



Auditoria Interna

Relatório de Auditoria	AUD/BS/03/2019
Atividade do PAINT	A008 - PAINT 2018
Destinatário	Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica – DEB
Assunto	Convênios firmados no âmbito do Programa de Formação de Professores da Educação Básica - PARFOR

## INTRODUÇÃO

### Objeto Auditado

1. Convênios firmados no âmbito do Programa de Formação de Professores da Educação Básica - PARFOR

### Objetivo

2. O presente trabalho teve o objetivo estabelecido no PAINT 2018: “testar a consistência dos controles internos e a observância às normas correlatas aos convênios, bem como verificar a mitigação dos riscos inerentes às ações do programa”. A partir deste objetivo, foram determinadas as questões de auditoria apresentadas em sessão específica, com o objetivo de se esclarecer o que se pretendia alcançar com este trabalho.

### Escopo

3. O escopo da auditoria são os convênios firmados no âmbito do PARFOR. Optou-se por delimitar a análise dos convênios firmados a partir do ano de 2018, ano em que os normativos utilizados atualmente estavam todos já vigentes, quais sejam: Portaria Interministerial nº 424/2016, referente à celebração de convênios, Portaria nº 82/2017, referente ao regulamento do programa e Edital nº 19/2018, último chamamento público.

4. O planejamento da auditoria, priorizou, portanto, a verificação da adequação dos procedimentos ao estabelecido na legislação mais recente, devido ao entendimento de que o papel de uma Auditoria Interna é também o de estimular a melhora das operações e adicionar valor, possibilitando que procedimentos futuros sejam alinhados com as normas, estabelecendo controles internos e gerenciamento de riscos. A verificação de procedimentos ocorridos durante a vigência de legislação antiga poderia incluir a análise de situações já superadas, gerando achados de auditoria com menor relevância gerencial.

### Metodologia

5. O tipo de auditoria empregado neste trabalho foi a Auditoria de Conformidade, já que este tipo de auditoria 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.

6. O Referencial Técnico e o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU (IN CGU 03 e 08/2017) foram utilizados como norteadores deste trabalho.

## Considerações iniciais

7. O PARFOR é um programa da Capes que tem por objetivo induzir e fomentar a oferta de educação superior gratuita e de qualidade para profissionais do magistério que estão no exercício da docência, em rede pública de educação básica, mas que não possuam a formação específica na área em que atuam em sala de aula. Os objetivos do PARFOR, apresentados no sítio da Capes são:

- a) Induzir e fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade, para professores em exercício nas redes públicas de educação básica, para que estes profissionais possam obter a formação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB;
- b) Promover a articulação entre as instituições formadoras e as secretarias de educação para o atendimento das necessidades de formação dos professores, de acordo com as especificidades de cada rede;
- c) Contribuir para o alcance da meta 15 do PNE, oferecendo aos professores em serviço na rede pública, oportunidade de acesso à formação específica de nível superior, em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam;
- d) Incentivar o desenvolvimento de propostas formativas inovadoras, que considerem as especificidades da formação em serviço para professores da educação básica, buscando estratégias de organização de tempos e espaços diferenciados que contemplam esses atores;
- e) Estimular o aprimoramento dos Projetos Pedagógicos de Curso (PPC) das licenciaturas, tendo por base as experiências observadas nas turmas especiais implementadas;

8. No que diz respeito à Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, esta era tratada no Decreto nº 6.755/2009, que definia as atribuições da Capes no fomento do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR.

9. No entanto, em 2016 foi publicado o Decreto nº 8.752/2016 revogando o Decreto nº 6.755/2009 e definindo como atribuição da Capes apenas a competência de fomentar a pesquisa aplicada nas licenciaturas e programas de pós-graduação. O novo decreto determinou que o Ministério da Educação efetuasse a regulamentação do disposto no decreto em até sessenta dias, e que, o apoio do Ministério da Educação aos planos, programas e ações em execução de formação de profissionais da educação continuassem em vigência até o seu encerramento ou até que novos acordos colaborativos fossem construídos e regulamentados no âmbito da referida política.

10. Não tendo sido regulamentado o referido decreto, o PARFOR manteve-se em operação, a fim de atender as finalidades da Lei nº 8.405, de 09 de janeiro de 1992, alterada pelo art. 15 da Lei 12.695 de 25 de julho de 2012, em consonância com as metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação - PNE, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 e suas modificações posteriores.

11. Referente à Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, o Acórdão nº 591/2019 - TCU, de 20/03/2019, determinou que o Ministério da Educação elaborasse um plano de ação, no prazo de sessenta dias, com vistas a regulamentar a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, conforme previsto nos arts. 5º, parágrafo único, 11, §§ 1º e 2º, e 18 do Decreto 8.752/2016. Em 12/07/2019 o MEC encaminhou o plano de ação com o objetivo de apresentar

proposta de alteração do Decreto 8.752/2016 e revisar a Base Nacional Comum e a Resolução CNE/CP nº 2/2015 (SEI 23000.017325/2019-45). Registra-se que a CAPES não foi consultada para a elaboração desse plano de ação.

## Regulamentação do Programa

12. Um Manual Operativo, elaborado internamente pela equipe gestora do PARFOR, regulamentava o programa internamente até o início de 2017. Em abril de 2017 foi publicada a Portaria CAPES nº 82, estabelecendo o regulamento do PARFOR, determinando os objetivos, os participes, os cursos e turmas, as formas de apoio financeiro, a prestação de contas e as modalidades de bolsas.

