



**Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento
de Pessoal de Nível Superior
Auditoria Interna**

RELATÓRIO DE AUDITORIA

**Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições
Comunitárias de Educação Superior - Prosuc**

Relatório de Auditoria/Ano (SEI nº 1779847)

Unidade Auditada – Diretoria de Programas e Bolsas no País -
DPB/Capes
Brasília-DF

Agosto/2022

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)

Auditoria Interna (AUD)

Relatório de Auditoria

Origem: Ação AA02 do PAINT 2021 (AA02/2021)

Objeto de Auditoria: Auditoria de Avaliação do tipo conformidade do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior - Prosuc

Unidade Auditada: Diretoria de Programas e Bolsas no País (DPB/Capes)

Equipe de auditoria

Daniela Amorim Meira – Assistente em C&T (relatoria)

Brunna Hisla da Silva Senna – Analista em C&T (relatoria)

Joquebede dos Santos Antevere Silva – Auditora-Chefe (supervisão e revisão)

EM RESUMO

Por que a auditoria foi realizada?

Esta auditoria foi prevista no Plano Anual (PAINT 2021), conforme metodologia de priorização e seleção de objetos baseada em fatores de risco.

Com base nos critérios de relevância, vulnerabilidade e oportunidade, o Prosuc ficou classificado na 2^a. posição do ranking geral de objetos auditáveis da Capes.

O que foi avaliado?

Foram avaliados o planejamento e a implementação do programa, o acompanhamento e os seus resultados, e a transparência de suas informações.

Quais são as questões de auditoria e os resultados encontrados?

Q1. O Programa Prosuc foi criado e implementado de forma a garantir o alcance dos objetivos propostos?

Os objetivos estão claramente definidos, mas o alcance dos objetivos propostos não está passível de mensuração devido à ausência de acompanhamento, mensuração e avaliação dos resultados do programa; o instrumento firmado com as ICES não contempla algumas das cláusulas essenciais previstas em Lei e aplicáveis na avaliação dos resultados.

Q.2 A Capes efetua acompanhamento tempestivo das ações necessárias ao adequado funcionamento e alcance dos objetivos do programa?

A Capes não efetua acompanhamento das ações do Prosuc conforme estabelecido na legislação. Consequentemente, a avaliação das ações referentes a sua execução também não é realizada, não sendo possível, portanto, avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade do programa.

Q.3 Há transparência das informações do programa Prosuc?

Sim, há transparência de informações sobre o Prosuc. As informações, porém, necessitam de organização e atualização na página do programa no site da Capes e também quanto à instrução e gestão processual do programa.

Quais os benefícios esperados?

Fornecimento de subsídios para tomada de decisão dos gestores;

Realização de análises mais robustas sobre bases de dados;

Avaliação por meio de indicadores de desempenho;

Melhor aplicação dos recursos públicos;

Melhoria na forma de atuação frente à política pública;

Aprimoramento da transparência ativa das ações implementadas;

Melhoria nos controles internos e na organização administrativa.

Quais são as recomendações e sugestões?

Foram emitidas 07 recomendações e 05 sugestões:

Nº das recomendações	Unidade responsável
07	PR
01, 02, 03, 04, 05, 06	DPB

À Presidência da Capes, reitera-se recomendação de promover discussão interna com as diretorias para revisão e definição das regras de permissão e proibição de acúmulo de bolsas em programas da Capes e do FNDE e promover encontro dos gestores da Capes com os gestores do FNDE para elaboração de normativo conjunto que discipline as regras estabelecidas pelas duas agências, conforme recomendação nº 8 do Relatório de Auditoria nº 9/2019 (SEI nº 1060601), Processo SEI nº 23038.015091/2018-93.

À DPB, recomenda-se instituir procedimento para registrar e acompanhar informações sobre o Prosuc; inserir nos termos de cooperação técnica do Prosuc as cláusulas essenciais previstas em leis/normativos pertinentes, assim como o Plano de Trabalho como parte integrante e indissociável dos termos; reavaliar o valor do auxílio para pagamento de taxa escolar e analisar a conveniência e oportunidade de acrescentar no Regulamento, a possibilidade de as ICES renunciarem ao recebimento dos valores das taxas; instituir e implementar procedimentos para o cumprimento das atribuições legais da Capes no que tange ao monitoramento, acompanhamento, controle e fiscalização da execução das ações e dos resultados do programa.

À DPB, sugere-se revisar e atualizar as informações inseridas na página do Prosuc, no sítio da Capes; manter controle e inserir informações relevantes nos processos do Prosuc no sistema SEI.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUD	Auditoria Interna
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU	Controladoria-Geral da União
DPB	Diretoria de Programas e Bolsas no País
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação
EPO	Estudo Preliminar do Objeto
ICES	Instituições Comunitárias de Educação Superior
MEC	Ministério da Educação
PEI	Planejamento Estratégico Institucional
PF	Procuradoria Federal na Capes
PR	Presidência da Capes
Prosuc	Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SCBA	Sistema de Concessão de Bolsas e Auxílios
SCPB	Sistema de Conciliação de Pagamento de Beneficiários
SGB	Sistema de Gestão de Bolsas
SPNG	Sistema Nacional de Pós-Graduação

LISTA DE FIGURAS, TABELAS, GRÁFICOS

TABELA 1 – INDICADORES ESTRATÉGICOS	20
TABELA 2 - AMOSTRAS	24

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	8
1.1 O que é auditoria de avaliação?	8
1.2 Origem da ação de auditoria	8
1.3 Objeto, objetivo e escopo da auditoria	8
1.4 Metodologia	9
1.5 Fundamentação legal	10
1.6 Limitações	11
2. VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO - PROSUC	12
3. RESULTADO DAS ANÁLISES	14
3.1 EIXO 1 – Planejamento	14
3.1.1 Questão de auditoria 1 (Q1) – O programa Prosuc foi criado e implementado de forma a garantir o alcance dos objetivos propostos?	14
3.2 EIXO 2 – Acompanhamento / Avaliação de resultados	15
3.2.1 Questão de auditoria 2 (Q2) – A Capes efetua acompanhamento tempestivo das ações necessárias ao adequado funcionamento e alcance dos objetivos do programa?	15
3.3 EIXO 3 – Transparência	16
3.3.1 Questão de auditoria 3 (Q3) – Há transparência das informações do programa Prosuc?	16
4. RECOMENDAÇÕES	16
4.1 À Diretoria de Programas e Bolsas no País	16
4.2 À Presidência da Capes	17
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	18
APÊNDICE A.....	19
ACHADO 01 – Indicadores de desempenho imprecisos por não levarem em consideração a mensuração do impacto do Prosuc na estratégia da Capes.....	20
ACHADO 02 – Supressão de cláusulas essenciais e do plano de trabalho nos termos de cooperação técnica firmados com as ICES no âmbito do Prosuc.	22
ACHADO 03 – Falta de transparência quanto aos critérios utilizados para definição dos valores de taxa escolar do Prosuc.....	27
ACHADO 04 – Recente revisão dos normativos que definem os critérios para distribuição de bolsas e auxílios para pagamento de taxas escolares (achado positivo).	30
ACHADO 05 – Ausência de sistema de acompanhamento e avaliação do conjunto de ações executadas e dos resultados referentes ao Prosuc.....	30
ACHADO 06 - Falta de definição de regras na Capes em articulação com o FNDE para evitar o pagamento em acúmulo de bolsas.....	33

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Auditoria de Avaliação, realizada pela Unidade de Auditoria Interna da Capes (AUD), no uso das atribuições que lhe confere o art. 8º, incisos I, II, III e V do Estatuto da Capes, aprovado pelo [Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017](#), a [Portaria GAB nº 220, de 27/9/2018](#), que dispõe sobre o estatuto da Unidade de Auditoria Interna da Capes, e a Ação AA02 do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT/2021 (SEI nº 1415144), aprovado pela Presidência da Capes e pela Controladoria-Geral da União (CGU).

1.1 O que é auditoria de avaliação?

A auditoria de avaliação visa obter e analisar evidências a fim de “fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria” (MOT, IN nº 8/2017 - CGU). Não se confunde, portanto, com trabalho de consultoria ou apuração.

O tipo desenvolvido nesta auditoria correspondeu ao de conformidade, verificando as atividades operacionais em relação às condições, às regras e aos regulamentos aplicáveis ao programa Prosuc.

1.2 Origem da ação de auditoria

Esta ação de auditoria teve origem no Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT/2021. No PAINT são inseridos objetos de auditoria selecionados a partir do mapeamento do Universo de Auditoria da Capes, da Metodologia de Priorização dos objetos de auditoria com base em fatores de risco e no ranking de objetos auditáveis, este último gerado a partir dos critérios relevância, vulnerabilidade e oportunidade (documentos disponíveis na página Auditorias, no sítio da Capes na internet). O Prosuc obteve nota 2,65 ficando na 2ª posição do ranking geral de objetos auditáveis.

1.3 Objeto, objetivo e escopo da auditoria

O objeto auditado é o Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior – Prosuc.

O objetivo da auditoria é avaliar o planejamento e a implementação do programa, o acompanhamento e a avaliação dos seus resultados, e a transparência de suas informações, tendo como pano de fundo as seguintes questões de auditoria:

Q1. O programa Prosuc foi criado e implementado de forma a garantir o alcance dos objetivos propostos?

Q2. A Capes efetua acompanhamento tempestivo das ações necessárias ao adequado funcionamento e alcance dos objetivos do programa?

Q3. Há transparência das informações do programa Prosuc?

O escopo da auditoria é fundamentado em 3 eixos: planejamento, acompanhamento e avaliação de resultado e transparência das ações do programa, e tem como abrangência

todo o período de execução do programa, ou seja, de 2017 a 2021. O escopo não abrange ações realizadas pelas ICES e pelos bolsistas beneficiados.

1.4 Metodologia

A definição da metodologia se norteou no Manual de Orientações Técnicas e no Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, conforme tratado a seguir, na fundamentação legal.

