



Auditoria Interna

Relatório de Auditoria	AUD/BS/010/2018 - 21 de dezembro de 2018
Atividade do PAINT	A010 PAINT 2017
Destinatário	Diretoria de Relações Internacionais
Assunto	Relatório de Auditoria – Auditoria de Conformidade do Programa Ciência sem Fronteiras

Senhor Auditor-Chefe,

1. Trata-se de Relatório Final referente à Atividade A010 do Plano Anual de Auditoria Interna 2017, elaborado pela Auditoria Interna da Capes, atendendo ao disposto no art. 8º, do Estatuto da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, aprovado pelo Decreto nº 8.977 de 30 de janeiro de 2017.

INTRODUÇÃO

2. O Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna de 2017 previu inicialmente na Ação A010, como Atividade de Auditoria Interna a “Auditoria em concessões de bolsas no exterior”, com o objetivo de “avaliar os controles internos relativos às concessões de bolsas da Capes no exterior”, na Diretoria de Relações Internacionais - DRI.

3. A partir da análise preliminar dos programas coordenados pela DRI, verificou-se que, dentre os programas que tinham por objetivo a concessão de bolsas no exterior, o Programa Ciências sem Fronteiras – CsF obteve grande relevância operacional e orçamentária entre os anos de 2011 e 2015 na Diretoria. Sendo assim, com base nos critérios de criticidade, relevância e materialidade, optou-se por efetuar ajuste na Ação A010, que foi assim determinada:

4. **Objeto da Auditoria:** Programa Ciência sem Fronteiras

5. **Objetivo da Auditoria:** Avaliar o Programa Ciência sem Fronteiras, no que se refere às competências da Capes, quanto à consistência de seus controles internos, quanto à implementação da sua política de análise de riscos e quanto ao acompanhamento do seu desempenho.

6. **Escopo da Auditoria:** O escopo abrange os processos de concessão e de prestação de contas do Programa Ciência sem Fronteiras, referente à Graduação Sanduíche, desde 2014 até o presente momento.

7. **Unidade Auditada:** A Diretoria de Relações Internacionais.

8. Os trabalhos de campo foram realizados no período de novembro/2017 a setembro/2018, na sede administrativa da CAPES, em Brasília-DF. A auditoria foi realizada em estrita observância às

normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal e nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames, apesar da intempestividade nas respostas às Solicitações de Auditoria. A intempestividade ocorreu primeiramente na resposta à Solicitação de Auditoria nº 9/2017 (SEI 0607467), com prazo até 15/01/2018 e a resposta encaminhada dia 30/01/2018, e posteriormente na Solicitação de Auditoria nº 1/2018, na qual foi estipulado o prazo até 23/03/2018 e a resposta foi obtida apenas em 13/06/2018 (SEI 0681794). Os atrasos comprometeram a entrega no prazo do presente trabalho.

METODOLOGIA UTILIZADA

9. Os trabalhos foram realizados de acordo com as orientações do Manual de Orientações Técnicas da CGU, emitido pela Instrução Normativa nº 08, que orienta a operacionalização do disposto na Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017.

10. Utilizou-se o para o presente trabalho a Avaliação de Conformidade. A Avaliação de Conformidade visa a obtenção e avaliação de evidências para verificar se certas atividades financeiras ou operacionais de um objeto de auditoria selecionado obedecem às condições, às regras e aos regulamentos a ele aplicáveis.

11. A matriz de planejamento do presente trabalho foi elaborada no intuito de nortear os trabalhos de avaliação do programa, contemplando questões de auditoria, informações requeridas, fontes de informação, procedimentos e possíveis achados.

12. A partir da análise da legislação pertinente ao programa, foram solicitados levantamento de informações à Diretoria de Relações Internacionais - DRI, analisados dados disponíveis no site do Programa e nos sistemas utilizados para concessão de bolsa e prestação de contas. As Questões de Auditoria foram levantadas em razão dos pontos relevantes definidos pela equipe de auditoria e encadeadas subquestões, quando foi assim considerado necessário.

13. Questões para análise da Conformidade

14. Questão 1. Os controles internos da gestão forneciam segurança para o atingimento dos objetivos do Programa?

14.1. Questão 2. Havia consistência dos controles internos referentes à concessão de bolsas?

14.1.1. **Subquestão 1.** Os controles internos para concessão de bolsa eram suficientes, adequados e efetivos?

14.1.2. **Subquestão 2.** Os critérios para concessão de bolsa estabelecidos foram cumpridos?

14.1.3. **Subquestão 3.** Os critérios para inclusão de bolsistas advindos de outros programas no CsF seguiram os mesmos critérios concessão de bolsa?

14.2. Questão 3. Havia consistência dos controles internos relacionados à prestação de contas de bolsas concedidas?

14.2.1. **Subquestão 1.** Os controles internos para prestação de contas de bolsas concedidas são suficientes e adequados?

14.2.2. **Subquestão 2.** A prestação de contas está sendo analisada tempestivamente?

14.2.3. **Subquestão 3.** A prestação de contas está sendo feita de acordo com a legislação pertinente?

14.3. Questão 4. Havia política de análise de riscos referente a concessão e prestação de contas do programa?

14.4. Questão 5. O programa foi acompanhado adequadamente quanto ao seu desempenho?

14.4.1. **Subquestão 1.** O programa foi acompanhado quanto ao seu desempenho?

14.4.2. **Subquestão 2.** Houve estabelecimento de metas qualitativas e quantitativas?

14.4.3. **Subquestão 3.** Os estudos para auxiliar no acompanhamento do desempenho do programa foram aplicados?

14.4.4. **Subquestão 4.** Houve monitoramento do desempenho dos bolsistas?

O PROGRAMA CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS

15. Conforme descrição no site do programa, o Programa Ciência sem Fronteiras – CsF foi um programa que buscou promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional. De acordo com seu decreto de instituição, tinha por objetivo propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias.

16. Legislação

17. O Programa Ciência sem Fronteiras – CsF foi instituído pelo Decreto nº 7.642 de 13 de dezembro de 2011. Complementarmente, foram publicadas Portarias Interministeriais nº 251/2012, para instituir normas do Comitê de Assessoramento, nº 382/2012 para designar membros do Comitê Executivo, nº 648/2012 para designar membros do Comitê de Acompanhamento e Assessoramento e nº 1/2013 para definição de temas e áreas prioritárias.

18. O programa foi promovido por meio de Editais de chamada pública, os quais continham normas específicas sobre a forma de participação, os requisitos dos candidatos, o processo de seleção, forma de concessão da bolsa de estudos e o cronograma, dentre outros.

19. Conforme Decreto de instituição, a operacionalização do CsF deveria ocorrer por meio do Ministério da Educação - MEC, pela Capes, e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, pelo CNPq, além das Secretarias de Ensino Superior e de Ensino Tecnológico do MEC.

20. Comitês

21. O Decreto nº 7.642/2011 criou o Comitê de Acompanhamento e Assessoramento – CAA e o Comitê Executivo do programa, estabelecendo seus membros e suas atribuições.

22. O Comitê de Acompanhamento e Assessoramento – CAA

23. A Portaria Interministerial 251/2012 determinou as atribuições do Comitê de Acompanhamento e Assessoramento do Programa – CAA:

24. I - propor ações para o seu bom desenvolvimento; II - propor metas e indicadores de desempenho; III - propor áreas prioritárias de atuação; IV - manifestar-se sobre as ações desenvolvidas para o cumprimento das metas; V - analisar e encaminhar outros assuntos considerados relevantes para o Programa; VI - acompanhar e avaliar sua execução; e VII - divulgar, periodicamente, seus resultados.

25. O Comitê Executivo – CE

26. O Decreto nº 7.642/2011 determinou como atribuição do Comitê Executivo, conforme o art. 7º, a de estabelecer:

27. O cronograma de execução do Programa, os critérios de seleção de bolsistas beneficiários do Programa, os critérios de seleção de instituições participantes do Programa, os valores das bolsas e apoio a projetos, bem como os períodos a serem praticados em cada caso, de modo a adaptar o programa às condições e exigências das instituições e países de destino dos bolsistas.