## Norma de execução do Convênio

13. O Decreto nº 6.170/2007 dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

14. A Portaria 424/2016, de 30 de dezembro de 2016, estabelece normas para execução do estabelecido no referido Decreto e regula os instrumentos de repasse, dentre eles o convênio, celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para execução de programas, projetos e atividades de interesse reciproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

## Sistemas

15. Os sistemas envolvidos no PARFOR são o Sistema Eletrônico de Informações - SEI, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, a Plataforma Freire e Sistema eletrônico da Capes – SiCapes.

16. O SEI é uma ferramenta de gestão de documentos e processos eletrônicos com o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônico. No que se refere ao PARFOR, apresenta os documentos que embasam a os convênios firmados, como normas, edital, plano de trabalho, pareceres técnicos, notas de empenho, minutas, termos de convênios etc.

17. O SICONV é responsável por todo o ciclo de vida dos convênios, sendo nele registrados os atos e procedimentos relativos a formalização da proposta, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios. O seu uso é obrigatório por todos os gestores de recursos públicos executados de forma descentralizada. No que se refere ao PARFOR, o sistema foi construído a fim de abranger itens exigidos pela legislação, apresentando sessões para inserir dados do concedente, planos de trabalho, termos de referência, a execução concedente e conveniente, a prestação de contas, etc, e passa por constante atualização para aprimoramento, inclusive a partir da solicitação de usuários.

18. Já a Plataforma Freire, constitui base de dados de currículos de professores da educação básica, docentes, estudantes dos cursos, pesquisadores, secretários, gestores, dentre outros, e disponibiliza informações sobre os profissionais do magistério para facilitar o planejamento e a elaboração de políticas locais para formação inicial e continuada. Relativo ao PARFOR, a plataforma fornece, a partir de um cadastramento prévio, o quantitativo de professores interessados nos cursos, afim de gerar a quantidade e demandas e fornecer subsídio quantitativo para o Edital de chamamento público.

19. E o Sistema eletrônico da Capes – SiCapes é utilizado pelas instituições proponentes para apresentação da proposta de curso solicitada por meio de edital.

## Ação orçamentária

20. A dotação orçamentária da Capes que atende os recursos destinados ao PARFOR são consignados na ação 20RJ – Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica

e Ação 0000 – Concessão de Bolsas e Apoio à Educação Básica Nacional.

## Diretoria Avaliada

21. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica – DEB é a diretoria da Capes responsável pela operacionalização do PARFOR. Dentro da referida diretoria, o PARFOR é gerenciado pela Coordenação de Apoio à Formação de Profissionais do Magistério – CAF, integrante da Coordenação-Geral de Formação de Docentes da Educação Básica – CGDOC.

22. A DEB possui suas competências estabelecidas na Portaria 105 de 25 de maio de 2017, dentre as quais as de:

- a) subsidiar a CAPES e o Ministério da Educação -MEC na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica;
- b) acompanhar e propor, no âmbito de suas competências, ações que possam contribuir para o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e da Política Nacional dos Profissionais do Magistério, quando houver;
- c) apoiar a formação de professores da educação básica, mediante concessão de bolsas e auxílios para o desenvolvimento de estudos, pesquisas, projetos inovadores, conteúdos curriculares e de material didático;
- d) contribuir para a valorização da docência na educação básica, mediante programas de formação que estimulem o ingresso e permanência na carreira do magistério da educação básica;

## Seleção da amostra

23. Primeiramente foi solicitada a listagem dos convênios firmados no âmbito do PARFOR, desde junho de 2016 até junho de 2018. Após a análise preliminar do objeto, observou-se a necessidade de solicitar a complementação da listagem, abarcando convênios firmados a partir da legislação mais recente, conforme definido no escopo.

24. A partir da listagem completa, foram descartados os processos de convênios firmados anteriormente à Portaria 424/2016, classificados em ordem decrescente de valor global e selecionados os dois processos com maior valor global, conforme tabela abaixo:

IES	Nr do Processo	Nr do Convênio	Vigência	Identificação do objeto	Situação	Valor Global R\$
UEA	23038.018624/2018-99	879858/2018	20/12/2018 a 31/12/2023	PARFOR UEA - Atender a implantação dos cursos ofertados no âmbito do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – Parfor, na modalidade presencial. Os cursos a serem implantados são: Licenciatura em Ciências Biológicas (três turmas), Licenciatura em Educação Física (duas turmas), Licenciatura em História (uma turma), Licenciatura em Geografia (três turmas), Licenciatura em Matemática (duas turmas), Licenciatura em Letras - Língua Portuguesa (duas turmas) e Licenciatura em Pedagogia (nove turmas), nos municípios de Atalaia do Norte, Autazes, Boa Vista do Ramos, Caapiranga, Carauari, Eirunepé, Itacoatiara, Japurá, Maraã, Maués, Nova Olinda do Norte, Santo Antônio do Içá e São Paulo de Olivença.	Em execução	3.800.000,00
UVA	23038.016519/2018-15	879331/2018	20/12/2018 a 31/12/2023	PARFOR UVA - Implantação e manutenção de turmas especiais em cursos de Licenciatura, no âmbito do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR, selecionadas por meio do Edital 19/2018. As turmas a serem implantadas são: 4 turmas de Pedagogia situadas nos municípios de Coreaú, Graça, Ipu e Itarema; 1 turma de História no município de Pacujá; 2 turmas de Letras Português nos municípios de Camocim e Graça e 3 turmas de Matemática nos municípios de Camocim, Pacujá e Viçosa do Ceará.	Em execução	1.925.000,00

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 2 (SEI 0904577)

## Questões de Auditoria

25. **Questão 1.** Os convênios firmados estão sendo efetuados de acordo com o disposto na Portaria Interministerial 424, Edital nº 19 e o regulamento do PARFOR no que se refere à proposição,

celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas?

