

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Secretaria Executiva - Ministério da Educação

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201701198

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201701198, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o escopo específico acordado entre a CGU e o Tribunal de Contas da União no que se refere à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - Setec, Secretaria de Regulação e Supervisão Superior – SERES, Secretaria de Educação Superior – SESu, consolidadas na prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Executiva do Ministério da Educação – SE/MEC.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 15/02/2017 a 31/05/2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício de 2016 e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O escopo dos trabalhos de auditoria de contas do exercício de 2016 foi firmado por meio da Ata de Reunião realizada em 14/12/2016, entre a Diretoria da Área Social I – DS/SFC e a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação/TCU. Concordaram as unidades técnicas do TCU e da CGU, quanto às seguintes avaliações a serem contempladas no Relatório de Auditoria:

- Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art.13



da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças - Item 1 da Ata;

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec

- Avaliação da execução financeira dos recursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec com foco no controle da prestação de contas e na transparência na aplicação dos recursos (rede federal, estadual, municipal e DF) – Item 2 da Ata;
- Avaliar as medidas adotadas pela Setec/MEC quanto à disponibilização para acesso público dos termos de adesão/cooperação firmados no âmbito da iniciativa Bolsa-Formação, da rede federal, estadual, municipal e do DF, após a ciência do Acórdão nº 6632/2015-1ª Câmara e a realização da auditoria anual de contas 2015 da SE/MEC, efetuada pela CGU – Item 3 da Ata;

Secretaria de Regulação e Supervisão Superior – SERES

- Avaliação das medidas adotadas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) quanto à implementação de melhorias nos controles internos administrativos e da ampliação da transparência das informações do programa de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social (CEBAS), bem como do saneamento das inconsistências identificadas no Sistema de Certificação (SisCEBAS) utilizado pela Unidade – Item 7 da Ata;

Secretaria de Educação Superior – SESu

- Avaliação das medidas adotadas visando aperfeiçoar a gestão do Programa Universidade para Todos - Prouni, especialmente no tocante às iniciativas para o sistema informatizado de gestão - SisProuni, além daquelas relativas à apuração de desvios e inconsistências nos benefícios concedidos e nos cursos habilitados, tomando por critérios riscos e desconformidades verificadas na gestão da política – Item 8 da Ata;
- Avaliação da execução do Programa Mais Médicos abrangendo os controles internos administrativos e gestão da transparência das informações adotados pela Secretaria de Educação Superior (SESu) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) quanto ao macroprocesso de pagamentos de bolsas de tutoria, de supervisão e aos componentes da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento de Escolas Médicas (Camem) – Item 5 da Ata;
- Avaliação consolidada da execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nas Universidades Federais, abrangendo: no âmbito da Secretaria de Educação Superior (SESu), a alocação orçamentária do programa e a eficiência da supervisão do Ministério da Educação (MEC) quanto à execução da política; no âmbito das Universidades, a adequação: da escolha das áreas de atuação; dos critérios de seleção dos beneficiários; da divulgação do programa; e da suficiência dos controles administrativos instituídos – Item 6 da Ata;
- Avaliação da implementação de aprimoramento de procedimentos de controles internos nos processos de análise de solicitações de credenciamento e credenciamento de Fundações de Apoio – Item 9 da Ata;
- Avaliação da suficiência e tempestividade das iniciativas empreendidas no exercício de 2016 para implementação do sistema de informação online previsto no art. 12-A do Decreto nº. 7.423/2010, a ser criado para gerenciar os convênios



previstos na Lei nº 8.958/1994; e avaliação da suficiência e tempestividade das iniciativas empreendidas no exercício de 2016 para regulamentação dos convênios e contratos previstos nos arts. 1º e 1-A da Lei nº 8.958/1994 – Itens 4 e 10 da Ata;

- Avaliação consolidada do relacionamento entre instituições federais de ensino superior (IFES) e fundações de apoio, abrangendo: a regulação interna das IFES quanto à participação de servidores nos projetos e quanto às bolsas concedidas; o registro e o credenciamento das fundações apoiadoras; a avaliação de cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Lei 8.958/94 e seus regulamentos no tocante a existência prévia de projeto, aprovação pelos órgãos acadêmicos, prazos de execução e definição de responsabilidades; a eventual captação de recursos sem trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional; e medidas de transparência, acompanhamento e controle dos contratos e convênios – Item 11 da Ata.

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

2. Resultados dos trabalhos

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

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Considerando a natureza jurídica e o negócio da Secretaria Executiva do Ministério da Educação – SE/MEC, o presente item teve como objetivo avaliar a conformidade das peças de que tratam os incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010, incluídas no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União.

A avaliação consistiu em verificar se as informações apresentadas nas peças estão estruturadas de acordo com os dispositivos legais do TCU (IN TCU nº 63/2010, DN nº 156/2016, Portaria TCU nº 59/2017) e com as orientações previstas no Sistema e-Contas.

A partir dos exames, concluiu-se que a Unidade elaborou as peças de acordo com os conteúdos e formatos obrigatórios nos termos das normas e orientações do Tribunal.

Registra-se que o Relatório de Gestão da Unidade não apresenta de forma satisfatória as informações sobre as atividades do sistema de correição do MEC, visto que não contém o “Quadro – Procedimentos disciplinares no exercício de 2016” informado no citado Relatório.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

No escopo dessa Auditoria Anual de Contas, definido entre CGU e o TCU, foi acordada a avaliação de itens específicos relativos às Secretarias consolidadas, conforme a seguir:



2.2.1 Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec

2.2.1.1 Avaliação da execução financeira dos recursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec com foco no controle da prestação de contas e na transparência na aplicação dos recursos (rede federal, estadual, municipal e DF).

A análise quanto à execução física e financeira dos recursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, iniciativa Bolsa-Formação, objetivou verificar os controles estabelecidos pela Setec, responsável por planejar, formular, coordenar e avaliar as políticas relacionadas ao Programa, no processo de prestação de contas e a transparência na aplicação dos recursos, no que se refere aos ofertantes da rede federal, estadual, municipal e distrital.

Foram constatadas fragilidades na metodologia de análise técnica realizada pela Setec que permitem, por exemplo, a emissão de pareceres pelo cumprimento parcial do objeto sem a execução de hora-aluno pelo ofertante, bem como a utilização da carga horária prevista dos cursos com duração superior a um exercício, e não a executada de fato, para efetuar a análise sobre o cumprimento do objeto. A referida Secretaria, para fins de análise das prestações de contas, utiliza os dados do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – Sistec, que apresenta fragilidades, conforme já identificado pela CGU em auditorias anteriores.

Observou-se que a forma como os ofertantes da rede estadual, municipal e distrital e da rede federal prestam contas não permite aferir quais os cursos e as vagas foram ofertados com os recursos gastos, comprometendo a transparência do Programa e prejudicando a devida prestação de contas dos valores recebidos.

Foram identificados elevados saldos de reprogramação financeira, demonstrando que não é efetuada uma compatibilidade entre a execução física e financeira do Pronatec Bolsa-Formação. Para o exercício de 2016, remanesceu um saldo de R\$30.846.567,96 do ano anterior, referente à 56 prestações de contas já analisadas da rede estadual, municipal e distrital. Não foi definido prazo para a transferência de recursos de um exercício para o outro e não foram identificados critérios e/ou situações a serem aceitas pela Setec/MEC que respaldem a reprogramação total dos recursos.

Apesar de a Setec já ter iniciado a análise das prestações de contas, em 9 de novembro de 2016, após a emissão dos pareceres técnicos, anexados no Sistema Eletrônico de Informações - SEI, a Secretaria publicou a Portaria nº 41/2016 definindo o prazo de até 9 de dezembro de 2016 para que os ofertantes solicitassem alterações do status de matrículas e situação das turmas concluídas até setembro de 2016 no Sistec.

O prazo para encaminhamento das alterações e para análise da Setec foram prorrogados. Definiram-se os prazos para emissão de novos pareceres técnicos pela Setec e pareceres financeiros pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, sendo, respectivamente, de 28 de julho de 2017 e 17 de novembro de 2017, para a rede federal, e de 25 agosto de 2017 e 30 de novembro de 2017, para a rede estadual, municipal e distrital.



Assim, a análise técnica da Setec efetuada sobre as prestações de contas de 2011 a 2015 e enviada ao FNDE e ao TCU, não é definitiva e a nova análise a ser realizada pela Secretaria poderá resultar em novas manifestações acerca do cumprimento de objeto com impactos financeiros. A Setec não esclareceu como vai validar esse processo de reanálise das prestações de contas.

Ademais, foram constatadas falhas no monitoramento, supervisão e avaliação do Pronatec Bolsa-Formação, em função da insuficiência de indicadores. Destaca-se que não foi disponibilizada documentação que comprove a realização de procedimentos de monitoramento, supervisão e avaliação da execução do programa pela Setec.

2.2.1.2 Avaliar as medidas adotadas pela Setec/MEC quanto à disponibilização para acesso público dos termos de adesão/cooperação firmados no âmbito da iniciativa Bolsa-Formação, da rede federal, estadual, municipal e do DF, após a ciência do Acórdão nº 6632/2015-1ª Câmara e a realização da auditoria anual de contas 2015 da SE/MEC, efetuada pela CGU.

Buscou-se verificar o atendimento de duas recomendações emitidas pela CGU em auditorias anteriores sobre a disponibilização para acesso público dos termos de adesão/cooperação firmados no âmbito da iniciativa Bolsa-Formação, cujos assuntos estão relacionados ao atendimento do Acórdão nº 6.632/2015 - 1ª Câmara, por meio do qual o TCU deu ciência à Setec/MEC de que a falta publicidade desses termos contraria o princípio da transparência aplicável às ações da administração pública.

Destaque-se que o monitoramento do referido Acórdão foi escopo de auditoria firmado com o TCU (item 3 da Ata).

Em relação à recomendação de *“Possibilitar, em 90 dias, o acesso público dos termos de adesão/cooperação das redes de ensino ofertantes, para assegurar maior transparência e controle social”*, verificou-se, quanto à rede federal de Educação Profissional e Tecnológica (EPCT), que os Termos de Cooperação foram substituídos pelos Termos de Execução Descentralizada – TED, não obstante os normativos vigentes do Pronatec façam referência ao Termo de Cooperação. Os TED são publicados, entretanto, não são facilmente acessíveis e nem todos estão disponíveis para download. No tocante à rede estadual, municipal e do DF, observou-se que os Termos de Adesão passaram a ser publicados no portal oficial do Programa, na página eletrônica no MEC.

Assim, a recomendação foi parcialmente atendida, tendo em vista que o gestor vem adotando as medidas para publicidade dos termos, entretanto é necessário aprimorar a publicidade dos TED.

No tocante à recomendação para *“Aperfeiçoar o modelo dos termos de adesão/cooperação com os ofertantes, com a definição de cláusulas que detalhem metas, prazos, padrões de qualidade e especificação dos cursos”*, constatou-se que o termo de adesão não seria o instrumento adequado para o detalhamento da pactuação, visto tratar-se de documento que formaliza o compromisso do ofertante em participar do Programa e apresenta informações gerais sobre o Pronatec. No âmbito da rede federal de EPCT, os TED não são padronizados, e o projeto básico poderia ser utilizado para a descrição das metas e respectivos prazos para cumprimento, bem como especificação dos cursos.

A recomendação da CGU não foi atendida, pois os termos não foram aperfeiçoados com os detalhamentos de metas, prazos e especificação dos cursos, fato que pode comprometer o acompanhamento e a avaliação do cumprimento do objeto do Programa.



Não obstante a inadequação dos Termos de Adesão e a incompletude dos TED, a Setec passou a publicar extratos de pactuação no site do programa, que implica em avanço na divulgação das informações da execução do programa.

Outra recomendação monitorada foi *“Aprimorar o sistema de geração de relatórios, em no máximo 30 dias, de forma a evidenciar a situação de frequência do bolsista no SISTEC, a partir da geração de relatórios consolidados para fins de prestação de contas do objeto pactuado”* e aprofundamento das análises.

A recomendação não foi atendida visto que não foi implementada a funcionalidade de geração de relatórios gerenciais no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica - Sistec bem como as ferramentas de reconfirmação de matrícula e de confirmação de frequência. Conforme informação do endereço eletrônico do Pronatec (<http://pronatec.mec.gov.br/inscricao/>), o módulo de confirmação de frequência para os alunos dos cursos FIC e técnicos subsequentes (exceto os ofertados pelas instituições privadas) ou concomitantes não está disponível.

Dessa forma, restam pendentes providências da Setec com o intuito de aperfeiçoar a gestão do Pronatec Bolsa-Formação que serão monitoradas pela CGU.

2.2.2 Secretaria de Regulação e Supervisão Superior – SERES

2.2.2.1 Avaliação das medidas adotadas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) quanto à implementação de melhorias nos controles internos administrativos e da ampliação da transparência das informações do programa de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), bem como do saneamento das inconsistências identificadas no Sistema de Certificação (SisCEBAS) utilizado pela Unidade.

A CEBAS é uma certificação vinculada, concedida a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social, com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, desde que atendam aos requisitos exigidos em lei. Dessarte, a certificação de entidades beneficentes busca viabilizar os incentivos tributários estabelecidos pela Constituição Federal para as entidades beneficentes que atendam aos requisitos da lei.

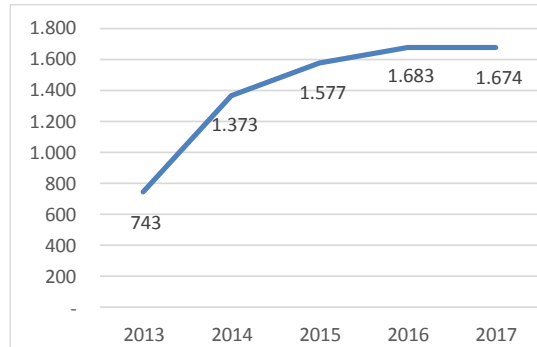
A avaliação do macroprocesso da CEBAS por esta Controladoria-Geral da União se deu em sede de Avaliação dos Resultados da Gestão, a respeito da qual foi publicado o Relatório ARG nº 201504883. Nesse trabalho, foram emitidas 15 recomendações, derivadas de oito constatações, versando sobre (i) o processo de certificação, (ii) a supervisão e monitoramento das entidades certificadas, (iii) a gestão da informação e (iv) o cumprimento das obrigações de transparência.

A fim de reduzir o tempo médio de conclusão de processos superior a 1.600 dias, que foi identificado em auditoria anterior, a SERES afirmou ter implementado um conjunto de estratégias gerenciais, dentre as quais o redesenho do fluxo de análise, a adoção de padrão decisório e o incremento da força de trabalho. Assim, mantidas as condições de trabalho, a Unidade vislumbra adequar o tempo de análise para 180 dias, conforme determina o Decreto nº 8.242/2014, no decorrer de 2018.

Dessa forma, de posse dos dados atualizados de processos da CEBAS, procedeu-se a nova mensuração do tempo médio de conclusão, conforme gráficos a seguir:



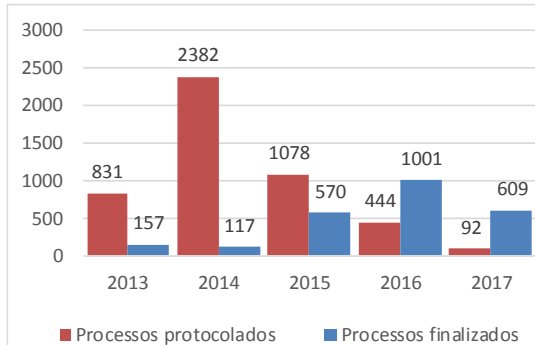
Gráfico 1 – Evolução do tempo médio de conclusão de processos da CEBAS, em dias, nos exercícios de 2013 a 2017



Obs.: A quantidade de processos protocolados foi corrigida pela CGCEBAS, razão pela qual este gráfico diverge do apresentado no Relatório de Auditoria nº 201504883.

Fonte: CGU, 2017, com base nos dados encaminhados pela SERES, via sistema WebMonitor.

Gráfico 2 – Comparação entre a quantidade de processos protocolados e a de processos finalizados nos exercícios de 2013 a 2017



Obs.: A quantidade de processos protocolados foi corrigida pela CGCEBAS, razão pela qual este gráfico diverge do apresentado no Relatório de Auditoria nº 201504883.

Fonte: CGU, 2017, com base nos dados encaminhados pela SERES, via sistema WebMonitor.