A auditoria teve início em novembro de 2021 (SEI n.º 1524125). Após a apresentação da auditoria à unidade auditada – Diretoria de Programas e Bolsas no País (SEI nº 1576850), realizou-se o Estudo Preliminar do Objeto - EPO, contendo os seguintes levantamentos de informações: análise do PAINT 2021 - SEI nº 1415144, objetivos e estratégias da unidade auditada e os meios pelos quais ela monitora o desempenho do programa, indicadores de desempenho do objeto de auditoria, processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos da unidade auditada, fluxograma das atividades realizadas no programa, legislação pertinente, normas, orientações, manuais e procedimentos internos, decisões de órgãos reguladores relacionadas ao objeto de auditoria, jurisprudência de interesse, estudos sobre o objeto da auditoria, força de trabalho, sistemas informatizados utilizados, partes interessadas, materialidade dos recursos, informações extraídas da internet, incluindo a página do Prosuc no site da Capes.

Como parte integrante da etapa de planejamento, além do estudo preliminar do objeto, foi elaborada a Matriz de Planejamento desta auditoria, que contaram com subsídios fornecidos pela unidade auditada e outras áreas correlatas (SEI n.ºs 1598337, 1601147, 1606774, 1607009, 1621347, 1621497, 1630098, 1631371, 1647534, 1648768, 1648925).

Por fim, houve a apresentação do Programa de Auditoria à unidade auditada (SEI nº 1628145), contendo informações sobre o objeto, o objetivo, a equipe de auditoria e os representantes da unidade auditada, o tipo de auditoria, o escopo do trabalho, as questões e critérios, a forma de comunicação dos resultados e o cronograma previsto.

Vale destacar que não foi possível produzir a matriz de riscos e controles, pois as informações necessárias para produzi-la não foram apresentadas pela unidade auditada (SEI nº 1613669). O planejamento da auditoria, portanto, não foi baseado em riscos. A matriz de planejamento foi produzida conforme modelo anterior de trabalho, ou seja, com base no estudo preliminar realizado, nas manifestações apresentadas pela unidade auditada e na seleção empírica das atividades relevantes, realizada pela equipe de auditoria. Posto isso, também, o objetivo geral da auditoria foi parcialmente alterado em relação ao previsto no Plano Anual de Auditoria (SEI n.º 1415144).

A execução do trabalho de auditoria abrangeu 14 procedimentos, divididos em: solicitações de auditoria (SAs) (SEI n.ºs 1593341, 1596866, 1610485, 1634741, 1635321), análises documentais, inspeções (testes), procedimentos analíticos, conformidade com legislações e *check-list*. As análises documentais consideraram legislações, estudos, documentos e textos diversos relacionados ao objeto auditado.

Os testes corresponderam à análise de amostras de processos de ICES participantes do Prosuc e levantamento da situação dos bolsistas no Sistema de Concessão de Bolsas e Auxílios - SCBA. Esses procedimentos foram compostos pelas seguintes etapas:

- Solicitação de auditoria com o número dos processos SEI das ICES participantes do programa;
- Extração de relatórios dos bolsistas no Sistema SCBA;
- Seleção dos processos SEI das ICES por materialidade¹ e escolha aleatória para avaliar os procedimentos administrativos atuais da concessão;
- Análise das informações.

Todos os procedimentos realizados foram documentados num Histórico de Procedimentos e, a partir dos materiais e análises realizados na fase de execução, foi elaborada a Matriz de Achados, contendo as questões de auditoria, os achados, os resumos das situações encontradas, as causas, os efeitos, as propostas de recomendações e os benefícios esperados.

Os documentos citados e grifados acima são papéis de trabalho da equipe de auditoria e constam registrados no processo SEI nº 23038.007169/2022-82. No entanto, por se tratar de documentos internos de controle, não são públicos.

Por fim, foi realizada a escrita do **Relatório Preliminar (SEI nº 1730885)** e deste **Relatório de Auditoria**, que fazem parte da comunicação dos resultados. No último foram consideradas as manifestações proferidas pelas unidades auditadas.

1.5 Fundamentação legal

Foram fontes de consulta e critérios utilizados como parâmetros para os trabalhos de auditoria os seguintes normativos:

- [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#) – Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;
- [Portaria Conjunta nº 1, de 15 de julho de 2010](#) – Bolsistas da Capes e CNPq matriculados em programa de pós-graduação no país poderão receber complementação financeira;
- [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#) – Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal;
- [Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012](#) – Regulamenta a Lei nº 12.527/2011;
- [Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013](#) – Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativa e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências;
- [Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014](#) – Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil;
- [Decreto nº. 8.726, de 27 de abril de 2016](#) – Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das

parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil;

- [Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016](#) – Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.
- [Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017](#) – Aprova o Estatuto da Capes e dá outras providências;
- [Portaria nº 149, de 1 de agosto de 2017](#) – Aprova o regulamento do Prosuc;
- [Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Ante Ipea 2018](#);
- [Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Post Ipea 2018](#);
- [Portaria nº 55, de 29 de abril de 2020](#) – Dispõe sobre a prorrogação excepcional dos prazos de vigência de bolsas de mestrado e doutorado no país da Capes;
- [Portaria nº 40, de 24 de fevereiro de 2022](#) – Dispõe sobre os critérios para distribuição de bolsas no âmbito do programa de Demanda Social (DS) e de bolsas e/ou auxílios para pagamento de taxas escolares no âmbito do programa de Excelência Acadêmica (PROEX), do programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP) e do programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior (PROSUC), referente ao período de março de 2022 a fevereiro de 2023, e dá outras providências.

1.6 Limitações

A principal limitação enfrentada pela AUD durante os trabalhos foi em relação à completude e tempestividade das informações fornecidas pela unidade auditada. As informações foram, em alguns casos, apresentadas incompletas, ou não fornecidas diretamente, ou não fornecidas. Além dos pedidos de prorrogação de prazos, foi necessária a elaboração de solicitações de auditoria adicionais para solicitar novamente as informações que não foram prestadas em respostas anteriores.

Essas limitações geraram impacto no planejamento da auditoria, que, conforme já apontado na metodologia, não pôde ser feito com base em riscos e ocasionou delonga nas fases de planejamento e execução. Houve impacto nas análises, visto que a equipe de auditoria não dispunha de todas as informações necessárias (de posse apenas da unidade auditada) para proceder com algumas das análises previstas.

Quando da finalização do Relatório preliminar, a AUD o encaminhou em 10/06/2022 à unidade auditada para tomar conhecimento dos achados e propostas de recomendações e para se preparem para a reunião de busca conjunta de soluções (SEI nº 1730890). A reunião de busca conjunta de soluções ocorreu no dia 28/06/2022, por vídeo conferência, porém não houve discussão sobre as soluções propostas pela AUD pois a equipe da unidade auditada não leu o relatório preliminar. A unidade auditada se comprometeu, então, a analisar o relatório preliminar e enviar as manifestações por escrito à AUD, conforme registro de reunião (SEI nº 1742033).

A AUD não recebeu manifestação da DPB a respeito de nenhuma proposta de recomendação do Relatório preliminar até a emissão deste Relatório.

Ressalta-se que a DPB encaminhou consulta à Procuradoria Federal junto à Capes (PF/Capes), solicitando revisão do Parecer nº 00195/2017/CMF/PFCAPES/PGF/AGU (SEI nº 0482118), especificamente referente às recomendações 02, 03 (achado 02) e recomendações 04 e 05 (achado 03) - SEI nº 1741452. Sobre esta consulta, a PF/Capes se manifestou em 17/08/2022 (Parecer SEI nº 1778011).

Dessa forma, o posicionamento da unidade auditada sobre os achados apresentados não pôde ser considerado quando da elaboração deste relatório final. As eventuais manifestações da DPB serão tratadas, portanto, na fase de monitoramento das recomendações.

Por fim, registra-se que também não foi possível relatar algumas iniciativas e boas práticas já adotadas pela gestão da unidade auditada, nem agregar maior efetividade aos trabalhos em andamento, visto que a DPB optou por não compartilhar tais informações. Alguns dos achados e recomendações deste relatório podem já estar sendo tratados pela unidade auditada sem que a AUD o tenha conhecido, pelo que se espera acompanhar seu desenvolvimento na fase de monitoramento das recomendações.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO - PROSUC

O Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior – Prosuc é regulamentado pela [Portaria Capes nº 149, de 1 de agosto de 2017](#). É um dos Programas Institucionais de Fomento à Pós-Graduação que tem por finalidade contribuir para o desenvolvimento e a manutenção de padrões de excelência e eficiência na formação de recursos humanos de alto nível, com o objetivo de apoiar discentes de programas de pós-graduação stricto sensu oferecidos por Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, por meio da concessão de bolsas de estudo e taxas escolares, nos níveis de mestrado e doutorado.

Em 2017 o programa teve um aporte de R\$ 49.147.00,00, em 2018 de R\$ 147.528.400,00, em 2019 de R\$ 147.101.000,00 e em 2020 de 144.026.700,00, conforme dados apresentados pela unidade auditada (SEI nº 1601147).

O Prosuc não possui um instrumento para chamamento público (edital). Poderão participar do programa as Instituições Comunitárias de Educação Superior que solicitarem apoio e mantiverem programas de pós-graduação stricto sensu aprovados pela Capes com nota igual ou superior a 3 (três). Assim, as ICES que tenham interesse em ingressar no Prosuc entram em contato com a Capes pelo endereço eletrônico prosuc@capes.gov.br.

De acordo com a [Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), as instituições de ensino dos diferentes níveis escolares são classificadas nas categorias administrativas públicas, privadas e comunitárias. As instituições abrangidas pelo Prosuc estão classificadas na categoria comunitárias, não recebendo diretamente apoio financeiro da Capes, mas indiretamente, por meio de bolsas de estudos e auxílio para pagamento de taxas, ambos pagos aos alunos. Os valores referentes ao auxílio para pagamento de taxas são integralmente repassados pelos alunos às ICES, já os valores referentes a bolsas são exclusivamente para a manutenção dos alunos.

