização da gestão de pessoas passa pelo estabelecimento das rotinas e processos em documentos formais que permeiem toda a organização.

Além disso, os manuais e normas de procedimento propiciam a difusão do conhecimento organizacional, pois transforma a execução de um processo, que muitas vezes é inerente a determinada pessoa, em conhecimento explícito e padrão, podendo ser aplicado por quaisquer pessoas, mesmo aquelas que não executam dada atividade regularmente. Tudo isso resulta em economia processual e rapidez na execução das atividades organizacionais.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Apresentar cronograma com definição de etapas e responsáveis para a elaboração de manuais e normas de procedimento relativos à área de gestão de pessoas.

### **2.2.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Controles internos administrativos da área de gestão de pessoas**

##### **Fato**

Com objetivo de avaliar a consistências dos controles internos administrativos relacionados à área de gestão de pessoas foi aplicado ao dirigente da área de gestão de pessoas da CAPES o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), o qual foi construído com base nos conceitos e terminologias constantes nas Normas de Controle Interno do Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos, construído com fundamento na metodologia delineada no modelo de referência do COSO, que prevê que o processo de controles internos deve ser constituído por cinco componentes, que se relacionam entre si: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

Importante destacar que para uma correta avaliação dos controles internos é fundamental a definição dos riscos relacionados aos objetivos-chave dos processos de trabalho. O fluxo adequado do controle interno compreende basicamente: a) identificação dos objetivos-chave dos processos de trabalho, bem como das atividades que os compõem; b) definição dos riscos relevantes associados a esses objetivos; e c) existência de procedimentos de controle utilizados no gerenciamento de tais riscos.

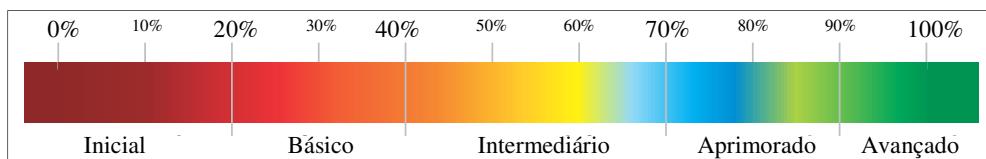
No trabalho de auditoria que resultou nesta análise, optou-se por definir as questões presentes no questionário tendo como base o componente “atividades de controle”, isso porque os riscos existem pelo simples fato de existirem processos de trabalho, mesmo que não estejam mapeados pela

entidade. Dessa forma, cada questão inserida no questionário, embora trate sobre atividades de controle, também faz correspondência necessária ao risco a ela relacionado.

Os objetivos-chave dos processos e as atividades relevantes, bem como os riscos capazes de afetar a concretização desses objetivos foram identificados previamente pela equipe de auditoria, haja vista que os processos relativos à área de gestão de pessoas, no que tange às entidades públicas, são de conhecimento comum.

O QACI foi estruturado com perguntas fechadas. O gestor deveria obrigatoriamente escolher apenas uma das quatro respostas possíveis, as quais variavam do “não absoluto” (passando pelo não que apresentava aspectos positivos e pelo sim que apresentava aspectos restritivos) até o “sim absoluto”, todas mensuradas de zero a três pontos, respectivamente. Para as respostas com pontuação um, dois ou três, o gestor obrigatoriamente deveria apresentar evidências que suportassem a resposta.. Por fim, cada uma das 20 questões constantes do QACI foram apresentadas de forma a induzir um comportamento proativo do gestor, no sentido de conduzi-lo a uma autoanálise da situação dos controles internos, bem como à implementação tempestiva, se for o caso, de mecanismos para aperfeiçoá-los.

A partir das respostas ao questionário, o quantitativo máximo de pontos possíveis a serem obtidos é de 60, o que equivale a 100%. Verifica-se, então, a pontuação obtida de acordo com as respostas do gestor e aplica-se uma regra de três simples para chegar ao percentual correspondente. Esse percentual será o nível de maturidade do gestor estabelecido numa escala definida pelo TCU, conforme figura abaixo:



Fonte: Acórdão nº 568/2014 – Plenário

Ao analisar o questionário, a soma das respostas do gestor foi de 33 pontos, o que corresponde a 55% do total de pontos possíveis. Utilizando-se esse percentual na escala acima, nota-se que o nível de maturidade dos controles internos instituídos pela área de pessoal da CAPES, de acordo com a autoavaliação do gestor é intermediário.

A equipe de auditoria analisou as respostas do gestor e, a partir das evidências por ele apresentadas, bem como de testes realizados, verificou que algumas respostas estavam em desacordo com a realidade identificada pela equipe de auditoria. Dessa forma, a tais questões foi atribuída uma pontuação diferente da do gestor, o que levou ao nível de maturidade que será, ao final da análise, apresentado. As questões que apresentaram divergências são as seguintes:

#### a) Questão 03

Nessa questão, perguntou-se se a unidade dispõe de planejamento de gestão de pessoas, com a publicação de objetivos, metas e indicadores relacionados. Ocorre, porém, que o gestor apenas tratou sobre a existência de uma portaria sobre avaliação de desempenho dos servidores. Dessa forma, não ficou evidenciada a execução de planejamento de gestão de pessoas nem o estabelecimento de objetivos, metas e indicadores.