28. Temas prioritários

29. A Portaria Interministerial nº 1 de 9 de janeiro de 2013, instituiu as áreas e temas prioritários de atuação do CsF. As áreas e os temas foram propostos pelo Comitê Executivo – CE e homologadas pelo Comitê de Acompanhamento e Assessoramento – CAA:

30. Engenharias e demais áreas tecnológicas, ciências exatas e da terra, biologia, ciências biomédicas e da saúde, computação e tecnologias da informação; tecnologia aeroespacial, fármacos, produção agrícola sustentável, petróleo, gás e carvão mineral, energias

renováveis, tecnologia mineral, biotecnologia, nanotecnologia e novos materiais, tecnologias de prevenção e mitigação de desastres naturais, biodiversidade e bioprospecção, ciências do mar, indústria criativa, novas tecnologias de engenharia construtiva e formação de tecnólogos.

31. **Diretoria de Relações Internacionais - DRI**

32. A Diretoria de Relações Internacionais – DRI foi responsável pela implementação do Programa Ciência sem Fronteiras no âmbito da Capes.

33. Quando o CsF foi implementado na Capes, a estrutura organizacional da DRI era composta por duas Coordenações-Gerais: a Coordenação-Geral de Programas de Cooperação Internacional – CGCI e a Coordenação-Geral de Bolsas no Exterior – CGBE, conforme Regimento Interno aprovado pela Portaria nº 609, de 20 de maio de 2008. Após a aprovação do novo Regimento Interno, por meio da Portaria nº 105 de 25 de maio de 2017, as Coordenações-Gerais passaram a ser a Coordenação Geral de Programas - CGPR, Coordenação Geral de Bolsas e Projetos - CGBP e Coordenação Geral de Acompanhamento e Monitoramento de Resultados - CGMR.

34. Com relação às atribuições da DRI, tanto no Regimento Interno de 2008 quanto no de 2017, a diretoria possui dentre as suas atribuições a de “propor e coordenar os programas e projetos relacionados à cooperação internacional e de negociação de atos internacionais com organismos, entidades e governos estrangeiros”.

35. **Dados do Programa**

36. **Modalidade de bolsas**

37. O art. 8º do Decreto 7.642/2011 estabeleceu as modalidades de bolsa de estudos a serem concedidas:

38. Bolsas no exterior: graduação-sanduíche, educação profissional e tecnológica, doutorado-sanduíche, doutorado pleno e pós-doutorado e

39. Bolsas no país: pesquisadores visitantes estrangeiros e jovens talentos.

40. **Bolsas Concedidas**

41. A Capes concedeu, por meio do Programa Ciência sem Fronteiras, entre 2011 e 2014, um total de 65.205 bolsas de estudo nas modalidades graduação sanduíche, doutorado sanduíche, doutorado pleno, pós-doutorado (estágio pós-doutoral e estágio sênior), mestrado profissional, jovens talentos e pesquisador visitante, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Distribuição de bolsas totais concedidas e bolsas concedidas pela CAPES – por modalidade

Modalidade	Nº de Bolsas Totais	Nº de Bolsas CAPES
Graduação Sanduíche	64.000	52.136
Doutorado Sanduíche	15.000	6.727
Pós-Doutorado	6.440	2.849
Doutorado Pleno	4.500	1.947
Pesquisador Visitante	2000	675
Jovens Talentos	2000	272
Mestrado Profissional	-	599
Desenvolvimento Tecnológico e Inovação no Exterior	7.060	-
Total	101.000	65.205

Fonte: DRI. Dados de 2011 a 2014

42. Quanto à modalidade de bolsas de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação no Exterior, havia expectativa de assinatura de acordo com a Confederação Nacional da Indústria -CNI e a Associação Brasileira de Infra-Estrutura e Indústria de Base - ABDIB, com previsão de concessão de 7.060 bolsas. No entanto, este acordo não foi firmado, sendo substituídas por 599 bolsas de mestrado profissional nos Estados Unidos e permitindo-se a realização de estágio em empresas no exterior para as modalidades graduação-sanduíche e pós-doutorado.

43. **Bolsas implementadas**

44. Bolsas implementadas são consideradas aquelas em que, após a fase de concessão, o candidato apresentou a documentação para implementação e recebeu o pagamento referente aos auxílios, de acordo com sua modalidade. A fonte dos dados de implementação de bolsas possui apenas os dados consolidados entre Capes e CNPq, conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Distribuição de bolsas implementadas no CSF - modalidade

Modalidade	Nº de bolsas implementadas
Graduação sanduíche no exterior	73.341
Doutorado Sanduíche no exterior	9.852
Doutorado no exterior	3.415
Pós-doutorado no exterior	4801
Pesquisador visitante especial	775
Mestrado no exterior	558
Atração de Jovens Talentos	505

Fonte: Painel de controle. Consulta: 30/09/2018

45. Dentre as bolsas implementadas, apenas a de Doutorado no exterior ainda possui bolsas vigentes em setembro de 2018, em um total de 547 bolsas.

46. Programas Aderentes

47. Foram incluídos como bolsistas do Programa Ciência sem Fronteiras, aqueles bolsistas inscritos nos programas tradicionais e de cooperação internacional que possuíam o mesmo perfil necessário para ser um bolsista do Programa Ciência sem Fronteiras. Foram 60 programas da Capes aderentes ao CsF, em 6 modalidades, que totalizaram 16.112 bolsistas, conforme Quadro 3.

Quadro 3 - Bolsas concedidas por programas aderentes ao CsF

Modalidade	Quantidade de bolsistas
DOUTORADO SANDUÍCHE	6698
GRADUAÇÃO SANDUÍCHE	4022
ESTÁGIO PÓS-DOUTORAL	2110
DOUTORADO	1947
ESTÁGIO SÊNIOR	739
MESTRADO PROFISSIONAL NO EXTERIOR	596
Total Geral	16112

Fonte: DRI. Atualização 03/01/2018

48. O quantitativo de bolsas dos programas aderentes foi adicionado ao total de bolsas concedidas no CsF, contribuindo para atingir a meta total do programa.

49. Parceiros do Programa

50. Para realização do Programa Ciência sem Fronteiras foram firmadas parcerias com instituições de ensino, programas de intercâmbio e institutos de pesquisas. Os parceiros foram selecionados a partir de uma existência prévia de cooperação ou indicação do governo do país.

51. Os parceiros eram responsáveis pela alocação dos bolsistas nos respectivos países e, dependendo do acordo, podiam prestar serviço de acolhimento, ambientação, alimentação e alojamento.

52. O critério para pagamento ao parceiro observava a *expertise* no desempenho das tarefas de alocação.

53. Atividades do Programa - Graduação Sanduíche

54. As atividades relacionadas ao Programa Ciência sem Fronteiras na Capes estavam divididas em três macroprocessos:

- Consolidação de Parcerias Institucionais e Internacionais
- Seleção, Acompanhamento e Pagamento
- Acompanhamento de Egressos e Prestação de Contas

55. As coordenações da Diretoria de Relações Internacionais envolvidas nos macroprocessos eram:

- a) Coordenação Geral de Programas (CGPR);
- b) Coordenação Geral de Bolsas e Projetos (CGBP) e
- c) Coordenação Geral de Acompanhamento e Monitoramento de Resultados (CGMR).

56. **Macroprocesso de Consolidação de Parcerias Institucionais e Internacionais**

57. Este macroprocesso se referia às negociações da Capes a respeito de Acordos ou Memorandos de Entendimento – MoU com os países.

58. A Coordenação Geral de Programas - CGPR era coordenação responsável pelas celebrações de acordos com órgãos governamentais, parceiros tradicionais e instituições, e também analisava, recebia e pagava as faturas referentes aos órgãos governamentais, parceiros tradicionais e instituições.

59. Já a Coordenação Geral de Bolsas e Projetos - CGBP era responsável pela celebração de acordos com a iniciativa privada e analisava, recebia e pagava as faturas referentes à iniciativa privada, *Laspau* e Mestrado Profissional. A Coordenação Geral de Acompanhamento e Monitoramento de Resultados - CGMR era responsável pela gestão do acordo com a Petrobrás e o ateste das faturas do setor privado e de parceiros.

60. **Macroprocesso de Seleção, Acompanhamento e Pagamento**

61. Este macroprocesso iniciava-se na elaboração dos Editais pela CGPR, responsável até 2013, ou pela CGBP, responsável a partir de 2014.