O marco legal das Instituições Comunitárias de Educação Superior foi estabelecido pela [Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013](#), a qual dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das ICES e disciplina o Termo de Parceria, assim como dá outras providências. Essa lei dispõe que as ICES são organizações da sociedade civil brasileira constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público, que ofertam serviços gratuitos à população, proporcionais aos recursos obtidos do poder público e conforme previsto no instrumento de parceria.

Os registros referentes à instituição do programa encontram-se no Processo SEI nº 23038.012462/2017-02, o qual consta o “Termo de Fundamentação Prosuc”, documento esse apresentado pelo Grupo de Trabalho da Portaria nº 22, de 30 de janeiro de 2017, que informa ser premente a implementação de um novo modelo de fomento para as ICES, visando o equilíbrio financeiro das partes, e ainda, segundo o documento, permitindo que as ICES continuem proporcionando aos estudantes dos PPGs oportunidade de formação acadêmico-científica qualificada. O referido documento introduz a proposta do Prosuc pautada em dois pilares principais: 1) [Lei 12.881, de 12 de novembro de 2013](#), legislação específica para as ICES, que as reconhece como entidades com características distintas das privadas; 2) Perfil de qualidade das ICES, muito semelhante aos segmentos das IES públicas, especialmente das federais, mesmo com uma pós-graduação mais recente, o que denota investimento e estratégia direcionada para a excelência.

No processo consta ainda a Nota Técnica DPB SEI nº 0462432, de 07/07/2017, que apresenta as propostas de novo regulamento (SEI nº 0462838), Termo de Cooperação Técnica (SEI nº 0462841) e Termo de Compromisso de Beneficiário (SEI nº 0462856) que tem como referência o “Termo de Fundamentação” e as discussões apresentadas pelas ICES. A principal mudança apresentada pela proposta corresponde à criação de duas modalidades de apoio (mensalidade de bolsa de pós-graduação e mensalidade de auxílio para custeio de taxas escolares). Outra mudança significativa, segundo a Nota, trata da diferenciação de valores das taxas entre os níveis de mestrado e doutorado.

No Relatório apresentado pelas ICES, em documento datado no SEI de 07/07/2017 (SEI nº 0465207), constam os seguintes apontamentos:

- “Aumento do valor das taxas (sugere-se um valor entre R\$ 1.100 ,00 e R\$ 1.600,00). Em 2015, havia 2.808 alunos recebendo taxas PROSUP/CAPES (sem PROEX) nas ICES de todo o Brasil;
- Acréscimo das taxas aos valores das bolsas (havia 1.640 bolsistas PROSUP nas ICES em 2015 no sistema CAPES);
- Alteração para 1:1 a relação de taxas e bolsas (manter 2 taxas para 1 bolsa a depender da disponibilidade orçamentária);
- Adição de um percentual de bolsas e taxas (de 30 a 50% do total) para ser utilizado flexivelmente pela PRPPG, de acordo com o plano estratégico e vocação de cada ICES, inclusive podendo contemplar ações afirmativas;
- Adição de uma taxa de custeio proporcional ao número de bolsas e taxas (de acordo com os critérios do PROAP, conforme estabelecido pelo GT dos critérios para a distribuição de bolsas + DPB);

- Manutenção dos critérios meritocráticos (nível de mestrado/doutorado, conceitos CAPES e áreas prioritárias G1 e G2 do MEC/CAPES). → Aumento do número de bolsas e taxas (a depender do teto orçamentário).
- Doutorado integral.”

No processo consta ainda o Relatório do Grupo de Trabalho da Portaria nº 188, de 31 de outubro de 2016 que encaminha, em 31/10/2016, proposta de criação do Prosuc para apreciação. Assim, o andamento da ação dá-se com a instituição da Portaria nº 149, de 1 de agosto de 2017 (SEI nº 0482757), a qual aprova o regulamento do programa.

Os sistemas informatizados utilizados na gestão do Prosuc, conforme a unidade auditada, são:

- a. Sistema de Controle de Bolsas e Auxílios (SCBA), por meio do qual são realizadas todas as operações necessárias ao gerenciamento das bolsas e auxílios para pagamento de taxas escolares, tais como "adicionar beneficiários", "finalizar processos", "cadastrar licenças", "prorrogar vigência", "alterar concessões", "gerar folha de pagamento", dentre outros;
- b. Sistema Eletrônico de Informações (SEI), por meio do qual é realizada a gestão de documentos referentes ao Prosuc".

3. RESULTADO DAS ANÁLISES

Foram registrados, 06 (seis) achados de auditoria, que culminaram em 07 (sete) propostas de recomendação e 05 (cinco) sugestões. A seguir, apresenta-se um resumo das conclusões da auditoria em relação a cada questão levantada. O detalhamento dos achados e as respectivas recomendações e sugestões encontram-se no Apêndice A – Achados de Auditoria, os quais deram suporte às conclusões constantes deste relatório.

3.1 EIXO 1 – Planejamento

3.1.1 Questão de auditoria 1 (Q1) – O programa Prosuc foi criado e implementado de forma a garantir o alcance dos objetivos propostos?

Q1. Subquestão 1. Os objetivos do programa foram estabelecidos de forma que possam ser avaliados o alcance dos resultados?

Q1. Subquestão 2. O instrumento firmado entre a Capes e as ICES está conforme as legislações aplicadas às parcerias entre o setor público e o setor privado no que se refere ao tema?

Q1. Subquestão 3. A concessão de taxa escolar tem regulamento e estudo para definição dos valores a serem concedidos?

Os objetivos do programa estão estabelecidos e podem ser avaliados. No entanto, a forma como foram definidos os indicadores e a falta de acompanhamento e mensuração dos resultados, torna o alcance dos objetivos não passível de mensuração. Devido à ausência de acompanhamento da execução e dos resultados das parcerias firmadas, não é possível afirmar

a efetividade da ação, ou seja, não é possível analisar o impacto e se os resultados pretendidos estão sendo atingidos. Conforme respondido pela DPB, os impactos e resultados do Prosuc estão incorporados nos indicadores do PEI 2020-2023 e na avaliação de permanência dos programas de pós-graduação no SNPG. Porém, se não há mensuração dos resultados do Prosuc, não há possibilidade de seus resultados estarem incorporados aos indicadores estratégicos (achado 01).

O instrumento firmado com as ICES não contempla algumas das cláusulas essenciais previstas em Lei e aplicáveis na avaliação dos resultados (achado 02). Há ausência de plano de trabalho como parte do instrumento firmado entre as partes e falta de transparência quanto aos critérios utilizados para definição dos valores de taxa escolar. A concessão da taxa escolar é regulamentada pela Portaria do Programa – nº 49/2017, contudo, o estudo para sua definição se apresentou defasado, não formalizado e não transparente (achado 3).

3.2 EIXO 2 – Acompanhamento / Avaliação de resultados

3.2.1 Questão de auditoria 2 (Q2) – A Capes efetua acompanhamento tempestivo das ações necessárias ao adequado funcionamento e alcance dos objetivos do programa?

Q2. Subquestão 1. A Capes cumpre suas atribuições estabelecidas em regulamento e no instrumento de parceria - Termo de Cooperação (SEI 1444391)?

Q2. Subquestão 2. Os controles implementados identificam e tratam os casos de acúmulo de bolsas e são suficientes para garantir a restituição tempestiva dos valores recebidos indevidamente?

Q2. Subquestão 3. Como são realizados o acompanhamento e a avaliação dos resultados?

Q2. Subquestão 4. A Capes já realizou avaliação/estudo de impacto dos resultados do programa?

As atribuições da Capes estabelecidas em regulamento não são cumpridas na sua integralidade, pois não foram constatados processos de avaliação dos resultados do Prosuc (achado 05).

Os casos de acúmulo de bolsas, apesar de não haver controles próprios da DPB, são, em geral, suficientemente evitados pelos controles gerais implementados pela Capes. Porém ainda há registros de casos de acúmulos de bolsas com o FNDE, por falta de definição de regras em articulação com aquela autarquia, a exemplo do que já foi feito com o CNPq. Não havendo regras, também não há controle para restituição dos valores que são sempre repassados em duplicidade a posteriori pelo FNDE. Essa questão já vem sendo tratada em auditorias anteriores e foi reiterada neste relatório (achado 06).

Conclui-se que a Capes não efetua acompanhamento das ações do Prosuc. Apesar da recente revisão dos normativos que definem os critérios para distribuição de bolsas e auxílios para pagamento de taxas escolares, ponto de extrema relevância na maior efetividade dos programas (achado 4 - positivo), no que tange ao Prosuc há ausência de sistema de acompanhamento e avaliação do conjunto de ações referentes a sua execução. Ademais, não

há avaliação/estudo de impacto dos resultados do Prosuc (efetividade), indispensável para análise dos gestores quanto a continuidade do programa e eventual necessidade de mudanças.

3.3 EIXO 3 – Transparência

3.3.1 Questão de auditoria 3 (Q3) – Há transparência das informações do programa Prosuc?

Q3. Subquestão 1. As informações sobre o programa no site da Capes são atualizadas, completas, fidedignas e transparentes?

Q3. Subquestão 2. A instrução e a gestão processual do programa são realizadas de forma a possibilitar a maior transparência dos atos?

Há transparência de informações sobre o Prosuc, pelo que não foram registrados achados de auditoria. Porém, foram apresentadas sugestões pois as informações na página do programa estão desatualizadas, com informações incompletas e esparsas, necessitando de organização e atualização (sugestões 01 a 03); além disso, falta organização na instrução e gestão processual (sugestões 04 e 05).

4. RECOMENDAÇÕES

As respectivas recomendações e prazos para atendimento encontram-se detalhadas no **Apêndice A – Achados de Auditoria**. As sugestões não compõem o monitoramento desta auditoria, ficando seu respectivo cumprimento a critério da unidade auditada.

4.1 À Diretoria de Programas e Bolsas no País

Recomendação 01. Instituir procedimento para registrar e acompanhar informações sobre o Prosuc, de forma a permitir a avaliação de desempenho do programa e sua contribuição para o atingimento das metas estabelecidas nos indicadores estratégicos e operacionais.