Nota Atribuída pelo Gestor	Nota Atribuída pela Equipe de Auditoria
----------------------------	---

3	0
---	---

b) Questão 13

O objetivo da questão era identificar se a unidade verifica a opinião dos colaboradores quanto ao ambiente de trabalho, utilizando os resultados para orientação de mudanças. Quando o gestor foi instado a evidenciar sua resposta, limitou-se a informar “Ressalte-se que nem todas as demandas podem ser atendidas”. Assim, não ficou claro se a unidade verifica a opinião dos colaboradores em se tratando do ambiente de trabalho.

Nota Atribuída pelo Gestor	Nota Atribuída pela Equipe de Auditoria
3	0

c) Questão 14

O estabelecimento de responsabilidades quanto ao planejamento, aprovação, execução e avaliação de práticas de gestão de pessoas foi objeto dessa questão. O dirigente evidenciou que isso ocorre, entretanto, não para todas as práticas, e sim apenas àquelas nas quais o planejamento é “mais factível”, como: avaliação de desempenho, treinamento, programa de qualidade de vida, etc. Assim, as responsabilidades são estabelecidas, mas não para a maioria das práticas, o que caracteriza fragilidade.

Nota Atribuída pelo Gestor	Nota Atribuída pela Equipe de Auditoria
3	2

d) Questão 18

Nessa questão, procurou-se saber se a unidade desenvolve processo sucessório para posições de liderança. O gestor afirmou que não, mas o órgão tem buscado adotar procedimentos para implementá-lo. Porém, na evidência, o gestor informa que isso só será possível quando a área dispuser de um sistema de avaliação baseado em gestão por competência, “para o qual não há e não houve recursos orçamentários e humanos disponíveis até o presente momento”.

Nota Atribuída pelo Gestor	Nota Atribuída pela Equipe de Auditoria
1	0

A partir desse cenário, na análise da equipe de auditoria, o número total de pontos obtidos no QACI seria de 25, o que representa 41% do total de pontos obtidos. Esse percentual, conforme a escala utilizada neste relatório, mantém os controles internos de gestão de pessoas no nível intermediário, ou seja, o mesmo nível observado quando da autoanálise do gestor. A diferença é que, em termos percentuais, os controles estão mais próximos do nível imediatamente inferior: o básico.

Nesse sentido, é importante destacar algumas fragilidades observadas, a saber: 1) inexistência de manuais e normas de procedimentos; 2) inexistência de planejamento, bem como a definição de objetivos, metas e indicadores; 3) ausência de política de treinamento perene para formação de

líderes; 4) fragilidade no estabelecimento de responsabilidades nos processos de gestão de pessoas; 5) ausência de indicadores sobre a força de trabalho; 6) ausência de mecanismos voltados à atualização periódica de informações dos servidores; 7) inexistência de listas de verificação de conformidade de atos de pessoal; e 8) inexistência de plano de capacitação específico para a área de pessoal.

Essas fragilidades estão diretamente relacionadas ao nível de maturidade dos controles internos administrativos afetos à área de gestão de pessoas da CAPES, ou seja, possuem relação diretamente inversa na definição desse nível. Assim, quanto maior a incidência dessas inconformidades, menor será o nível de maturidade dos controles internos.

A fim de que a CAPES proceda à correção das fragilidades encontradas para elevar o nível de maturidade dos seus controles internos na área de pessoal, foi emitida a Nota de Auditoria nº 201503635/02, a qual contém recomendações para as fragilidades identificadas anteriormente.

A escala de nível de maturidade é uma ferramenta de avaliação objetiva dos controles internos. Maturidade, nesse caso, significa o quanto os controles internos são hígidos e corretamente alinhados aos objetivos, riscos e procedimentos dos processos de trabalho das organizações. Controles internos maduros asseguram perenidade nos processos organizacionais, proporcionando que estes caminhem em consonância à estratégia organizacional.

### **2.2.1.3 INFORMAÇÃO**

#### **Política de treinamento**

##### **Fato**

Em se tratando da política de treinamento da CAPES, foi aprovado, por meio da Portaria nº 214, de 30/10/2011, o Programa Institucional de Desenvolvimento de Recursos Humanos (PIDRH), um sólido e completo programa de treinamento e desenvolvimento no âmbito da entidade.

Dentre os objetivos do programa, destaca-se o que busca assegurar o aprimoramento profissional dos servidores da CAPES na esteira dos seus objetivos estratégicos. Para atingir esse objetivo, o PIDRH prevê que será elaborado o Plano Anual de Capacitação (PAC) de Recursos Humanos, por meio do qual são elencados os aspectos práticos da capacitação.

Esse planejamento anual deve ser realizado a partir do envolvimento dos servidores de todas as unidades organizacionais da CAPES. Para assegurar que isso ocorra, estão previstas as atribuições de todas as áreas da entidade, desde a Diretoria Executiva, passando pelas Diretorias das Áreas, até chegar às unidades mais inferiores na estrutura organizacional.

O PIDRH prevê, como modalidades de capacitação, cursos de curta duração, cursos de aperfeiçoamento profissional, cursos de pós-graduação lato e stricto sensu (no país ou no exterior), incentivo à graduação e incentivo à ampliação do domínio de línguas.