62. Após a divulgação do edital, o candidato efetuava a inscrição, que deveria ser homologada pelo coordenador da sua Instituição de Ensino - IES, e deveria estar de acordo com os pré-requisitos estabelecidos.

63. Após a homologação, a próxima atividade consistia na análise da documentação para seleção, classificação e priorização, realizada tanto pela CGPR quanto pela CGBP, dependendo da modalidade. A fase de classificação, que ocorria quando o número de candidatos pré-selecionados fosse superior ao número de bolsas a serem concedidas.

64. Após, o resultado parcial era divulgado, para que fosse feita a alocação pelo parceiro em uma universidade seguindo alguns critérios. O processo passava pela apreciação da diretoria executiva, que emitia a decisão final sobre a aprovação, de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira do Programa. Após a alocação, a própria IES no exterior ou o parceiro enviavam ao candidato uma Carta de Aceite. Esta carta deveria ser anexada no SICAPES para que o técnico enviasse uma Carta de Concessão e o Termo de Aceite de implementação.

65. Para implementação, o candidato deveria enviar o Termo de Compromisso assinado, o Termo de Aceite de Implementação, dados bancários e respectivo comprovante da conta bancária para que a bolsa fosse implementada. Após a implementação, era solicitado que fossem liberados os pagamentos devidos. O bolsista permanecia sob acompanhamento dos técnicos da CGBP durante o período em que o bolsista permanecesse no exterior.

66. **Macroprocesso de Acompanhamento de Egressos e Prestação de Contas**

67. Este macroprocesso se iniciava com a cobrança inicial do retorno do bolsista ao Brasil, ainda pela CGBP ou CGPR. A partir do momento em que retornava ao país era acompanhado pela CGMR, que verificava o efetivo retorno do bolsista, bem como o cumprimento do interstício, situações para novação, situações irregulares, atualização de dados e preenchimento de relatórios.

68. **Sistemas utilizados**

69. Para recebimento e análise das candidaturas, os sistemas utilizados foram SadIns e BEX, e, depois, apenas para graduação, foi utilizado o sistema SiCAPES.

70. Para pagamento e acompanhamento de bolsas, inicialmente se utilizou o sistema SAC, posteriormente foi utilizado o Sistema de Controle de Bolsas e Auxílio - SCBA.

71. Para o acompanhamento de egressos, foi utilizado o SCBA, Linha Direta, SAC acompanhamento e SAC Egressos.

72. O Sistema de Controle de Bolsas e Auxílio - SCBA é voltado ao recebimento de documentos, atualização de dados e acompanhamento de pagamentos em favor do bolsista.

73. O Linha Direta, canal oficial de comunicação entre o bolsista e técnico de acompanhamento.

74. **Técnicos Responsáveis**

75. O bolsista passava por trocas de técnicos durante seu processo de concessão. O técnico responsável, quando da candidatura, pertencia à Coordenação de Candidaturas a Bolsas e Auxílio no Exterior - CCE. Após a concessão da bolsa, o bolsista trocava de técnico, sendo técnico responsável integrante Coordenação de Acompanhamento de Bolsas no Exterior - CBE, que se tornou Coordenação de Acompanhamento de Bolsistas no Exterior - CAB, em 2017. Ao término da concessão, ocorria nova troca de técnico, sendo o técnico responsável integrante da Divisão de Acompanhamento de Egressos - DAE.

76. **Manuais**

77. **Manual de Candidatura**

78. O Manual de Candidatura explicava o processo de seleção para modalidade bolsa de Graduação Sanduíche, com informações sobre a finalidade do programa, cronograma, duração da bolsa, requisitos e atribuições do candidato, requisitos das Instituições de Ensino Superior (IES), pressupostos e documentos para inscrição, a forma de análise da candidatura, seleção, classificação, aprovação dos candidatos, alocação dos candidatos na IES de destino, concessão e implementação da bolsa, benefícios, obrigações e responsabilidades do bolsista, dentre outras informações.

79. **Manual do bolsista**

80. O manual do bolsista apresenta procedimentos relativos à fase de acompanhamento do bolsista. Quando o candidato se tornava bolsista, o técnico da CBE acompanhava o processo até o encerramento dos estudos no exterior. O contato com o técnico deveria ocorrer preferencialmente via sistema Linha Direta. Depois de expirado o processo do bolsista, finalizando a concessão, o técnico da DAE passava a ser o responsável pelo processo.

RESULTADO

81. Para elaboração do presente relatório final, conforme boas práticas de auditoria, foi apresentada a versão preliminar do relatório da auditoria realizada com a finalidade de obter comentários dos gestores acerca de cada achado de auditoria. Constatou-se, preliminarmente, 5 constatações de auditoria, implicando em 16 propostas de encaminhamento.

82. A partir dos comentários dos gestores foi efetuada análise se as propostas de encaminhamento deveriam ser mantidas, consideradas parcialmente atendidas ou se deveriam ser agregadas à outra proposta de encaminhamento. Foram mantidas 8 propostas de encaminhamento, 6 foram consideradas parcialmente atendidas e 1 proposta foi alterada.

83. O monitoramento foi considerado para todas as propostas de encaminhamento, por ser uma atividade que deve ser realizada para garantir a efetividade do trabalho de avaliação.

CONCLUSÃO

84. Cumpre observar que o objetivo do presente relatório é o de assessorar os gestores para uma melhor segurança processual e alcance de objetivos estratégicos operacionais, auxiliando, orientando e avaliando a administração no desenvolvimento de suas atribuições.

85. Conforme preceitua o *The Institute of Internal Auditors*:

“A Auditoria Interna é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação e de consultoria e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização, auxiliando-a em alcançar seus objetivos, com uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle e de governança corporativa.”

86. Assim, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente Relatório de Auditoria à Presidência da Capes, para conhecimento e apreciação, bem como a área auditada para atendimento das recomendações.

87. É o relatório.



Documento assinado eletronicamente por **Brunna Hisla da Silva Sena, Analista em Ciência e Tecnologia**, em 21/12/2018, às 11:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Mendonça da Silva, Auditor(a)-Chefe**, em 21/12/2018, às 11:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0855691** e o código CRC **7BB51D88**.

ANEXO I

DEMONSTRATIVOS DA CONSTATAÇÕES

ACHADO 1: BAIXA GESTÃO DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS. BAIXA INSTITUIÇÃO DE CONTROLES INTERNOS.

CRITÉRIOS

a) COSO I e Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10/05/2016

ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública é importante, já que estes buscam aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica. Foram analisados, primeiramente, os elementos do controle interno referentes aos macroprocessos relacionados ao CsF: ambiente de controle, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento. O elemento de análise de risco foi analisado à parte. As evidências foram obtidas por meio de entrevistas com responsáveis pelos macroprocessos envolvidos no Programa CsF.

Quanto ao ambiente de controle, verificou-se que as chefias e servidores tem consciência da necessidade de controles; no entanto, não pareceu haver uma condução da alta administração para o estabelecimento ou aprimoramento dos controles internos, pois a elaboração dos manuais foi decorrente de percepção por parte da coordenação, chefias e servidores sobre a necessidade de padronização de seus processos. Os manuais foram elaborados após o início da vigência do programa e foram aprimorados ao longo do tempo.

Os controles internos utilizados para concessão de bolsas se baseiam essencialmente nos Manuais do Candidato e no do Bolsista e especialmente pelo Sistema de Concessão de Bolsas e Auxílios – SCBA, além de procedimentos internos não formalizados ou não normatizados. Muitos dos

controles internos são efetuados por meio do SCBA, por ser um sistema que permite a adaptação aos diversos tipos de bolsas e chamadas públicas. O SCBA é um sistema utilizado para anexar os documentos dos bolsistas, registrar comunicações relevantes entre técnico e bolsista e solicitar o pagamento das bolsas. Não foram apresentados, por parte das coordenações responsáveis pelos macroprocessos, outros manuais específicos para os técnicos nem manuais para ex-bolsistas, nem outro tipo de controles formais de manuais de procedimentos para própria utilização do SCBA, como rotinas de verificação periódica de valores de bolsas concedidas e períodos de concessão.

Quanto aos procedimentos de controle, buscou-se verificar a existência de políticas e ações de natureza preventiva para diminuir os riscos e alcançar os objetivos e, ainda, se havia plano de longo prazo. As ações preventivas não foram estabelecidas formalmente e, portanto, não havia um plano de longo prazo para contemplá-las.