26. **Questão 2.** O PARFOR possui riscos identificados formalmente?

27. **Questão 3.** Os controles internos utilizados para gerenciar os convênios firmados por meio do PARFOR são suficientes e adequados para mitigar os riscos?

## RESULTADOS DOS TRABALHOS

28. Foram registrados 6 (seis) achados de auditoria – que implicaram em 7 (sete) recomendações.

29. Os achados estão listados no Anexo I "Achados de Auditoria" e dão suporte às análises constantes da conclusão deste Relatório de Auditoria.

## CONCLUSÃO

30. Nos resultados dos trabalhos concluiu-se que, referente à proposição, celebração e execução, os convênios firmados no âmbito do PARFOR apresentaram boa consonância com as normas estabelecidas, divergindo apenas em alguns itens pontuados nos achados de auditoria.

31. Contudo, o acompanhamento financeiro e a prestação de contas foram considerados como carentes de normatização interna, necessitando de prioridade nas definições de competência por parte da alta administração da Capes, tendo em vista que decisões a nível de entidade impactam as decisões da diretoria.

32. Relativo aos riscos do programa, estes não estão identificados formalmente pela unidade auditada e seu gerenciamento foi considerado como incipiente.

33. No que se refere aos controles internos, estes também não estão formalizados. Apesar disso, não foram detectadas diferenças substanciais entre os processos analisados, podendo-se denotar que os controles existem na prática, utilizando-se as legislações pertinentes como roteiro de atuação para a gestão do programa.

34. 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.

35. 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."

36. É o relatório.

## ANEXO I

### ACHADOS DE AUDITORIA

#### ACHADO 1 - Falta de clareza no edital quanto aos critérios de seleção das propostas

Os critérios referidos no Edital nº 19 não são claros na forma de obtenção da pontuação para seleção das propostas.

#### Critério

Edital nº 19 - Item 8

Acórdão 641/2007 - TCU - Plenário

## Situação encontrada

Verificou-se que, ao fim da análise das propostas encaminhadas pela instituições proponentes, a Coordenação de Apoio à Formação de Profissionais do Magistério – CAF encaminha um e-mail para cada instituição informando a pontuação obtida para cada turma proposta pela instituição.

Este e-mail, disponibilizado no SEI (0841013 e 0815626), apresenta uma análise técnica e *ad hoc* com a atribuição de uma nota de 0 a 10 às turmas indicadas nas propostas, tomando por base a distância entre o município de maior demanda e o município de implantação da turma e maior quantidade de demandantes no município de implantação da turma (viabilidade de implantação da turma).

Ao se analisar o Edital nº19, o item 8 apresenta as condições para processo de seleção, que são divididas em três etapas. A primeira informa a análise técnica, que deve verificar se a IES atende aos requisitos de participação no edital, se todos os documentos obrigatórios foram devidamente anexados à proposta no SICAPES e se a proposta atendeu a toda as exigências formais e documentais estabelecidas no item 6 e seus subitens.

Ocorre que os critérios elencados no item 8 do edital não fazem referência à pontuação destacada no referido e-mail, sobre como essa pontuação será definida.

## Causas

Possíveis causas da falta de clareza no edital, em confronto com o discriminado no e-mail apontado, decorre do provável estabelecimento de critério de pontuação após a publicação do edital. Isso pode ter ocorrido devido ao fato de que, em geral, os editais são preparados por equipes pequenas ou com grande volume de outras atribuições, demandados muitas vezes a partir de uma decisão superior intempestiva, a qual exigem que editais sejam preparados e publicados de forma célere, sem o oportuno planejamento.

## Efeitos

Os efeitos decorrentes deste achado foram identificados como risco de selecionar IES com base em critérios não atribuídos no edital, o que pode acarretar interposição de recursos por parte das IES não selecionadas, alegando critérios não claros ou não estabelecidos no edital.

## Boas práticas

Considerou-se como boa prática o envio de e-mail às instituições selecionadas com o detalhamento do procedimento de pontuação, promovendo transparência.

## Proposta de recomendação

Recomenda-se que, para os próximos editais de chamamento público do PARFOR e outros programas sob alçada da diretoria auditada, que se verifique se os critérios apresentados no edital estejam espelhados na efetiva análise técnica, equivalendo-se ao que é aplicado na prática. Corroborando a este entendimento, cita-se o Acórdão 641/2007 do TCU que determina, que se "disciplina a obrigatoriedade de os órgãos/entidades concedentes estabelecerem critérios objetivamente aferíveis e transparentes, para escolha dos municípios que receberão recursos por meio de convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais".

## Comentário dos gestores

"A causa apontada procede, pois os critérios de pontuação foram estabelecidos após a publicação do Edital. Para atenuar essa fragilidade do instrumento de seleção, a equipe técnica enviou a cada IES, selecionada ou não, o detalhamento de sua pontuação com a explicação dos procedimentos adotados.

Em atendimento às recomendações dessa Auditoria, para os próximos Editais, os critérios de seleção serão aperfeiçoados, conforme o Acórdão 641/2007 do TCU, e serão incluídas no instrumento as informações claras sobre os critérios no instrumento."

## Análise da equipe de auditoria

De acordo. Solicita-se que seja informado se há previsão de elaboração dos próximos editais do PARFOR, para que a recomendação seja monitorada a partir da edição de novos editais.

## Recomendação final

À DEB:

Assegurar, para os próximos editais de chamamento público do PARFOR e outros programas sob alcada da diretoria auditada, que os critérios apresentados no edital estejam espelhados na efetiva análise técnica, equivalendo-se ao que é aplicado na prática. Corroborando a este entendimento, cita-se o Acórdão 641/2007 do TCU que determina, que se "discipline a obrigatoriedade de os órgãos/entidades concedentes estabelecerem critérios objetivamente aferíveis e transparentes, para escolha dos municípios que receberão recursos por meio de convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais".