O PAC é elaborado a partir do levantamento de necessidades de capacitação de recursos humanos a serem atingidas a curto, médio e longo prazos. Esse levantamento ocorre no âmbito das unidades, pois é nesse momento que os servidores participam por meio de reuniões específicas. Ele deverá conter em ordem de prioridades a indicação, na medida do possível, dos tipos de eventos, sua temática, sua duração, o número e o nome dos candidatos.

Verifica-se, dessa forma, que a entidade dispõe de uma completa política de treinamento e desenvolvimento, alinhada aos objetivos estratégicos e que considera a participação não apenas dos dirigentes, mas também dos servidores, que são os destinatários finais da política, na definição das necessidades de treinamento.

### **3 CONTROLES DA GESTÃO**

#### **3.1 CONTROLES INTERNOS**

##### **3.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

###### **3.1.1.1 INFORMAÇÃO**

###### **Avaliação dos controles internos administrativos instituídos no âmbito da CAPES**

###### **Fato**

A Administração Pública, no exercício das suas funções, quer sejam políticas ou meramente administrativas, deve se pautar na estrita obediência a princípios norteadores do direito público, sobretudo os princípios constitucionais a ela ligados: legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Como a administração pública não é titular da coisa pública, ela deve se submeter a controles diversos, dentre os quais há os chamados controles administrativos, que, sinteticamente, podem ser entendidos como o controle exercido pela própria administração. Nesse sentido, como a administração pública é mera gestora da coisa pública, os controles se fazem necessários para que o verdadeiro titular possa saber como ocorre o delineamento das políticas públicas e a aplicação dos recursos públicos com o intuito de identificar de que forma ambos estão sendo úteis para a qualidade do serviço público a ele prestado.

Controle interno administrativo, de acordo com a IN SFC nº 01/2001, da Controladoria-Geral da União, “é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.”

O planejamento, a criação, a avaliação e o monitoramento dos controles internos administrativos é responsabilidade precípua dos gestores públicos diretamente envolvidos nos processos de trabalho dos órgãos ou entidades dos quais são titulares. Porém, essa responsabilidade não exclui a competência dos órgãos de controle, tanto interno quanto externo, de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade desses controles, recomendando, em casos de inconsistências, ações de estruturação ou aperfeiçoamento.

Nesse sentido, o objetivo da auditoria realizada pela CGU sobre os controles internos administrativos instituídos pela CAPES é avaliar sua qualidade e suficiência com vistas a identificar se asseguram, com razoável segurança, o atingimento dos objetivos estratégicos da entidade. Para isso, buscou-se responder a seguinte questão de auditoria: “A estrutura e os procedimentos de Controles Internos Administrativos em Nível de Entidade adotados pela UJ asseguram o atingimento dos seus objetivos estratégicos?”.

A metodologia utilizada foi baseada nos conceitos e terminologias presentes nas Normas de Controle Interno do Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos, construído com

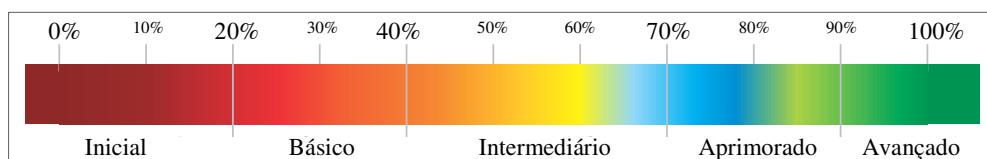
fundamento no modelo de referência do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), que prevê que o processo de controles internos deve ser constituído por cinco componentes, que se relacionam entre si. Porém, embora o modelo COSO não seja de aplicação obrigatória para os órgãos e entidades governamentais, é uma ferramenta mundialmente aceita e a mais recomendada para a realização deste tipo de trabalho, pois propicia padronização e alinhamento de conceitos e nomenclaturas, bem como auxilia nas avaliações e consequentes acompanhamentos.

O modelo COSO prevê dois níveis de avaliação dos controles internos: entidade e atividades. Para o correto propósito deste trabalho de auditoria, a avaliação se pautou no nível de entidade, pois é o que permite visualizar a **organização como um todo** a partir de uma avaliação global do sistema, tendo como objetivo verificar se os controles administrativos estão adequadamente concebidos e se funcionam de maneira eficaz. Em outras palavras, significa diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno utilizada pelo modelo de referência aqui adotado, a saber: ambiente de controle; avaliação de riscos; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

Todos os componentes foram avaliados a partir de um conjunto de questões agrupadas por elementos que os compõem, conforme estabelece a metodologia COSO. Cada questão é composta por um ou mais procedimentos de auditoria, os quais são pontuados conforme escala abaixo:

- 0 - Não Cumpre;
- 1 - Cumprimento Insignificante;
- 2 - Cumprimento Mediano;
- 3 - Cumprimento em Alto Grau; e
- 4 - Cumprimento Pleno.