Benefícios esperados: fornecimento de subsídios para tomada de decisão dos gestores, realização de análises mais robustas sobre bases de dados, otimização das metas a serem alcançadas, avaliação por meio de indicadores de desempenho, melhor aplicação dos recursos públicos, adequado acompanhamento dos projetos e atingimento das metas propostas.

Referência: achado 01

Recomendação 02. Inserir, nos termos de cooperação técnica do Prosuc, todas as cláusulas essenciais aplicáveis ao instrumento, previstas nas Leis nº 12.881/2013 e 13.019/2014 ou outras que porventura venham a substituí-las.

Recomendação 03. Inserir o Plano de Trabalho como parte (anexo) integrante e indissociável dos Termos de Cooperação Técnica do Prosuc, em conformidade com os artigos 22, 35, 42 e 57 da Lei nº 13.019/2014 e art. 25 do Decreto 8.726/2016.

Benefícios esperados: melhoria na forma de atuação, responsabilidades bem definidas, instituição de parâmetros de eficácia, aprimoramento do planejamento e do gerenciamento das atividades do programa, aumento da efetividade dos procedimentos, melhor compreensão das regras do programa, observância da legislação.

Referência: achado 02

Recomendação 04. Reavaliar o valor do auxílio para pagamento de taxa escolar do Prosuc, e, se for o caso, de todos os programas que repassam essa modalidade de recurso, registrando os critérios utilizados para sua definição e a memória de cálculo. Sugere-se, se tal reavaliação for feita por grupo de trabalho, que este seja composto, ao menos, por representantes das instituições privadas de ensino e representantes da Capes.

Recomendação 05. Analisar a conveniência e oportunidade de acrescentar, no Regulamento ou nos termos de cooperação técnica do Prosuc, a possibilidade de as ICES renunciarem ao recebimento dos valores das taxas, caso assim desejarem.

Benefícios esperados: incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas, fornecimento de subsídios para tomada de decisões, melhor aplicação dos recursos públicos, aprimoramento da transparência ativa das ações implementadas no programa.

Referência: achado 03

Recomendação 06. Instituir e implementar procedimentos para o cumprimento das atribuições da Capes, previstas no Regulamento do Prosuc e nos Termos de Cooperação Técnica firmados com as ICES, referentes ao monitoramento, acompanhamento, controle e fiscalização da execução das ações e dos resultados do programa.

Benefícios esperados: viabilização da avaliação de resultados do Prosuc, melhoria nos controles internos, melhoria na forma de atuação e na comunicação com o parceiro, responsabilidades bem definidas, aprimoramento do planejamento e do gerenciamento das atividades do programa.

Referência: achado 05

4.2 À Presidência da Capes

Recomendação 07. Reitera a recomendação nº 8 do Relatório de Auditoria nº 9/2019 (SEI nº 1060601), Processo SEI nº 23038.015091/2018-93: “Promover discussão interna com as diretorias para revisão e definição das regras de permissão e proibição de acúmulo de bolsas em programas da Capes e do FNDE e promover encontro dos gestores da Capes com os gestores do FNDE para elaboração de normativo conjunto que discipline as regras estabelecidas pelas duas agências.”

Benefícios esperados: melhoria nos controles internos, comunicação com órgãos parceiros, responsabilidades bem definidas da unidade gestora, da unidade de TI e das unidades parceiras, previsão de pagamentos indevidos, evitação de judicializações.

Referência: achado 06

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das análises efetuadas e dos resultados constatados, as medidas propostas nas recomendações exaradas neste relatório têm o intuito de contribuir para a melhoria da gestão pública do programa Prosuc.

Cumpre observar que o objetivo do presente relatório é assessorar os gestores para melhor segurança processual e alcance de objetivos estratégicos e operacionais, auxiliando, orientando e avaliando a administração no desenvolvimento de suas atribuições. Conforme preceitua o *The Institute of Internal Auditors* (IIA):

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.

Assim, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submete-se o presente relatório de auditoria à unidade auditada para atendimento às recomendações exaradas, bem como à Presidência da Capes, para conhecimento.

É o relatório.

(Assinado eletronicamente)

Daniela Amorim Meira

Assistente em Ciência e Tecnologia (relatoria)

Brunna Hisla da Silva Sena

Analista em Ciência e Tecnologia (relatoria)

Joquebede dos Santos Antevere Silva

Auditora-Chefe (supervisão e revisão)

APÊNDICE A

Achados de Auditoria

EIXO 1 – Planejamento

CRITÉRIOS

Princípios da Administração Pública aplicáveis na institucionalização de políticas públicas. Guia Prático de Análise - IPEA	Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise IPEA ex ante e ex post: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688 ; https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34504 .
Lei 12.881/2013	Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12881.htm
Lei 13.019/2014	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e n.º 9.790, de 23 de março de 1999 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm
Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023 (PEI)	https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/planejamento-estrategico
Princípio da motivação/fundamentação e do devido processo legal	-

QUESTÃO DE AUDITORIA 1

Questão de auditoria	Subquestões
Q1. O programa Prosuc foi criado e implementado de forma a garantir o alcance dos objetivos propostos?	Q1.SQ1. Os objetivos do programa foram estabelecidos de forma que possam ser avaliados o alcance dos resultados? Q1.SQ2. O instrumento firmado entre a Capes e as ICES está conforme as legislações aplicadas às parcerias entre o setor público e o setor privado no que se refere ao tema? Q1.SQ3. A concessão de taxa escolar tem regulamento e estudo para definição dos valores a serem concedidos?

ACHADO 01 – Indicadores de desempenho imprecisos por não levarem em consideração a mensuração do impacto do Prosuc na estratégia da Capes.

Situação encontrada: Os objetivos do programa estão estabelecidos e claros, todavia, conforme resposta da DPB, os impactos e resultados estão incorporados nos objetivos e indicadores do Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023 e na avaliação de permanência dos programas de pós-graduação no SNPG (Nota técnica 29 SEI nº 1606774). Assim sendo, os indicadores de desempenho utilizados estariam relacionados aos resultados da política pública como um todo, não especificamente aos resultados do Prosuc.

Ainda conforme informado pela DPB, “O PROSUC está inserido nos seguintes objetivos estratégicos e nas respectivas metas: OE01_IND05, OE01_IND06, OE01_IND07, OE01_IND08 e OE01_IND09”.

Tabela 1 – Indicadores Estratégicos

NÚMERO INDICADOR	INDICADORES	FÓRMULA DE CÁLCULO	INDICADORES ESTRATÉGICOS - PEI 2020 - 2023				METAS			
			2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
OE01_IND01	Quantitativo de doutores titulados no país	Somatório de doutores titulados no período, no país	22.056	23.476	24.432	25.277	26.541	27.868	29.261	
OE01_IND02	Quantitativo de mestres titulados no país	Somatório de mestres titulados no período, no país	63.254	66.993	70.071	71.875	75.469	79.242	83.205	
OE01_IND03	Quantitativo de mestres titulados no exterior	Somatório de mestres brasileiros titulados no exterior com auxílio da CAPES	4	0	1	2	4	2	2	
OE01_IND04	Quantitativo de doutores titulados no exterior	Somatório de doutores brasileiros titulados no exterior com auxílio da CAPES	900	959	352	40	177	94	99	
OE01_IND05	Quantitativo de bolsas para discentes, docentes e pesquisadores, no país	Somatório de bolsas de estudo de mestrado, doutorado e pós-doutorado no país concedidas pela Diretoria de Programas e Bolsas no País no período	99.029	99.111	93.802	96.730	96.730	96.730	96.730	
OE01_IND06	Taxa de efetividade da bolsa de mestrado	Bolsistas titulados/(bolsistas titulados + bolsistas que abandonaram + bolsistas desligados)	94%	95%	95%	95%	95%	95%	95%	
OE01_IND07	Taxa de efetividade da bolsa de doutorado	Bolsistas titulados/(bolsistas titulados + bolsistas que abandonaram + bolsistas desligados)	92%	93%	93%	93%	93%	93%	93%	
OE01_IND08	Taxa de titulação de bolsistas de mestrado	(Média de bolsistas de mestrado titulados em programas de pós-graduação stricto sensu/Média de bolsistas matriculados em programas de mestrado de pós-graduação stricto sensu)X100	39%	40%	41%	40%	40%	40%	40%	
OE01_IND09	Taxa de titulação de bolsistas de doutorado	(Média de bolsistas de doutorado titulados em programas de pós-graduação stricto sensu/Média de bolsistas matriculados em programas de doutorados de pós-graduação stricto sensu)X100	12%	13%	14%	13%	13%	13%	13%	

Fonte: Plano Estratégico 2020-2023

Ao ser questionada de que forma os resultados do Prosuc podem ser avaliados por meio do acompanhamento dos indicadores no Planejamento Estratégico Institucional – PEI 2020-2023, a DPB respondeu que:

“A Portaria nº 149, de 2017, determina que o objetivo do PROSUC é contribuir “para a formação” e “para a manutenção de padrões de excelência e eficiência na formação de recursos humanos de alto nível. Objetivo esse que está alinhado com a finalidade da Capes de “subsidiar” o Ministério da Educação no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério, mediante “estímulo”, na forma de bolsas e auxílios, conforme a [Lei nº 8.405, de 1992](#) (art. 2º, caput e inciso III). Esse fato também está alinhado com o teor do art. 11 do regulamento do PROSUC, uma vez que a titulação não consta do rol de obrigações pactuadas com o bolsista. Assim, infere-se que o resultado do PROSUC seria obtido se (1) as metas dos objetivos estratégicos elencados na resposta à alínea “a” do subitem 1.1 deste Despacho fossem atingidas e (2) o padrão de qualidade do PPG apoiado for mantido dentro da faixa de qualidade legalmente admitida para participação no Programa após cada período avaliativo coordenado pela Diretoria de Avaliação (DAV) da Capes”.