#### **ACHADO 2 - Ausência se registro de vinculação de fiscal no SICONV**

Não há registro de vinculação de fiscal de convênio no SICONV, conforme estabelecido na Portaria Interministerial 424/2016.

##### **Critério**

Portaria Interministerial 424/2016, art. 55. "A execução do instrumento será acompanhada por um representante do concedente ou mandatária, registrado no SICONV". E § 1º. "No prazo máximo de 10 (dez) dias contado da assinatura do instrumento, o concedente ou a mandatária deverá designar formalmente os servidores ou empregados responsáveis pelo seu acompanhamento."

##### **Situação encontrada**

Ausência de registros no SICONV referente e esta designação. O registro foi pesquisado no SICONV, aba "acompanhamento e fiscalização", item: Vincular – Fiscais, Supervisores e Terceiros.

##### **Causas**

Possível causa deste achado é decorrente da área auditada considerar como suficiente a designação apenas por boletim interno.

##### **Efeitos**

O acompanhamento visa a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Sem a designação do fiscal, o acompanhamento pode não estar sendo feito adequadamente.

##### **Proposta de recomendação**

Recomenda-se que sejam verificadas e registradas as designações formais, no SICONV, dos servidores responsáveis pelo acompanhamento dos convênios do âmbito do PARFOR.

##### **Comentários dos gestores**

"Conforme recomendado, serão verificadas e registradas as designações formais, no SICONV, dos servidores responsáveis pelo acompanhamento dos convênios do âmbito do PARFOR."

##### **Análise da equipe de auditoria**

A recomendação será considerada atendida após a comprovação dos registros no sistema.

##### **Recomendação final**

À DEB:

Verificar e registrar as designações formais, no SICONV, dos servidores responsáveis pelo acompanhamento dos convênios do âmbito do PARFOR. Prazo: 30 (trinta) dias a contar do recebimento deste relatório final.

#### **ACHADO 3 - Ausência da verificação de realização de procedimento licitatório**

Ausência de atendimento à competência de concedente, estabelecida na Portaria Interministerial 424/2016, referente à necessidade de comprovação de verificação de realização de procedimento licitatório pelo concedente.

##### **Critério**

Portaria Interministerial 424/2016, art. 6º "são competências e responsabilidades do concedente: [...] d) verificação de realização do procedimento licitatório pelo convenente, atendo-se à documentação no que tange: à contemporaneidade do certame, aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência, ao respectivo enquadramento do objeto ajustado com o efetivamente licitado e ao fornecimento pelo convenente de declaração expressa firmada por representante legal do órgão ou entidade convenente, ou registro no SICONV que a substitua, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis."

### **Condição ou situação encontrada**

Por meio de entrevista à equipe responsável pelo PARFOR, foi questionado se ocorria verificação pela Capes da realização de procedimento licitatório pelo convenente. A informação obtida foi a de que não havia tal verificação, pois a necessidade de observação das normas de procedimento licitatório por parte da conveniente já estava estabelecido no termo de convênio.

De fato, a cláusula oitava do termo de convênio apresenta o seguinte texto: "A conveniente deverá observar, quando da contratação de terceiros para execução de obras, serviços ou aquisição de bens vinculados à execução do objeto deste Convênio, as disposições contidas na Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, na Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002 e demais normas federais, estaduais e municipais pertinentes às licitações e contratos administrativos, inclusive os procedimentos ali definidos para os casos de dispensa e/ou inexigibilidade de licitação. [...]"

No entanto, também no termo de convênio, na Subcláusula Quarta, está estabelecido que "A concedente deverá verificar o procedimento licitatório realizado pela conveniente, no que tange aos seguintes aspectos: I. contemporaneidade do certame; II. compatibilidade dos preços do licitante vencedor com os preços de referência; III. enquadramento do objeto conveniado com o efetivamente licitado, e IV. fornecimento de declaração expressa firmada por representante legal da conveniente ou registro no SICONV que a substitua, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis ao procedimento licitatório. [...]"

Também neste sentido, a Portaria Interministerial 424/2016, em seu art. 6º, estabelece que "são competências e responsabilidades do concedente: [...] d) verificação de realização do procedimento licitatório pelo convenente [...].

Conclui-se que a verificação do procedimento licitatório deve ser feita pela Capes, atendendo ao disposto no termo de convênio e na Portaria 424/2016.

### **Causa**

Possível causa de não estar sendo verificada a realização de procedimento licitatório, por parte da área técnica, pode decorrer do fato de haver interpretação interna de que, como já está estabelecido no termo de convênio como obrigação do conveniente a de observar a legislação de licitação, não há a necessidade de verificação da realização do procedimento licitatório, devendo apenas ser cumprida a determinação pela conveniente. Outra possível causa é a ausência de estabelecimento de normativos internos relativos à competência de responsabilidade de acompanhamento da conformidade financeira e prestação de contas, discorrida no achado 4, tendo em vista que o procedimento licitatório se assemelha mais a atividades de acompanhamento financeiro.

### **Efeito**

Risco de verificação intempestiva de procedimento licitatório com falhas no atendimento à legislação.

### **Proposta de recomendação**

Recomenda-se que seja verificada a competência interna para atendimento ao disposto no art. 6º da Portaria Interministerial 424/2016, que sejam realizados tempestivamente os procedimentos de verificação de realização de procedimento licitatório pelo conveniente.