Para avaliar os controles internos administrativos da CAPES, foi utilizada a escala abaixo, definida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a qual mede o nível de maturidade dos controles estabelecidos de acordo com o percentual obtido:



Fonte: Acórdão nº 568/2014 – Plenário

A partir das pontuações de cada questão, o quantitativo máximo de pontos possíveis a serem obtidos varia de acordo com o componente e o respectivo número de elementos. Por exemplo, no caso do componente “Informação e Comunicação”, como há dois elementos, o máximo possível de ser obtido é 08 pontos; dessa forma, se a pontuação obtida for 04 pontos, o percentual de maturidade do componente será 50%.

Essa mesma escala será utilizada tanto para aferição do nível de maturidade de cada componente, como para saber o da CAPES em âmbito global, este obtido a partir da média aritmética do percentual de cada questão.

Por fim, os procedimentos de auditoria relativos a cada questão previram a obtenção de diferentes informações, as quais foram solicitadas ao dirigente máximo da CAPES. Dessa forma, as conclusões expostas neste trabalho são consubstanciadas e embasadas nas informações repassadas

pelos gestores, nas verificações realizadas pela equipe de auditoria e nos normativos e documentações entregues pela própria CAPES.

## Ambiente de Controle

O ambiente de controle fornece a base, o alicerce, para todos os outros componentes do sistema de controle interno, provendo disciplina e estrutura e proporcionando a atmosfera na qual os agentes administrativos conduzem suas atividades e executam suas responsabilidades.

Para mensuração desse componente, foram adotadas questões relacionadas aos cinco elementos que o compõem, conforme tabela abaixo:

Elemento	Questão	Percentual Obtido	Nível de Maturidade
Integridade e Valores Éticos	A alta administração estabeleceu e adota um código ou códigos formais de conduta e outras políticas que comunicam normas apropriadas de comportamento moral e ético?	75%	Aprimorado
	Foi criada comissão de ética com condições de trabalho que assegurem o cumprimento de suas funções?	100%	Avançado
	Existem canais para recebimento de denúncias formalmente instituído na Unidade?	0%	Inicial
Estrutura Organizacional e de Governança	Existe organograma formalmente estabelecido?	100%	Avançado
	O organograma foi complementado por um manual, regimento, resolução, portaria, etc., que estabelecem as competências e responsabilidade das unidades e dos cargos que a compõe?	100%	Avançado
	A estrutura organizacional do órgão é apropriada para seu tamanho e a natureza de suas operações?	100%	Avançado
Filosofia e Estilo Gerencial	A Alta Administração adota uma atitude apropriada no que se refere a assumir riscos e somente inicia novos empreendimentos, missões ou operações após analisar cuidadosamente os riscos envolvidos e determinar formas para minimizá-los ou mitigá-los?	0%	Inicial
Atribuição de Autoridade e Responsabilidade	As delegações de autoridade e competência são acompanhadas de definições claras das responsabilidades?	100%	Avançado
	Existe adequada segregação de funções nos processos e atividades da competência da UJ?	50%	Intermediário
	Os procedimentos e as instruções operacionais são padronizados e estão postos em documentos formais?	50%	Intermediário
	Há mecanismos que garantem ou incentivam a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta?	0%	Inicial
Políticas e Práticas de Recursos Humanos	Há políticas e procedimentos para contratar, orientar, capacitar, avaliar, promover, disciplinar e demitir servidores?	100%	Avançado
VALORAÇÃO DO COMPONENTE		65%	Intermediário

Os percentuais estão diretamente relacionados a fragilidades encontradas quando das respostas obtidas, quais sejam:

- comunicação e instrumentos de divulgação de questões éticas;
- inexistência de canal de denúncias;

- c) inexistência de Regimento Interno;
- d) ausência de avaliação de riscos; e
- e) inexistência de manuais de normas e procedimentos.

Objetivando elevar o nível de maturidade neste importante componente, que, conforme já informado anteriormente, é a base estrutural para a ocorrência dos demais, foi emitida a Nota de Auditoria nº. 201503635/01 contendo essas fragilidades e respectivas recomendações para que a CAPES as elimine/atenue.

## Avaliação de Risco

Um dos mais importantes componentes, a avaliação de risco é imprescindível para o sucesso do negócio da organização, pois permite que uma organização considere até que ponto os riscos podem impactar a realização de seus objetivos a partir da definição de como mensurá-los considerando a possibilidade de sua ocorrência e o impacto caso isso ocorra.

Risco é a probabilidade de ocorrência de fatores (internos ou externos) à organização que afetem ou comprometam o alcance das metas e o cumprimento dos objetivos.

Para mensuração desse componente, foram adotadas as questões relacionadas no quadro abaixo:

Elemento	Questão	Percentual Obtido	Nível de Maturidade
Definição de Objetivos	Os objetivos e metas da unidade jurisdicionada estão formalizados?	0%	Inicial
Identificação de Riscos	Há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da unidade?	0%	Inicial
	É prática da unidade o diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los?	0%	Inicial
Gestão de Riscos	É prática da unidade a definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão?	0%	Inicial
	A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da UJ ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo?	0%	Inicial
	Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão?	0%	Inicial
	Não há ocorrência de fraudes e perdas que sejam decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade?	0%	Inicial
	Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática da unidade instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais resarcimentos?	100%	Avançado
	Há norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da unidade.	0%	Inicial
VALORAÇÃO DO COMPONENTE		11,11%	Inicial

Conforme verificado acima, o nível de maturidade desse componente é extremamente baixo. Isso acontece devido à ausência de política de gerenciamento de riscos, pois impede a formação de uma base para o desenvolvimento de estratégias para tratamento dos riscos identificados (resposta a risco) de maneira a diminuir a probabilidade de sua ocorrência e/ou a magnitude de suas consequências.