Pode-se observar, na tabela acima, que os indicadores 06 a 09 possuem em sua fórmula de cálculo o número de bolsistas titulados, além de número de bolsistas que abandonaram e bolsistas desligados. Não ficou claro, na resposta da DPB, se há acompanhamento e contabilização desses números e de que forma isso seria feito para possibilitar a avaliação dos indicadores conforme fórmula de cálculo estabelecida.

Em outro momento, quando a AUD questionou sobre o acompanhamento dos beneficiários que não titularam, a DPB respondeu o seguinte:

"Não há diligências realizadas pela Capes nesse sentido, uma vez que a finalidade do PROSUC e da própria Capes não é a formação, mas contribuir para tal mediante concessão de estímulos (bolsas e auxílios), em conformidade com os fundamentos colocados na resposta à alínea "c" do subitem 1.1 deste Despacho.

Ainda, se os orçamentos anuais forem mantidos e as metas fixadas no PEI para os indicadores OE01_IND06, OE01_IND07, OE01_IND08 e OE01_IND09 forem atingidas, o OE01 também será atingido no âmbito do PROSUC, razão pela qual a punição pela não titulação também não possui fundamento fático.

Nesse sentido, a CGSI iniciou tratativas com a PF/Capes para tornar sem efeito dispositivos do regulamento do PROSUC, inclusive aquele referente à eventual responsabilização de bolsistas que não titularam. Tais tratativas decorrem de iniciativa da PF/Capes, em reunião ocorrida no dia 16/02 para tratar do processo [23038.011299/2021-39](#), referenciado ao presente processo e também tramitado à AUD. Uma das consequências propostas seria a anistia de todos os bolsistas em situação eventualmente irregular."

Há, portanto, uma antítese de informações no que se refere à necessidade de titulação dos bolsistas. Se o alcance das metas depende do número de titulações, conforme fórmula de cálculo dos indicadores, como alcançá-las sem que a titulação seja uma obrigação pactuada com os bolsistas? Além disso, se não há acompanhamento por parte da DPB quanto aos números mencionados, não há como avaliar o alcance dos resultados do Prosuc, e os resultados do programa também não são computados nos indicadores estratégicos mencionados.

Faz-se necessário salientar que o que está sendo questionado não é se a DPB deve ou não manter obrigatoriedade a titulação dos beneficiários e ou proceder eventual responsabilização no caso de não titulação. O que se observa são ações aparentemente destoantes, visto que a DPB se mobiliza para rever a questão da obrigatoriedade de titulação no regulamento, mas insere na fórmula de cálculo de seus indicadores o número de titulados.

Apesar dos indicadores serem agregados e independentemente da fórmula de cálculo adotada, a avaliação dos resultados de uma ação em específico é necessária para certificação de que a ação é relevante na estratégia da Capes e para que, caso não seja, não haja desperdício de recurso público. Assim, não havendo dados específicos do Prosuc que demonstrem sua contribuição à estratégia, não se pode inferir que os resultados do programa estejam sendo atingidos apenas pelo fato de as metas e objetivos estratégicos elencados estarem sendo avaliados como satisfatórios, pois esses já podem estar sendo atingidos por outras ações, que não as realizadas no Prosuc.

Essa ausência de mensuração do impacto do Prosuc na estratégia dá abertura a questionamentos tais como: qual é a relevância do programa para a estratégia da Capes? Deve

ser continuado? Precisa de alterações estruturantes? Deveria existir ou seus recursos poderiam ser alocados em outra área mais prioritária?

Causas:

- Entendimento equivocado de que o objetivo do programa será atingido se o objetivo estratégico relacionado estiver dentro da faixa de qualidade legalmente admitida;
- Ausência de indicadores do programa;
- Falta de estudo avaliativo da ação, falha no acompanhamento e avaliação da política e da estratégia.

Efeitos:

- Desperdício de recursos públicos em ações sem comprovação de efetividade;
- Falta de informações para mensurar a relevância ou a necessidade de reavaliação do programa.

Manifestação da unidade auditada e entendimento da AUD após Relatório preliminar

Não houve manifestação da unidade auditada referente ao achado 01 e suas recomendações. Portanto, o entendimento da AUD permanece o mesmo já posto no Relatório Preliminar e aqui replicado.

Recomendação

À DPB

Recomendação 01: Instituir procedimento para registrar e acompanhar informações sobre o Prosuc, de forma a permitir a avaliação de desempenho do programa e sua contribuição para o atingimento das metas estabelecidas nos indicadores estratégicos e operacionais.

Prazo para atendimento: 18/11/2022

Benefícios esperados:

- Fornecimento de subsídios para tomada de decisão dos gestores;
- Realização de análises mais robustas sobre bases de dados;
- Otimização das metas a serem alcançadas;
- Avaliação por meio de indicadores de desempenho;
- Melhor aplicação dos recursos públicos;
- Adequado acompanhamento dos projetos e atingimento das metas propostas.

ACHADO 02 – Supressão de cláusulas essenciais e do plano de trabalho nos termos de cooperação técnica firmados com as ICES no âmbito do Prosuc.

Situação encontrada: Primeiramente foi estudado o conteúdo da Lei nº. 12.881, de 12 de novembro de 2013, que dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Essa Lei foi utilizada como base para a instituição do Prosuc, conforme informações constantes no processo SEI nº 23038.012462/2017-02.

Também foi estudado o conteúdo da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a qual estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. A seção V do Capítulo II da referida Lei trata sobre o Acordo de Cooperação, que é o instrumento de nome análogo ao utilizado pela DPB (Termo de Cooperação Técnica) e ao disciplinado na Lei 12.881/2013 (Termo de Parceria).

O art. 7º da Lei nº. 12.881, de 2013 e o art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014 estabelecem as cláusulas essenciais que devem constar nos instrumentos de parceria, as quais destacam-se abaixo as que se aplicam às parcerias com as ICES.

Lei nº. 12.881/2013

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Instituição Comunitária de Educação Superior;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

(...)

V - a que estabelece as obrigações da Instituição Comunitária de Educação Superior, entre as quais a de apresentar ao poder público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados(...);

(...) (grifo nosso)

Lei nº 13.019/2014

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

(...)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

(...)

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública;

(...)

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (grifo nosso)

Decreto 8.726/2016

Seção II

Da celebração

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, apresentar o seu plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - a descrição da realidade objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo com a atividade ou o projeto e com as metas a serem atingidas;
- II - a forma de execução das ações, indicando, quando cabível, as que demandarão atuação em rede;
- III - a descrição de metas quantitativas e mensuráveis a serem atingidas;
- IV - a definição dos indicadores, documentos e outros meios a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

A DPB apresentou o Termo de Cooperação Técnica SEI nº 1444391 como exemplo do instrumento firmado preenchido pelas ICES para solicitação do apoio. No documento exemplo, observou-se que esse não contempla todas as cláusulas essenciais previstas no art. 7º da Lei nº 12.881, de 2013, e no art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014.

Adicionalmente, para fins de comparação, foi solicitado à DPB uma listagem dos processos SEI que contivessem a publicação no D.O.U dos Termos de Cooperação Técnica firmados em 2017/2018, pelo que a DPB informou não dispor dessa relação e não a elaborou para os fins da auditoria.

Posteriormente foram selecionadas as seguintes amostras dos Termos de Cooperação Técnica, por critério de materialidade e de escolha aleatória, localizadas pela AUD nos processos SEI:

Tabela 2 - Amostras

SIGLA ICES	NOME ICES PARTICIPANTE	Nº SEI (processo agregador)	Nº SEI (processo Termo de Cooperação Técnica)
PUC-RIO	PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO	23038.000058/2016-05	23038.015210/2020-22
PUC/SP	PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO	23038.005129/2018-10	23038.006845/2018-14/23038.015553/2020-97
UNICAP	UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO	23038.000019/2016-08	23038.015563/2020-22/23038.004112/2021-41

Fonte: AUD

Nas análises realizadas nas amostras, verificou-se que os acordos firmados com as ICES PUC/RIO e com a ICES UNICAP não contêm plano de trabalho, também não há estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos, assim como previsão dos critérios de avaliação de desempenho e a forma de monitoramento.

No processo da ICES PUC/SP foi identificado o programa de trabalho com a especificação da meta indicando um anexo “relação de cursos apoiados”. No entanto, o documento apresentado no processo não contém o anexo citado. Não foram localizados os termos de avaliação de desempenho e indicadores de resultados. O termo de cooperação contém obrigações das partes, contudo, diz que a ICES deve apresentar quaisquer relatórios solicitados pela Capes, não especificando a obrigatoriedade de apresentar relatório sobre a execução do objeto ao término de cada exercício, como previsto na Lei.

Em uma análise geral, verificou-se, também, a ausência dos planos de trabalho em anexo aos termos de cooperação firmados em 2020 e 2021. Foi observado, ainda, que os termos de cooperação assinados em 2017 e 2018 atendiam a mais itens das cláusulas essenciais do que os termos mais recentes. Assim, foi solicitado à DPB que esclarecesse o motivo da retirada de alguns itens dos termos de cooperação, em especial a retirada do plano de trabalho.

A DPB informou que os Termos de Cooperação Técnica firmados em 2020 e 2021 são distintos daqueles firmados anteriormente pelo motivo de que, a partir de 2020, a distribuição de recursos às ICES passou a ser regido por um modelo anual, conforme a [Portaria nº 18, de 2020](#), e a [Portaria nº 28, de 2021](#). No entendimento da AUD, a resposta dada pela unidade não esclareceu o que foi solicitado, visto que não ficou claro qual seria a relação entre o modelo anual de distribuição de recursos com a retirada das cláusulas essenciais citadas acima e, principalmente, a retirada do plano de trabalho.

O art. 35 da lei 13.019/2014 ratifica a obrigatoriedade de que o plano de trabalho conste como parte do instrumento de parceria:

“Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

IV - aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta Lei;

Parágrafo único. **Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)” (grifo nosso)

Vale mencionar ainda o Parecer nº 00195/2017/CMF/PFCAPES/PGF/AGU (SEI nº [0482118](#)), que aborda sobre as legislações aplicáveis e sua observância no momento de formalizar a parceria pretendida.