### **Comentário dos gestores**

"Enquanto aguardamos as definições do órgão sobre a competência interna para o atendimento ao disposto no art. 6º da Portaria Interministerial 424/2016, já iniciamos os procedimentos de verificação

e aprovação do processo licitatório do concedente, conforme pode ser observado, por exemplo, nos processos abaixo:

- UNEMAT - 842859/2017 – PROCESSO 23038.005722/2017-85 (1 processo licitatório aceito)
- UVA – 879331/2018 – PROCESSO 23038.016519/2018-15 (4 processos licitatórios aceitos)

Como ainda não temos conhecimentos técnicos específicos sobre o tema, solicitamos auxílio de um servidor que atua no setor responsável pelas licitações da Capes, que nos apresentou aspectos gerais dos processos licitatórios realizados pelo órgão. Cabe esclarecer, entretanto, que a equipe necessita de maiores orientações e de realização de cursos de formação para que haja segurança nos procedimentos."

### Análise da equipe de auditoria

A área auditada demonstrou que vem efetuando a verificação de realização de procedimento licitatório por meio dos documentos apontados no item anterior. No entanto, ainda é necessário que se solucionem a questão da competência interna e a questão da capacitação dos servidores.

### Recomendação final

Recomendação relativa a definição de competência interna será registrada no próximo achado.

À DEB:

Fomentar a capacitação de servidores para a realização de procedimentos de verificação de realização de procedimento licitatório pelo conveniente no âmbito do PARFOR. Prazo: 90 (noventa dias) a contar do recebimento deste relatório final.

### ACHADO 4 - Preterimento de análise da conformidade financeira

Ocorrência de preterimento no acompanhamento de conformidade financeira em decorrência da ausência de estabelecimento de normativos internos para a definição de unidade(s) responsável(is) pelo acompanhamento da conformidade financeira e respectiva prestação de contas.

#### Critério

Os critérios estabelecidos para o presente achado se baseiam em critérios externos e internos. O critério externo refere-se à Portaria Interministerial 424/2016, e o interno ao Regimento Interno da Capes, estabelecido na Portaria nº 105, de 25 de maio de 2017.

A Portaria Interministerial 424/2016 estabelece:

Art. 54: O concedente deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o plano de trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento [...].

Art. 56: Parágrafo único. A conformidade financeira deverá ser aferida durante toda a execução do objeto, devendo ser complementada pelo acompanhamento e avaliação do cumprimento da execução física do cumprimento do objeto, quando da análise da prestação de contas final.

Art. 59: O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte:

I - a prestação de contas inicia-se concomitantemente com a liberação da primeira parcela dos recursos financeiros que deverá ser registrada pelo concedente no SICONV;

II - o registro e a verificação da conformidade financeira, parte integrante do processo de prestação de contas, **deverão ser realizados durante todo o período de execução do instrumento**, conforme disposto no art. 56 desta Portaria. (grifo nosso)

#### Condição ou situação encontrada

Durante a vigência da Portaria nº 507/2011, revogada pela Portaria nº 424/2016, apenas o acompanhamento do cumprimento do objeto ocorria durante a execução do convênio, sendo efetuada a análise de prestação de contas com a conformidade financeira apenas ao final da vigência do convênio. A partir Portaria nº 424/2016, ficou estabelecida a necessidade de verificação da conformidade financeira

durante toda a execução do objeto. Esta análise de conformidade financeira foi preterida, sendo analisada parcialmente pelo mesmo técnico da Coordenação de Apoio à Formação de Profissionais do Magistério – CAF e não está sendo analisada por nenhum técnico da Coordenação de Prestação de Contas - CPC, conforme observado a partir de reunião entre as áreas e entrevista com a área técnica.

## Causa

A possível causa do preterimento na análise da conformidade financeira refere-se ao não estabelecimento de normativo que determine a competência para a realização da análise de conformidade financeira. Isso pode ser observado no Regimento Interno da Capes:

Em seu artigo 20 o regimento dispõe que "compete à Coordenação de Prestação de Contas - CPC aprovar a prestação de contas de convênios e auxílios concedidos pela CAPES, com base nos **pareceres técnico e financeiro das áreas competentes**" (grifo nosso). Verifica-se, a partir deste disposto que é necessário um parecer financeiro da área competente para que a Coordenação de Prestação de Contas - CPC aprove a prestação de contas dos convênios.

Já o artigo 88 estabelece, dentre as competências da CAF, a de "realizar os processos de implementação, acompanhamento, avaliação dos programas, bem como a **prestação de contas do cumprimento do objeto** dos instrumentos formalizados no âmbito da coordenação" (grifo nosso).

Conclui-se que existe uma lacuna do estabelecimento de competências, já que não foi estabelecida competência para realização da análise de conformidade financeira nem para a CPC, nem para a CAF.

## Efeitos

O preterimento da análise pode provocar acúmulo de convênios sem análise financeira. Ademais, a verificação intempestiva da conformidade financeira impossibilita a interrupção de repasses, em casos de divergências, durante a execução do convênio.

## Propostas de recomendações

### À Diretoria Executiva da Capes:

Tendo em vista que a ocorrência de preterimento na análise de conformidade financeira decorre, em especial, pela falta de normativos internos que determinem a competência para tal, recomenda-se que a Diretoria Executiva priorize a elaboração de normativo interno, de forma a suprir tal necessidade, tendo em vista o risco do não acompanhamento efetivo e tempestivo. Nesse sentido, salientam-se as discussões que vêm ocorrendo desde 2018 a respeito da criação de uma coordenação-geral de prestação de contas, subordinada à DGES. Ainda não foi decidido se as análises técnica e financeira serão centralizadas nessa coordenação-geral ou se a análise técnica continuará sendo feita nas diretorias finalísticas e apenas a análise financeira seria feita pela coordenação-geral de prestação de contas.