## Atividades de Controle

Esse componente materializa as ações e respostas que permitem a redução ou administração dos riscos identificados. Embora, conforme visto acima, a CAPES não disponha de avaliação de risco, é importante destacar que eles existem, mesmo que não estejam mapeados, o que possibilita a existência de procedimentos de controle aptos a serem aplicados caso esses riscos ocorram.

Para mensuração desse componente, foram adotadas as questões relacionadas no quadro abaixo:

Elemento	Questão	Percentual Obtido	Nível de Maturidade
Aplicação Geral	Há políticas, procedimentos, técnicas e mecanismos apropriados no que se refere a cada uma das atividades do órgão/entidade?	0%	Inicial
	As atividades de controle descritas nos manuais de políticas e procedimentos são efetivamente aplicadas e de forma correta?	0%	Inicial
	A Alta Administração examina regularmente o desempenho efetivo em relação a orçamentos, previsões e resultados de períodos anteriores?	100%	Avançado
	Os gestores, em todos os níveis de atividades, examinam relatórios de desempenho, analisam tendências e mensuram os resultados em relação às metas?	100%	Avançado
	Medidas e indicadores de desempenho foram estabelecidos em toda a organização no nível do órgão como um todo e em nível de atividade?	0%	Inicial
VALORAÇÃO DO COMPONENTE		40%	Básico

O nível de maturidade identificado para esse componente está relacionado, conforme fica evidenciado a partir das questões em que o percentual obtido foi zero, à ausência de avaliação de riscos.

Quando uma organização não dispõe de política institucional de avaliação de risco, geralmente os controles instituídos como respostas aos eventos potenciais que podem comprometer o resultado de determinado processo de trabalho são estabelecidos ou pela área executora do processo ou, o que é mais comum: é instituído pela pessoa que executa o processo.

A importância de as atividades de controle serem estabelecidas pela organização, e não pelas áreas ou pelas pessoas que executam os processos, está na necessidade de institucionalização e de difusão de conhecimento por toda a entidade, propiciando que mais pessoas estejam aptas a utilizar os procedimentos quando os riscos ocorrerem.

## Informação e Comunicação

Esse componente tem o condão de avaliar os canais de comunicação e a tempestividade das informações disseminadas na organização. Todos os agentes administrativos devem receber

mensagens claras e tempestivas quanto a suas responsabilidades e ao modo como suas atividades influenciam e se relacionam com o trabalho dos demais agentes.

Esse componente foi construído com apenas uma questão, qual seja: “A informação relevante para UJ é devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente às pessoas adequadas?”.

O percentual obtido foi de 100%, o que caracteriza um nível avançado de maturidade. Isso significa que os controles internos administrativos voltados à informação e comunicação institucionais estão estruturados e funcionam a contento.

## Monitoramento

Monitoramento é o acompanhamento das atividades de controle da entidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias.

O monitoramento é realizado por meio de atividades gerenciais contínuas ou avaliações independentes ou de ambas as formas e objetiva avaliar a adequação e o funcionamento dos controles administrativos planejados, inclusive se as atividades de controles definidas estão sendo aplicadas conforme planejado.

Elemento	Questão	Percentual Obtido	Nível de Maturidade
Monitoramento Contínuo	O sistema de controle interno da UJ é constantemente monitorado pelos gestores para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo?	100%	Avançado
Avaliações Separadas	O sistema de controle interno da UJ tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas pela auditoria interna, CGU e TCU, entre outros?	100%	Avançado
	O sistema de controle interno da UJ tem contribuído para a melhoria de seu desempenho?	100%	Avançado
VALORAÇÃO DO COMPONENTE		100%	Avançado

Os controles internos existentes são adequadamente monitorados pelos gestores, o que ficou evidenciado com o nível avançado de maturidade.

## Análise Geral da CAPES

De posse dos percentuais obtidos por cada um dos cinco componentes anteriormente expostos, para que seja encontrado o nível de maturidade dos controles internos administrativos da CAPES, a partir de uma visão total da entidade, basta calcular uma média aritmética, que resulta em **63%**, o que significa, de acordo com a escala de avaliação do TCU, que a CAPES está situada no **nível intermediário** de maturidade.

A visualização de cada componente de forma separada é interessante porque possibilita que se tenha uma visão mais acurada de onde estão localizadas as principais fragilidades que levam àquele percentual. Sem isso, quaisquer análises, incluindo a identificação do foco do problema, bem como a busca de soluções, ficam comprometidas.

Todos os componentes possuem relevância no contexto geral de análise de qualquer organização. Porém, o componente “Avaliação de Riscos” possui um lugar de destaque, pois sem avaliação de

riscos, não há controle adequado, por isso é possível afirmar que ele é o grande responsável pelo nível intermediário de maturidade da CAPES, já que a entidade não possui política de avaliação de riscos. No entanto, é importante observar que foi aprovado pela Diretoria Executiva da CAPES e consta no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) 2015 da entidade a criação de um grupo de trabalho de análise de riscos e gestão do conhecimento, que terá o objetivo de elaborar uma política institucional de avaliação de riscos.