A forma de comunicação dos procedimentos de controle interno ocorreu informalmente por meio de reuniões de equipes e e-mails, mas não há um treinamento regular a respeito das normas.

Quanto ao elemento de informação e comunicação, buscou-se verificar como as informações relevantes eram identificadas e sua forma de comunicação. Verificou-se que as informações relevantes podiam ser registradas em pastas físicas ou no sistema Sicades, em notas técnicas, mas sem um processo específico para acompanhamento. Portanto, apesar de serem identificadas, podem não estar adequadamente armazenadas. Já quanto a forma de comunicação, poderia ocorrer por e-mail, telefone e reuniões, mas sem procedimentos de armazenamento para acompanhamento.

Quando ao elemento monitoramento do controle interno, buscou-se verificar se há monitoramento e se isso tem contribuído para melhoria do desempenho. Com relação ao monitoramento do sistema de controle interno, não há um sistema formalmente implementado. Contudo, considerou-se o SCBA como parte do sistema de controle interno, e que o sistema é utilizado como monitoramento ao emitir relatórios para análise e tomada de decisão. Diante disso, foi considerado que o SCBA tem sido útil na melhoria do desempenho, pois permite a análise e acompanhamento de distorções, apesar de não haver uma rotina para verificação dos relatórios.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Recomendar à DRI que aprimore a gestão dos controles gerenciais para programas atuais e futuros a partir do (a):

- a) Estabelecimento de Manuais de procedimentos do Técnico e, especialmente para o CsF, que seja elaborado um manual de procedimento para o acompanhamento dos egressos.
- b) Estabelecimento de rotinas de análise dos relatórios emitidos pelo sistema SCBA.
- c) Formalização das comunicações relevantes que impactem a tomada de decisão.
- d) Estabelecimento de treinamentos regulares a respeito das normas.

COMENTÁRIO DOS GESTORES

Em 2018 foram elaborados o Manual para o Ex-Bolsistas e Egressos no Exterior e o Manual de Boas Práticas da DRI, resultado de produtos da consultoria Unesco contratada pela Diretoria. Também está em fase de finalização de elaboração o manual para o técnico de acompanhamento do egresso. Ressalta-se, porém, que à época do Programa Ciência sem Fronteiras já existiam manuais de orientação para os técnicos e bolsistas.

Quanto aos relatórios de análise, apesar do SCBA possibilitar a emissão de relatórios, tem-se priorizado a verificação dos dados agregados presentes na base de dados da Capes (ADD), que reúne informações de todos os sistemas utilizados pela DRI para concessão e pagamentos de bolsas.

Ademais, está em curso na Divisão de Monitoramento de Resultados (DMR/CGMR/DRI) o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação que abarque indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, aplicáveis a todos os programas de mobilidade internacional gerenciados pela Diretoria de Relações Internacionais, dentre os quais está incluído o CsF.

A respeito da formalização das comunicações, a DRI vem buscando aprimorar a instrução dos processos e reunir informações dos programas em páginas específicas, mas ainda há questões a serem melhoradas e que estão em discussão interna.

Sobre os treinamentos, atualmente são realizados eventos esporádicos com as equipes, mas, diante das recomendações feitas, a Diretoria irá estudar a viabilidade de estabelecer rotinas de treinamento de modo a aprimorar a disseminação do conhecimento técnico e de normas entre suas equipes.

ANÁLISE

Quanto à proposta "A", a área auditada apontou que foram elaborados os manuais para os Ex-Bolsistas e Egressos no Exterior e o de Boas Práticas da DRI em 2018 e, que está em fase de finalização a elaboração do Manual do Técnico de Acompanhamento de egresso. Tendo em vista a manifestação da área sugere-se que seja considerada a proposta como parcialmente atendida e que os manuais citados sejam apresentados quando do monitoramento.

Quanto à proposta "B", a área auditada informou que há a priorização de verificação de dados na base de dados ADD e não no SCBA, e que está em desenvolvimento uma metodologia de avaliação. Considerando esta manifestação, sugere-se que a proposta de encaminhamento seja mantida e que metodologia de avaliação seja objeto de monitoramento.

Quanto à proposta "C", a área auditada informou que vem buscando aprimorar a instrução dos processos, mas que possui questões a serem melhoradas. Tendo em vista a manifestação, sugere-se que a proposta de encaminhamento seja mantida e que as melhorias relativas à instrução processual sejam objeto de monitoramento.

Quanto à proposta "D", a área auditada informou que irá estudar a viabilidade de serem estabelecidas rotinas de treinamento. Considerando a manifestação da área, sugere-se que a proposta de encaminhamento seja mantida e seja objeto de monitoramento o estabelecimento de rotinas de treinamento.

CONCLUSÃO

A recomendação "A" deve ser considerada parcialmente atendida e ser objeto de monitoramento.

Já as recomendações "B", "C" e "D" devem ser mantidas e objeto de monitoramento.

DOS CONTROLES INTERNOS DA CONCESSÃO

ACHADO 2: NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DOS CONTROLES

CRITÉRIOS

- a) Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC TA 330,
- b) Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal,
- c) Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10/05/2016

ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

Atividades de controles internos são atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas ou detectivas, implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle.

Para analisar os controles internos referentes aos macroprocessos do Programa CsF, foram aplicados testes de controle. Testes de controle avaliam o desenho e a efetividade operacional dos controles, ou seja, se os controles realmente impedem ou revelam a ocorrência de falhas nas atividades

controladas e se eles estão funcionando da forma estabelecida. Objetivam verificar se as atividades de controle foram formalizadas, se encontram-se atualizadas, se são frequentemente divulgadas e reforçadas junto aos responsáveis pela sua operacionalização, se são pertinentes e se continuam sendo efetivamente observadas e aplicadas de maneira uniforme.

A concessão de bolsas no Programa CsF fazia parte do macroprocesso de Seleção, Acompanhamento e Pagamento. Seu fluxograma foi desenhado a partir de respostas às Solicitações de Auditoria e análise dos manuais.

Não fizeram parte do escopo desta análise as atividades de publicação dos Editais, inscrição do candidato e homologação pelo coordenador da IES e análise da documentação para fins de seleção e classificação dos candidatos.

Para responder as Questões de Auditoria relativas aos Controles Internos da concessão, o universo de análise foram os 3 (três) países com maior quantidade de bolsas concedidas pela CAPES em todas as modalidades, sendo analisado o último edital daquele país, gerenciado pela Capes, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 – Universo de análise, com base no total de bolsas concedida e respectivos editais

País	Nº de bolsas concedidas pela Capes	Chamadas analisadas – Graduação Sanduíche	Total de bolsas concedidas pelos respectivos editais
Estados Unidos	29.978	180/2014	4928
França	6.899	182/2014	559
Alemanha	6.051	181/2014	597

Fonte: Dados DRI e Dados chamada graduação sanduíche (site do programa)

O critério de analisar o último edital de cada país foi utilizado por considerar que este critério considera o aprimoramento efetuado ao longo da execução do programa.

Para testar os controles internos, foram selecionadas amostras aleatórias de concessões, com situação "egresso finalizado" dentro do SCBA, referente a cada edital. Dentro da amostra aleatória, buscou-se analisar concessões de técnicos responsáveis diferentes, para verificar se havia consistência nos controles internos implementados por cada um deles.

Considerando que os controles apontados pelas áreas responsáveis por cada processo se baseavam nos manuais, nos editais e no sistema SCBA, estes foram utilizados como base para elaboração da matriz de testes de controles.

O Manual do Candidato tinha por objetivo explicar o processo de seleção ao candidato. De acordo com o manual, como requisito para participar da seleção o candidato deveria cumprir os seguintes itens:

I) Ser brasileiro nato ou naturalizado; II) Estar regularmente matriculado em instituição de ensino superior no Brasil em cursos relacionados às áreas prioritárias do Programa Ciência sem Fronteiras; III) Ter sido classificado no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) com no mínimo 600 pontos considerando os testes aplicados a partir de 2009; IV) Possuir bom desempenho acadêmico; e VI) Ter concluído, no mínimo, 20% e, no máximo, 90% do currículo previsto para o curso de graduação, variando de acordo com o Edital.