### À Diretoria de Educação Básica - DEB

Enquanto não for estabelecido normativo interno, recomenda-se que seja efetuado acompanhamento financeiro por técnicos da DEB. Os técnicos, porém, devem ser diferentes daqueles que efetuam o acompanhamento de cumprimento de objeto.

### À Diretoria de Gestão:

Recomenda-se verificar pertinência da aplicação da Instrução Normativa nº 1, de 14 de fevereiro de 2019, da CGU, que estabelece regras, diretrizes e parâmetros para aplicação do procedimento informatizado de análise de prestações de contas dos convênios e contratos de repasses, enviadas a partir de 1º de setembro de 2018.

## Comentário dos gestores

DEB: "Em atenção às recomendações da Auditoria, enquanto não é estabelecido o normativo interno que defina as competências de cada setor, estamos estabelecendo internamente algumas estratégias para a realização do acompanhamento financeiro dos convênios pelos técnicos da CAF. Entretanto, devido ao número reduzido de servidores, temos encontrado grande dificuldade em atribuir essa tarefa a técnicos diferentes daqueles que acompanham o cumprimento do objeto de cada convênio."

## Análise da equipe de auditoria

A Diretoria deverá apresentar as referidas estratégias para que sejam monitoriadas.

## Recomendação final

### À Diretoria Executiva da Capes:

Elaborar e apresentar proposta de normativo interno, informando a previsão de data para publicação, que estabeleça competência para a realização de análise de conformidade financeira das prestações de contas dos convênios e demais instrumentos de repasse de recursos, tendo em vista o risco do não acompanhamento efetivo e tempestivo dos programas. Nesse sentido, salientam-se as discussões que vêm ocorrendo desde 2018 a respeito da criação de uma coordenação-geral de prestação de contas, subordinada à DGES. Ainda não foi decidido se as análises técnica e financeira serão centralizadas nessa coordenação-geral ou se a análise técnica continuará sendo feita nas diretorias finalísticas e apenas a análise financeira seria feita pela coordenação-geral de prestação de contas. Prazo: 30 (trinta) dias a contar da próxima reunião da Diretoria Executiva.

### À Diretoria de Educação Básica - DEB

Realizar acompanhamento financeiro do PARFOR por técnicos da DEB (diferentes daqueles que efetuam o acompanhamento de cumprimento de objeto, de forma a preservar a segregação de funções) enquanto ainda não houver normativo interno que defina as competências de cada setor. Prazo: 30 (trinta) dias a contar do recebimento deste relatório final para apresentar as estratégias estabelecidas; 60 (sessenta) dias a contar do recebimento deste relatório final para colocar as estratégias apresentadas em prática.

### À Diretoria de Gestão:

Verificar e se manifestar sobre a pertinência da aplicação da Instrução Normativa nº 1, de 14 de fevereiro de 2019, da CGU, que estabelece regras, diretrizes e parâmetros para aplicação do procedimento informatizado de análise de prestações de contas dos convênios e contratos de repasses, enviadas a partir de 1º de setembro de 2018. Prazo: 60 (sessenta) dias a contar do recebimento deste relatório final.

## **ACHADO 5 - Ausência de formalização e gerenciamento de riscos no âmbito do PARFOR.**

Ausência de formalização e gerenciamento de riscos no âmbito do PARFOR.

### **Critério**

Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/05/2016.

Portaria GAB nº 37, de 20 de fevereiro de 2018.

### **Situação encontrada**

Considera-se gerenciamento de riscos o processo de identificação, avaliação, administração e controle dos potenciais eventos ou situações, para que se forneça razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização. A ausência de formalização e gerenciamento dos riscos no âmbito do PARFOR foi verificada por meio de entrevista com a equipe responsável pelo PARFOR, na qual foi relatado que os riscos não são formalizados e portanto, não são também gerenciados. Considerou-se também a resposta à Solicitação de Auditoria, a qual foi solicitado que fossem descritos os riscos relacionados às atividades do PARFOR. A resposta obtida descreveu os riscos de determinadas atividades em conjunto com controles internos implementados. No entanto, considerou-se, a partir da resposta, que este levantamento ainda é incipiente, necessitando complementação com um estudo mais aprofundado para um futuro gerenciamento de riscos relacionados ao programa.

### **Causas**

O gerenciamento de riscos é, ainda, implementado de forma incipiente na Capes como um todo. Mas vem sendo estimulado, progressivamente, dentro das suas diretorias, e por meio das atividades de auditoria realizadas, tendo em vista a relevância do tema no contexto operacional, já que a análise dos riscos propicia o estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos identificados.

Neste contexto, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 determinou o dirigente máximo da organização como o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos. Internamente, foi publicada, em fevereiro de 2018, a Portaria GAB nº 37, estabelecendo a Política de Gestão de Riscos da Capes. Esta portaria estabeleceu como atribuição do Comitê de Governança, Riscos e Controles a implementação de Gestão de Riscos na Capes e a definição dos responsáveis pelo gerenciamento dos riscos dos processos organizacionais.

## Efeitos

O gerenciamento dos riscos tem por objetivo assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta e portanto, a sua ausência pode causar o estabelecimento de controles internos não adequados ao risco de determinada atividade ou atender de forma intempestiva a tomada de decisão.

## Proposta de recomendação

Recomenda-se que seja iniciado o diagnóstico de riscos relativos ao PARFOR, com vistas, principalmente, a subsidiar decisões relativas aos macroprocessos de acompanhamento do cumprimento do objeto, acompanhamento financeiro e de prestação de contas dos convênios já firmados. O estabelecimento de uma gestão de riscos propicia o estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais aos riscos identificados e apoia a melhoria contínua dos processos organizacionais.