Com efeito, o tempo médio de análise já começa a ser impactado positiva e sutilmente pelos resultados dessas estratégias. Todavia, apesar de a tendência de aumento ter sido interrompida, o tempo médio de análise permanece acima de 1.600 dias, aquém do considerado razoável.

A despeito de os resultados no tempo médio ainda serem pouco expressivos, deve-se ressaltar a inversão da relação entre processos protocolados e processos concluídos. Se até 2015 eram protocolados mais processos do que finalizados, segundo os dados encaminhados pela SERES, a partir de 2016 a Unidade passou a concluir mais processos do que a quantidade protocolada. Em vista disso, espera-se que o estoque de processos seja gradualmente reduzido e, por consequência, o tempo médio de conclusão.

Sobre a transparência da política pública, o Relatório ARG nº 201504883 destacou a indisponibilidade de informações atualizadas sobre as entidades certificadas e os processos de certificação na Internet, bem como o não cumprimento da transparência obrigatória das entidades certificadas situadas na Região Administrativa de Brasília.

Dessarte, quanto à disponibilização de informações na *internet*, foi disponibilizado ao público, no sítio eletrônico da CEBAS, o módulo “Visão Pública”, que permite a pesquisa de informações gerais sobre as entidades certificadas e processos. Deve-se ressaltar que essa ferramenta possui caráter experimental e por isso pode apresentar alguma inconsistência nos dados disponibilizados.

O cumprimento das obrigações de transparência pelas entidades certificadas, segundo manifestação da SERES, será fomentado por meio da implementação do sistema informatizado em construção e pela edição de Portaria Normativa. No dia 14/08/2017 foi publicada a Portaria Normativa nº 15, de 11 de agosto de 2017, que estabelece a forma e prazo de apresentação de Relatório Anual de Monitoramento e dos demonstrativos contábeis e financeiros, aos quais será dada ampla publicidade. Dessa forma, a necessária ampliação da transparência está condicionada à conclusão do sistema informatizado e à implementação das normas constantes na referida Portaria Normativa.

A respeito da implantação de sistema informatizado, o MEC informou sobre a contratação de empresa de tecnologia da informação encarregada do desenvolvimento do sistema SisCEBAS 3. Em decorrência, foi disponibilizado um diagrama (*roadmap*) com a visão geral do sistema e o cronograma de execução. Segundo este, a conclusão do sistema está prevista para fevereiro de 2019, embora em reunião com a equipe da CGCEBAS foi



informado que essa previsão será ajustada para outubro de 2018. Na ocasião, foram demonstradas as primeiras funcionalidades de cadastro do sistema, já iniciado. Observa-se, dessa forma, o vislumbre de cumprimento das recomendações desta CGU.

Merece destaque a interlocução que a SERES tem realizado com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) a fim de ter acesso aos demonstrativos contábeis das entidades beneficentes entregues àquele órgão fazendário. O cruzamento de dados entre o órgão executor da política de renúncia de receitas – MEC – e o órgão federal de fiscalização fazendária – RFB – favorece, ao mesmo tempo, a regularidade da política pública e a ação fazendária.

Conclui-se que, apesar de ainda serem observadas poucas recomendações plenamente atendidas, ficaram evidentes os esforços da Unidade no sentido de aprimorar a gestão. Cumpre destacar que parcela relevante das recomendações tem seu atendimento pendente da implantação de sistema informatizado. Por fim, cabe ressaltar que as recomendações com pendências de finalização continuam em monitoramento pela CGU.

2.2.3 Secretaria de Educação Superior – SESu

2.2.3.1 Avaliação da suficiência e tempestividade das iniciativas empreendidas no exercício de 2016 para regulamentação dos convênios e contratos previstos nos arts. 1º e 1º-A da Lei nº. 8.958/1994, bem como para implementação do sistema de informações online previsto no art. 12-A do Decreto nº. 7.423/2010.

A Lei nº. 8.958/1994 e o Decreto nº. 7.423/2010 trouxeram, respectivamente, duas determinações relevantes para criação e manutenção de um ambiente de controle robusto referente ao relacionamento entre IFES e fundações de apoio: a necessidade de regulamentação dos convênios a que a Lei se refere e de criação de sistema de informações online para agregar as informações relativas a esses mesmos convênios, o que proporcionaria condições favoráveis ao processo.

A exigência de regulamentação foi incorporada à Lei em 2013; a do sistema online, em 2014. Desde então, o MEC, ministério responsável pelos assuntos relacionados à educação superior (IFES e fundações de apoio), possui comandos legais que cabem à Pasta a sua resolução. No entanto, muito pouco o Ministério avançou nesse sentido. Em 2015 a CGU alertou o Ministério por meio de Nota Técnica sobre a necessidade e importância do cumprimento das determinações. Em 2016, no âmbito da Auditoria Anual de Contas (exercício de 2015) da Secretaria Executiva do MEC, foi construído um achado de auditoria detalhado discorrendo sobre o risco de não atuação do Ministério para satisfação dessas diretrizes, recomendando ao final que fosse estabelecido cronograma contendo as áreas, responsáveis, atividades e prazos tanto para criação do sistema de informações online quanto para regulamentação dos convênios.

Em 2017, a partir das evidências coletadas na análise do conteúdo do processo SEI nº 23000.022850/2016-30, instituído pelo MEC para os dois propósitos, concluiu-se que ainda há fatores e indefinições importantes a serem superados para implementação, conforme discussões expostas nas atas das duas reuniões realizadas por grupo de trabalho informal criado por MEC e Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) para discussão do tema. Além disso, não há, no processo, evidências de iniciativas objetivas aventadas para o desembaraço, assim como não há cronograma de trabalho ou fixação de metas ou prazos para o grupo. Destaca-se ainda que, na percepção desse grupo de trabalho informal do MEC/MCTIC, qualquer avanço no desenho e desenvolvimento do sistema online tem dependência da conclusão da



regulamentação normativa como tarefa predecessora, todavia, esta não é uma visão fundada em critérios objetivos ou especificamente motivados.

Além disso, constatou-se também que, pelas evidências coletadas e pela análise comparativa a outros sistemas de carácter semelhante, que o conjunto de fatores e elementos para o efetivo funcionamento do sistema online previsto nos Decretos nº 7.423/2010 e 8.240/2014, não depende unicamente da regulamentação dos convênios previstos nos artigos 1º, 1º-A e 1º-B da Lei nº 8.958/1994. Cita-se, por exemplo, o arcabouço normativo, de instâncias, de recursos financeiros e humanos, e atores, enfim, estruturante envolvido no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). Assim, aspectos como manutenção corretiva e evolutiva, administração, articulação e atendimento a usuários, diretrizes gerais, instâncias, gestão de riscos e de segurança, não estão na agenda de discussão do grupo de trabalho informal criado pelo MEC e MCTIC para concretização dos comandos legais.

Verificou-se assim que, sobre as responsabilidades ligadas ao art. 1º-C da Lei nº 9.958/1994 (regulamentação dos convênios previstos nos artigos 1º, 1º-A e 1º-B da Lei nº 8.958/1994) e ao art. 12-A do Decreto nº 7.423/2010 e art. 18 do Decreto nº 8.240/2010 (sistema online a ser instituído e desenvolvido), não há avanços efetivos em 2016, sendo os movimentos realizados no processo SEI nº 23000.022850/2016-30 ainda preliminares e restritos.

2.2.3.2 Avaliação da execução do Programa Mais Médicos (PMM) abrangendo os controles internos administrativos e gestão da transparência das informações adotados pela Secretaria de Educação Superior (SESu) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) quanto ao macroprocesso de pagamentos de bolsas de tutoria, de supervisão e aos componentes da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento de Escolas Médicas (Camem).

O PMM, cuja finalidade, segundo à sua lei de criação, é a formação de recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS), foi formulado com três eixos de atuação, a saber: 1) provimento emergencial de profissionais de saúde, chamado “*Projeto Mais Médicos para o Brasil*”; 2) formação médica no Brasil; e 3) investimento na infraestrutura da Rede de Serviços Básicos de Saúde. Por conseguinte, consiste em política pública transversal, cuja implantação depende da atuação interdepartamental de vários atores, sob a coordenação do MEC e do Ministério da Saúde.

A avaliação do macroprocesso de pagamento de bolsas realizada por esta CGU resultou no Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201603296, anexo a este Relatório Anual de Contas. O objetivo geral da auditoria consistiu em avaliar a implementação do Programa Mais Médicos, limitando-se às atividades de competência do Ministério da Educação, em relação aos aspectos de eficiência e eficácia da política pública. Para isso, foram estabelecidas duas questões de auditoria, tratadas adiante.

As análises concluíram existir fragilidades atinentes aos procedimentos de controle utilizados e à transparência das informações. Desse modo, em relação aos aspectos de eficiência e eficácia da política pública, conclui-se existir espaço para o aperfeiçoamento de sua implementação.

Questão 1. *Em que medida os procedimentos de controle, referentes ao pagamento de bolsas no âmbito do Programa Mais Médicos, garantem com razoável segurança a regularidade dos pagamentos?*



A respeito dos procedimentos de controle sobre os pagamentos de bolsas do PMM, conclui-se que os procedimentos atuais carecem de complementação visando tratar de forma sistêmica a mitigação de risco envolvidos, preenchendo assim lacunas inerentes ao processo a fim de levar maior segurança aos pagamentos, na medida em que a asseguarção da regularidade do processo tem relação direta com os objetivos da política pública.

Nesse sentido, foram identificadas falhas no controle da efetiva Supervisão Acadêmica, uma vez que o MEC necessita incluir mecanismo de verificação periódica para asseguarção da efetiva realização das visitas de supervisão *in loco*, resultando em riscos contra a eficácia da política pública. Acerca disso, vale frisar a existência de relatos de não efetivação das visitas, conforme mencionado no Relatório de Auditoria nº 201603296.

Da mesma forma, observam-se falhas de controle no sistema *WebPortfolio*, responsável pelo controle de validação de bolsas, na medida em que apresenta problemas de extração de dados em relatórios e não reúne todas as informações referentes à autorização desses pagamentos, necessárias ao controle de validação.

Verificou-se adequada segregação das funções de “autorização”, “execução”, “controle” e “contabilização”. Não obstante, a repartição das atividades de controle e de ordenação da despesa pública entre a SESu e a Ebserh prejudica a paridade entre autoridade e reponsabilidade pelos pagamentos, uma vez que promove excessiva responsabilidade à Ebserh sem a correspondente autoridade, de um lado, e demasiada autoridade à SESu sem a necessária responsabilidade, de outro. Deve-se ressaltar que a Lei nº 12.781/2013 ao autorizar a Ebserh a conceder bolsas, não estabeleceu vínculo de subordinação entre essa entidade e seu ministério supervisor.

Por seu turno, deve-se ressaltar constatação relacionada à legalidade da instituição de bolsa aos membros da CAMEM, instituída por Portaria Ministerial sem o devido embasamento legal, que resultou no pagamento de R\$ 1,379 milhão, entre 2015 e 2016. Segundo a unidade examinada, a bolsa CAMEM possui fundamento no art. 26 da Lei nº 12.871/2013, que autoriza a Ebserh a conceder bolsas para ações de saúde. Todavia a autorização dada pela Lei não pode ser confundida com permissão para o MEC instituir bolsas por meio de Portaria Ministerial, ainda que a Ebserh lhe seja vinculada. Portanto, conclui-se que a aludida portaria ultrapassou o Poder Regulamentar do Ministro de Estado.

Diante do exposto, foram recomendados ajustes no desenho do processo visando restabelecer a correspondência entre a autoridade e responsabilidade; a instituição de rotinas de verificação periódica das visitas de supervisão *in loco*; a correção de falhas e o aprimoramento do sistema *WebPortfolio*, no que tange ao controle de validação de bolsas; e a suspensão do pagamento de bolsas aos membros da CAMEM, promovendo, se julgar necessário, as alterações legislativas que fundamentem tais pagamentos.

Questão 2. *Em que grau os pagamentos a bolsistas do Programa Mais Médicos estão recebendo a devida publicidade, asseguarando a gestão transparente da informação?*

No que tange à segunda questão de auditoria, relativa às obrigações de publicidade dos pagamentos, foi verificado que não é dada transparência às bolsas do PMM concedidas no âmbito do MEC, em descumprimento ao princípio constitucional da publicidade e à Lei de Acesso à Informação. Dessa maneira, não há a publicação desses pagamentos, de maneira individualizada, na Internet.



Por conseguinte, foi recomendada a publicação das informações cadastrais e financeiras do PMM em sítio oficial; e o detalhamento dos beneficiários no SIAFI, por meio de Lista de Credores (LC), de forma a permitir o detalhamento automático dos favorecidos no Portal da Transparência.

2.2.3.3 Avaliação consolidada da execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nas Universidades Federais, abrangendo: no âmbito da Secretaria de Educação Superior (SESu), a alocação orçamentária do Programa e a eficiência da supervisão do Ministério da Educação (MEC) quanto à execução da política; no âmbito das Universidades, a adequação: da escolha das áreas de atuação; dos critérios de seleção dos beneficiários; da divulgação do programa; e da suficiência dos controles administrativos instituídos.

O PNAES tem por finalidade a diminuição da evasão e da retenção de estudantes de graduação socioeconomicamente vulneráveis por meio de ações de assistência estudantil nas áreas de moradia, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e atenção a necessidades especiais em razão de deficiências, altas habilidades e superdotação. A alocação dos recursos no orçamento é definida no âmbito do MEC, e as IFES, priorizando os alunos socioeconomicamente vulneráveis, devem definir os critérios de seleção, as modalidades dos benefícios, o monitoramento e a avaliação do programa. No exercício de 2016, os recursos alocados para o PNAES foram da ordem de um bilhão de reais.

O Programa foi avaliado por meio de auditorias realizadas pela CGU em 32 IFES, e os resultados foram consolidados em um Relatório, anexo a este Relatório de Auditoria Anual de Contas, que apontou diversas fragilidades, destacando-se ausências de normatização do Programa no âmbito das IFES; não incorporação das demandas do corpo discente nas decisões quanto às áreas onde os recursos são empregados; aplicação dos recursos em desconformidade com o Decreto 7.234/2010; fragilidades em seleções dos beneficiários; e significativa ausência de controles e de avaliação do Programa por parte das IFES.

Os casos pontuais foram tratados com as Universidades envolvidas e, no âmbito da SESU, o Relatório subsidiou uma avaliação mais estrutural que constatou fragilidades na supervisão do programa, relacionadas com uma alocação de recursos em desacordo com o já citado Decreto 7.234/2010. A fragilidade na governança do PNAES, tanto no aspecto da normatização quanto dos controles do Programa poucos ou inexistentes, torna relevante considerar o risco de não serem alcançados os objetivos propostos de diminuir a evasão e retenção dos estudantes socioeconomicamente mais vulneráveis na educação superior pública.

No intuito de sanear essas fragilidades, foram propostas duas recomendações: (i) estabelecer um cronograma com definição de etapas e agentes responsáveis para a implementação de mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES, contemplando as situações de fragilidades constatadas na consolidação das auditorias realizadas; e (ii) uma revisão normativa que, além de dar o suporte legal para esses mecanismos de controle, estabeleça uma alocação de recursos que atenda ao Decreto 7.234/2010 e possibilite melhor atingimento dos objetivos do Programa.

Também foi observada insegurança jurídica no tocante à fundamentação legal do PNAES devido à inexistência de lei específica autorizando a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas (art. 26, Lei Complementar nº. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal). Isso porque o PNAES surgiu em 2007 por



meio da Portaria Normativa MEC nº. 39/2007, sendo normatizado, posteriormente, pelo Decreto nº. 7.234/2010. No entanto, esse posicionamento da equipe de auditoria foi contestado por manifestação da Consultoria Jurídica (CONJUR) do MEC, ocorrida por meio do Parecer nº 01154/2017/CONJUR/CGU/AGU, anexo a este Relatório, tendo sido realizada análise específica sobre os argumentos da referida Consultoria em ponto específico do presente Relatório.

2.2.3.4 Avaliação das medidas adotadas pela SESu visando aperfeiçoar a gestão do Programa Universidade para Todos (Prouni), especialmente no tocante às iniciativas para aperfeiçoamento do sistema informatizado de gestão do Programa, o SisProuni, endereçadas à Secretaria de Educação Superior (SESu) por meio de recomendações do Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo (RAV) nº 35/2015.

Publicado pela CGU em 2015, o Relatório de Avaliação de Programa de Governo sobre o Prouni incorporou 289 fiscalizações regulares a partir de amostra de cursos e bolsistas, analisando dados relativos aos candidatos pré-selecionados e bolsistas constantes da base do SisProuni referente ao período de 2005 ao 1º semestre de 2012.