A classificação era obtida por meio de análise em fases. Fase 1: nota mínima no ENEM, Fase 2: adequação do curso às áreas e temas e Fase 3: proficiência da língua estrangeira.

Para análise da consistência dos controles, verificou-se se:

- Os documentos obrigatórios de histórico escolar, comprovante do ENEM e teste de proficiência encaminhados pelos candidatos e inseridos no sistema SCBA pelo técnico;
- Os comprovantes do ENEM e de proficiência possuíam os requisitos que constam no Manual e no Edital de cada chamada;
- Se foi observado o prazo de concessão máximo para o tipo de bolsa acrescido do estágio;

- Se foram inseridos documentos de termo de aceite e de compromisso;
- Se foram anexados comprovantes de prestação de contas;
- Se foi efetuada a verificação de contemplação de bolsa de graduação sanduíche anterior.

As observações referente às amostras de concessões foram:

- Consistência na inserção dos documentos de histórico escolar, comprovante do ENEM, teste de proficiência para todos os editais analisados;
- Consistência no período designado para permanência do aluno no exterior, já que o edital previa um período de 9 ou 10 meses de realização de estudos, podendo ser acrescido de 3 (três) meses para realização de estágio;
- Consistência referente ao pagamento parcial para bolsista cuja chegada no exterior fosse após o dia 16 do mês;
- Consistência na inserção de documentos de termo de aceite e termo de compromisso;
- Consistência na cobrança nos comprovantes de prestação de contas chegada ao exterior, seguro saúde, auxílio material didático.
- Impossibilidade de verificação de requisito referente ao documento do ENEM cuja exigência era de 600 pontos em exames realizados após 2009, por não ser possível verificar a data de realização dos exames.
- Falta de documento que verificasse se o candidato já havia sido contemplado com a bolsa de graduação sanduíche, conforme estabelecido no item 3.1.7 dos editais 180, 181 e 182.
- Quanto aos bolsistas de programas aderentes, que a DRI informou que "foram incluídos como bolsistas do Programa Ciência sem Fronteiras, aqueles bolsistas inscritos nos programas tradicionais e de cooperação internacional que possuíam o mesmo perfil necessário para ser um bolsista do Programa Ciência sem Fronteiras". Apesar desta informação, verificou-se no SCBA que não foram constatados documentos de comprovante do ENEM para o programa BRAFITEC 2013 e 2015. O grupo de pagamento dos bolsistas deste programa constam como "Grupo de Pagamento: CSF - Graduação Sanduíche - Restrição Duração".

Referente ao Manual do Candidato, observou-se que, como requisitos do candidato, o manual não apresenta a necessidade de proficiência na língua inglesa, sendo apresentada essa necessidade apenas como documento obrigatório no ato da inscrição, que posteriormente é utilizado quando da classificação, na fase 3.

Quanto ao acompanhamento dos bolsistas, verificou-se que nas chamadas analisadas ainda possuem bolsistas classificados como "Acompanhamento - Em acompanhamento", sem tramitação para "Egressos". Verificou-se que foram bolsistas que receberam recursos e não houve consistência na cobrança de documentos de retorno.

Quadro 5 - Quantidade de bolsistas por tipo de acompanhamento e por chamada

Tipo		Quantidade		
		Chamada 180	Chamada 182	Chamada 181
Acompanhamento	Em acompanhamento	24	0	2
Acompanhamento	Expirado	6	0	2
Acompanhamento	Arquivado	224	29	11

Fonte: Dados SCBA

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Recomendar à DRI, para futuros programas que:

- a) Os editais contemplem exigências passíveis de verificação;

- b) Todas as exigências contidas nos editais sejam verificadas e adequadamente anexadas ao sistema;
- c) Verifique a necessidade de englobar nos requisitos dos candidatos os documentos obrigatórios de inscrição;
- d) Verifique, para todas as chamadas, os bolsistas em situação de Acompanhamento - Em acompanhamento";
- e) Esclareça a informação a respeito dos programas aderentes e a não apresentação de documentação de comprovante do ENEM, tendo em vista o perfil necessário para participar do Programa CsF.

COMENTÁRIO DOS GESTORES

Estão em curso na Diretoria de Relações Internacionais processos de melhoria dos sistemas utilizados na candidatura, análise, pagamento e prestação de contas de bolsas, auxílios e projetos. Também está em andamento a construção de ferramenta complementar de monitoramento dos programas da Diretoria. Pretende-se automatizar os procedimentos e verificações de modo a auxiliar o técnico responsável, reduzindo as possibilidades de inconsistências entre o exigido no edital, o que está contido nas normas e o que é apurado na análise e no acompanhamento dos processos.

Acrescenta-se que, a partir de 2016, houve mudanças internas nos procedimentos de criação e parametrização de editais visando evitar que os processos de bolsas, auxílios e concessão para projetos possam ser implementados, pagos e finalizados sem informações obrigatórias. O conteúdo dos novos editais tem sido compatibilizado com o formulário de inscrições e os documentos exigidos na inscrição de modo a facilitar a verificação das exigências contidas nos instrumentos de seleção seja na etapa de análise técnica e de mérito, seja em checagens futuras.

Também foram criados relatórios de alertas para identificar possíveis incoerências entre dados inseridos no sistema e regras dos programas e editais, bem como informações importantes não preenchidas. Tais alertas são encaminhados às equipes técnicas responsáveis pelo programa para providências ou registro de esclarecimentos sobre os achados.

Sobre as notas do Enem, esclarece-se que houve uma mudança na metodologia do Inep e nos padrões de notas do Enem a partir de 2009, quando foi adotada a Teoria de Resposta ao Item (TRI). Apesar do documento comprobatório do Enem não possuir data, o padrão de notas demonstra que o exame foi realizado após 2009. Além disso, a Capes teve acesso à base do Enem no período do Ciência sem Fronteiras para que a nota do exame aparecesse automaticamente no sistema de análise, facilitando a conferência do técnico da Capes.

Adicionalmente, esclarece-se que haver "CsF" no nome do "Grupo de Pagamento" do SCBA não determina que o processo seja aderente ao programa. Esta nomenclatura pode ser melhor explicada pela equipe da Diretoria de Tecnologia da Informação. Para ser considerada e paga como pertencente ao Programa Ciência sem Fronteiras, a bolsa deveria atender a uma das duas condições a seguir:

- Ser do grupo de fomento "CsF" ou
- Ser do grupo de fomento "Tradicional", mas ter sido homologada entre 2011 e 2014, ser de modalidades, áreas e países incluídos no Programa Ciência sem Fronteiras.

Acrescenta-se que os primeiros editais da graduação sanduíche de editais específicos do Ciência sem Fronteiras não exigiam o Enem, assim como o edital nº 14/2012 do Programa Brafagri. A partir do edital nº 20/2014 do Programa Brafagri esta exigência passou a constar e os comprovantes começaram a ser anexados em sistema.

ANÁLISE

Quanto à proposta de encaminhamento "A", "B" e "C", a área auditada informou que estão em curso processos de melhoria nos sistemas, construção de ferramentas de monitoramento e que desde 2016 já ocorreram mudanças internas dos procedimentos de criação e parametrização dos editais.

A partir da manifestação da área, considerando que estão em curso melhorias nos sistemas utilizados na candidatura, análise, pagamento e prestação de contas de bolsas, auxílios e projetos (**ferramentas de monitoramento**), sugere-se considerar as propostas mantidas, sendo objeto de monitoramento as citadas recomendações "A", "B" e "C". Havendo, na fase de monitoramento, a verificação da efetiva implementação ora tratada, as recomendações poderão vir a ser consideradas atendidas.

A proposta "D" não obteve comentários, por se tratar de uma verificação, devendo, portanto, ser mantida e ser objeto de monitoramento.

Quanto à proposta "E", a área auditada informou que a exigência do ENEM para o programa passou a ocorrer após a publicação dos primeiros editais. No entanto, não foram localizados no Edital de 2015 da BRAFITEC os comprovantes do ENEM. Por se tratar de esclarecimento, sugere-se que a proposta de encaminhamento "E" seja englobada na "B", que será objeto de monitoramento quanto ao estabelecimento de ferramentas para monitoramento dos programas da Diretoria.

CONCLUSÃO

As recomendações "A", "B" e "C" devem ser mantidas e devem ser objeto de monitoramento.