“2.5 DA MINUTA PADRÃO DE ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

30. Além das minutas comentadas nos parágrafos anteriores, consta dos autos uma minuta de acordo de cooperação técnica que supõe-se seja uma minuta padrão a ser utilizada para o estabelecimento das parcerias a que se refere o inciso VI do art. 2º do regulamento.

35. Assim sendo, sempre que a CAPES pretenda formalizar uma parceria no âmbito do Prosuc, por meio da assinatura de um acordo de cooperação técnica, deve ser autuado um processo administrativo com vistas ao atendimento das disposições da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto nº 8.726/2016. “ (grifo nosso)

Conclui-se, portanto, que o instrumento firmado com as ICES não está padronizado, além de não conter parte das cláusulas essenciais e o anexo (plano de trabalho) previstos nas Leis pertinentes às parcerias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Causas:

- Não observância das legislações aplicáveis às parcerias da administração pública com as organizações da sociedade civil no que tange ao instrumento firmado.

Efeitos:

- Ausência de metas e objetivos das parcerias;
- Falta de parâmetro para avaliação da efetividade das parcerias.

Manifestação da unidade auditada e entendimento da AUD após Relatório preliminar

Não houve manifestação da unidade auditada referente ao achado 02 e suas recomendações. Portanto, o entendimento da AUD permanece o mesmo já posto no Relatório Preliminar e aqui replicado.

Vale ressaltar que o achado 02 e as recomendações decorrentes foram objeto de encaminhamento da DPB à PF (Nota Técnica nº 28 - SEI 1741452) para possível revisão do Parecer nº 00195 - SEI nº [0482118](#), tendo em vista “demonstrada a presença de elementos fáticos ou jurídicos relevantes (...”).

No entanto, a PF respondeu não haver evidenciada matéria apta a promover a revisão de entendimento manifestado no Parecer nº 00195/2017, exatamente pela “ausência de elementos fáticos ou jurídicos relevantes que não tenham sido anteriormente apreciados”.

Recomendação

À DPB

Recomendação 02: Inserir, nos termos de cooperação técnica do Prosuc, todas as cláusulas essenciais aplicáveis ao instrumento, previstas nas Leis nº 12.881/2013 e 13.019/2014 ou outras que porventura venham a substituí-las.

Prazo para atendimento: imediato

Recomendação 03: Inserir o Plano de Trabalho como parte (anexo) integrante e indissociável dos Termos de Cooperação Técnica do Prosuc, em conformidade com os artigos 22, 35, 42 e 57 da Lei nº 13.019/2014 e art. 25 do Decreto 8.726/2016.

Prazo para atendimento: imediato

Benefícios esperados:

- Melhoria na forma de atuação;
- Responsabilidades bem definidas;
- Instituição de parâmetros de eficácia;
- Aprimoramento do planejamento e do gerenciamento das atividades do programa;
- Aumento da efetividade dos procedimentos;
- Melhor compreensão das regras do programa;
- Observância da legislação.

ACHADO 03 – Falta de transparência quanto aos critérios utilizados para definição dos valores de taxa escolar do Prosuc.

Situação encontrada: Ao ser questionada sobre a existência de estudo ou legislação para definição do valor pago como “taxa escolar” a DPB informou que no processo [23038.012462/2017-02](#) não consta qualquer referência a estudo ou legislação que defina o valor a ser pago como auxílio para pagamento de taxas escolares. A AUD voltou a questionar sobre a base legal ou normativa que definiu o valor da taxa escolar, quais os critérios e a base de cálculo para concessão da taxa, caso houvesse. A DPB respondeu que “desconhece informação eventualmente registrada em outro meio, suporte ou sistema, e que apenas conhece o que consta no processo [23038.012462/2017-02](#). Portanto, entende-se que a resposta foi devidamente provida, pois não se pode confirmar a (in) existência de informação que se desconheça”.

A DPB apontou que no processo mencionado, o grupo de trabalho criado pela Portaria nº 188 de 2016 elaborou os documentos Relatório ICES (SEI nº [0465207](#)) e Relatório do GT (SEI nº [0465342](#)), documentos esses sem assinatura dos responsáveis.

Vale ressaltar o entendimento da DPB no que tange aos documentos mencionados no processo:

“Portanto, é razoável argumentar que, se houve proposta de faixa de valor, também houve uma memória de cálculo a lhe dar fundamento, mesmo que não tenha sido anexada aos autos. Entretanto, uma forma de validação dos valores, mesmo que extemporânea, seria o cotejo das taxas atualmente cobradas de certo pós-graduando e o respectivo valor da taxa do respectivo curso acadêmico - por exemplo, o curso de mestrado em Biomateriais e Medicina Regenerativa da PUC-SP cobra uma mensalidade de R\$ 3.215,00; ou seja, um bolsista PROSUC é indenizado em R\$ 1.100,00, enquanto a ICES renuncia, em contrapartida, a R\$ 2.115,00 de sua receita, no que se refere esse discente. Desta feita, a oportunidade está sendo aproveitada pela Capes, já que a relação entre custo e benefício é positiva (R\$ 1.100 < R\$ 2.215) e mais que o dobro.”

Assim, conforme análise, verifica-se que o estudo apresentado se mostra incipiente, não tendo registrados os critérios e cálculos utilizados para definição do valor pago como “taxa escolar”. O grupo de trabalho formado para análise do assunto teve apenas membros das ICES, sem representação da administração pública, além de os documentos terem sido produzidos informalmente e sem assinaturas.

A AUD entende que a [Portaria nº 149, de 1 de agosto de 2017](#) regulamenta o pagamento da taxa. No entanto, quanto aos valores estabelecidos, o estudo realizado para sua implementação (da taxa) se apresenta insuficiente, não formalizado, defasado e não transparente.

Adicionalmente, durante as análises da AUD, aventou-se a possibilidade de uma ICES desejar celebrar a parceria com uma contrapartida ainda maior, renunciando ao recebimento dos valores referentes às taxas. Caso um evento assim ocorra, seria uma oportunidade de aumentar a eficiência do programa, ou seja, fazer mais com menos. No entanto, não se sabe se essa possibilidade existe, dado que não existe tal previsão no Regulamento.

Causas:

- Instituição de programa sem realização de estudo contundente.

Efeitos:

- Aplicação ineficaz de recursos público;
- Ineficiência do programa (custo-benefício).

Manifestação da unidade auditada e entendimento da AUD após Relatório preliminar

Não houve manifestação da unidade auditada referente ao achado 03 e suas recomendações. Portanto, o entendimento da AUD permanece o mesmo já posto no Relatório Preliminar e aqui replicado.

Vale ressaltar que o achado 03 e as recomendações decorrentes foram objeto de encaminhamento da DPB à PF (Nota Técnica nº 28 - SEI 1741452) para possível revisão do Parecer nº 00195 - SEI nº [0482118](#), tendo em vista “demonstrada a presença de elementos fáticos ou jurídicos relevantes (...).” No entanto, a PF respondeu não haver evidenciada matéria apta a promover a revisão de entendimento manifestado no Parecer nº 00195/2017, exatamente pela “ausência de elementos fáticos ou jurídicos relevantes que não tenham sido anteriormente apreciados”.

Recomendação

À DPB

Recomendação 04: Reavaliar o valor do auxílio para pagamento de taxa escolar do Prosuc, e, se for o caso, de todos os programas que repassam essa modalidade de recurso, registrando os critérios utilizados para sua definição e a memória de cálculo. Sugere-se, se tal reavaliação for feita por grupo de trabalho, que este seja composto, ao menos, por representantes das instituições privadas de ensino e representantes da Capes.

Prazo para atendimento: 18/11/2022

Recomendação 05: Analisar a conveniência e oportunidade de acrescentar, no Regulamento ou nos termos de cooperação técnica do Prosuc, a possibilidade de as ICES renunciarem ao recebimento dos valores das taxas, caso assim desejarem.

Prazo para atendimento: 18/11/2022

Benefícios esperados:

- Incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas;
- Fornecimento de subsídios para tomada de decisões;
- Melhor aplicação dos recursos públicos;
- Aprimoramento da transparência ativa das ações implementadas no programa.

EIXO 2 – Acompanhamento / Avaliação de Resultados

CRITÉRIOS

Regulamento do Prosuc	Aprova o regulamento do programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior - Prosuc
Lei 12.881/2013	Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12881.htm
Lei 13.019/2014	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e n.º 9.790, de 23 de março de 1999 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm
Princípio da motivação/fundamentação e do devido processo legal	-
Princípios da Administração Pública aplicáveis na institucionalização de políticas públicas. Guia Prático de Análise - IPEA	Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise IPEA ex ante e ex post: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688 ; https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=34504 .

QUESTÃO DE AUDITORIA 2

QUESTÃO DE AUDITORIA	SUBQUESTÕES
Q2. A Capes efetua acompanhamento tempestivo das ações necessárias ao adequado funcionamento e alcance dos objetivos do programa?	<p>Q2.SQ1. A Capes cumpre suas atribuições estabelecidas em regulamento e no instrumento de parceria - Termo de Cooperação (SEI 1444391)?</p> <p>Q2.SQ2. Os controles implementados identificam e tratam os casos de acúmulo de bolsas e são suficientes para garantir a restituição tempestiva dos valores recebidos indevidamente?</p> <p>Q2.SQ3. Como são realizados o acompanhamento e a avaliação dos resultados?</p> <p>Q2.SQ4. A Capes já realizou avaliação/estudo de impacto dos resultados do programa?</p>

ACHADO 04 – Recente revisão dos normativos que definem os critérios para distribuição de bolsas e auxílios para pagamento de taxas escolares (achado positivo).