Dentre os resultados da avaliação, destacam-se a detecção de inconsistências na base de dados e fragilidades nas rotinas do SisProuni; levantamento de divergências entre os dados informados pelas Instituições de Ensino Superior (IES) e os existentes no referido sistema; identificação de percentual de candidatos que deixaram de comprovar pelo menos um dos critérios de elegibilidade referentes a escolaridade, residência e renda do grupo familiar.

Do monitoramento do estoque de 23 recomendações decorrentes do referido Relatório, ao utilizar o critério de relevância das recomendações frente à política e ao SisProuni, consideraram-se superadas 14 recomendações pontuais, aprofundando-se os exames em 9 recomendações de caráter estruturante, as quais tratam sobre (i) o aperfeiçoamento do sistema por meio da inclusão de críticas que possibilitem a redução de riscos de concessão indevida de bolsas e (ii) a adoção de sistemática de fiscalizações com a realização de rotinas de cruzamento de dados com outros sistemas.

Desse quantitativo de recomendações estruturantes, quatro foram integralmente implementadas e versavam sobre críticas/controles do SisProuni. Destacam-se, nesse contexto, (i) as funcionalidades a fim de garantir a condicionalidade para concessão de bolsas relacionada a beneficiários advindos do ensino médio em rede pública ou como bolsista integral na rede privada de ensino; (ii) a condicionalidade quanto à renda familiar *per capita* do candidato, calculada pelo próprio sistema; (iii) verificação prévia quanto à existência de título de nível superior do candidato; e (iv) verificação quanto à acumulação de bolsas na própria política.

No tocante às três recomendações implementadas de forma parcial, destaca-se a mudança realizada no SisProuni visando tornar obrigatório o preenchimento do campo de e-mail em relação aos cadastros novos. Entretanto, restou comprovada a existência da mesma fragilidade no módulo de dados históricos do sistema, o que também demandou a aplicação da crítica com o intuito de minimizar a possibilidade de prejuízos aos candidatos e/ou à supervisão do Programa devido à falta dessa informação.

Para as duas recomendações não implementadas, verificou-se que suas ações estão inseridas em estudos preliminares do Escritório de Pesquisas e Gestão da Informação (EPGI/SE/MEC) a fim de que seja desenvolvido planejamento, cronograma e o



consequente desenvolvimento de matriz de supervisão para implementação. Trata-se de iniciativas que darão maior efetividade à supervisão da política com o estabelecimento de rotinas de fiscalização realizadas pela Secretaria, seja pela inclusão de uma avaliação das informações inseridas no SisProuni pelas IES, as quais compõem os parâmetros de cálculo do número de bolsas oferecidas para cada curso, seja pela promoção de fiscalização, por amostragem, visando verificar informações, inseridas no sistema pelas instituições quando da adesão, relativas à realização de vestibular.

Do quadro geral constatado, verifica-se que os avanços da SESu no plano de providências foram importantes, atuando em pontos sensíveis no SisProuni que contribuirão para mitigar riscos na seleção e concessão de bolsas no âmbito do Prouni. Todavia, as providências realizadas se tratam de ações pontuais e específicas, o que se verifica de eficácia limitada, haja vista que a supervisão efetiva, de responsabilidade do MEC, carece do avanço das ações de auditoria de dados recomendadas, que ainda estão em fase de estudos e planejamento. Esse caminho complementar em desenvolvimento proporciona maior aprendizado contínuo à gestão.

Destaca-se ainda que o cenário da gestão do Prouni é impactado pela estrutura de governança de serviços digitais do MEC envolvida com o SisProuni, sistema essencial para a operação da política. Ressalta-se nesse contexto a publicação do Relatório de Avaliação de Área de Gestão nº 201700388, o qual está anexado a este Relatório, cujo objetivo foi avaliar eficácia, eficiência e efetividade da Governança e Gestão dos Serviços Públicos Digitais prestados pelo MEC, tendo como o escopo os processos de avaliação, direção e monitoramento das ações voltadas ao provimento destes serviços, e os processos internos de gestão, com o período de exame incorporando o exercício de 2016.

Dessa avaliação, verificou-se que os processos de governança (avaliação, direção e monitoramento) das ações voltadas ao provimento de Serviços Públicos Digitais precisam ser revistos no âmbito do MEC, principalmente quanto ao aperfeiçoamento de elementos de governança e gestão corporativos, em termos de informação, políticas e processos internos.

2.2.3.5 Avaliação da implementação de aprimoramento de procedimentos de controles internos nos processos de análise de solicitações de credenciamento e recredenciamento de fundações de apoio.

O principal requisito para que uma entidade privada sem fins lucrativos possa ser qualificada a atuar como fundação de apoio a uma IFES é a obtenção de registro e credenciamento outorgado em conjunto pelo MEC e MCTIC. Assim, esse trabalho é relevante porque é a partir da análise da documentação exigida por lei – e encaminhada ao Grupo de Apoio Técnico (GAT)¹, o qual possui integrantes de ambos os ministérios – que é possível aferir sobre a idoneidade e capacidade operacional de uma postulante a fundação de apoio de efetivamente apoiar as IFES na consecução de projetos.

Com o objetivo de avaliar se essa incumbência vem sendo praticada a contento pelo GAT, em 2016 foi realizada auditoria no MEC para analisar o processo de credenciamento e recredenciamento, bem como os controles internos instituídos. Os achados de auditoria, incorporados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601352 da Secretaria Executiva do referido Ministério, evidenciaram que há fragilidades relacionadas: 1) à institucionalização do processo; 2) a rotinas não formalizadas, 3) à ausência de padronização de requisitos documentais e seu conteúdo; 4) à não regulamentação de

¹ Grupo instituído pelo § 1º do art. 3º do Decreto nº. 7.423/2010 incumbido, unicamente, a analisar os pedidos de registro e credenciamento, incluindo novos e renovações.



responsabilidades e de prazos internos e externos; 5) à concessão/renovação de registro e credenciamento, mesmo diante da ausência de documentação obrigatória exigida por lei; e 6) à renovação de registro e credenciamento inclusive sem cumprimento do critério temporal mínimo, estabelecido por lei, para envio da documentação.

Essas fragilidades levaram a quatro recomendações estruturantes e duas recomendações pontuais. Desse total, duas recomendações estruturantes e uma de caráter pontual foram atendidas.

Em se tratando das recomendações atendidas, o GAT passou a informar expressamente em seus pareceres se, nos casos de pedido de credenciamento, as fundações de apoio cumpriram ou não o prazo de 120 dias estabelecido pelo art. 5º do Decreto nº. 7.423/2010. Também se avançou na instituição de procedimento para verificação prévia à análise de mérito do GAT sobre o envio de todos os documentos exigidos pela legislação, que será realizada por meio de um sistema denominado e-GAT, que se encontra em fase final de desenvolvimento e que propiciará a análise dos processos, quanto à presença da documentação exigida, no momento em que for protocolo. Por fim, foram comprovadas também, por evidências, que fundações de apoio haviam cumprido as condicionantes impostas no momento da outorga do registro e credenciamento. Essa situação pontual também foi objeto de recomendação da CGU no sentido de regularização de processos.

Com relação às recomendações não atendidas, está pendente pela ausência de elementos específicos de comprovação uma recomendação pontual, que trata sobre a revogação da renovação do registro e credenciamento de uma fundação de apoio em função do protocolo fora do prazo de 120 dias estipulado pelo Decreto nº. 7.423/2010.

No tocante às recomendações estruturantes pendentes, não houve mudança significativa.

Com relação à recomendação de revisar a regulação do processo de credenciamento em substituição à Portaria Interministerial MEC/MCTI nº 191/2012 a partir de análise dos riscos e fragilidades suscitadas pela CGU, a SESu se limitou a informar que foi instituído grupo de trabalho com vistas a redefinir o processo, bem como o normativo correlato, todavia, sem evidenciar de que forma está o andamento dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo.

Com relação à recomendação que propunha ao GAT que se abstinhasse de conceder concessão/renovação de registro e credenciamento com condicionante quando quaisquer documentos habilitatórios obrigatórios exigidos pelo Decreto nº. 7.423/2010 não estivessem presentes, ficou evidenciada a continuidade dessa linha de ação no ano de 2016, confirmando um comportamento em desconformidade ao comando do referido decreto. No entanto, após envio do Relatório Preliminar à Secretaria, esta, ao discordar do posicionamento da CGU, encaminhou a controvérsia à CONJUR/MEC para pronunciamento. O posicionamento da referida Consultoria foi analisado em ponto específico presente na segunda parte deste Relatório.

Cabe ressaltar ainda a detecção, a partir dos testes de monitoramento, da oportunidade de melhoria no fluxo desses processos no que se refere à possibilidade de análise prévia e objetiva da tempestividade dos protocolos para proporcionar comunicação eficaz aos interessados a respeito de eventuais períodos de impedimentos para novas contratações de projetos pelas fundações, assim como a insuficiência e desatualização de informações no site da SESU sobre processos de credenciamento das fundações de apoio.



Conclui-se que a SESu tomou providências de aprimoramentos nas rotinas e ferramentas existentes, de caráter mais operacional, inclusive com ações para dotar o GAT de ferramentas relevantes como o e-GAT, que está em desenvolvimento, mas também não evidenciou ações efetivas para dotar o processo de maior segurança, haja vista, por exemplo, o status inconcluso da revisão da Portaria Interministerial MEC/MCTI nº 191/2012.

2.2.3.6 Avaliação consolidada do relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e fundações de apoio, abrangendo as iniciativas de supervisão e monitoramento da Secretaria de Educação Superior (SESu) sobre o macroprocesso.

A CGU iniciou, em 2015, a realização de auditorias nas IFES com o objetivo de avaliar, de forma descentralizada pelo país, o relacionamento entre elas e suas fundações de apoio, com foco no papel das próprias IFES no processo, e especificamente com relação a controles internos necessários à salvaguarda das diretrizes impostas pela legislação.

Os resultados dessas auditorias foram agregados na primeira versão do Relatório de Consolidação sobre o tema, anexo a este Relatório, que contempla o conjunto de 29 auditorias realizadas nas IFES². O objetivo do documento foi oferecer um panorama abrangente e integrado sobre o relacionamento entre IFES e fundações de apoio em todo o Brasil.

A metodologia consistiu em uma exposição descritiva a partir do agrupamento das questões e subquestões de auditoria dos trabalhos realizados nas IFES em eixos, a saber: 1) regulamentação; 2) formalização; 3) gestão e acompanhamento; 4) transparência; e 5) prestação de contas e avaliação. Ressalta-se que os elementos selecionados para a análise dos eixos foram coletados nos próprios normativos reguladores: a Lei nº 8.958/1994 e o Decreto nº 7.423/2010.

A análise dos resultados consolidados do relatório permitiu identificar um panorama crítico com relação à atuação das IFES no processo de relacionamento, sobretudo no que se refere à regulamentação interna, execução/fiscalização dos contratos, transparência das informações e prestação de contas. Trata-se de um quadro sério e disseminado de desconformidades e irregularidades nas responsabilidades das IFES no sistema de apoio ao ensino, pesquisa, extensão e inovação no âmbito federal.

Resumidamente, destacam-se os seguintes achados:

- A integralidade das IFES tem normatização sobre o procedimental geral do processo de relacionamento, entretanto, 28% não regulam razoavelmente a participação de seus servidores nos projetos, assim como 59% não regulam razoavelmente a concessão de bolsas nos projetos;
- Em 86% não foram verificados contratos ou convênios sem os respectivos projetos, todavia 61% não aprovam os projetos pelos colegiados acadêmicos competentes;
- 79% das IFES não possuem sistemática de gestão e fiscalização dos projetos definidas pelo conselho superior;

² Os resultados obtidos, embora parciais permitiram identificar achados relevantes e com características generalizadas envolvendo as IFES auditadas.



- 79% não dispõem de registro centralizado das informações sobre os projetos, com o agravante de que 86% não propiciam ampla publicidade sobre formalização e execução nos seus sítios na Internet ou em boletins internos; e
- 82% não têm controle ou rotinas suficientes para o trabalho envolto na análise das prestações de contas, assim como 72% não têm como prática a elaboração de relatório final de avaliação.

De posse do Relatório de Consolidação, a SESu se manifestou no sentido de reconhecer os graves problemas apontados e que, como providências, encaminharia os achados ao GAT para que o grupo deliberasse sobre formas de fortalecer a gestão desse relacionamento. No entanto, importante destacar que o GAT se limita a tratar de credenciamento e recredenciamento de fundações de apoio, competência para a qual foi criado. O Relatório de Consolidação, por outro lado, não trata especificamente sobre esse tema, e sim sobre controles instituídos pelas IFES para assegurar que os projetos sejam desenvolvidos de maneira adequada e eficiente.

Nesse dado contexto, a SESU possui competências estratégicas e operacionais como agente relevante, seja em decorrência das definidas em sua estrutura regimental, estabelecidas atualmente no Decreto nº 9.005/2017, seja por sua atuação diretamente relacionada ao assunto, a partir dos seguintes elementos: 1) exigência de requisitos mínimos que os normativos internos das IFES devem possuir (Decreto nº. 7.423/2010, art. 4º, inciso V); 2) regulamentação dos tipos de convênios que materializam o relacionamento entre IFES e fundações de apoio (Lei nº. 8.958/1994, art. 1º-C); e 3) instituição de sistema de informações online (Decreto nº. 7.423/2010, art. 12-A).

Nota-se que a atuação do GAT se limita à primeira competência. As outras são competências de supervisão que impactam diretamente nos problemas críticos detectados nas IFES. Dessa forma, o relatório propiciou um link entre tais problemas e a não atuação da SESu diante dessas outras competências, as quais, no entender da CGU, poderiam minimizar a incidência dos inúmeros pontos críticos elencados no relacionamento entre IFES e fundações de apoio.

Todavia, há posicionamento por parte da Secretaria de que os limites dessa sua função no processo não avançam além das fronteiras da atuação do mencionado GAT a ponto de relacionar a rotina do grupo às carências de seu funcionamento, e seus resultados como prestação de contas a respeito de sua competência de supervisão sobre o tema. Nesse aspecto, avaliou-se que essa visão é restritiva e abdica das competências já citadas da Secretaria e, conseqüentemente, do acompanhamento do processo, que tem relação direta com os resultados das políticas a cargo do Ministério, haja vista ser apoio essencial ao ensino, pesquisa e extensão universitária.

2.3 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A avaliação de controles internos foi realizada com base na metodologia do *Internal Control – Integrated Framework* (Controle Interno – Um Modelo Integrado), conhecido como COSO I, referencial metodológico mundialmente aceito e recomendado para realização deste tipo de trabalho.

Os procedimentos de auditoria consistiram na análise das respostas do Ministério da Educação ao Questionário de Avaliação de Controles Internos; análise documental, incluindo o Relatório de Gestão 2016 da Unidade, e revisão de normas.



Foi avaliada a estrutura de controles internos relativa às seguintes Secretarias que compõem a estrutura do MEC e as seguintes atividades:

- Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - Setec: prestação de contas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, iniciativa Bolsa-Formação;
- Secretaria de Educação Superior – SESu: Programa Universidade para Todos - Prouni, especialmente no tocante ao aperfeiçoamento do sistema informatizado de gestão – SisProuni; Programa Mais Médicos; avaliação consolidada do relacionamento entre instituições federais de ensino superior (IFES) e fundações de apoio, abrangendo as iniciativas de supervisão e monitoramento da SESu sobre o macroprocesso; e
- Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES: Programa de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social – CEBAS.

Nesse sentido, foram analisados os seguintes componentes do controle interno do MEC: ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

A) Ambiente de Controle

A aplicação dos testes de controle neste componente resultou na identificação das constatações relacionadas a seguir:

A1. Deficiência no elemento “Integridade e valores éticos”

Em que pese existir internamente uma percepção da importância do elemento “integridade e valores éticos” com fito de colaborar para o desenvolvimento e fortalecimento do ambiente do Ministério, verifica-se que não há um código de ética próprio que trate de questões específicas da Unidade.

O MEC se vale, para as atividades de gestão de ética, do Código de Ética do Servidor Público instituído pelo Decreto nº 1.171/94. Contudo, dado que se trata de um instrumento mais abrangente, as peculiaridades inerentes às atividades do MEC podem ficar fora do alcance desse normativo, impactando nas atividades da Comissão de Ética do Ministério da Educação.

Além disso, não há um plano de capacitação instituído com previsão de treinamentos que incluam temas relacionados à ética e à integridade. Deste modo, não há formalização de um trabalho de conscientização dos servidores do ministério acerca da importância do tema.