### **3.1.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Controles internos relativos ao macroprocesso de concessão de bolsas**

##### **Fato**

A CAPES foi criada com a finalidade de promover atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

A entidade estimula, mediante bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior e a pesquisa, além de, no âmbito da educação básica, induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os demais entes federativos, a formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica. Para isso, um dos principais processos de trabalho da CAPES é a concessão de bolsas.

No âmbito da sua estrutura organizacional, para realizar essas atribuições, a CAPES dispõe de três Diretorias, as quais foram objeto desta auditoria, a saber: Diretoria de Programas e Bolsas no País, Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica e Diretoria de Educação a Distância.

A CAPES possui inúmeros programas e bolsas que surgem de acordo com as necessidades demandadas tanto externa quanto internamente, pela CAPES, mediante levantamento de cenários estratégicos. No caso de programas de concessão de bolsas a estudantes de pós-graduação *stricto sensu*, em linhas gerais, as condições amplas são estabelecidas pela CAPES, mas a seleção de quem receberá a bolsa cabe às instituições.

Em se tratando das instituições demandantes de bolsas para os seus cursos e programas de pós-graduação, a CAPES não possui um critério de avaliação para concessão dessas bolsas, adotando, fixamente, a distribuição de 02 para mestrado e 04 para doutorado. Mas a instituição já percebeu a fragilidade desse método e pretende implementar um critério de avaliação para profissionalizar e justificar tecnicamente a disponibilização dessas bolsas.

O primeiro passo para concessão de bolsas é a verificação da regularidade do cadastro do bolsista na Receita Federal. É importante destacar que o cadastro dos alunos é realizado pela própria instituição de ensino, o que, a priori, pode ser considerado uma fragilidade.

Em segundo lugar, é verificado se o cadastro do aluno foi assinado digitalmente pela instituição de ensino, ou seja, se ele é autêntico.

O terceiro passo é a verificação sobre se há acúmulo de bolsas entre aquelas concedidas pela própria CAPES e entre aquelas concedidas pelo CNPq.

Por último, há a inclusão do CPF do bolsista na folha de pagamentos e, após essa ser gerada, há autorização do pagamento pela instituição de ensino.

### 3.1.2 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

#### 3.1.2.1 INFORMAÇÃO

##### Atendimento às recomendações da CGU

###### Fato

A verificação do cumprimento das recomendações da CGU consistiu no monitoramento do Plano de Providências Permanente – PPP, por meio de levantamento periódico das providências adotadas pela Unidade relativas a todas as recomendações existentes e pendentes de atendimento durante o exercício de 2014.

No PPP da unidade constavam dezesseis (16) recomendações pendentes de solução, as quais foram selecionadas para verificação de seu efetivo atendimento.

Assim, atualizado o PPP verificou-se a seguinte situação quanto ao atendimento das recomendações selecionadas:

Item do Relatório (número e descrição sumária)	Recomendação	Situação Atual *	Item **
<b>Relatório de Auditoria nº 201203105</b>			
3.1.1.1. Atuação insuficiente da CAPES na análise das prestações de contas das transferências voluntárias	001 - Analisar as transferências com situação “a aprovar” e tomar providências para regularização.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via PPP
<b>Relatório de Auditoria nº 201306061</b>			
2.2.1.1 Desvio das atribuições da Unidade de Auditoria Interna na Execução de suas Atividades, com atuação na gestão da CAPES.	003 - Recomendar ao Conselho Superior da CAPES a proposição de normativo interno, em observância ao Acórdão nº 577/2010 TCU Plenário, que vede a participação dos auditores internos em atividades características da gestão, de forma a garantir o não comprometimento e/ou prejuízo da independência dos trabalhos de auditoria.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via PPP
	007 - Recomendar ao Conselho Superior da CAPES, que não permita a participação da AUDIN em qualquer comissão da Unidade.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via PPP
<b>Relatório de Auditoria nº 201315679</b>			
1.1.1.6. Ausência de Normativo que regulamente a atividade da Auditoria Interna	001 - Que a CAPES adote regulamento específico, a ser elaborado pela auditoria interna, que estabeleça as competências da unidade, devidamente aprovados pelo Conselho Superior da Instituição, sendo recomendável os seguintes requisitos: • definir a missão, a responsabilidade e a autoridade da unidade, incluindo, principalmente, a autorização ao acesso irrestrito a registros, pessoal, informações e propriedades físicas relevantes para executar suas auditorias e, em contrapartida, estabelecer disposições normativas sobre a obrigação dos	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via PPP