A DPB apresentou à AUD a Portaria nº 28, de 12 de fevereiro de 2021 que consolidou critérios para distribuição de bolsas no âmbito do programa de Demanda Social (DS) e de bolsas e auxílios para pagamento de taxas escolares no âmbito dos programas de Excelência Acadêmica (PROEX), de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP) e de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior (PROSUC), referente ao período de março de 2021 a fevereiro de 2022, conforme apresentação SEI nº 1601147. Nova Portaria também já foi publicada para o período de março de 2022 a fevereiro de 2023, a Portaria nº 40, de 24 de fevereiro de 2022. A AUD registra como um achado positivo tal iniciativa, a qual consolida uma das atribuições da Capes e torna a distribuição de bolsas e auxílios mais transparente e possivelmente mais efetiva, tendo em vista que o novo modelo de distribuição de bolsas, teoricamente, deve corrigir progressivamente algumas distorções, como o percentual de utilização das cotas disponíveis.

ACHADO 05 – Ausência de sistema de acompanhamento e avaliação do conjunto de ações executadas e dos resultados referentes ao Prosuc.

Situação encontrada: A AUD analisou as atribuições estabelecidas pela [Portaria nº 149, de 1 de agosto de 2017](#) e pelo Termo de Cooperação Técnica - Prosuc no que tange ao conjunto de ações executadas, sendo observado nesses normativos as seguintes atribuições da Capes, entre outras: manter um sistema de acompanhamento e avaliação do conjunto de ações referentes ao Prosuc e realizar eventuais visitas técnicas presenciais nas instalações das ICES.

[Portaria nº 149, de 1 de agosto de 2017](#)

Art. 3º São atribuições da Capes:

IV - manter um sistema de acompanhamento e avaliação do conjunto de ações referentes ao PROSUC;

Termos de Cooperação – Prosuc (ex. SEI 144391)

5. CONDIÇÕES ESSENCIAIS

I- Integra este Termo, independente de transcrição, o Plano de Trabalho cujos dados ali contidos acatam as partes e se comprometem a cumprir, sujeitando-se às normas da lei nº 8.666/93, no que couber, do Decreto nº 93.872/1986, do Decreto nº 6.170/2007, e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016.

II – Constituem obrigações da Capes:

(...)

e) manter um sistema de acompanhamento e avaliação do conjunto de ações referentes ao Prosuc;

g) realizar eventuais visitas técnicas presenciais nas instalações da PROPONENTE, com intuito de acompanhamento das atividades de execução física do objeto, avaliando os seus resultados e reflexos;

Sobre acompanhamento e avaliação dos resultados das parcerias, foi questionado à DPB se existem relatórios ou documentos que tratam sobre os resultados e impacto do Prosuc, além dos Relatórios de Gestão da Capes e dos documentos disponíveis na página do programa, e também se há indicadores de desempenho estabelecidos para mensuração dos resultados

do Prosuc ou ainda estudos técnicos e acadêmicos sobre o impacto institucional nos programas de pós-graduação das IES beneficiárias e na pós-graduação no Brasil.

Em resposta a unidade respondeu que o Prosuc é um programa de fomento institucional, destinado aos programas de pós-graduação *stricto sensu* das ICES e que seus impactos e resultados estão incorporados nos objetivos e indicadores do Planejamento Estratégico 2020-2023 (processos 23038.000257/2019-58 e 23038.000047/2020-01) e na avaliação de permanência dos programas de pós-graduação no SNPG.

Assim, citam-se os seguintes dispositivos legais:

Lei 12.881/2013

Art. 8º A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada pelas seguintes instâncias:

I - Conselho da Instituição Comunitária de Educação Superior responsável pelas parcerias com o poder público, com caráter deliberativo;

II - Órgão do poder público responsável pela parceria com a instituição comunitária de educação;

III - conselho de política pública educacional da esfera governamental correspondente.

§ 1º Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Instituição Comunitária de Educação Superior.

§ 2º A comissão encaminhará à autoridade competente relatório conclusivo sobre a avaliação realizada.

§ 3º Os Termos de Parceria destinados ao fomento de atividades nas áreas de que trata esta Lei estarão sujeitos aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

Lei 13.019/2014

Art. 58. A administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria.

§ 1º Para a implementação do disposto no **caput**, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

§ 2º Nas parcerias com vigência superior a 1 (um) ano, a administração pública realizará, sempre que possível, pesquisa de satisfação com os beneficiários do plano de trabalho e utilizará os resultados como subsídio na avaliação da parceria celebrada e do cumprimento dos objetivos pactuados, bem como na reorientação e no ajuste das metas e atividades definidas.

§ 3º Para a implementação do disposto no § 2º, a administração pública poderá valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos.

Art. 60. Sem prejuízo da fiscalização pela administração pública e pelos órgãos de controle, a execução da parceria será acompanhada e fiscalizada pelos conselhos de políticas públicas das áreas correspondentes de atuação existentes em cada esfera de governo.

Parágrafo único. As parcerias de que trata esta Lei estarão também sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

No que tange ao acompanhamento e avaliação do conjunto de ações referentes ao Prosuc e quanto aos resultados desse programa, esse verificou-se ausente, dado que não há, nos processos e sistemas, registros de acompanhamento e avaliação das parcerias por parte da DPB nos moldes estabelecidos nos normativos citados. A DPB apontou apenas que os impactos e resultados do programa estão incorporados nos objetivos e indicadores do Planejamento Estratégico 2020-2023 e na avaliação de permanência dos programas de pós-graduação no SNPG, conforme apresentado no Achado 1 deste relatório.

Portanto, conclui-se que o cumprimento das atribuições estabelecidas no regulamento do programa e no instrumento de parceria referentes ao acompanhamento e avaliação é realizado parcialmente, considerando que a DPB não possui procedimentos estabelecidos para realizar o acompanhamento e avaliação do conjunto de ações, tampouco dos resultados referentes ao Prosuc.

Causas:

- Escassez de servidores;
- Entendimento equivocado da não necessidade de acompanhamento das ações;
- Falta de implantação de processo de acompanhamento.

Efeitos:

- Desconhecimento da efetividade do programa;
- Falta de transparência e de controle social;
- Aplicação ineficaz de recursos públicos;
- Ineficiência do programa (custo-benefício);
- Ausência de informações contundentes para tomada de decisão dos gestores.

Manifestação da unidade auditada e entendimento da AUD após Relatório preliminar

Não houve manifestação da unidade auditada referente ao achado 05 e sua recomendação. Portanto, o entendimento da AUD permanece o mesmo já posto no Relatório Preliminar e aqui replicado.

Recomendação

À DPB

Recomendação 06: Instituir e implementar procedimentos para o cumprimento das atribuições da Capes, previstas no Regulamento do Prosuc e nos Termos de Cooperação Técnica firmados com as ICES, referentes ao monitoramento, acompanhamento, controle e fiscalização da execução das ações e dos resultados do programa.

Prazo para atendimento: 18/11/2022

Benefícios esperados:

- Viabilização da avaliação de resultados do Prosuc;
- Melhoria nos controles internos;
- Melhoria na forma de atuação e na comunicação com o parceiro;
- Responsabilidades bem definidas;
- Aprimoramento do planejamento e do gerenciamento das atividades do programa.

ACHADO 06 - Falta de definição de regras na Capes em articulação com o FNDE para evitar o pagamento em acúmulo de bolsas.

Situação encontrada: Foi solicitado à DPB que esclarecesse como é realizada a pesquisa de inadimplência ou de pagamentos em duplicidade para evitar o pagamento indevido de bolsas e taxas. Em resposta, a DPB respondeu que “o termo “inadimplência” foi colocado de forma ampla, mas a resposta da CGSI/DPB deverá abarcá-lo de forma restrita, isto é, incluídas aquelas sob eventual competência da DPB e excluídas aquelas referente aos procedimentos de pagamento, que são executados no SIAFI, e cuja providência é de competência da DGES, com fundamento na Portaria nº 264, de 2019 (artsº 20 a 22)”, e acrescentou que a informação requisitada foi inserida no fluxograma simplificado do Prosuc (SEI nº 1621497).

O referido fluxograma apresenta apenas que após a fase de “geração da folha de pagamentos” há “aplicação automática pelo SCBA das regras de duplicidade e inadimplência”, não ficando claro quais são os critérios (regras) estabelecidos pela DPB e aplicados para a pesquisa de inadimplência ou de pagamentos em duplicidade para evitar pagamentos indevidos. A DPB, portanto, não respondeu ao questionamento de forma objetiva. Em reunião entre essa diretoria e a Auditoria Interna, foi solicitado informar quais seriam as regras repassadas pela DPB à DTI para a aplicação automática no SCBA, o que não foi informado.

Posteriormente, foi encaminhada uma Solicitação de Auditoria (SEI nº 1634741) à Diretoria de Tecnologia da Informação, solicitando o cruzamento de dados para verificação de possíveis casos de acúmulo de bolsas/taxas escolares e que esta informasse também os dados e parâmetros verificados automaticamente no SCBA que possibilitam a aprovação do pagamento de bolsas e taxas escolares aos beneficiários do Prosuc. A AUD limitou-se a verificar apenas possíveis pagamentos em duplicidade. Não se adentrou na análise de outros possíveis pagamentos indevidos (ex. pagamentos a inadimplentes).

Sobre os parâmetros de bloqueio no SCBA e seus controles de duplicidade de pagamento para bolsas, a DTI esclareceu que “o tema “duplicidade de pagamentos” vem sendo incluído em sucessivas auditorias internas desta agência, e apoiou os avanços técnicos, normativos e sistêmicos ao longo dos anos, o que, definitivamente, contribuiu para a maturidade atual deste tópico na CAPES”.

A DTI apontou ainda que na Capes todos os pagamentos de bolsas e auxílios dos programas de fomento são validados pelas mesmas regras de verificação de duplicidade no SCBA e que a DPB não solicitou parâmetros específicos adicionais para o programa PROSUC.