A2 – Deficiência no elemento “estrutura organizacional e governança”

A organização e a estrutura administrativa do MEC estão regulamentadas pelo Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017. Conforme o art. 2º do referido Decreto, o Ministério tem a seguinte estrutura organizacional: a) Gabinete; b) Secretaria-Executiva, que se divide em Subsecretaria de Assuntos Administrativos - SAA, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO, e Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI; c) Consultoria Jurídica; d) Assessoria Especial de Controle Interno; e) Secretaria de Educação Básica - SEB; f) Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - Setec; g) Secretaria de Educação Superior - SESu; h) Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão - Secadi; i) Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES; j) Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino - Sase.



O organograma do Ministério apresenta a disposição hierárquica desses órgãos, além de contemplar os órgãos vinculados da administração indireta.

Todavia, somente o Gabinete, a Consultoria Jurídica, a SERES, a DTI e a SPO dispõem de regimentos internos. A ausência desse normativo para as demais unidades enfraquece a governança institucional na medida em que fragilizam as linhas de autoridade, as atribuições e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas. Entretanto, ações estão sendo implementadas para elaboração do regimento interno das demais unidades do MEC.

A3 – Deficiência no elemento “Políticas e práticas de recursos humanos”

Sobre a política de capacitação anual de servidores do Ministério, foi verificado que não há um programa formal, objetivos estratégicos, voltado para o aperfeiçoamento profissional contínuo dos servidores e que inclua também orientações para os novos servidores. Quando ocorrerem, os treinamentos são iniciativas isoladas dos diversos setores que compõem o MEC.

O MEC não dispõe de políticas e procedimentos, normas ou critérios para selecionar, desenvolver e reter colaboradores, com ênfase em nível educacional, experiência, habilidades e comportamento ético.

O Ministério também não dispõe de política de avaliação de desempenho dos colaboradores, com a definição de metas de desempenho individuais e/ou de equipes alinhadas com as metas das unidades, e de prestadores de serviços (acordo de nível de serviço).

B) Avaliação de Risco

O Ministério não dispõe de uma política de gestão de riscos, embora, conforme item específico deste Relatório, já tenha adotado iniciativas para sua elaboração.

Por oportuno, é importante lembrar que a ausência de uma política de gerenciamento de riscos impede a formação de uma base para o desenvolvimento de estratégias para tratamento dos riscos identificados (resposta a risco), de maneira a diminuir a probabilidade de sua ocorrência e/ou a magnitude de suas consequências.

Por meio da Portaria nº 812, de 30 de março de 2015, o MEC aprovou seu Planejamento Estratégico para o quadriênio 2015-2018, elaborado em consonância com o Plano Nacional de Educação - PNE.

Conforme a referida Portaria, o Planejamento Estratégico, assim como as iniciativas dele decorrentes, e seus resultados devem ser monitorados e avaliados permanentemente pela Secretaria Executiva, a quem cabe promover a articulação contínua com as áreas envolvidas, com vistas à definição e implantação das ações estratégicas necessárias ao atingimento das iniciativas e dos seus principais resultados.

Em consulta ao Planejamento Estratégico do MEC, disponível em <http://portal.mec.gov.br/institucional>, verifica-se a definição da missão e da visão da instituição. Além disso, são estabelecidas as iniciativas, finalísticas e de suporte, os objetivos estratégicos e os indicadores.

Conforme manifestação da Unidade, e em consonância com o que estabelece a Portaria nº. 812, os planos táticos e operacionais são cadastrados, atualizados e monitorados por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – Simec.



Dessa forma, o Ministério possui uma política estratégica traçada capaz de orientar os gestores na busca pelo atingimento dos objetivos organizacionais.

C) Procedimentos de Controle

Os trabalhos realizados na Setec, SESu e SERES permitiram avaliar os procedimentos de controle, de acordo com o escopo de auditoria firmado entre a CGU e a Secex/Educação do TCU.

Nesse sentido, os trabalhos realizados evidenciaram que os procedimentos de controle estabelecidos pelas referidas Secretarias para assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas necessitam de revisão, tendo em vista a identificação de inconsistências e fragilidades:

- a) nas rotinas dos sistemas utilizados para a gestão dos programas (Sistec - Pronatec Bolsa Formação; SisProuni - Programa Universidade para Todos – Prouni; *WebPortfolio* – Programa Mais Médico);
- b) na sistemática de prestações de contas dos recursos transferidos;
- c) nos procedimentos de monitoramento, supervisão e avaliação das políticas/unidades;
- d) na forma de publicidade das informações (transparência); e
- e) nos procedimentos de pagamento.

Essas situações podem comprometer os objetivos institucionais estabelecidos pelas Unidades, tendo em vista que estão diretamente relacionados com os macroprocessos finalísticos.

D) Informação e Comunicação

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades necessárias ao alcance dos objetivos da Unidade, destaca-se a disponibilidade de intranet, bem como de página própria na internet e de correio eletrônico, onde são divulgados tanto os atos normativos como informações atualizadas, de interesse geral ou coletivo, relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pelo MEC, atendendo à Lei de Acesso à Informação no que se refere à transparência ativa.

Ressalva-se que sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec Bolsa-Formação há a necessidade de aprimoramento da transparência de informações, para o melhor atendimento à Lei de Acesso à Informação, como: transferência, execução e prestação de contas dos recursos públicos; termos de execução descentralizada, que não são facilmente acessíveis e nem todos estão disponíveis para download.

Em consulta ao Portal Dados Abertos do MEC (<http://dadosabertos.mec.gov.br/pronatec>), verificou-se a publicação de dados sobre os ofertantes da rede federal de EPCT, no entanto, não houve disponibilização dos dados referentes aos ofertantes das redes estadual, municipal e distrital, serviço nacional de aprendizagem e rede privada.

É importante esclarecer que o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a política de dados abertos no âmbito do Poder Executivo federal, estabelece em seu art. 3º, inciso II, a “garantia de acesso irrestrito às bases de dados, as quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto”.

Verificou-se, ainda, que não é dada transparência às bolsas do Programa Mais Médicos - PMM concedidas no âmbito do MEC, sendo necessária a publicação das informações



cadastrais e financeiras em sítios oficiais na internet, para cumprimento do princípio da transparência e da Lei de Acesso à Informação.

Em relação ao programa de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social – CEBAS, a necessária ampliação da transparência está condicionada à implantação do sistema informatizado e à publicação da Portaria Normativa.

Em obediência ao que dispõe o Decreto nº 6.932/2009, o MEC elaborou a “Carta de Serviços ao Cidadão”, a qual tem por objetivo informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão, das formas de acesso a esses serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

No âmbito interno, por meio de resposta ao questionário, o MEC informa fragilidades quanto a identificação e coleta de informações relevantes para que os servidores possam cumprir suas responsabilidades. Além disso, não há um processo definido para comunicar e disponibilizar tempestivamente as informações necessárias para que toda a equipe entenda e conduza suas responsabilidades de controle interno.

E) Monitoramento

No âmbito interno, o MEC informa acerca da existência de fragilidades quanto ao monitoramento permanente do sistema de controle interno para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo.

No âmbito externo, pode ser destacada a atuação da CGU e TCU sobre as atividades finalísticas e de apoio desempenhadas pelo MEC. No monitoramento das recomendações emitidas pela CGU, o ministério utiliza as rotinas implementadas com o advento do Sistema Monitor. Por meio desse sistema, segundo o MEC, as avaliações de controle interno são adequadamente reportadas às pessoas que tem poder para determinar as ações corretivas.

Todavia, há que se destacar o baixo atendimento das recomendações emitidas pela CGU, visto que, do total de 172 recomendações, três foram atendidas, duas tiveram o monitoramento finalizado e o restante permanece em acompanhamento.

O resultado da avaliação de todos os componentes do sistema de controle interno do MEC, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício sejam atingidos, está demonstrada na tabela a seguir:

Tabela 02: Resultado da Avaliação dos componentes do sistema de controle interno

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS	AVALIAÇÃO	
	PONTUAÇÃO	INTERPRETAÇÃO
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	43,6	Intermediário
Ambiente de Controle	37,3	Básico
Avaliação de Risco	38,7	Básico
Procedimentos de Controle	41,5	Intermediário
Informação e Comunicação	67,0	Intermediário
Monitoramento	33,5	Básico

Fonte: Questionário de Avaliação de Controles Internos e documentos enviados pelo MEC.

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO	
Pontuação Média	Interpretação
0 a 20%	Inicial
20,1 a 40%	Básico



40,1 a 70%	Intermediário
70,1 a 90%	Aprimorado
90,1 a 100%	Avançado

Verifica-se que os controles internos adotados pelo MEC estão em um nível intermediário, muito embora este resultado não representa uma percepção uniforme de todos os componentes avaliados, haja visto que três dos cinco componentes estão em um nível básico de desenvolvimento, sobretudo por que não se tem: i) uma definição da estrutura normativa de muito dos órgãos que compõem o Ministério, bem como do fluxo de suas atividades; ii) uma política de RH voltada para a capacitação dos seus funcionários; iii) uma política voltada para a avaliação dos riscos; e iv) um monitoramento adequado das fragilidades apontadas pelos órgãos de controle.

Face ao exposto, conclui-se que, tanto em nível de entidade, quanto ao nível de atividade, há a necessidade de medidas para o fortalecimento dos controles internos, de forma a elevá-los, pelo menos, à situação de “aprimorado”.

2.4 Avaliação da Política de Gestão de Riscos

A Política de Gestão de Riscos é a declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionada à gestão de riscos. Esta política tem por objetivos, dentro outros, aumentar a probabilidade de a entidade atingir seus objetivos; encorajar uma gestão proativa; melhorar a identificação de oportunidade e ameaças; e melhorar os controles e a governança.

A presente análise visa verificar as ações realizadas pelos gestores para a implementação da política de gestão de riscos.

Esta CGU e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP editaram conjuntamente a Instrução Normativa nº 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

O art.17 do referido normativo estabeleceu o prazo máximo de dozes meses, a contar da data de sua publicação, para que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal instituíssem a referida política.

Dado que o processo de elaboração e constituição dessa política é complexo, envolvendo diversas áreas e atores dentro das instituições, sua efetiva implementação é gradual. Diante desse cenário, verificou-se que o Ministério da Educação ainda não formalizou sua política de gestão de riscos.

Embora não tenha implementado dentro do prazo definido em norma, verificou-se, no âmbito do MEC, que iniciativas foram adotadas para a concepção da estrutura para gerenciar riscos:

- Instituição do Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles, por meio da Portaria MEC nº 263, de 16 de fevereiro de 2017, o qual é presidido pelo Ministro de Estado da Educação e composto também pelos titulares de cada Secretaria da pasta. Já seu art. 3º estabelece as competências do referido Comitê.

Verifica-se que, tanto em composição quanto em atribuições, a Portaria editada pelo MEC se alinha com as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01.

- Aprovação do Regimento Interno do referido Comitê, por meio da Portaria MEC nº 595, de 03 de maio de 2017.



- Elaboração, pela Assessoria de Controle Interno, do documento-base da Política de Gestão de Riscos do Ministério da Educação para início das discussões com as demais áreas do MEC.

Foram utilizadas, como referências para a elaboração desse documento-base, a Política de Gestão de Riscos das Empresas Eletrobrás – versão 2.0, de 31 de outubro de 2014; a Portaria CGU nº 915, de 12 de abril de 2017, que Institui a Política de Gestão de Riscos - PGR do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU; e a Portaria/MPDG nº 426, de 30 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a instituição da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Dado o baixo grau de maturidade da instituição, o MEC entende ser necessário prever na Política a formalização de instrumentos complementares para sua efetiva aplicação, como metodologias, orientações e manuais de procedimentos, conferindo caráter mais estratégico, doutrinário e estável frente às eventuais alterações administrativas.

- Capacitação de servidores do ministério, por meio de cursos na Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e na CGU, no sentido de aprimorar o conhecimento do tema.

Além dos itens elencados, está em fase de elaboração o regimento interno das Secretarias do MEC.

Considerando os fatos expostos, em que pese ainda não tenha formalizado uma política de gestão de riscos, verifica-se que há um comprometimento da alta direção do Ministério com a matéria, dado que o assunto tem avançado na casa, especialmente ao constatar a criação de seu Comitê de Riscos, da capacitação de servidores e da elaboração de documento que norteará o estabelecimento desta política.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Não houve em 2016 deliberações em Acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU destinados à Secretaria Executiva do Ministério da Educação com determinação expressa para exame e acompanhamento pela CGU.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A tabela a seguir resume as situações das recomendações expedidas à SE/MEC (incluindo a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Educação – SAA e a Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI, subordinadas à SE) bem como das demais Secretarias vinculadas a esse Ministério:

Tabela 01 – Situação das recomendações da CGU.

Situação da Recomendação	SE ¹			Setec ²	SEB ⁴	Secadi ⁴	SESu ³	Seres ³	Sase ⁴	Total
	SE	SAA	DTI							
Atendidas	0	1	0	0	1	0	0	1	0	3
Parcialmente Atendidas	0	0	0	4	8	0	0	1	2	15
Não Atendidas (em monitoramento)	23	50	4	11	5	6	38	13	0	150



Finalizado o monitoramento	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Revisadas	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2
Total	23	51	4	16	16	6	39	15	2	172

Fonte: Plano de Providências Permanente (PPP) - Sistema Monitor

1 Situação em 14/08/2017

2 Situação em 14/08/2017

3 Situação em 13/07/2017

4 Situação em 31/07/2017

Do total de 172 recomendações, três foram atendidas, duas tiveram o monitoramento finalizado e o restante permanecerá em acompanhamento.

Com a finalidade de verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela CGU em ações de controle realizadas, foram selecionadas recomendações efetuadas para a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Educação – SAA/MEC.

Verificou-se, ao longo do exercício de 2016, que 51 recomendações referentes a auditorias anuais de contas e acompanhamento da gestão necessitavam de providências da SAA/MEC para saná-las.

Dentre as 51 recomendações pendentes, foram selecionadas 27 para análise. A seleção dos itens baseou-se no critério de relevância por envolverem valores recebidos indevidamente; falhas na gestão de contratos; e terceirização inadequada de serviços especializados.

Das 27 recomendações priorizadas, cumpre destacar que sete se referem a providências por parte da SAA para promover a apuração de responsabilidades e o ressarcimento ao Erário, vez que foi constatado prejuízo no total de, pelo menos, R\$ 918.073,05, desconsiderando atualizações monetárias cabíveis. Uma recomendação foi considerada atendida, tendo em vista a comprovação de inscrição em Dívida Ativa da União por meio de consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi.

A análise da implementação das recomendações citadas restou prejudicada em decorrência da não disponibilização de informações solicitadas pela equipe de auditoria e da não atualização do Sistema Monitor.

2.7 Avaliação do CGU/PAD

A Corregedoria do Ministério da Educação foi criada por meio do Decreto nº 9.005, de 14 de março de 2017, como a unidade responsável pela coordenação das atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por agentes públicos na esfera administrativa e pela aplicação das devidas penalidades.

A Corregedoria apresentou a relação de dezessete processos administrativos instaurados na unidade (PAD's e Sindicâncias) no exercício de 2016. Em consulta ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD, verificou-se que os dezessete processos constantes da relação apresentada foram registrados no referido sistema e parte significativa destes registros ocorreram dentro do prazo regulamentar de trinta dias estabelecido na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007.

Cumpre informar que o Relatório de Gestão não apresenta as informações sobre as atividades do sistema de correição do MEC no que se refere à indicação dos procedimentos disciplinares instaurados na unidade no exercício de 2016 e as providências adotadas, conforme detalhado em item específico deste relatório.



2. 8 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Em face dos exames realizados, verificou-se que a unidade elaborou as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2016, sendo que o Relatório de Gestão não apresenta de forma satisfatória as informações sobre as atividades do sistema de correição do MEC.

Na avaliação dos controles internos, verificou-se inexistência de regimentos internos das unidades do MEC à exceção do Gabinete, da Consultoria Jurídica, da SERES, da DTI e da SPO. Não há programa de capacitação anual de servidores, tampouco política de seleção, avaliação de desempenho, desenvolvimento e retenção de colaboradores.

Destaca-se o baixo atendimento das recomendações emitidas ao MEC pela CGU, pois, do total de 172 recomendações, três foram atendidas, duas tiveram o monitoramento finalizado e o restante permanece em acompanhamento. No tocante às 27 recomendações da SAA/MEC cujo monitoramento foi priorizado por critério de relevância, a análise foi prejudicada devido à não atualização, pelo gestor, das providências adotadas no Sistema Monitor.