## Comentário dos gestores

Em atendimento à recomendação referente ao achado 5, iniciaremos o diagnóstico de riscos relativos ao programa, que irá subsidiar a revisão de nossos instrumentos regulatórios.

## Análise da equipe de auditoria

A Diretoria deverá apresentar o mapeamento de riscos e a sua apresentação será objeto de monitoramento.

## Recomendação final

Realizar mapeamento de riscos referente ao programa. Ressalta-se que esta recomendação refere-se ao mapeamento inicial referente aos macroprocessos do PARFOR, que poderá ser complementado posteriormente. O mapeamento deve conter a divisão em macroprocessos, as respectivas atividades, objetivos, riscos inerentes, controles internos e riscos residuais. Prazo: 60 (sessenta) dias a contar do recebimento deste relatório final.

## ACHADO 6 - Ausência de formalização dos controles internos.

Ausência de formalização dos controles internos, considerando estes controles, dentre outros, como conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações.

## Critério

O critério observado para condução destes achado baseia-se na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10/05/2016. Nela está estabelecido que os controles internos da gestão constituem a primeira linha de defesa das organizações públicas, visando o alcance dos seus objetivos, e devem ser operados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas. Para definição e operacionalização dos controles internos, deve-se verificar os riscos relacionados ao processo e quais pretende-se mitigar. Portanto, a necessidade de formalização e gerenciamento dos riscos discorridos no achado nº 6 e estabelecimento dos controles internos estão extremamente relacionados.

## Situação encontrada

Não há formalização dos controles internos adotados no âmbito do PARFOR. Para o gerenciamento do programa, são utilizadas as legislações pertinentes ao tema de forma a nortear os procedimentos. Não foi verificado o estabelecimento formal de manuais ou instrumentos auxiliares na gestão. Apesar disso, a partir da análise da amostra de processos de convênios do PARFOR , disponíveis no SEI, e dos dados verificados no SICONV, percebe-se a existência de uma padronização nos documentos apresentados nos processos, nas suas características internas e de fluxo de atividades. Conclui-se, portanto, que existem

controles internos, apenas não há formalização dos procedimentos por meio de manuais ou instruções internas, ocorrendo seu estabelecimento informalmente, por meio de reuniões e discussões entre os técnicos para alinhamento de conduta.

No entanto, além da não formalização interna, observou-se a ausência de controles formalizados para estabelecimento de conduta para usuários externos. Verificou-se que, na análise do mérito, realizada pela comissão *ad hoc* na fase de proposição do convênio, não foram estabelecidas orientações formalizadas a respeito dos procedimentos a serem adotados pela comissão, utilizando-se apenas de reuniões orientadoras.

## Causas

As diversas atividades demandadas dentro de uma diretoria, gerando escassez de tempo, pode limitar a possibilidade do estabelecimento de procedimentos formais de controle interno. Outra possível causa pode decorrer do entendimento por parte dos técnicos de que as legislações são suficientes para conduzir a gestão do programa, sendo a formalização dos controles considerada desnecessária.

## Efeitos

Risco de perda de informação decorrente da troca de servidor ou chefia.

Risco de se replicar critérios com base apenas em processos semelhantes, os quais, se gerados com falha inicial permeariam entre os demais.

Risco de divergência de procedimentos por entendimento diverso entre os técnicos.

No caso da análise realizada pela comissão *ad hoc*, os critérios de análise não protocolados podem gerar interpretações diversas entre as comissões, correndo-se o risco de selecionar as IES com base em critérios não atribuídos no edital ou de haver prejuízo na homogeneidade da classificação.

## Boas práticas

A equipe técnica busca alinhamento do entendimento por meio de reuniões, discussões internas, grupo de estudos e treinamento externo.

## Proposta de recomendação

O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública objetiva aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

Recomenda-se, portanto, que sejam estabelecidos controles internos da gestão, necessitando ser operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores. Compreende-se que as legislações aplicadas aos convênios contêm informações que auxiliam na gestão do programa, mas considerou-se que estas por serem abrangentes, necessitam de orientações especiais relativas à especificidade do programa e que necessitam estar formalizadas.

Sugere-se, ainda que seja analisada a pertinência de elaboração de manual prático de orientações para os técnicos e para as comissões, a fim de que sejam orientadas de forma específica e prática as determinações da legislação e seus acórdãos, mantendo a integridade das informações mesmo quando ocorrerem mudanças de técnicos ou chefia, facilitando que sejam seguidas as determinações da legislação, e evitando que sejam geradas interpretações diversas das estabelecidas. Deve-se considerar que os controles internos não devem ser implementados de forma circunstancial, mas como uma série de ações que permeiam as atividades.

## Comentário dos gestores

Por fim, conforme recomendado em relação ao achado 6, nossa equipe tem realizado reuniões de trabalho semanais para alinhamentos, discussões internas, estudos e elaboração do nosso documento de controles e procedimentos internos que, posteriormente, subsidiarão a revisão da portaria de regulamentação do programa, a formulação dos futuros editais e a elaboração de manual prático destinado ao público participante do programa.

## Análise da equipe de auditoria

A Diretoria deverá apresentar o mapeamento de riscos e a sua apresentação será objeto de monitoramento.

### **Recomendação final**

Recomenda-se para este achado que seja observada a recomendação do achado nº 5, tendo em vista a solicitação do mapeamento de riscos, no qual solicitou-se que o mapeamento seja dividido em macroprocessos, respectivas atividades, objetivos, riscos inerentes, controles internos e riscos residuais, que deve ser apresentado no prazo de 60 (sessenta) dias.