A recomendação "D" não obteve comentários, deve ser mantida e ser objeto de monitoramento.

A recomendação "E" deve ser englobada pela recomendação "B" e ser objeto de monitoramento.

DOS CONTROLES INTERNOS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

ACHADO 3: NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DOS CONTROLES

CRITÉRIOS

- a) Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC TA 330,
- b) Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal,
- c) Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10/05/2016

ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

Para analisar os controles internos referentes aos macroprocessos do Programa CsF, foram aplicados testes de controle. Testes de controle avaliam o desenho e a efetividade operacional dos controles, ou seja, se os controles realmente impedem ou revelam a ocorrência de falhas nas atividades controladas e se eles estão funcionando da forma estabelecida. Objetivam verificar se as atividades de controle foram formalizadas, se encontram-se atualizadas, se são frequentemente divulgadas e reforçadas junto aos responsáveis pela sua operacionalização, se são pertinentes e se continuam sendo efetivamente observadas e aplicadas de maneira uniforme.

O macroprocesso de Acompanhamento de Egressos e Prestação de Contas se iniciava a partir do momento que o bolsista retornasse ao país, ou, em casos de não retorno, a partir do momento em que ele deveria ter retornado. Para responder às Questões de Auditoria relativas aos Controles Internos de acompanhamento de egressos e prestação de contas, foi utilizado o mesmo universo de análise da análise da concessão, conforme Quadro 4 referente à análise das evidências do Achado 2.

Referente ao acompanhamento de egressos, a área técnica informou que está em processo de elaboração o Manual do Técnico, que orientará o processo de acompanhamento.

No que se refere à tempestividade na análise das prestações de contas dos egressos, foram consultados os processos classificados em cada chamada analisada e a respectiva classificação, conforme Quadro 6:

Quadro 6 - Quantidade de processos por tipo de egressos e chamada

	Quantidade
--	------------

Tipo	Chamada 180	Chamada 182	Chamada 181
Egresso Prestação de Contas	1	0	0
Egresso Aguardando análise documental	647	179	249
Egresso Interstício - Aguardando Documentação	138	32	54
Egresso Interstício - Análise documental	197	62	76
Egresso Interstício - Em interstício	0	0	6
Egresso Pendência Documental	236	60	73
Egresso Pendência Financeira	2	0	0
Egresso Encaminhado à Auditoria	1	0	0
Egresso Finalizado	385	127	109

Fonte: SCBA

A análise dos controles partiu dos documentos disponíveis em cada concessão e verificou-se se a consistência entre eles. Para tanto, buscou-se verificar se:

- Houve o envio da carta de cobrança dos documentos de retorno.
- Se o envio da carta de cobrança ocorreu de forma tempestiva e com mesmo prazo entre os bolsistas.
- Se foram anexados ao SCBA documentos de comprovante de retorno, relatório de atividades final e histórico escolar referente ao período no exterior
- Se foram enviadas as cartas de regularização e de cobrança do período de interstício
- Se foram anexados documentos comprobatórios de permanência no país, histórico escolar da universidade após retorno, currículo lattes, relatório de aproveitamento de crédito e carta de encerramento.

Para as concessões cuja classificação no SCBA fossem de "egresso finalizado", as observações referente às amostras foram:

- Consistência no envio de cartas de cobrança de retorno;
- Inconsistência entre o período de retorno do bolsista e o envio de carta de cobrança de documentos;
- Consistência na inserção no SCBA dos documentos de cobrança de retorno, relatório de atividades final e histórico escolar referente ao período no exterior;
- Consistência no envio de cartas de regularização e de cobrança do período de interstício;
- Consistência na inserção de documentos comprobatórios de permanência no país histórico escolar da universidade após retorno, currículo *Lattes*, relatório de aproveitamento de crédito e carta de encerramento.

Quanto a tempestividade da análise dos processos, nota-se o volume relativo aos "Egressos aguardando análise documental", ou seja, referem-se aqueles bolsistas que enviaram a documentação, mas estas ainda não foram analisadas. Nota-se também que a chamada 181 apresentou 6 bolsistas classificados como "Egresso Interstício - Em interstício"

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Recomendar à DRI que:

- a) Finalize a elaboração do Manual do Técnico, para que sirva de orientação aos procedimentos de acompanhamento;
- b) Atente-se para análise dos processos classificados como "Egresso Aguardando análise documental", tendo em vista que a partir da análise documental é que decorrem as demais;
- c) Verifique as bolsas classificadas como "Egresso Interstício - Em interstício", tendo em vista o prazo decorrido para cumprimento do interstício.

COMENTÁRIO DOS GESTORES

Sobre o Achado 3-a, a DRI esclarece que já possui manuais de orientação para os técnicos de acompanhamento. Estes são atualizados periodicamente para contemplarem adaptações de procedimentos e sistemas necessárias para abarcar programas novos ou aprimorar os já existentes.

O Relatório de Auditoria AUD/BS/010/2018 constatou que há um número expressivo de processos na situação “Egresso – Aguardando Análise Documental”. Seriam processos nos quais o beneficiário enviou os documentos obrigatórios e estariam aguardando análise pelo técnico de egresso. A despeito da equipe da DAE/CGMR estar focada na melhoria dos procedimentos administrativos e na automatização de comandos no sistema, algumas atividades - como a análise documental - ainda são realizadas de forma manual e diligente pelos técnicos.

Há grande disparidade entre o número de processos em fase de egresso (prestação de contas) e a força de trabalho disponível para analisa-los. Atualmente há cerca de 49 mil processos nessa situação para uma equipe composta por 27 técnicos, o que significa que cada técnico possui sob sua responsabilidade uma quantidade média de 1.813 processos. Ressalta-se que, desde a reestruturação da DRI em 2012/2013, a DAE passou a analisar, além dos processos oriundos dos programas de bolsas individuais (institucionais ou balcão), os programas tradicionais derivados de acordos de cooperação internacional.

Além disso, destaca-se que os processos do Programa Ciências Sem Fronteiras são analisados pelas mesmas equipes responsáveis pela finalização dos processos dos demais programas, uma vez que não houve decisão superior designando equipe específica para o CsF.

O Relatório de Auditoria AUD/BS/010/2018 constatou também que há 6 bolsistas em situação “Egresso Interstício – Em interstício”, mesmo quando a vigência das bolsas sugere que o período já deveria estar finalizado. No tocante aos editais selecionados, a análise preliminar no SCBA esclarece que esse quantitativo possui diversas causas. Alguns processos tiveram a suspensão do interstício deferida pela Capes e, em outros casos, houve falha no alerta automático do sistema, que deveria ter emitido a carta de cobrança na data de término. Os processos em situação de egresso que se encontram nessa situação já foram identificados e estão em análise pela Divisão de Acompanhamento de Egressos.

ANÁLISE

Quanto à proposta de encaminhamento "A", a área auditada informou que possui manuais de orientação para os técnicos de acompanhamento. Quando do levantamento pela auditoria, foi informado que o manual estava em elaboração. Tendo em vista a resposta da área, sugere-se que a proposta de encaminhamento seja mantida e a apresentação do Manual do Técnico seja objeto de monitoramento.

Quanto à proposta "B", a área auditada informou que a força de trabalho para análise dos processos do CSF é a mesma que analisa demais processos de outros programas e sob a responsabilidade de cada técnico estão muitos processos. Quanto a esse aspecto, sugere-se que seja elaborado um Plano de Ação para análise dos processos. Portanto, a proposta de encaminhamento seja alterada para "Elabore um Plano de Ação referente à análise dos processos do CsF".

Quanto à proposta "C", a área auditada informou que as situações apontadas já foram identificadas e estão em análise. Diante da resposta da área, sugere-se que a proposta de encaminhamento seja considerada parcialmente atendida e que seja objeto de monitoramento.

CONCLUSÃO

A proposta "A" deve ser mantida e ser objeto do monitoramento.

A proposta "B" deve ser alterada para "Elabore um Plano de Ação referente à análise dos processos do CsF"

A proposta "C" deve ser considerada parcialmente atendida e ser objeto de monitoramento.