Outrossim, o MEC não dispõe de política de gestão de riscos, embora tenha adotado iniciativas para sua elaboração. Houve a instituição do Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles e aprovação do seu regimento interno, além de elaboração do documento-base da Política de Gestão de Riscos do Ministério, em fase de discussão interna.

No que se refere ao escopo dessa Auditoria Anual de Contas relacionado à Setec, que trata especificamente da atuação dessa Secretaria na análise das prestações de contas do Pronatec Bolsa-Formação bem como na transparência do Programa, identificou-se a necessidade de: aperfeiçoamento da publicação e dos modelos dos termos que estabelecem a pactuação dos cursos no âmbito do Programa; melhoria da metodologia de análise das prestações de contas; aprimoramento do principal sistema de gestão da oferta e da execução dos cursos; ampliação da transparência das informações sobre as aplicações dos recursos e a execução do objeto; e formalização das solicitações de alterações de situação de matrícula no Sistec e da metodologia de análise dessas alterações por parte da Setec, para fins de revisão dos pareceres técnicos emitidos por essa Secretaria.

Constatou-se, também, o indispensável estabelecimento de metodologia para acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados do programa pela Setec.

Em relação ao escopo referente à SESu, as análises evidenciam que o macroprocesso de pagamento de bolsas do Programa Mais Médicos necessita de aprimoramento de controles e de ampliação dos mecanismos de transparência.



Quanto ao monitoramento das providências do Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo (RAV) nº 35/2015, sobre o Prouni, foram identificados avanços importantes, todavia, a gestão da política no Ministério ainda carece de implantação de ferramentas como a de auditoria de dados.

Em relação à Política Nacional de Assistência Estudantil, verificou-se, pela associação da visão consolidada da execução do programa pelas IFES e análise da atuação da Secretaria, que há necessidade de instituição de mecanismos de governança para dar capacidade de supervisão à Unidade, assim como de melhor direcionar os recursos do orçamento. Destaca-se também o apontamento de ausência de dispositivo legal de criação da política.

Também houve aprimoramentos nas rotinas e ferramentas existentes no processo de credenciamento de Fundações de Apoio, entretanto, não ficou evidenciado a existência de ações efetivas para dotar o processo de maior segurança diante de recomendações da CGU.

Apesar da existência de algumas iniciativas como a instituição de grupo de trabalho, conclui-se que não houve avanço efetivo, no exercício de 2016, relacionado à regulamentação dos convênios previstos nos arts. 1º e 1º-A da Lei nº. 8.958/1994, bem como para implementação do sistema de informações online previsto no art. 12-A do Decreto nº. 7.423/2010.

Por fim, avaliação consolidada do relacionamento entre IFES e fundações de apoio, à luz dos dispositivos da Lei nº. 8.958/1994 e do Decreto nº. 7.423/2010, revelou um cenário de desconformidades e irregularidades disseminado, impactado também pela deficiência da atuação da Secretaria nas suas competências de supervisão sobre as IFES, inclusive para aquelas específicas ditas pelos normativos relacionados ao tema.

Quanto ao escopo relacionado à SERES, que trata especificamente da avaliação das medidas adotadas quanto à implementação de melhorias nos controles internos administrativos e da ampliação da transparência das informações do programa de CEBAS, identificou-se que a necessária ampliação da transparência do processo está condicionada à implantação não efetivada do sistema informatizado de gestão e à publicação de Portaria Normativa. Quanto ao sistema informatizado, foi comprovado o avanço no cronograma de desenvolvimento. Destaca-se também que foram apresentadas as estratégias de melhorias de controles internos e os resultados dos esforços de redução do tempo médio de análise de processos.

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

Brasília/DF.

Nome: ALAN BRUNO DOMINGOS LOPES

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Nome: CINTIA EMI NAKAYA OTTA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: CRISTIANO COIMBRA DE SOUZA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: DIRCE RODRIGUES CAIXETA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: EDUARDO JOSE TROCOLI DA SILVA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ELVES DOUGLAS TEIXEIRA DA CRUZ

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ENZIO EICHHORST DE MATTOS

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: FLAVIA COSTA MARQUES

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: FRANK VAN RIKARD SANTOS DA SILVA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: VINICIUS DE ARAUJO CRUZ

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Educação II

Achados da Auditoria - nº 201701198

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Inconsistências na emissão dos pareceres técnicos, pela Setec, quanto ao cumprimento do objeto.

Fato

De acordo os normativos, compete à Setec a emissão de pareceres técnicos das prestações de contas apresentadas pelos ofertantes. Segundo o gestor, as normas que definem os parâmetros utilizados pela Setec para embasar a análise técnica das prestações de contas do Pronatec Bolsa-Formação, em relação à rede federal de EPT e rede estadual, municipal e distrital, são as Portarias do MEC (nº 168/2013 revogada pela nº 817/2015); as Resoluções do FNDE (nº 4/2012 – para a rede federal e nº 08/2013 - rede estadual, municipal e distrital); a Nota Informativa nº 11/2015 e a Portaria nº 41/2016.

Além dos normativos citados pelo gestor, foram verificados, durante os trabalhos, outros parâmetros para análise técnica das prestações de contas.

A Resolução CD/FNDE nº 02/2012 estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória, a partir de 2012, do Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC, a ser seguida pela rede estadual, municipal e distrital. Em especial, quanto à rede federal, a Portaria MEC nº 1.529/2014 trata de critérios e procedimentos para a formalização de descentralização de créditos orçamentários efetuados no âmbito do Ministério da Educação. A Nota Técnica nº 47/2016 estabeleceu método utilizado para avaliar o cumprimento do objeto das instituições ofertantes do Pronatec/Bolsa-Formação, referentes aos exercícios de 2011 a 2015, e emitir os respectivos pareceres.



Para realizar a análise técnica, é necessário recorrer a vários normativos que trazem detalhes específicos e não organizados de forma consolidada. A título de exemplo, os requisitos para matrículas válidas estão na NI nº 11/2015, entretanto, os critérios para emissão do parecer estão na NT nº 47/2016.

No caso da rede federal, a Resolução CD/FNDE nº 4/2012, estabelece, dentre outros, que a descentralização de créditos para esses ofertantes será nos termos da resolução em vigor referente à descentralização de créditos orçamentários, que atualmente seria a Portaria nº 1.529/2014. Esse normativo traz importantes informações para a prestação de contas: encaminhamento do relatório de cumprimento do objeto; prazo de emissão do parecer; condições para celebração de novo termo de execução descentralizada -TED. Ressalte-se que a referida Portaria está embasada em legislação revogada em 2016.

Essa situação pode dificultar a realização da análise pela Setec e ocasionar a inobservância de aspectos importantes nesse trabalho.

Destaca-se que foi elaborado Manual de Gestão da Bolsa-Formação, entretanto, até 15 de março de 2017, esse normativo não estava disponível para acesso público no portal do Pronatec, data em que foi publicada a 2ª versão do documento. Além disso, o Manual não consolida o conteúdo dos normativos vigentes.

A análise da auditoria teve como escopo os pareceres técnicos das prestações de contas dos recursos aplicados nos exercícios de 2011 a 2015, tendo em vista que os montantes repassados no exercício de 2016 ainda estavam no prazo para prestação de contas no período de execução da auditoria.

Observou-se que nos pareceres técnicos emitidos a Setec cita a Nota Técnica nº 47/2016 (avaliação cumprimento do objeto) e a Nota Informativa nº 11/2015 (contabilização de horas-alunos realizadas e de turmas abertas válidas).

A Nota Técnica nº 47/2016 define a metodologia para análise do cumprimento do objeto:

“3.16. Para análise do cumprimento do objeto do Pronatec/Bolsa-Formação, considerar-se-á apenas os objetos previsto e executado, resultando no parecer de:

3.16.1. cumprimento total do objeto para os casos em que o objeto executado é maior ou igual ao objeto previsto, ou seja, que a instituição executou no mínimo a totalidade de horas-alunos previstas a partir dos recursos recebidos.

3.16.2. cumprimento parcial do objeto para os casos em que o objeto executado é menor que o objeto previsto, ou seja, que a instituição executou um número de horas-aluno menor que o previsto a partir dos recursos recebidos.”

Não há previsão normativa de critério a ser utilizado na emissão do parecer quando não houver execução de horas-aluno no exercício sob análise.

Acrescenta-se, ainda, que a metodologia apresentada na Nota Técnica nº 47/2016 não considera os valores referentes a aplicações financeiras dos recursos que não tenham sido



utilizados pelo parceiro ofertante, em exercícios anteriores ao exercício de referência de prestação de contas.

Após análise dos pareceres técnicos, e seus respectivos anexos, emitidos pela Setec, foram identificadas as seguintes inconsistências:

a) para as instituições da rede federal, foram emitidos oito pareceres pelo cumprimento integral e dois pareceres pelo cumprimento parcial do objeto nos quais foram registrados 000.000 horas-aluno executadas, portanto, a instituição ofertante não registrou no Sistec hora-aluno executada. Em relação à rede estadual, foram sete pareceres pelo cumprimento parcial sem execução do objeto.

b) nos pareceres técnicos é mencionado se há compatibilidade com o “objeto firmado”, sem detalhar qual seria esse quantitativo. Cumpre ressaltar que a Nota Técnica nº 47/2016 não conceitua o termo “objeto firmado”, portanto não há uniformidade das nomenclaturas utilizadas na citada Nota Técnica e no parecer.

c) para a rede estadual, municipal e distrital, no parecer é descrito que houve o confronto entre dados informados pelas instituições no Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC e os extraídos do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica - Sistec. Em alguns casos, o ofertante informa quantitativo que não coincide com o Sistec e, apesar disso, a Setec emite parecer pelo cumprimento integral ou parcial do objeto, sem esclarecer as diferenças apontadas.

Observaram-se situações em que a análise da Secretaria foi efetuada antes da instituição ofertante apresentar os documentos referentes à prestação de contas no sistema SiGPC.

d) nos pareceres técnicos da rede federal é mencionada a realização de análise comparativa entre o quantitativo de horas-aluno informado pelas instituições no relatório de cumprimento de objeto e os dados obtidos do Sistec. No entanto, nem todos os ofertantes registraram esse relatório no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - Simec, sistema de registro da execução dos TED. Esses relatórios não foram disponibilizados para auditoria, após solicitação à Setec, evidenciando que a análise técnica foi realizada sem considerá-los.

Além disso, as informações sobre cumprimento do objeto, quando registradas no Simec, divergem das informadas no Sistec.

Destaca-se, ainda, que atualmente não há modelo de relatório de cumprimento do objeto, tendo em vista a revogação pela Portaria MEC nº 1.529/2014 no que se refere a esse tema. O Manual de Gestão da Bolsa-Formação/2017 dispõe que o relatório deverá seguir modelo disponibilizado pela Setec e ser entregue em meio físico a essa Secretaria.

e) evidenciou-se que o parecer da Setec é emitido por exercício, e a prestação de contas do TED deve ocorrer até sessenta dias após o término do prazo para cumprimento do objeto estabelecido no referido termo. Nos pareceres não há identificação do termo de execução descentralizada a que se referem.

Os termos de execução descentralizada são instrumentos flexíveis, pois a legislação não veda ou estabelece limites para alterações de vigência e de projeto básico, as quais são registradas no Simec sem justificativas. Com a alteração da vigência dos TED, os prazos para apresentar relatório de cumprimento do objeto e prestação de contas seriam



consequentemente alterados, entretanto, as prestações de contas são anuais, demonstrando que não há compatibilidade entre o TED e o parecer técnico da Setec.

f) há TED com prazo de vigência expirado sem a análise da prestação de contas, o que a depender da situação encontrada, acarretaria a não descentralização de créditos por meio de novo TED, conforme art. 11 da Portaria nº 1.529/2014. Entretanto, esse controle não é realizado.

g) as informações contidas no Anexo do Parecer e as registradas no Siafi não são compatíveis, conforme exemplificado abaixo:

Tabela 1: Anexo do Parecer X Siafi

Proponente	Exercício	Valor repassado (R\$) - Anexo do Parecer	Programação Financeira - Siafi (R\$) ¹
IF-Minas Gerais	2013	3.632.326,67	582.200,86
	2014	22.228.215,81	27.793.902,04
	2015	27.018.137,14	5.19.123.570,40
IF-Maranhão	2013	12.889.111,22	0
	2014	12.709.124,56	12.878.477,22
	2015	14.218.856,97	6.735.556,88
IF-Bahia	2013	20.554.302,75	47.496.082,49
	2014	25.713.009,79	2.592.739,40
	2015	2.882.306,22	79.249,00

Fonte: Anexo do Parecer e Siafi.

1 Consulta ao Siafi realizada em 20 de março de 2017

h) o objeto planejado, constante no anexo do parecer técnico, refere-se ao que foi pactuado pelo ofertante, registrado no Sistec. São descritas as modalidades de cursos, as vagas e as horas-aluno. Entretanto, os quantitativos não coincidem com os extratos de pactuação do Sistec, publicados no sítio do MEC ou extraídos diretamente do referido sistema.

i) o objeto previsto, também descrito no anexo do parecer técnico, trata do que seria executado com base nos recursos transferidos pela Setec. Neste campo, a Setec informa os recursos orçamentários/financeiros descentralizados/repassados para a realização de determinado número de horas-aluno, sem descrever os cursos e a quantidade de vagas.

Em alguns casos, o objeto previsto é menor que o planejado. Não foi identificado como é definido o critério de priorização dos cursos e vagas, convertidas em horas-aluno. Desse modo, há discricionariedade por parte da instituição ofertante na escolha das vagas a serem ofertadas com os recursos recebidos.

j) o anexo do parecer apresenta o objeto executado. Nesse campo, a Setec retoma as modalidades de cursos, as matrículas iniciadas e as horas-aluno e compara essas horas com àquelas descritas no objeto previsto. Assim, para fins de cumprimento do objeto, a Secretaria compara as horas-aluno previstas com as executadas, sem adentrar no mérito se os cursos pactuados foram realizados.

k) foram identificadas situações em que o objeto previsto é superior ao planejado pelo ofertante, conforme exemplificado a seguir:

Tabela 2 – Objeto Previsto Superior ao Planejado

Ofertante	Exercício	Horas-Aluno		(B)/(A)
		Planejada (A)	Prevista (B)	



Instituto Federal do Piauí - IFPI	2015	142.897	284.351	198,99%
Instituto Federal do Rio de Janeiro - IFRJ	2015	123.514	476.457	385,75%
Secretaria de Educação do Estado do Pará – Seduc PA	2012	187.369	961.111	512,95%
Secretaria de Educação do Estado da Paraíba – Seduc PB	2015	24.165	100.000	413,82%
Liberado - RS	2015	0	3.200	0
Seduc - PR	2013	0	83.280	0
Seduc - DF	2013	0	759.520	0

Fonte: Anexo Extrato para Simples Conferência da Análise do Cumprimento de Objeto

Considerando as nomenclaturas estabelecidas pela Setec, tais casos demonstram repasses para execução de horas-aluno superior àquelas que os ofertantes se comprometeram a realizar.

l) não foi identificada solicitação da Setec, encaminhada ao FNDE, requisitando a devolução de recursos pelos ofertantes, nos casos de matrículas não válidas. A Nota Informativa nº 11/2015, da referida Secretaria, prevê nove situações de matrículas que são consideradas inválidas para fins de prestação de contas, entretanto, os recursos financeiros não são devolvidos, são reprogramados para o exercício seguinte. Constam, inclusive, como situação de matrículas não válidas: turmas enquadradas na situação de concluída após 180 dias da data de previsão de término; CPF inválido; e matrículas não reconfirmadas.

m) para os cursos com duração superior a um exercício, ao efetuar a análise sobre o cumprimento do objeto para emissão do parecer técnico de determinado ano, a Setec realiza o rateio da carga horária mensal baseando-se na previsão do curso, e não na carga horária executada. A carga horária mensal do curso é calculada a partir da carga horária total dividida pela duração prevista do curso, em meses, portanto não reflete a real execução do objeto no exercício sob análise.

Dessa forma, considerando a sistemática adotada pela Setec, um curso que ultrapasse o prazo de execução previsto terá sua prestação de contas finalizada antes do término real de execução. A Setec não esclareceu o que é feito com as horas que excedem o prazo previsto.

n) na verificação da carga horária máxima financiável, a Setec, para fins de análise, utilizou parâmetro inadequado, tendo em vista contradições dos normativos.