Em relação ao cruzamento de dados para verificação de possíveis acúmulos, a DTI gerou a planilha SEI nº 1648738 e encaminhou também o Relatório Prosuc (SEI nº 1648768), que relata o levantamento dos pagamentos realizados pelo programa Prosuc e o cruzamento dos CPFs com as demais bases de pagamento da Capes, CNPq e FNDE. Conforme o documento, o resultado do cruzamento é o dado bruto, pois não considera as regras implementadas nos sistemas para permitir ou não um pagamento em duplicidade. Nessa análise bruta, foram identificados 440 possíveis casos de duplicidade, sendo que 396 não configuram duplicidade conforme os motivos apresentados (casos previstos na Portaria Conjunta Capes/CNPq nº 2,

de 22 de julho de 2014; pagamentos de auxílio; apenas aviso de pagamento antecipado do CNPq).

Ainda conforme o Relatório da DTI, dos outros 44 registros de possíveis duplicidades, 4 foram liberados pela equipe da Capes no sistema SCPB, 39 registros são de duplicidades entre a Capes e o FNDE, sendo que os pagamentos realizados pela Capes são anteriores aos do FNDE e 1 registro foi de falha interna nas verificações da Capes, gerando um pagamento em duplicidade entre os sistemas SCBA e SGB (ambos da Capes).

Conclui-se que os controles implementados pela Capes em seus sistemas informatizados, de maneira geral (regras para todos os programas), identificam e bloqueiam quase todos os casos de acúmulo de bolsas. Dessa forma, não se verifica a necessidade de aplicação de parâmetros específicos adicionais relativos ao Prosuc. Não foram informados pela DPB os procedimentos internos adotados para a restituição dos eventuais valores recebidos indevidamente.

No que se refere aos pagamentos em duplicidade com o FNDE, verifica-se que, mesmo já tendo sido apontado em auditorias anteriores, o problema persiste, dados os 39 casos encontrados apenas no âmbito do Prosuc. Ainda que seja o FNDE quem realiza os pagamentos posteriormente aos da Capes, esses pagamentos em duplicidade continuam ocorrendo porque as duas agências ainda não definiram as regras de vedação ou permissão de pagamentos concomitantes de benefícios no âmbito de seus programas, como foi feito com o CNPq. Esta AUD reitera a recomendação já exarada à Presidência da Capes em auditoria anterior e que ainda está pendente de atendimento – “Recomendação 8 Promover discussão interna com as diretorias para revisão e definição das regras de permissão e proibição de acúmulo de bolsas em programas da Capes e do FNDE e promover encontro dos gestores da Capes com os gestores do FNDE para elaboração de normativo conjunto que discipline as regras estabelecidas pelas duas agências.”, Relatório de Auditoria nº 9/2019 (SEI nº 1060601), Processo SEI nº 23038.015091/2018-93.

Causas:

- Não definição de regras de vedação ou permissão de pagamentos em duplicidade com o FNDE.

Efeitos:

- Duplicidade de pagamentos de bolsas;
- Prejuízo aos cofres públicos;
- Prejuízo aos beneficiários que são cobrados posteriormente por recursos que receberam em duplicidade, sem que existam regras claras sobre o que pode e o que não pode;
- Judicialização.

Manifestação da unidade auditada e entendimento da AUD após Relatório preliminar

A PR registrou ciência quanto à recomendação (SEI nº 1731054) e informou que está providenciando o atendimento das recomendações.

Recomendação

À Presidência da Capes

Recomendação 07: Reitera a recomendação nº 8 do Relatório de Auditoria nº 9/2019 (SEI nº 1060601), Processo SEI nº 23038.015091/2018-93: “Promover discussão interna com as diretorias para revisão e definição das regras de permissão e proibição de acúmulo de bolsas em programas da Capes e do FNDE e promover encontro dos gestores da Capes com os gestores do FNDE para elaboração de normativo conjunto que discipline as regras estabelecidas pelas duas agências.”

Prazo para atendimento: não definido, pois o monitoramento será feito conforme recomendação nº 8 do Relatório de Auditoria nº 9/2019

Benefícios esperados:

- Melhoria nos controles internos;
- Comunicação com órgãos parceiros;
- Responsabilidades bem definidas da unidade gestora, da unidade de TI e das unidades parceiras;
- Prevenção de pagamentos indevidos;
- Evitação de judicializações.

EIXO 3 – Transparência

CRITÉRIOS

Lei nº 9.784/1999	<u>Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal</u>
Lei nº 12.527/2011	<u>Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal;</u>
Decreto nº 7.724/2012	<u>Regulamenta a Lei nº 12.527/2011</u>
Decreto nº 8.777/2016	<u>Institui a Política de Dados Abertos no Poder Executivo Federal</u>

QUESTÃO DE AUDITORIA 2

QUESTÃO DE AUDITORIA	SUBQUESTÕES
Q3. Há transparência das informações do programa Prosuc?	Q3.SQ1. As informações sobre o programa no site da Capes são atualizadas, completas, fidedignas e transparentes? Q3.SQ2. A instrução e a gestão processual do programa são realizadas de forma a possibilitar a maior transparência dos atos?

Em relação à transparência, não há achados de auditoria. Foram identificadas apenas oportunidades de melhoria da transparência ativa na página do Prosuc no sítio da Capes, bem como na instrução e gestão processual. As oportunidades de melhoria são apresentadas na forma de sugestões abaixo.

Durante a análise da página do programa Prosuc no sítio da Capes, verificou-se que nas tabelas disponibilizadas com dados do programa não há legenda para esclarecimento das siglas e abreviaturas, o que dificulta o entendimento de pessoas externas à Capes. Assim como também não consta nas tabelas os valores totais de bolsas em Reais concedidos por ICES.

Decreto 8.726/2016

Seção II

CAPÍTULO X

Da transparência e divulgação das ações

Art. 78. A administração pública federal e as organizações da sociedade civil deverão dar publicidade e promover a transparência das informações referentes à seleção e à execução das parcerias.

Art. 79. O órgão ou a entidade da administração pública federal divulgará informações referentes às parcerias celebradas com organizações da sociedade civil em dados abertos e acessíveis e deverá manter, no seu sítio eletrônico oficial e na plataforma eletrônica, a relação dos instrumentos de parcerias celebrados com seus planos de trabalho.

Sugestão 01: Revisar e atualizar as informações inseridas na página do Prosuc, no sítio da Capes, como, por exemplo, atualizar os documentos: “Relação das Instituições de Ensino Superior e programas de Pós-Graduação participantes” e “Quantitativo de bolsistas e montante de recursos aplicados”, documentos esses de 2018;

Sugestão 02: Verificar se nas planilhas inseridas no link do programa (<https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/bolsas/bolsas-no-pais/prosuc>) constam informações completas e fidedignas, além de inserir legenda para deixar a informação constante nas planilhas mais inteligível.

Sugestão 03: Atualizar o link da informação “cobranças indevidas podem ser denunciadas no Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, conforme instruções na página da Capes” - <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/bolsas/bolsas-no-pais/acessoainformacao/denuncias> e <http://www.gov.br/capes/pt-br/acessoainformacao/denuncias>

No que se refere à organização dos processos de concessão, solicitou-se à DPB informar o número do processo SEI que contém os instrumentos firmados com cada instituição beneficiada. Em resposta, a DPB informou que “A CGSI não dispõe de uma relação dos processos SEI que contêm a publicação dos Termos no D.O.U. No entanto, os extratos publicados e o NUP dos respectivos processos SEI podem ser obtidos mediante pesquisa avançada no sitio do [Diário Oficial da União](#) pela palavra-chave “PROSUC” para o período de referência desejado”.

Além de a unidade não dispor de controle dos processos SEI existentes, os diversos processos administrativos autuados para gerenciar diferentes procedimentos referentes às parcerias não estão relacionados entre si, o que dificulta o rastreamento de processos referentes a uma mesma ICES.

Sugestão 04: Manter controle dos processos referentes ao Prosuc e outros programas, utilizando as ferramentas disponíveis (ex.: “blocos internos” e “relacionamentos do processo” no SEI), tanto para a gestão interna, quanto para apresentar aos órgãos de controle quando solicitado.

No que se refere à seleção dos projetos, o Prosuc não possui um instrumento de chamamento público (edital), o que está em conformidade com o art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014.

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). (grifo nosso)

Para o ingresso no programa, conforme informado pela DPB, as ICES podem participar após solicitarem apoio por e-mail e comprovada a manutenção dos programas de pós-graduação stricto sensu aprovados pela Capes com nota igual ou superior a 3 (três).

“Assim, as ICES que tenham interesse em ingressar no Prosuc entram em contato com a Capes pelo endereço eletrônico prosuc@capes.gov.br.”

Fonte: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/bolsas/bolsas-no-pais/prosuc>

Sugestão 05: Inserir, nos processos administrativos de cada ICES, as comunicações iniciais que são realizadas pelo e-mail prosuc@capes.gov.br referentes à formalização do interesse

da ICES em ingressar no Prosuc. Dessa forma, é dada transparência à parceria desde seu início.

Benefícios esperados:

- Incremento de confiança dos cidadãos nas instituições públicas;
- Comunicação clara;
- Fornecimento de informações atualizadas e transparentes à população;
- Melhora no controle social;
- Melhoria na organização administrativa;
- Melhoria nos controles internos e da transparência;
- Adequado acompanhamento dos projetos e atingimento das metas propostas.



COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

DESPACHO

Processo nº 23038.009202/2021-28

Interessado: CAPES, Diretoria de Programas e Bolsas no País (PDB)

Registraram-se, neste documento, as assinaturas do Relatório de Auditoria (SEI nº 1779847), com vistas a validá-lo no Sistema Eletrônico de Informações – SEI.



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Amorim Meira, Assistente em Ciência e Tecnologia**, em 22/08/2022, às 09:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 54, inciso II, da Portaria nº 06/2021 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Brunna Hisla da Silva Sena, Analista em Ciência e Tecnologia**, em 22/08/2022, às 11:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 54, inciso II, da Portaria nº 06/2021 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Joquebede dos Santos Antevere Silva, Auditor(a)-Chefe**, em 22/08/2022, às 11:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 54, inciso II, da Portaria nº 06/2021 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 **1779864** e o código CRC **35061DED**.