	<p>departamentos de divulgarem as informações solicitadas pela auditoria de forma tempestiva e completa;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• delimitar a atuação dos trabalhos da auditoria interna, evitando que desempenhe tarefas de gestão administrativa própria dos gestores, uma vez que isto ocasiona risco de prejuízo à independência, imparcialidade e conflitos de interesses da unidade de auditoria interna e aos auditores internos quando da realização da auditoria nas operações cujos responsáveis pela concepção ou implementação tenham sido os próprios auditores internos;</li> <li>• definir as responsabilidades do auditor-chefe perante o Conselho, estabelecendo garantia de livre acesso ao referido conselho, bem como a garantia de autoridade necessária para o desempenho de suas atribuições;</li> <li>• estabelecer que o auditor chefe deve opinar sobre a adequação e a efetividade dos controles internos administrativos, sobre a gestão de riscos realizada na Instituição, bem como informar sobre a suficiência de recursos financeiros, materiais e de pessoal destinados à AUD/CAPES, ao Conselho Diretor e à alta administração;</li> <li>• garantir autonomia ao auditor-chefe para determinar o escopo dos trabalhos e a aplicação das técnicas necessárias para a consecução dos objetivos da auditoria;</li> <li>• estabelecer que o planejamento anual dos trabalhos da unidade de auditoria interna seja baseado em análise das maiores áreas de risco bem como a previsão de se realizar trabalhos de avaliação do funcionamento dos sistemas de controles internos da universidade.</li> </ul>		
--	--	--	--

#### Relatório de Auditoria nº 201407745

1.1.1.2. Ausência de transparência ocasionada pela não disponibilização de documentação que demonstre a pontuação dos elementos que compõe a avaliação de cada periódico.	001 - Que a CAPES aprimore seus procedimentos de transparência no âmbito do QUALIS, produzindo e divulgando em seu site documentos que demonstrem de forma detalhada a utilização dos indicadores previstos na metodologia (quantitativos e qualitativos) de modo a deixar claro como a comissão chegou à classificação dos periódicos.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via PPP
---	---	---	---------------------------------

#### Relatório de Auditoria nº 201411627

1.1.1.2. Quantidade de horas planejadas inferior à quantidade de horas disponível de trabalho da equipe de auditoria.	001 - Que a AUD/CAPES revise o planejamento do PAINT 2015 quanto ao quantitativo de horas a serem utilizadas nas ações, considerando os parâmetros de 8 horas diárias de trabalho e o número de servidores existentes na Auditoria.  002 - Que a AUD/CAPES, a partir do novo quantitativo de horas, amplie os escopos das ações já previstas no PAINT, bem como defina novas ações a serem trabalhadas.	Atendida	-
1.1.1.3. Inconsistências nas informações apresentadas no PAINT 2015.	001 - Ajustar no PAINT o período e a quantidade total de dias úteis dos itens A002, A005, A006, A007, A008, A010, A011, A012 e A013, excluindo os dias de feriado, sábado e domingo.  002 - Incluir no escopo dos Itens A005, A007, A010 e A011 informações sobre a representatividade da amostra definida para avaliação em relação ao universo.  003 - Corrigir a informação referente ao exercício do	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via PPP
		Atendida	-
		Atendida	-

	PAINT citado nos Itens A009.A e A009.B do anexo I do PAINT 2015.		
1.1.1.4. Inclusão de atividades nas ações de auditoria caracterizadas como atos de gestão.	001 - Que a AUD/CAPES exclua a atividade A004 do PAINT 2015, pois versa sobre atividade que caracteriza ato de gestão. 002 - Que a AUD/CAPES adeque a descrição da atividade A001, de modo que especifique que o parecer tratado refere-se ao previsto na Portaria nº 807, de 25/04/2013, da Secretaria Executiva da CGU/PR e na Instrução Normativa TCU nº 71, de 28/11/2012. 003 - Que a AUD/CAPES utilize a carga horário de 270 horas, retiradas da atividade A004, para a inclusão de auditoria de avaliação da estrutura dos controles internos instituída pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício sejam atingidos.	Atendida	-
	<b>Relatório de Auditoria nº 201412005</b>		
1.1.1.2. Falta de atuação da UPAG em relação às ocorrências apresentadas pela CGU na competência atual, por meio do Sistema de Trilhas de Auditoria.	001 - Justificar as inconsistências, quantificando os prejuízos e qualificando os responsáveis, em função das possíveis irregularidades indicadas pelo Sistema de Trilhas de Auditoria.	Atendida	-

	<b>Relatório de Auditoria nº 201411242</b>		
1.1.1.3. A Auditoria não executou o PAINT 2014 conforme previsto.	Que a AUD/CAPES aprimore o planejamento de suas ações, a serem incluídas no PAINT, considerando sua capacidade operacional, sua expertise, objetivando, assim, a adequação da execução dos trabalhos ao efetivo cumprimento dos prazos definidos. Que a CAPES priorize nas reuniões do Conselho Superior, a avaliação dos temas de Desenvolvimento Institucionais previstos no PAINT e aprovados por esse Conselho, com vista ao cumprimento da execução das atividades pela Auditoria Interna.	Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via PPP
		Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.	Recomendação monitorada via PPP

Com base nas informações registradas no Plano de Providências Permanente, no Relatório de Gestão da unidade auditada e nas respostas encaminhadas, verificou-se que a unidade mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU.