A carga horária mínima dos cursos técnicos no âmbito do Pronatec está prevista no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos – CNCT. Para os cursos FIC, a carga horária consta no Guia Pronatec de Cursos FIC.

As instituições podem ofertar cursos com carga horária superior ao mínimo estabelecido no CNCT e no Guia de Cursos FIC, entretanto, observou-se que a legislação do Programa é contraditória quanto ao limite da carga horária máxima financiável, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 1 – Contradições Normativas Carga Horária Mínima

Modalidade	Carga Horária		
	Portaria 817/2015	NI 11/2015	Manual de Gestão Bolsa Formação 2017
Técnico (CNCT)	20% além da carga horária mínima prevista ou 25% para os cursos que exigem estágio	20% além da carga horária mínima prevista para turmas iniciadas	A carga horária máxima financiável não poderá ultrapassar a CH mínima



		após 7/03/2013 ou 50% para as turmas iniciadas antes de 7/03/2013*	estabelecida no CNCT e no Guia Pronatec de Cursos FIC
FIC (Guia Pronatec)	25% além da carga horária mínima prevista	50% além da carga horária mínima prevista	

Fonte: Consulta da legislação citada.

* data de publicação da Portaria nº 168/2013, revogada pela Portaria nº 817/2015

Diante do exposto, verificou-se que as informações do parecer não refletem com suficiência a análise técnica da Setec sobre o cumprimento do objeto.

Por meio do Ofício nº 235/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 19 de junho de 2017, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“8. Para apreciação do tema Prestação de Contas no âmbito do Pronatec preliminarmente é importante destacar que a partir da identificação de fragilidades no processo de prestação de contas, dentre os esforços de melhorias do programa empreendidas pela atual gestão destaca-se a edição Portaria nº 41/2016, cuja concepção se deu a partir de questionamentos oriundos de parceiros ofertantes do programa, os quais remetiam a supostas inconsistências no processo de análise de cumprimento de objeto e prestações de contas de exercícios anteriores.” [...]

Cumprir destacar que as respostas dos gestores responsáveis pela gestão do Programa de 2011 a 2015 foram encaminhadas por e-mail, de 27 de junho de 2017, cujo pronunciamento foi no sentido de que os assuntos tratados na auditoria foram fundamentados em pareceres, notas técnicas e análises jurídicas da Consultoria Jurídica do MEC, registrados no SEI e que estariam a disposição para maiores esclarecimentos. Não foram apresentados novos elementos para análise.

Causa

Fragilidades dos normativos que definem os critérios de análise técnica da Setec. Verificou-se que a legislação relacionada à prestação de contas que embasa a análise técnica é esparsa, insuficiente e apresenta contradições.

Verificou-se que foram feitos ajustes no desenho do programa durante sua execução, que impactam na análise do cumprimento do objeto, por meio de emissão de notas informativas, informes e outros instrumentos normativos disponíveis em https://map.mec.gov.br/projects/parceiros-demandantes-e-ofertantes-da-bolsa-formacao/wiki/Notas_Informativas, cujo link não é divulgado no portal do Pronatec. Os atos normativos vão sendo expedidos sem referência sobre revogação de normativo precedente.

Falta de compatibilidade entre a prestação de contas prevista na legislação do TED e a prestação de contas efetuada pela Setec para a rede federal.

Conforme o artigo 18 da Portaria nº 817/2015, compete à Setec: II - regulamentar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica por meio da Bolsa-Formação (...); IV - emitir parecer sobre os relatórios de cumprimento de objeto da execução da Bolsa-Formação apresentados ao FNDE pelos parceiros ofertantes.

No tocante à rede federal, a Resolução FNDE nº 4/2012, art. 5º, inciso I, alínea i, define que compete à Setec, emitir parecer conclusivo sobre os relatórios exigidos pela resolução do FNDE em vigor referente à descentralização de créditos orçamentários.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício nº 329/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 18 de julho de 2017, a Setec apresentou a seguinte manifestação:

Sobre a emissão de parecer técnico quando não houver execução de horas-aluno no exercício sob análise:

“A DAE emitirá relatório acerca da não execução, indicando as possibilidades de pactuação restrita para execução de eventual recurso ou indicação de devolução, subsidiando a decisão do dirigente máximo da UG.”

Quanto à necessidade de padronização das nomenclaturas dos normativos e pareceres:

[...]

“A DAE, no momento de suas análises, instruirá processos por rede ofertante em que todos os normativos e atos de gestão serão reunidos numa nota técnica, em que os critérios de análise, avaliação e conceitos utilizados serão esclarecidos e publicizados para as partes envolvidas no processo.”

Em relação à instituição de modelo de relatório de cumprimento do objeto para a rede federal:

[...]

“informa-se que será utilizado para fins de análise de cumprimento de objeto e prestação de contas, o módulo de prestação de contas, com o modelo padrão de relatório de cumprimento de objeto a ser preenchido pela instituição, disponível no SIMEC.”

Sobre os procedimentos de controle da execução dos TED no Simec:

[...]

“A DAE já adota o SIMEC como sistema de monitoramento da execução orçamentária e financeira da Rede Federal e como sistema a ser utilizado no parâmetro de análise da prestação de contas.[...] Não obstante, esta Secretaria reconhece a necessidade de alinhar os fluxos que compreendam desde a aprovação da proposta de descentralização de crédito, passando pela necessidade de registro dos fatos orçamentários havidos e das alterações do plano de trabalho no SIMEC, de forma a subsidiar uma análise mais apropriada das prestações de contas apresentadas e com parâmetros previamente definidos. Por esse motivo, a SETEC iniciou estudos para melhoria do cumprimento desses fluxos incluindo os TEDs relativos à execução do PRONATEC e às demais ações orçamentárias sob sua responsabilidade. Os primeiros direcionamentos desse estudo caminham para a necessidade de dar atenção ao término das vigências dos ajustes, com ênfase na necessidade de se avaliar eventuais prorrogações ou solicitações de envio das prestações de contas do objeto devidas. A percepção é de que a análise regular dos processos já constituídos possam subsidiar as revisões necessárias que compreendem todo o processo.”

Em relação aos critérios de priorização dos cursos e vagas para fins de definição do objeto previsto, considerando o objeto planejado pelo ofertante, o gestor informou que:

[...]

“desde 2016, o conceito de objeto previsto não é mais utilizado, uma vez que as pactuações da Bolsa-Formação são realizadas somente após a publicação da orçamento disponível para a ação, de maneira a assegurar que o objeto planejado tenha consonância com o orçamento disponível.”

No tocante ao cálculo da carga horária máxima financiável dos cursos:

[...]



“em razão da alteração normativa, todos os atos e dispositivos que determinam o critérios de análise do cumprimento do objeto serão revisados e atualizados no momento de sua elaboração.”

Quanto à metodologia para análise do cumprimento do objeto, foi informado que:

[...]

“Todos os atos referentes à prestação de contas a partir de 2016 serão revisados e os conceitos estabelecidos segundo a natureza da rede ofertante. Nesse sentido, informa-se que a análise do cumprimento de objeto levará em consideração a carga horária executada no ano do exercício financeiro a que se refere a prestação de contas” [...]

”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a atual gestão reconhece a necessidade de melhorias no processo de análise das prestações de contas a fim de verificar se os recursos repassados cumpriram o objetivo previsto, devendo-se ressaltar que, com a edição da Portaria nº 41/2016, as análises serão revistas.

As providências futuras apresentadas serão monitoradas pela CGU, como o procedimento adotado para emissão do parecer técnico quando não houver execução de horas-aluno; padronização, por rede ofertante, das nomenclaturas utilizadas nos normativos e pareceres, por exemplo.

Quanto aos procedimentos de controle da execução dos TED, em que pese o gestor informar que utiliza o Simec como sistema de monitoramento e execução orçamentária e financeira da rede federal, esse uso não foi verificado, pois o Sistema não está atualizado com os dados de execução dos TED do Pronatec Bolsa-Formação. O gestor informa que realizará estudos para melhorar o cumprimento dos fluxos do TED relativos ao Pronatec Bolsa-Formação, incluindo a prestação de contas.

Sobre as diferenças entre objeto previsto e planejado, ressalta-se que o escopo de auditoria incluiu a análise das prestações de contas de 2011 a 2015, tendo em vista que a prestação de contas referente a 2016 não havia sido concluída, de acordo com o prazo previsto na legislação. Apesar de o gestor ter informado que a partir de 2016 a pactuação passou a ocorrer após a Lei Orçamentária Anual, pode haver contingenciamento de gastos ou outras intercorrências que gerem alteração do objeto planejado, sendo necessário o registro dos critérios de priorização utilizados na definição dos cursos e vagas, convertidas em horas-aluno, a serem executadas.

No tocante à falta de padronização da carga horária máxima financiável, observa-se a desatualização da Nota Informativa nº 11/2015, utilizada para definir os critérios de matrículas válidas na análise da prestação de contas do Pronatec Bolsa-Formação de 2011 a 2015. A referida Nota Informativa é baseada na Portaria nº 168/2013, revogada pela Portaria nº 817/2015. A falha, portanto, seria elidida com a atualização e consolidação dos conteúdos normativos, revisão proposta pelo gestor.

A revisão dos atos e conceitos referentes à prestação de contas a partir de 2016 deverá incluir o aperfeiçoamento da análise do cumprimento do objeto que deve ser baseada na carga horária executada.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir critério ou procedimento a ser utilizado na emissão do parecer técnico quando não houver execução de horas-aluno no exercício sob análise.



Recomendação 2: Alinhar o fluxo do TED e da prestação de contas do Pronatec Bolsa-Formação, da rede federal, para que as informações do Simec (incluindo o módulo de prestação de contas e relatório de cumprimento do objeto) sejam confrontadas com as do Sistec, com o intuito de embasar a análise e emissão do parecer técnico, vinculando esse parecer ao TED.

Recomendação 3: Manter registros sobre os critérios de priorização dos cursos e vagas, convertidas em horas-aluno, para fins de definição do objeto previsto, com justificativas para a liberação de recursos quando o objeto previsto é superior ao planejado pelo ofertante.

Recomendação 4: Revisar os procedimentos e critérios utilizados na análise das prestações de contas e emissão do parecer técnico do Pronatec Bolsa-Formação, de forma a consolidar e atualizar os normativos e a padronizar, por rede ofertante, as nomenclaturas utilizadas.

Recomendação 5: Aperfeiçoar a metodologia de análise do cumprimento do objeto baseada na carga horária executada.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Elevados Saldos de Reprogramação Financeira.

Fato

Identificou-se elevado saldo remanescente de recursos da rede estadual, municipal e distrital ao fim dos exercícios de 2012 a 2015. Da amostra de 53 prestações de contas já analisadas, para 49 houve repasse de recurso no exercício da prestação de contas. Desse último quantitativo, em 41 casos, o valor a reprogramar ao fim do exercício era superior a 30% dos recursos disponíveis no ano de referência (saldo anterior e repasse). Em quatro processos de prestações de contas, observou-se que não houve repasse de recursos no exercício de referência e mesmo assim, as instituições reprogramaram elevados montantes quando comparados com o saldo do exercício anterior.

Como observado na tabela abaixo, o valor a reprogramar ao fim do exercício é próximo ao valor repassado ao longo do ano para os processos com prestação de contas analisados, sendo que, de 2012 a 2014, representam mais de 80% do valor repassado nesses exercícios e, em 2015, mais da metade do valor repassado neste ano, correspondendo a 51%.

Tabela 3 – Relação valor repassado e valor a reprogramar ao fim dos exercícios de 2012 a 2015.

Ano	Valor repassado	Despesa aprovada	Aplicação Financeira	Despesa Impugnada	Valor a reprogramar	Relação Valor repassado x Valor a reprogramar
2012	84.818.000,00	12.139.275,63	1.526.061,18	3.481.062,73	70.724.446,82	83,38%
2013	211.282.030,00	96.245.856,79	7.790.549,91	18.865.050,45	178.902.017,44	84,67%
2014	193.874.144,94	169.278.844,11	13.780.114,53	36.321.528,82	167.906.049,00	86,61%
2015	59.407.541,55	62.625.368,57	2.437.844,80	9.242.609,16	30.846.567,96	51,92%

Fonte: Parecer financeiro emitido pelo FNDE e Anexo Parecer Técnico emitido pela Setec.

A Setec não considerou, em alguns casos, o saldo a reprogramar, ao solicitar para FNDE a realização de novos repasses para as instituições ofertantes e também não considerou os saldos resultantes das aplicações financeiras em sua análise.



Foram verificadas as seguintes situações pontuais, por exemplo, que reforçam a não compatibilização da execução física com a financeira:

- Secretaria de Educação do Distrito Federal - Seduc/DF

Tabela 4 - Secretaria de Educação do Distrito Federal - Seduc/DF

Ano	Saldo anterior	Repasse	H/A previsto	Despesa Aprovada	Valor Impugnado	H/A ofertada	Valor a reprogramar ¹	H/A repactuada
2013	0	7.595.200	759.520	0	0	0.00	7.844.829	759.520
2014	7.844.829	0	0	390.426	884	80.186	7.970.737	679.334

Fonte: Parecer financeiro emitido pelo FNDE e Anexo Parecer Técnico emitido pela Setec.

H/A: Hora-aluno

1 Incluindo os rendimentos de aplicação financeira.

De acordo com o anexo do parecer técnico, emitido pela Setec, para o exercício de 2013, a Seduc/DF não pactuou hora-aluno. Entretanto, recebeu, em 6 de junho de 2013, R\$ 7.595.200,00 para ofertar 759.520 hora-aluno, o que não ocorreu. Destaque-se que não há informações sobre os motivos da não execução dos cursos. As prestações de contas de 2013 e 2014 foram aprovadas e aprovadas com ressalvas, respectivamente.

Para o exercício de 2015, a Secretaria não recebeu recursos e enviou a prestação de contas em 9 de março de 2017, que está pendente de análise técnica e financeira. Pelas informações prestadas pelo ofertante no SiGPC, a despesa em 2015 foi de R\$ 652.339,56, restando um saldo de R\$ 8.101.785,80 para 2016. Não foi mencionado o quantitativo de hora-aluno realizada.

Em 2016, a Seduc/DF recebeu R\$10.077.260,00, em novembro e dezembro de 2016 e a prestação de contas está no prazo para envio (prorrogado pela Setec).

- Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais - Seduc/MG

Em relação às prestações de contas de 2012 a 2014 da Secretaria de Educação de Minas Gerais – Seduc/MG foram aprovadas parcialmente com ressalvas. Observa-se que ao final dos exercícios de 2013 e 2014, a Seduc/MG não tinha hora-aluno repactuado, mas havia saldos de aproximadamente R\$36 e R\$50 milhões, respectivamente, que não foram devolvidos para o MEC. Destaque-se que para os exercícios de 2015 e 2016, a Secretaria não recebeu mais recursos, entretanto, não prestou contas desses saldos em conta. Para 2015, este ofertante está omissa no dever de prestar contas, porém, para 2016, a Setec prorrogou o prazo inicial.

Tabela 5 - Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais - Seduc/MG

Ano	Saldo Anterior (R\$)	Repasse (R\$)	H/A previsto	Despesa Aprovada (R\$)	Valor Impugnado (R\$)	H/A ofertada	Valor a reprogramar (R\$) ¹	H/A repactuado
2012	0,00	20.960.000	2.328.889	5.364.800	15.200	1.570.671	15.882.592	758.218
2013	15.882.592	63.833.580	7.141.576 ²	45.265.475	264.030	7.205.638	36.052.529	0.00
2014	36.052.529	64.229.880	6.422.988	47.739.070	10.119.050	7.953.592	50.203.489	0,00

Fonte: Parecer financeiro emitido pelo FNDE e Anexo Parecer Técnico emitido pela Setec.

1 Incluindo os rendimentos de aplicação financeira e recursos próprios.

2 Considerando a hora-aluno prevista para 2013 (6.383.358) e a repactuado de 2012 (758.218).

Além disso, no exercício de 2014 a Secretaria recebeu o valor de R\$ 64.229.880,00 referente a previsão de 6.422.988 hora-aluno e não houve o abatimento do saldo de R\$ 36.052.529,00 que foi reprogramado mesmo não havendo hora-aluno repactuado do exercício anterior.



As prestações de contas de 2013 a 2014 da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes/MG foram aprovadas com ressalvas. Para o exercício de 2015, a Universidade não recebeu recursos nem pactuou novos cursos, ressaltando que o saldo de R\$ 11.129.873,00 não foi devolvido à Setec. Em dezembro de 2016, ofertante recebeu R\$ 5.026.430,00, estando a prestação de contas dentro do novo prazo estabelecido pela Setec.