ACHADO 4: AUSÊNCIA DE GESTÃO DE RISCOS FORMALIZADA

CRITÉRIOS

a) COSO I, Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10/05/2016, Portaria GAB nº 37, de 20 de Fevereiro de 2018

ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

Avaliação dos Riscos

Quanto à avaliação de riscos correspondente ao elemento do controle interno do COSO, buscou-se avaliar a respeito do estabelecimento dos objetivos e metas, a definição dos processos críticos, a prática do diagnóstico de riscos, o diagnóstico de risco interno e externo, a identificação da probabilidade de ocorrência de riscos, a adoção de medidas para mitigar riscos, se havia definição de níveis de riscos, mensuração de riscos ou se houve alguma ocorrência de fraude ou perda durante o processo.

Referente ao estabelecimento dos objetivos e metas do Programa, os objetivos foram estabelecidos pelo Decreto nº 7.642/2011 e foram determinadas metas de atingimento de concessões de bolsas, que serão abordadas no Achado 5, que se refere ao desempenho do programa.

Risco é possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. Já o gerenciamento de riscos tem por objetivo auxiliar a tomada de decisão, para provimento de segurança razoável para alcance dos objetivos. Quanto a esse aspecto, se fazia necessário avaliar a eficácia do processo de gerenciamento de risco da Diretoria. Para tanto, foram efetuados questionamentos por Solicitações de Auditoria e Entrevistas a respeito do gerenciamento de risco na unidade auditada. A DRI quando questionada “Quanto aos riscos inerentes aos processos envolvidos no programa, a diretoria possui política de análise de riscos voltada à execução do programa? Foram detectados possíveis riscos envolvidos no processo de concessão de bolsas e de prestação de contas?” informou que os controles que eram efetuados para garantir a isonomia do processo seletivo e que utilizava o cruzamento de dados para impedir duplicidade de bolsas, mas não informou possíveis riscos. Quando das entrevistas, envolvendo as Coordenações responsáveis pelos Macroprocessos relacionados ao CsF, as respostas dos entrevistados a respeito do diagnóstico dos riscos, a probabilidade de ocorrência, níveis de risco e sua mensuração, foram a de que não há um diagnóstico de risco formal, mas há uma preocupação a respeito dos riscos, e em alguns casos, quando eram identificados, poderiam haver reuniões para que os riscos fossem mitigados.

Com relação a definição de processos críticos, verificou-se que há percepção de que existem processos críticos para consecução dos objetivos, mas a sua definição ocorria informalmente. Como exemplo de processos críticos foram citados o processo seletivo, a formulação de programação financeira, tendo em vista a variação do dólar e a comprovação de retorno do bolsista ao país. No que se refere a identificação de riscos, seu diagnóstico não é formalizado, não ocorreu análise da probabilidade de ocorrência e nem foram adotadas medidas formais para identificação, mensuração, classificação e mitigação. No que se refere à fraude, não foram relatadas ocorrências. Foram relatadas algumas fragilidades no processo que geraram erros, mas a partir deles buscou-se adotar procedimentos para que não mais ocorressem.

Quanto ao gerenciamento de riscos na unidade, verifica-se que há uma percepção de que os riscos existem, tanto que foram elaborados controles internos, como manuais, para mitigá-los, mas não há um documento formalizado que diagnostique os riscos. Sendo assim, considerou-se que o diagnóstico de riscos durante a vigência do programa foi apenas incipiente.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Recomendar à DRI que, consoante a Portaria GAB nº 37, de 20 de Fevereiro de 2018, que institui a Política de Gestão de Riscos da Capes, art 8º, parágrafo único, que os responsáveis pelo gerenciamento de riscos de seus respectivos processos devem orientar e acompanhar a identificação, análise, avaliação e implementação das respostas aos riscos, recomenda-se que:

a) Se inicie formalmente o diagnóstico de riscos relativos à Diretoria, aos seus atuais programas e no que se refere ao Programa Ciência Sem Fronteiras, especialmente ao diagnóstico de riscos referente macroprocesso de Acompanhamento de Egressos e Prestação de Contas, visto que os demais macroprocessos possuem pouca atuação atualmente, com a finalização do programa.

COMENTÁRIO DOS GESTORES

Sobre a análise de riscos, foi enviada sugestão de mapa de riscos da DRI relacionados ao pagamento de AUXPE. Também está em curso consultoria para mapeamento dos macroprocessos e desenho da cadeia de valor da diretoria e do programa Print. A partir da finalização deste trabalho, serão identificados os processos para detalhamento das tarefas e mapeamento de riscos.

ANÁLISE

Referente a esta proposta de encaminhamento, a área informou que, relativo a outro programa da Diretoria, já foi enviada sugestão de mapa de riscos e que está em curso consultoria para mapeamento dos macroprocessos, e desenho de cadeia de valor da diretoria e do programa PRINT. Sugere-se que seja considerada parcialmente atendida e seja objeto de monitoramento o diagnóstico de riscos.

CONCLUSÃO

A proposta deve ser considerada parcialmente atendida e ser objeto de monitoramento.

ACHADO 5: BAIXO NÍVEL DE ACOMPANHAMENTO DO DESEMPENHO DO PROGRAMA. AUSÊNCIA DE INDICADORES PARA MENSURAÇÃO. BAIXO NÍVEL DE ACOMPANHAMENTO DO DESEMPENHO DOS BOLSISTAS

CRITÉRIOS

a) Diagnóstico e perfil de maturidade dos Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais (TCU)

ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

O acompanhamento do desempenho de um programa possibilita, além da transparência na gestão de gastos públicos, que possibilita um retorno à sociedade a respeito dos resultados do programa, também desencadeia um aprendizado organizacional sobre suas atividades, possibilitando melhorias nos processos, fornecendo subsídios para tomadas de decisões e contribuindo para o aprimoramento de políticas futuras.

O Programa Ciência sem Fronteiras, sendo uma política pública, necessita desta avaliação de desempenho. A avaliação serve como instrumento de apoio aos processos decisórios e pode subsidiar o aperfeiçoamento de programas e políticas, necessitando, para tanto, a produção de informações para favorecer esta análise. O conhecimento avaliativo é importante para que os responsáveis pela implementação das políticas públicas aprendam, corrijam rumos e busquem novas soluções para assegurar o bom e efetivo uso dos recursos em atenção às demandas da população.

O Programa Ciência Sem Fronteiras estabeleceu objetivo geral e objetivos específicos em seu decreto de instituição, objetivos que deveriam ser alcançados por meio da implementação do programa.

Objetivo geral: "propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica, e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias".

Objetivos específicos:

"I - promover, por meio da concessão de bolsas de estudos, a formação de estudantes brasileiros, conferindo-lhes a oportunidade de novas experiências educacionais e profissionais voltadas

para a qualidade, o empreendedorismo, a competitividade e a inovação em áreas prioritárias e estratégicas para o Brasil;

II - ampliar a participação e a mobilidade internacional de estudantes de cursos técnicos, graduação e pós-graduação, docentes, pesquisadores, especialistas, técnicos, tecnólogos e engenheiros, pessoal técnico-científico de empresas e centros de pesquisa e de inovação tecnológica brasileiros, para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, estudos, treinamentos e capacitação em instituições de excelência no exterior;

III - criar oportunidade de cooperação entre grupos de pesquisa brasileiros e estrangeiros de universidades, instituições de educação profissional e tecnológica e centros de pesquisa de reconhecido padrão internacional;

IV - promover a cooperação técnico-científica entre pesquisadores brasileiros e pesquisadores de reconhecida liderança científica residentes no exterior por meio de projetos de cooperação bilateral e programas para fixação no País, na condição de pesquisadores visitantes ou em caráter permanente;

V - promover a cooperação internacional na área de ciência, tecnologia e inovação;

VI - contribuir para o processo de internacionalização das instituições de ensino superior e dos centros de pesquisa brasileiros;

VII - propiciar maior visibilidade internacional à pesquisa acadêmica e científica realizada no Brasil;

VIII - contribuir para o aumento da competitividade das empresas brasileiras; e

IX - estimular e aperfeiçoar as pesquisas aplicadas no País, visando ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação."

Conforme o art. 5º do Decreto 7.642/2011, dentre as atribuições do Comitê de Acompanhamento e Assessoramento do Programa, encontra-se a de "propor, aos Ministros de Estado da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação: [...] b) metas e indicadores de desempenho do Programa".