**QUADRO PRINCIPAL**

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 1.1.1.4 do Relatório 201503635 (FALHA MÉDIA)	056.063.901-59	Sim	01/01/14 a 31/05/14	Não adotou procedimentos de controle referentes à verificação do critério de acumulação de bolsas em relação à concessão de bolsas realizadas pelo FNDE.	Estatuto da CAPES, instituído pelo Decreto nº 7.692/2012: art. 21, Inciso I; art. 24, Inciso III; e art. 25, Inciso IV.	1, 3	3, 9	3
	145.926.811-34	Sim	01/06/14 a 31/12/14	Não adotou procedimentos de controle referentes à verificação do critério de acumulação de bolsas em relação à concessão de bolsas realizadas pelo FNDE.	Estatuto da CAPES, instituído pelo Decreto nº 7.692/2012: art. 21, Inciso I; art. 24, Inciso III; e art. 25, Inciso IV.	1, 3	3, 9	3
	352.259.201-87	Sim	01/01/14 a 31/12/14	Não adotou procedimentos de controle referentes à verificação do critério de acumulação de bolsas em relação à concessão de bolsas realizadas pelo FNDE.	Estatuto da CAPES, instituído pelo Decreto nº 7.692/2012: art. 21, Inciso I; art. 24, Inciso III; e art. 25, Inciso IV.	1, 3	3, 9	3
	467.482.886-49	Sim	01/01/14 a 31/12/14	Não adotou procedimentos de controle referentes à verificação do critério de acumulação de bolsas em relação à concessão de bolsas realizadas pelo FNDE.	Estatuto da CAPES, instituído pelo Decreto nº 7.692/2012: art. 21, Inciso I; art. 24, Inciso III; e art. 25, Inciso IV.	1, 3	3, 9	3

**LENNON MOTA CANTANHEDE**  
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Educação I



## **LEGENDA DO QUADRO PRINCIPAL**

### **“NEXO DE CAUSALIDADE”**

1. O comportamento do agente compõe a causa da falha.
2. O comportamento do agente não compõe a causa da falha.
3. Em função das suas competências legais, o agente poderia ter atuado para evitar a falha e/ou seus efeitos negativos.
4. A participação do agente não foi determinante para a ocorrência do fato.

### **“CONSIDERAÇÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE DO AGENTE”**

#### **FATORES AGRAVANTES:**

1. O agente não tinha competência legal para praticar o(s) ato(s).
2. O agente estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato.
3. O agente não estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato, mas tinha competência legal para demandar a sua produção.
4. As decisões adotadas contrariaram a orientação técnica e/ou jurídica da área competente.
5. Embora as circunstâncias indicassem a necessidade de busca de orientação técnica e/ou jurídica para subsidiar a decisão, o agente não consultou a área competente.
6. Havia alternativa mais adequada e/ou econômica para os cofres públicos.
7. O ato gerou benefícios para o agente.
8. O ato gerou benefícios impróprios para terceiros, integrantes da estrutura da unidade jurisdicionada.

9. O ato gerou benefícios impróprios para terceiros, não integrantes da estrutura da unidade jurisdicionada.

Impossível avaliar: opção utilizada diante da ausência de evidências suficientes para a formação de opinião.

#### **FATORES ATENUANTES:**

1. As decisões do agente foram adotadas em atendimento a orientação técnica e/ou jurídica da área competente.
2. O agente não recebeu informações relevantes de terceiros que tinham dever legal ou funcional de alertá-lo.
3. O agente não estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato e tinha competência legal para demandar a sua produção, mas não havia pessoal qualificado disponível.
4. Nas circunstâncias apresentadas, não havia alternativa mais adequada e/ou econômica para os cofres públicos.
5. O ato foi praticado para atender situação emergencial no resguardo da integridade do patrimônio público.
6. O ato foi praticado para atender situação emergencial no resguardo da integridade de pessoas.
7. O ato foi praticado no contexto da manutenção do funcionamento de serviço público essencial.
8. O ato foi praticado no contexto da manutenção do funcionamento de política pública cuja interrupção poderia causar transtornos a cidadãos e/ou riscos à saúde ou à vida dos beneficiários.

Impossível avaliar: opção utilizada diante da ausência de evidências suficientes para a formação de opinião.



### **PRIMEIRO QUADRO AUXILIAR**

Identificação de responsáveis

<b>CPF</b>	<b>Nome completo</b>	<b>Cargo ou função</b>
056.063.901-59	JOÃO CARLOS TEATINI DE SOUZA CLIMACO	Diretor de Educação à Distância
145.926.811-34	JEAN MARC GEORGES MUTZIG	Diretor de Educação à Distância
352.259.201-87	CARMEN MOREIRA DE CASTRO NEVES	Diretor de Formação de Professores da Educação Básica
467.482.886-49	MARCIO DE CASTRO SILVA FILHO	Diretor de Programas e Bolsas no País

### **SEGUNDO QUADRO AUXILIAR**

Papéis de trabalho que dão suporte aos preenchimento das colunas do quadro principal  
("Conduta", "Nexo de causalidade" e "Considerações sobre a responsabilidade do agente")

<b>Relatório</b>	<b>Item</b>	<b>Descrição dos papéis de trabalho</b>
201503635	1.1.1.4	Portaria CAPES/CNPQ – Vedação de acúmulo de bolsas
		Decreto nº 7.692/2012 – define a competência às Diretorias consignadas na certificação quanto ao gerenciamento e controle de concessão de bolsas de estudo no país.

**LENNON MOTA CANTANHEDE**  
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Educação I