Analisar e se manifestar sobre a pertinência de elaboração de manual prático de orientações para os técnicos e para as comissões, a fim de que sejam orientados de forma específica e prática sobre as determinações da legislação e jurisprudência mantendo a integridade das informações, mesmo quando ocorrerem mudanças de técnicos ou chefia, e evitando que sejam geradas interpretações diversas das estabelecidas. Deve-se considerar que os controles internos não devem ser implementados de forma circunstancial, mas como uma série de ações que permeiam as atividades. Prazo: 30 (trinta) dias a contar do recebimento deste relatório final.

## **ANEXO II**

### **RECOMENDAÇÕES**

#### **À DIRETORIA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA - DEB:**

**RECOMENDAÇÃO 1** - Assegurar, para os próximos editais de chamamento público do PARFOR e outros programas sob alcada da diretoria auditada, que os critérios apresentados no edital estejam espelhados na efetiva análise técnica, equivalendo-se ao que é aplicado na prática. Corroborando a este entendimento, cita-se o Acórdão 641/2007 do TCU que determina, que se "disciplina a obrigatoriedade de os órgãos/entidades concedentes estabelecerem critérios objetivamente aferíveis e transparentes, para escolha dos municípios que receberão recursos por meio de convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais". (Referência - Achado 1)

**RECOMENDAÇÃO 2** - Verificar e registrar as designações formais, no SICONV, dos servidores responsáveis pelo acompanhamento dos convênios do âmbito do PARFOR. Prazo: 30 (trinta) dias a contar do recebimento deste relatório final. (Referência - Achado 2)

**RECOMENDAÇÃO 3** - Fomentar a capacitação de servidores para a realização de procedimentos de verificação de realização de procedimento licitatório pelo conveniente no âmbito do PARFOR. Prazo: 90 (noventa dias) a contar do recebimento deste relatório final. (Referência - Achado 3)

**RECOMENDAÇÃO 4** - Realizar acompanhamento financeiro do PARFOR por técnicos da DEB (diferentes daqueles que efetuam o acompanhamento de cumprimento de objeto, de forma a preservar a segregação de funções) enquanto ainda não houver normativo interno que defina as competências de cada setor. Prazo: 30 (trinta) dias a contar do recebimento deste relatório final para apresentar as estratégias estabelecidas; 60 (sessenta) dias a contar do recebimento deste relatório final para colocar as estratégias apresentadas em prática. (Referência - Achado 4)

**RECOMENDAÇÃO 5** - Realizar mapeamento de riscos referente ao programa. Ressalta-se que esta recomendação refere-se ao mapeamento inicial referente aos macroprocessos do PARFOR, que poderá ser complementado posteriormente. O mapeamento deve conter a divisão em macroprocessos, as respectivas atividades, objetivos, riscos inerentes, controles internos e riscos residuais. Prazo: 60 (sessenta) dias a contar do recebimento deste relatório final. (Referência - Achado 5)

**RECOMENDAÇÃO 6** - Recomenda-se para este achado que seja observada a recomendação do achado nº 5, tendo em vista a solicitação do mapeamento de riscos, no qual solicitou-se que o mapeamento seja dividido em macroprocessos, respectivas atividades, objetivos, riscos inerentes, controles internos e riscos residuais, que deve ser apresentado no prazo de 60 (sessenta) dias.

Analisar e se manifestar sobre a pertinência de elaboração de manual prático de orientações para os técnicos e para as comissões, a fim de que sejam orientados de forma específica e prática sobre as determinações da legislação e jurisprudência mantendo a integridade das informações, mesmo quando ocorrerem mudanças de técnicos ou chefia, e evitando que sejam geradas interpretações diversas das estabelecidas. Deve-se considerar que os controles internos não devem ser implementados de forma circunstancial, mas como uma série de ações que permeiam as atividades. Prazo: 30 (trinta) dias a contar do recebimento deste relatório final. (Referência - Achado 6)

#### À DIRETORIA EXECUTIVA DA CAPES - DEX:

##### RECOMENDAÇÃO 7 -

Elaborar e apresentar proposta de normativo interno, informando a previsão de data para publicação, que estabeleça competência para a realização de análise de conformidade financeira das prestações de contas dos convênios e demais instrumentos de repasse de recursos, tendo em vista o risco do não acompanhamento efetivo e tempestivo dos programas. Nesse sentido, salientam-se as discussões que vêm ocorrendo desde 2018 a respeito da criação de uma coordenação-geral de prestação de contas, subordinada à DGES. Ainda não foi decidido se as análises técnica e financeira serão centralizadas nessa coordenação-geral ou se a análise técnica continuará sendo feita nas diretorias finalísticas e apenas a análise financeira seria feita pela coordenação-geral de prestação de contas. Prazo: 30 (trinta) dias a contar da próxima reunião da Diretoria Executiva. (Referência - Achado 4)

#### À DIRETORIA DE GESTÃO - DGES:

**RECOMENDAÇÃO 8** - Verificar e se manifestar sobre a pertinência da aplicação da Instrução Normativa nº 1, de 14 de fevereiro de 2019, da CGU, que estabelece regras, diretrizes e parâmetros para aplicação do procedimento informatizado de análise de prestações de contas dos convênios e contratos de repasses, enviadas a partir de 1º de setembro de 2018. Prazo: 60 (sessenta) dias a contar do recebimento deste relatório final. (Referência - Achado 4)



Documento assinado eletronicamente por **Brunna Hisla da Silva Sena, Analista em Ciência e Tecnologia**, em 09/09/2019, às 16:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Joquebede dos Santos Antevere Silva, Auditor(a)-Chefe**, em 10/09/2019, às 12:39, 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](http://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1058182** e o código CRC **A56071E9**.