Tabela 6 – Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes/MG

Ano	Saldo Anterior (R\$)	Repasso (R\$)	Aplicação Financeira (R\$)	H/A previsto	Despesa Aprovada (R\$)	Valor Impugnado	H/A ofertada	Valor a reprogramar (R\$) ¹	H/A repactuada
2013	0	988.500	9.726	98.850	0	0	0.00	998.226	98.850
2014	998.226	9.679.500	452.147	1.066.800 ²	0	0	0	11.129.873	1.066.800

Fonte: Parecer financeiro emitido pelo FNDE e Anexo Parecer Técnico emitido pela Setec.

1 Incluindo os valores de aplicação financeira.

2 Considerando a hora-aluno prevista para 2014 (967.500) e a repactuada de 2013 (98.850).

Solicitou-se a Setec esclarecimentos sobre os elevados valores constantemente reprogramados pelos ofertantes da rede estadual, municipal e distrital. Por meio de Ofício nº 100/2017/GAB/SETEC/MEC, de 21 de março de 2017, a Setec informou:

“[...]”

12. Importante também destacar que a Bolsa-Formação passou por três formas diferentes de procedimentos operacionais para repasses de recursos. No primeiro ciclo, época de vigência da Portaria MEC nº 168/2013, no período de 2011 a 2013, os recursos eram repassados integralmente às instituições, com base na pactuação. Contudo, no decorrer da execução, tinha-se mais recursos que produção de horas-aluno. Em 2014, o modelo de repasse passa por uma modificação, em que o modelo se baseia em dois momentos distintos: repasse de fomento, com percentual baseado no total de horas-aluno pactuado; e repasse de execução, com percentual no decorrer da execução no ano financeiro. Em 2015, com a edição da Portaria MEC nº 817, que revogou a Portaria MEC nº 168/2013, após análise das execuções físicas e financeiras pelas instituições, o modelo de repasse de recursos passa por um aprimoramento, em que se considera como orçamento do ano vigente todos os recursos reprogramados pelas instituições ofertantes (considerar as Resoluções do FNDE, disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/pronatec/legislacao>). Ainda, para efetuar repasses de recursos, desde aquele ano, esta Secretaria leva em consideração o recurso existente em conta e a produção de horas-aluno pelas instituições, fazendo o acompanhamento físico, a fim de solicitar ao FNDE a liberação de recursos em decorrência da produção.

“[...]”

Em que pese a unidade informar que o modelo de repasse de recursos está em processo de aprimoramento, ainda nos exercícios de 2015 e 2016, observou-se a descentralização dos recursos em poucas parcelas ao longo dos exercícios (a grande maioria dos repasses foram realizados em uma ou duas parcelas às instituições).

Além disso, verificou-se um descompasso entre as horas-aluno consideradas como objeto executado pela Setec/MEC e o valor gasto declarado pelas instituições ofertantes, conforme exemplificado na tabela abaixo.

Tabela 7 – Informações da prestação de contas das instituições ofertantes da rede estadual/distrital.

Ano	Ofertante			Hora-Aluno	Despesa	
-----	-----------	--	--	------------	---------	--



		Saldo Anterior	Repasso Exercício	Prevista ¹	Ofertada	Aprovada	Impugnada	Valor a Reprogramar
2013	Seduc/MG	15.882.592	63.833.580	7.141.576	7.205.638	45.265.475	264.030	36.052.529
2013	SED/GO	4.406.850	14.641.500	1.846.401	1.895.898	9.454.867	0	9.961.470
2014	Seduc/MS	16.041.357	20.140.698	2.058.966	3.099.475	12.989.407	0	24.931.167
2014	Utramig/MG	761.219	10.463.690	1.046.369	1.087.936	6.662.535	255.472	4.512.697

Fonte: Extrato para Simples Conferência da Análise do Cumprimento do Objeto, cálculos auditoria e Pareceres Financeiros FNDE.

1 Hora-aluno prevista somada à reprogramada

Como exemplificado na tabela acima, em todos os casos a quantidade de horas-aluno ofertada é superior a quantidade de hora-aluno prevista no exercício acrescida da hora-aluno reprogramada. Entretanto, a execução financeira informada pelas instituições para a oferta dos cursos, incluindo os de exercícios anteriores, é inferior ao repasse do exercício, sem considerar o saldo remanescente.

Para esta análise, foram considerados os gastos informados pelo ofertante, sem deduzir a impugnação realizada pelo FNDE.

Destaca-se que a Lei que instituiu o Pronatec (12.513/2011) dispõe que o montante dos recursos a ser repassado para o pagamento das bolsa-formação na rede pública e no sistema S corresponderá ao número de vagas pactuadas por instituição de ensino ofertante que serão posteriormente confirmadas como matrículas em sistema eletrônico de informações da educação profissional mantido pelo Ministério da Educação, observada a necessidade de devolução de recursos em caso de vagas não ocupadas.

Entretanto, as Portarias MEC nº 168/2013 e nº 817/2015, Resoluções do FNDE e a Nota Técnica nº 47/2016 ampliaram o conteúdo da Lei nº 12.513/2011 ao estabelecer a possibilidade de reprogramação financeira dos recursos.

Dessa forma, verificou-se elevado saldo de reprogramação de recursos nas contas das instituições ofertantes da rede estadual, municipal e distrital. Evidenciam-se, assim, fragilidades de controles, em especial quanto ao monitoramento efetivo que respalde a transferência de recursos financeiros às instituições, fundamentado na execução física de oferta de vagas e horas-alunos, a fim de evitar o repasse de recursos que não serão utilizados ao longo do exercício.

Causa

Fragilidades no monitoramento dos repasses financeiros às instituições ofertantes.

Descompasso entre a análise física e financeira.

Como disposto na Portaria MEC nº 817/2015, art. 18, VII, VIII, XI e XII compete à Setec: realizar, periodicamente, para efeito de acompanhamento e do cálculo de saldo financeiro, a contabilização das matrículas efetivadas pelos ofertantes; monitorar e avaliar a realização dos cursos; calcular o montante de recursos financeiros a ser repassado e solicitar ao FNDE a efetivação do repasse de recursos às instituições públicas, indicando os valores a serem repassados a cada parceiro ofertante.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 18 de julho de 2017, a Setec apresentou a seguinte manifestação:



Quanto a reprogramação financeira:

“[...] muitos saldos oriundos das reproprogramações possuem o intuito de prosseguir e honrar os compromissos de ofertas já assumidas e cujos recursos já está na conta dos parceiros ofertantes. [...]”

Em relação a análise técnica a cargo da unidade:

“As novas resoluções propostas e já encaminhadas ao FNDE, que devem ser publicadas até setembro de 2017, já propõem novo fluxo de análise da prestação de contas pelas instituições ofertantes [...]”

“[...] A SETEC acompanha a execução por meio do relatório de redução de horas, cuja projeção abarca o ano financeiro. Com posse do saldo financeiro das instituições, encaminhado pelo FNDE, é realizada a análise acerca da execução física e da execução financeira. No entanto, importa esclarecer que a defasagem do saldo financeiro é de 30 dias, levando esta SETEC a efetuar um desconto de 20 a 30% do saldo apresentado, efetuando a análise sobre o resultado. Uma vez que o saldo financeiro represente apenas 30% da execução física, a SETEC realiza novo repasse, de maneira a garantir a fluidez da execução e não causar prejuízos à oferta. Os percentuais de repasse são estabelecidos de acordo com o parceiro ofertante, a capacidade de execução financeira e outros aspectos analisados no decorrer da execução. ”

Análise do Controle Interno

A unidade se manifestou indicando que já adota providências, informando que acompanha a execução por meio de relatórios e verificação dos saldos financeiros nas contas das instituições. Ainda, descreve uma dinâmica para a realização dos repasses de acordo com variáveis de execução e com as particularidades de cada instituição. No entanto, não disponibiliza esses relatórios e os normativos que descrevem essa dinâmica adotada. Resta, assim, comprometida a verificação da situação descrita.

Em relação a análise técnica, a unidade informou que os devidos encaminhamentos estão sendo providenciados.

Registra-se, que a unidade não se manifestou sobre os elevados saldos a reprogramar nos exercícios de 2012 a 2015, dos ofertantes Seduc/DF, Seduc/MG e Unimontes/MG.

Os elevados saldos de reprogramação financeira derivam de falhas no planejamento e fragilidades na análise da execução do programa pela Setec, resultando em relevante montante de recursos financeiros ociosos nas contas das instituições da rede estadual, municipal e distrital.

Quanto ao apontamento do respaldo legal, apesar de a reprogramação estar prevista nos normativos do FNDE, observa-se que não foi definido prazo para a transferência de recursos de um exercício para o outro. Além disso, não foram identificados critérios e/ou situações a serem aceitas pela Setec/MEC que respaldem a reprogramação total dos recursos.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os normativos que regulam a reprogramação financeira, instituindo limites de prazos, bem como critérios que justifiquem a ação.



Recomendação 2: Realizar a análise técnica compatibilizando a execução das horas-aluno com os repasses efetuados a fim de evitar a transferência de valores que não serão utilizados.

Recomendação 3: Aprimorar o monitoramento da execução física-financeira de oferta de vagas e horas-alunos pelos ofertantes, realizando repasses com base em informações parciais de execução, no Índice Institucional de Conclusão - IC e nos saldos remanescentes na conta das instituições.

Recomendação 4: Implementar ferramenta gerencial no Sistec, possibilitando a emissão de relatórios parciais e finais de oferta e execução de vagas e horas-alunos.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

As informações sobre as aplicações dos recursos e a execução do objeto do Pronatec Bolsa-Formação não possuem transparência satisfatória.

Fato

A análise sobre a transparência do Programa restringiu-se à verificação da divulgação dos recursos repassados para os ofertantes e das prestações de contas, incluindo as informações apresentadas pelos ofertantes sobre a execução do objeto.

Verificou-se que o portal oficial do Pronatec, na página eletrônica no Ministério da Educação, não apresenta informações sobre o demonstrativo das transferências de recursos efetuadas pelo MEC e os gastos realizados pela rede ofertante para a execução do programa, por meio das prestações de contas.

São apresentadas as seguir as fragilidades na transparência das informações do Programa por ofertante.

a) Rede Estadual, Municipal e DF

Embora os valores repassados para esses ofertantes não estejam publicados no portal do Pronatec, foram identificadas portarias por meio das quais a Setec tornou público os valores que as instituições estariam aptas para receber no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação, nos exercícios de 2015 e 2016. Não há discriminação dos cursos e número de vagas ofertadas nessas portarias.

Ainda, em relação aos valores repassados, qualquer cidadão, por meio de consulta pública ao Sistema Integrado de Gestão Financeira - Sigef, no sítio eletrônico do FNDE, identifica os montantes e as datas das transferências efetuadas para a rede estadual, municipal e distrital (campo de “Consultas Online”, no link “Liberacao de Recursos”), mas o acesso não é intuitivo ao cidadão.

Por sua vez, quanto aos gastos efetuados por essa rede ofertante, embora não estejam no Portal do Programa, os valores constam nas prestações de contas disponíveis no portal do FNDE, no SiGPC. Os pareceres técnicos e financeiros emitidos, respectivamente, pela Setec/MEC e pelo FNDE são publicados no referido sistema, mas o acesso a esses documentos também não é intuitivo ao cidadão.

Em relação às informações prestadas pelos ofertantes nas prestações de contas sobre a execução do objeto, verificou-se que a Resolução FNDE nº 8/2013, art. 8, § 5º, define a obrigação de efetuar a demonstração das despesas mediante a apresentação dos dados comprobatórios das matrículas realizadas em cada curso, idênticos aos registrados no Sistec, e de documentos relativos às transferências de recursos realizadas.



Foram verificadas, por meio do SiGPC, despesas sem detalhamento dos serviços. Foram localizados em extratos bancários de prestações de contas pagamentos descritos como “pagamentos diversos”, “pagtos diversos autorizados” e “pagto via auto-atendimento BB”. Quanto às notas fiscais eletrônicas, a consulta pública necessitaria da chave de acesso, no entanto, não há essa informação disponibilizada pelos parceiros ofertantes analisados.

Nem todos os ofertantes informam no SiGPC as horas-aluno executadas com os recursos recebidos; quando informam, os quantitativos não coincidem com os extraídos do Sistec pela Setec.

Dessa forma, não é possível identificar os quantitativos e parte das despesas apresentadas no SiGPC, tampouco identificar se o gasto realizado pela instituição tem relação com as características do programa.

Assim, em relação à rede estadual, municipal e distrital, a transparência já é parcialmente assegurada pela disponibilização para consulta no sítio do FNDE. Entretanto, as regras existentes para elaboração das prestações de contas não estão sendo integralmente cumpridas visto que os documentos comprobatórios da aplicação dos recursos não estão disponíveis (notas fiscais, matrículas realizadas, etc.) e há despesas sem detalhamento dos serviços, dificultando o acompanhamento e a verificação das despesas por parte da sociedade.

b) Rede federal

Quanto à rede federal, as transferências de recursos e as prestações de contas não são facilmente identificadas.

De acordo com os normativos, as descentralizações de créditos para as instituições federais são iniciadas pelo cadastramento dos termos de execução descentralizada no Simec. Uma vez inseridos os termos, a Setec faz a análise e a emissão de parecer no próprio sistema, autorizando o FNDE a realizar as transferências, conforme registros no Siafi.

Os pareceres técnicos emitidos pela Setec/MEC não foram disponibilizados em acesso público e os pareceres financeiros não foram emitidos.

Assim, a transparência dos valores repassados e das prestações de contas da rede federal de EPCT carece de aprimoramento, tendo em vista que o Simec e o Siafi não são de acesso público, além das informações no Simec não estarem atualizadas.

Cumprir destacar que os pareceres elaborados até o momento, que contêm a análise técnica da Setec sobre as prestações de contas dos exercícios de 2011 a 2015 não constam no Simec.

Assim, observou-se que a forma como os ofertantes da rede estadual, municipal e distrital e da rede federal prestam contas não permite aferir quais os cursos e as vagas foram ofertados com os recursos gastos.

É importante esclarecer que o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a política de dados abertos no âmbito do Poder Executivo federal, estabelece em seu art 3º, inciso II, a “garantia de acesso irrestrito às bases de dados, as quais devem ser legíveis por máquina e estar disponíveis em formato aberto”.

Dessa forma, no Portal Dados Abertos do MEC (<http://dadosabertos.mec.gov.br/pronatec>) foi publicada lista de todas as instituições da rede federal de EPCT, com detalhamento de nome, município e data de autorização de funcionamento, bem como quantitativo de matrículas atendidas, novas matrículas e concluintes por iniciativa do Pronatec, com a especificação da unidade, tipo e nome do



curso, tipo da oferta e modalidade de ensino. Não foi objeto de verificação da auditoria a fidedignidade das informações publicadas.

No entanto, os dados das demais redes ofertantes do Pronatec (rede estadual, municipal e distrital; Serviço Nacional de Aprendizagem - SNA e rede privada) não foram disponibilizados.

O plano de Dados Abertos do MEC para o biênio 2016/2018 não possui cronograma para a disponibilização dos dados referentes às redes Estadual, Municipal e Distrital, SNA e rede privada, as quais representam mais de 80% dos recursos transferidos no Programa.

No Portal da Transparência também são encontrados os recursos repassados para a rede estadual, municipal e distrital e as programações financeiras para a rede federal. Entretanto, para a realização da pesquisa é necessário saber o nome do Programa de Governo (2031) ou a Ação que envolve o Bolsa-Formação (20RW). A pesquisa com detalhamento está na aba "Transferência de recursos" para a rede estadual, municipal e distrital e na aba "Gastos Diretos do Governo" para a rede federal.

Desse modo, a insuficiência na divulgação de informações do Pronatec quanto às transferências de recursos, à aplicação desses recursos por parte dos ofertantes e à prestação de contas dessas instituições, torna a transparência do programa insatisfatória, dificultando o acompanhamento e a verificação da realização das despesas por parte da sociedade.

Causa

A Setec não disponibilizou todos os atos relativos à Bolsa-Formação, por meio do portal eletrônico do Pronatec.

Fragilidades dos normativos que não definem a forma de apresentação das informações.

Monitoramento inadequado das prestações de contas e não adoção de providências devido à incompletude das informações encaminhadas pelos ofertantes.