A meta do programa foi apresentada por meio do Sumário Executivo, que estabeleceu em 75 mil a quantidade de bolsas a serem concedidas. Esta meta foi revista pela 7ª Reunião do Comitê Executivo do Programa CsF, realizada em 22 de janeiro de 2013, que terminava como meta a concessão de 101 mil bolsas pela Capes e CNPq.

Quando a Diretoria foi questionada a respeito do estabelecimento de metas e indicadores, a resposta obtida foi a de que foram estabelecidas metas globais de número de concessões de bolsas e, com relação aos objetivos específicos, a resposta obtida informa o atendimento dos objetivos, sem, no entanto, apresentar dados para considerar os objetivos atingidos ou outra forma de avaliação do desempenho. Quando a DRI foi questionada se "Além do número de bolsas concedidas, foi definido algum outro tipo de indicador que possibilitasse avaliar qualitativamente o atingimento dos objetivos do CsF?" A resposta obtida foi "*Inicialmente, foram definidos apenas indicadores quantitativos para o atingimento das metas do Programa. Entretanto, em 2013, com vistas a levantar subsídios para uma avaliação quali-quantitativa do Programa, a Capes demandou ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) a elaboração de "proposta metodológica de avaliação do programa Ciência sem Fronteiras". O resultado foi um documento contendo diagnóstico do programa e proposta metodológica para sua avaliação. Foram sugeridas entrevistas com gestores, parceiros e bolsistas e ex-bolsistas, além de elaborados questionários para coleta de dados junto aos bolsistas egressos e demais atores envolvidos (IES brasileira, parceiros, agências de fomento, etc.)*". Questionada se "As propostas sugeridas pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE, por meio da Proposta metodológica de avaliação do programa Ciência sem Fronteiras, foram implementadas?" Esta proposta propõe avaliação do Programa Ciência sem Fronteiras a partir de entrevistas e questionários. No entanto, a Diretoria informou que a proposta não foi plenamente implementada pelo fato do programa estar em curso à época da apresentação da proposta, mas que as iniciativas de avaliação foram formatadas e que estão em processo de discussão e análise.

Com relação ao monitoramento de desempenho dos bolsistas, a Diretoria informa que estes foram acompanhados por meio dos sistemas disponíveis, SCBA, SCPB e Linha direta, que os parceiros tinham, dentre as suas atribuições, a de elaborar relatórios periódicos à Capes, que os bolsistas deveriam preencher relatórios finais de atividades e que os coordenadores institucionais deveriam preencher relatório informando se os créditos no exterior haviam sido aproveitados. No entanto, não apresentou análises a partir dos relatórios dos parceiros, bolsistas e coordenadores institucionais, e se foram efetuadas análises para acompanhamento do desempenho do programa.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Recomendar à DRI que:

- a) Implemente a avaliação do Programa, visando dar um retorno à sociedade a respeito do alcance dos objetivos propostos no Decreto.
- b) Em futuros programas sob responsabilidade da Diretoria, sejam estabelecidos metas e indicadores de forma a auxiliar a análise do desempenho.
- c) Analise os relatórios encaminhados pelos parceiros e dos dados disponíveis dos bolsistas, visando uma avaliação também qualitativa, que possa auxiliar no aprimoramento de outras propostas similares de internacionalização.

COMENTÁRIO DOS GESTORES

A DRI compreende que, dentro do ciclo das políticas públicas, a avaliação tem como objetivo não somente dar transparência à utilização dos recursos públicos, mas também fornecer subsídios retroativos para a melhoria dos programas e ações empreendidas pela Administração. Há um grande interesse da Capes e de outras instituições em avaliar o Programa Ciência Sem Fronteiras (CsF). Contudo, a avaliação de um programa amplo e complexo como o CsF – porquanto tenha envolvido mais de uma agência de fomento e diversas instituições internacionais - demanda uma equipe dedicada e com recursos específicos para verificar não apenas os resultados imediatos e tardios, mas também os efeitos tangíveis e intangíveis decorrentes do Programa.

Para cumprir com esta tarefa, o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE) propôs uma metodologia de avaliação prevendo que seria necessário mensurar não somente o atingimento das metas de concessão de bolsas, mas o alcance dos objetivos pretendidos, tais como a inserção internacional das instituições brasileiras, a ampliação da participação de pesquisadores brasileiros em redes internacionais de pesquisa e a atração de pesquisadores estrangeiros.

Para que tal proposta seja efetivada, o projeto deve ser priorizado na Capes. Em um cenário de restrições, priorizar a avaliação do Ciência sem Fronteiras significa reduzir o fomento a novos projetos e bolsas.

Alternativamente, está em curso na Divisão de Monitoramento de Resultados (DMR/CGMR) o desenvolvimento de uma metodologia de avaliação que abarque indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, aplicáveis a todos os programas de mobilidade internacional gerenciados pela Diretoria de Relações Internacionais, dentre os quais está incluído o CsF. Tal metodologia está sendo testada juntamente com especialistas em estatística lotados na Diretoria de Tecnologia da Informação.

Conforme já explicitado no relatório, cabe lembrar, ainda, que alguns resultados, notadamente os de impacto, demandam tempo para aparecerem e são de difícil mensuração. Trata-se de uma atividade de grande complexidade e que sofre com a dificuldade de acesso às informações/dados e também com a limitação de tempo das equipes, uma vez que não estão dedicadas exclusivamente à avaliação do CsF e ao teste da nova metodologia de avaliação.

Quanto à definição de metas claras e indicadores para cada objetivo, a DRI vem buscando estruturar melhor seus programas e aprimorar seus editais neste sentido. Também está em curso o desenvolvimento de ferramenta para auxiliar no monitoramento dos programas.

Acerca da análise preliminar dos relatórios finais de atividades, dos relatórios de aproveitamento de créditos e do relatório do coordenador institucional, esta já foi realizada de forma

pontual e visando a responder questões específicas. Destaca-se, ainda, que os procedimentos de análise da equipe de egressos incluem a verificação dos relatórios inseridos em sistema, mas também são verificados os históricos escolares relativos ao período no exterior.

Já foi elaborado, sob demanda da Presidência da Capes, um relatório qualitativo sobre os bolsistas do Programa Ciência Sem Fronteira que tiveram problemas específicos de adaptação. Outrossim, os dados relacionados às questões de múltipla escolha dos relatórios já foram utilizados para a prestação de contas dos recursos recebidos pelo setor privado no âmbito do Ciência Sem Fronteiras.

A utilização dos relatórios de forma global para a avaliação dos programas está em fase de teste pela DMR/CGMR. Na impossibilidade da análise individual de cada um dos relatórios, há a perspectiva de uso de softwares de mineração de dados e de análise do discurso, como o NVIVO. Espera-se obter importantes informações para o aprimoramento dos programas de fomento da Capes. Além disso, está em construção uma nova versão do relatório Final de Atividades que facilite a utilização das respostas para a avaliação dos programas.

ANÁLISE

Quanto à recomendação "A", a área auditada avalia que para atender a recomendação, deveria haver uma priorização na Capes e, diante do cenário de restrições, este fato poderia comprometer outros projetos e bolsas. Complementa informando que está em curso o desenvolvimento de metodologia de avaliação para que seja abarcado indicadores eficiência, eficácia e economicidade para todos os programas da Diretoria, dentre os quais o CsF. Sendo assim, sugere-se que a recomendação "A" seja mantida e monitorada a respeito desta metodologia de avaliação que está sendo desenvolvida.

Quanto à recomendação "B", a área auditada informou que vem buscando estruturar melhor seus programas e aprimorar seus editais, estando em curso o desenvolvimento de ferramentas para monitoramento dos programas. Assim, sugere-se que a recomendação "B" deve ser mantida e seja objeto de monitoramento a ferramenta apontada para monitoramento dos programas.

Quanto à recomendação "C", a área auditada informou que alguns relatórios já são analisados de maneira pontual para questões específicas, assim como por problemas de adaptação e prestação de contas. Informou também que está em fase de teste a utilização dos relatórios de forma global para avaliação dos programas, com perspectiva de utilização de software de mineração de dados. Considerando a informação da área, sugerimos que a recomendação "C" seja mantida e seja objeto de monitoramento.

CONCLUSÃO

As recomendações "A", "B" e "C" devem ser mantidas e serem objeto de monitoramento.