Como disposto na Portaria MEC nº 817/2015, art. 18, compete à Setec planejar, formular, coordenar e avaliar as políticas relacionadas à oferta da Bolsa-Formação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 18 de julho de 2017, a Setec informou que:

“A SETEC tem trabalhado para aprimorar a qualidade das informações disponibilizadas para a sociedade, o que inclui a atualização do portal da Secretaria, conforme pode ser observado ao acessar o link: <http://portal.mec.gov.br/setec-secretariade-educacao-profissional-etecnologica>. Para esse portal já foi diagnosticado a necessidade de se adotar novos "menus" e ainda, atualizar os existentes, visando assim, especificar e detalhar as ações do programa, de forma a facilitar informações pela sociedade [...]

[...]

“[...] a SETEC revisará o manual de gestão da Bolsa- Formação, incluindo uma seção que discorra sobre as despesas inelegíveis, em razão da dinâmica de execução da Bolsa-Formação.”

Sobre a divulgação no Portal Dados Abertos do Governo Federal, informa:

“[...] esta Secretaria em conjunto com a Secretaria Executiva vem adotando medidas para divulgação dos dados do Programa no referido portal, entretanto, ainda existem



dificuldades operacionais que inviabilizam a completa divulgação [...] e esta Secretaria continuará as tratativas com os setores responsáveis para essa divulgação, não obstante os esforços realizados para transparência na divulgação de demais informações no portal do PRONATEC”

Análise do Controle Interno

A Setec vem adotando medidas para aprimorar a transparência de informações do Pronatec Bolsa-Formação. Entretanto, a divulgação de informações do Programa no Portal de Dados Abertos do Governo Federal é parcial. Além disso, não se verifica a disponibilidade, no portal do Pronatec, de informações sobre a execução do objeto, tais como: quantitativo de matrículas realizadas por curso, estado, município e rede ofertante e número de concluintes, demonstrando os resultados do Programa.

Desse modo, a transparência do programa é insatisfatória devido à insuficiência na divulgação de informações do Pronatec Bolsa-Formação, o que prejudica a verificação da execução desse Programa por parte da sociedade.

Recomendações:

Recomendação 1: Dar publicidade no Portal do Pronatec das informações financeiras referentes aos repasses executados ao longo do exercício (discriminação dos valores, datas e favorecidos), das informações sobre a execução física (cursos realizados, vagas ofertadas, matrículas efetivadas, concluintes), bem como da documentação que compõe a prestação de contas do programa.

Recomendação 2: Detalhar, nos normativos, as despesas que não podem ser realizadas com os recursos do Programa.

Recomendação 4: Disponibilizar as bases de dados do Pronatec no Portal Dados Abertos do Governo Federal.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na comprovação das alterações de situação de matrícula para fins de revisão dos pareceres técnicos emitidos pela Setec.

Fato

Por meio do Acórdão TCU nº 1006/2016 – Plenário, de 27 de abril de 2016, o Tribunal de Contas da União - TCU determinou à Setec e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que apresentassem àquela Corte *“no prazo de 30 (trinta) dias, plano de ação para análise das prestações de contas dos recursos do Pronatec Bolsa-Formação com emissão conclusiva de pareceres financeiros e técnicos acerca da aplicação dos recursos descentralizados; ”*.

A Setec emitiu a Nota Técnica nº 47/2016/CGDM/DIR/SETEC, de 5 de maio de 2016, apresentando o método utilizado para avaliar o cumprimento do objeto das instituições ofertantes do Pronatec Bolsa-Formação, referentes aos exercícios de 2011 a 2015, cujos pareceres anexos à referida Nota Técnica datam de 11 de maio de 2016, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações - SEI, processo nº 23000.019793/2016-10.



Não obstante a determinação do TCU, existem prestações de contas desse período pendentes de análise.

No tocante à rede estadual, para o período de 2012 a 2015, de cem prestações de contas registradas no SiGPC, 56 foram analisadas, sendo que dessas, em três não se localizou o parecer técnico.

Quadro 2: Situação das prestações de contas da rede estadual, municipal e distrital

Exercício	Prestações de contas analisadas	Prestações de contas não analisadas
2015	16	21
2014	16	13
2013	17	05
2012	07	04
2011	-	01
TOTAL	56	44

Fonte: SiGPC

Total: 48 instituições

Em relação à rede federal, a prestação de contas não foi concluída visto que não foram realizadas as análises financeiras. Foram emitidos 163 pareceres técnicos da rede federal, que compõem o processo SEI nº 23000.019793/2016-10, dos quais em 133 a Setec emitiu a opinião pelo cumprimento integral, enquanto que em trinta, pelo cumprimento parcial do objeto.

Quadro 3: Situação da análise técnica da Setec sobre as prestações de contas da rede federal

Exercício	Cumprimento Integral	Cumprimento Parcial
2015	10	26
2014	38	-
2013	38	-
2012	34	3
2011	13	1
TOTAL	133	30

Fonte: Pareceres do processo SEI nº 23000.019793/2016-10

Total: 38 Institutos Federais de EPCT

Dessa forma, os pareceres técnicos foram emitidos fora do prazo definido nos normativos previstos para a execução do programa.

Apesar de a Setec já ter iniciado a análise das prestações de contas, em 9 de novembro de 2016, após a emissão dos pareceres técnicos no SEI, a Secretaria publicou a Portaria nº 41/2016 definindo o prazo de até 9 de dezembro de 2016 para que os ofertantes solicitassem alterações do status de matrículas e situação das turmas concluídas até setembro de 2016 no Sistec. A edição da referida Portaria foi motivada pelas reiteradas solicitações de alterações de matrículas realizadas pelas instituições ofertantes, inclusive de exercícios anteriores, devido a situações de incongruências e intermitência de serviço do Sistec. Definiu, ainda, que essas alterações produzirão efeitos para fins financeiros se realizadas no prazo máximo de trinta dias após a data de término inicialmente prevista para o curso. Cumpre destacar que a Portaria, não prevê a alteração para os cursos cujos termos estavam previstos para o mês de outubro de 2016.

A Setec informou, mediante o Ofício nº 150/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 24 de abril de 2017, que: "*Dentro do prazo concedido de 30 dias pela Portaria para apresentação de alterações de status de matrículas, foram contabilizados solicitações de dezoito instituições, totalizando cerca de 90 mil solicitações, as quais ainda estão sendo analisadas e o prazo para conclusão está previsto para 30/11/2017, (...). Cumpre*



informar, ainda, que a referida portaria apenas estabelece prazo de mudanças com impactos de prestação de contas e financeiros, não ensejando em proibição de novas solicitações sem impactos." Além disso, apresentou cronograma de atividades acordado com o FNDE para atendimento ao plano de ação definido em atendimento ao Acórdão 1006/2016 – TCU.

Por meio do Ofício nº 196/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 25 de maio de 2017, a Setec apresentou novo cronograma, encaminhado ao TCU mediante o Ofício nº 193/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 22 de maio de 2017, resultante de reuniões com técnicos da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI/SE/MEC, e do FNDE, prorrogando as atividades. Definiram-se os prazos para emissão de novos pareceres técnicos pela Setec e pareceres financeiros pelo FNDE, sendo, respectivamente, de 28 de julho de 2017 e 17 de novembro de 2017, para a rede federal, e de 25 agosto de 2017 e 30 de novembro de 2017, para a rede estadual, municipal e distrital.

Não há previsão normativa que formalize esses novos prazos apresentados para atendimento do referido plano de ação.

Sobre a operacionalização dessas alterações de situação de matrículas e de turmas, a Setec informou, por meio do Ofício nº 150/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 24 de abril de 2017, que: *"Em relação à sistemática adotada, informo que a equipe da atual composição da Diretoria de Articulação e Expansão de Educação Profissional e Tecnológica - DAE, desenvolveu uma metodologia de análise e validação das solicitações de alteração, visto que algumas regras estabelecidas na Portaria MEC n.º 168/2013 e Portaria MEC nº 817/2015, além da Nota Informativa nº 11/2015, devem ser observadas, sistematizando e padronizando a forma de análise de acordo com a complexidade dos dados da Bolsa-Formação e de acordo com a apresentação em powerpoint anexa."*

A metodologia apresentada se refere à alteração de dados do SNA e de dezessete Instituições Públicas, sem explicitar a qual rede ofertante pertencem (rede federal, estadual, municipal e distrital). Além disso, a Setec não esclarece como as solicitações serão formalizadas pelos ofertantes para análise pela Secretaria.

Foi requisitada a disponibilização das solicitações de dez ofertantes selecionados em amostra. Por meio do Ofício nº 150/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 24 de abril de 2017, foram apresentados três e-mails, em que não fica claro se o remetente é o ofertante, e dezessete planilhas em Excel, que apresentam, dentre outros, os campos com situação atual e a situação a migrar. Para a amostra selecionada, identificou-se somente planilhas com o nome de dois ofertantes. Não foi possível identificar a origem dos documentos, tendo em vista a não apresentação da solicitação formalizada pelos ofertantes.

Faltam orientações e esclarecimentos da Setec aos ofertantes quanto à forma de encaminhamento e análise dessas informações.

Diante do exposto, verifica-se falta de formalização e ausência de padronização das solicitações de alteração de situação de matrícula e de turmas no Sistec. Além disso, a análise técnica da Setec já efetuada sobre a prestação de contas de 2011 a 2015, enviada ao FNDE e ao TCU, não é definitiva e a nova análise a ser efetuada pela Secretaria poderá resultar em novas manifestações acerca do cumprimento de objeto com impactos financeiros. A Setec não esclareceu como vai validar esse processo de reanálise das prestações de contas.



Por meio do Ofício nº 235/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 19 de junho de 2017, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“8. Para apreciação do tema Prestação de Contas no âmbito do Pronatec preliminarmente é importante destacar que a partir da identificação de fragilidades no processo de prestação de contas, dentre os esforços de melhorias do programa empreendidas pela atual gestão destaca-se a edição Portaria nº 41/2016, cuja concepção se deu a partir de questionamentos oriundos de parceiros ofertantes do programa, os quais remetiam a supostas inconsistências no processo de análise de cumprimento de objeto e prestações de contas de exercícios anteriores.

9. A referida portaria estabeleceu prazo para que as instituições ofertantes das redes públicas de educação de educação profissional e tecnológica e dos serviços nacionais de aprendizagem, solicitassem as alterações dos status de matrículas dos beneficiários da ação e situação das turmas, para fins de prestação de contas financeira e de cumprimento do objeto.

10. Essa medida visou identificar possíveis divergências entre os dados apresentados a título de prestação de contas dos exercícios de 2011 a 2015. Fato é que ao cabo dos trabalhos referentes à execução da Portaria nº 41/2016, que ainda está em curso, conforme cronograma e Plano de Ação que envolveu esta SETEC, a DTI e o FNDE e apresentado aos órgãos de controle, espera-se estabelecer novos critérios de aperfeiçoamento ao programa e que nortearão os processos de análises técnicas e financeiras.

11. Frisa-se a importância do entendimento trazido no artigo 2º da referida Portaria que determinou o prazo de 30 (trinta) dias a partir da sua publicação, com produção de efeitos financeiros, para que as entidades possam encaminhar as alterações nos status de matrículas de aluno e situações de turma após a data de término inicialmente prevista para o curso. Assim, não será mais possível alterações com efeitos financeiros fora desse prazo.”[...]

Causa

Falhas na gestão do Sistec que não mitigaram as situações de incongruências e intermitências de serviço, as quais geraram demanda considerável de solicitações dos ofertantes para alterações de dados que geram impacto físico e financeiro nas prestações de contas do Pronatec Bolsa-Formação dos exercícios de 2011 a 2015, registradas no SEI.

Ausência de planejamento da Setec sobre a operacionalização das solicitações dos ofertantes de alteração de situações de matrículas e situações de turmas no Sistec com vistas a formalizar e padronizar essas demandas.

A falta de planejamento adequado contribuiu para o descumprimento dos prazos previstos no cronograma para atendimento do plano de ação, gerando prorrogações sucessivas nos prazos para entrega das solicitações de alterações no Sistec, análises, emissão dos pareceres e conclusão da prestação de contas.

De acordo com a Portaria nº 817/2015, art. 18, compete à Setec apresentar requisitos e relatar inconformidades de sistemas à DTI-MEC, para garantir a atualização e a manutenção do Sistec como instrumento de gestão da oferta e da execução da Bolsa-Formação; definir os requisitos de sistemas para gestão da oferta e da execução da Bolsa-Formação, a serem implementados pela DTI-MEC; informar à DTI-MEC sobre a



existência de inconformidades do Sistec, considerando as necessidades dos diferentes agentes da ação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 18 de julho de 2017, a Setec informou que:

“O fluxo definido a partir do dia 29 de junho de 2017 é que as alterações solicitadas deverão ser encaminhadas pelo mantenedor das instituições, por *e-mail*, para a área técnica, segundo *template* padronizado, conforme anexo, em que serão validadas as informações disponibilizadas para fins de alteração do status de matrícula. Havendo validação pela área técnica, esta abrirá demanda no SIMEC, que será avaliada pela DPR e encaminhada para DTI para posterior alteração.”

O gestor, mediante e-mail de 28 de julho de 2017, encaminhou novamente a apresentação em *Power Point* sobre a metodologia de alteração de situação de matrícula para os SNA e dezessete instituições não especificadas. Além disso, foi encaminhada planilha intitulada Simulador e *template* para a efetivação dessas alterações no Sistema.

Análise do Controle Interno

Não foi possível comprovar a utilização do *template* para formalização e padronização das solicitações de alteração de situação de matrícula e de turmas no Sistec pelos ofertantes, pois a Setec não encaminhou as solicitações formalizadas, embora anteriormente solicitadas. Tampouco foi comprovada a emissão de orientações pela Setec aos ofertantes quanto à forma de encaminhamento dessas demandas e quanto à metodologia de análise dessas propostas pela Setec.

Não foi possível verificar a implementação da metodologia de análise das solicitações de alteração no Sistec descrita na apresentação em *Power Point* encaminhada, que se refere aos SNA e a dezessete instituições não especificadas, e que não foi formalizada.

Além disso, foi alterado o cronograma para análise pela Setec e pelo FNDE, tendo sido prorrogados os prazos para emissão dos pareceres técnicos pela Setec (28 de julho de 2017 para a rede federal e 25 de agosto de 2017 para a rede estadual, municipal e distrital) e financeiros pelo FNDE (17 de novembro de 2017 para a rede federal e 30 de novembro de 2017 para a rede estadual, municipal e distrital).

Considerando o exposto, a análise sobre a implementação dos procedimentos de alteração de situação de matrícula e turma no Sistec e o impacto dessas mudanças no processo de prestação de contas do programa, inclusive quanto aos processos do período de 2011 a 2015, encaminhados ao FNDE e ao TCU, restaram prejudicados.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar o procedimento de solicitação de alteração do status de matrícula e status de turma no Sistec, bem como a metodologia de análise e validação desses dados pela Setec.



1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Falhas no monitoramento, supervisão e avaliação do Pronatec Bolsa-Formação.

Fato

Objetivou-se, nesta análise, verificar como a Setec avalia os resultados do Pronatec Bolsa-Formação.

Inicialmente, buscou-se identificar quais foram os indicadores elaborados e utilizados no âmbito do Programa. Por meio do Ofício nº 49/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 16 de fevereiro de 2015, foram apresentados os seguintes instrumentos:

- a) Orçamento total (executado);
- b) Total de matrículas efetivadas;
- c) Matrícula por tipo de curso;
- d) Matrícula por faixa etária e;
- e) Matrícula por eixo tecnológico.

Os indicadores apresentados não são suficientes para o monitoramento, supervisão e avaliação do programa, pois se referem a dados quantitativos sobre o acesso, com foco em matrículas e orçamento. Os indicadores elaborados pela Setec não tratam da mensuração de aspectos qualitativos relacionados à permanência, aprendizagem e êxito do aluno, e não tratam da avaliação quanto à eficiência, eficácia e efetividade do Pronatec Bolsa-Formação.

Conforme definição apresentada no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>), os indicadores educacionais atribuem valor estatístico à qualidade de ensino, sendo úteis para o monitoramento do sistema educacional, considerando o acesso, a permanência e a aprendizagem dos alunos.

Como exemplos de indicadores educacionais para acompanhamento e avaliação do programa, citam-se: média de alunos por turma, taxa de rendimento, adequação da formação docente, taxa de evasão, taxa de concluintes por turma, empregabilidade, incremento da renda do aluno, entre outros.

A segunda verificação acerca da atuação da Setec foi identificar o sistema de avaliação do Programa.

Conforme resposta do gestor, mediante o Ofício nº 49/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 16 de fevereiro de 2017:

“O grupo de trabalho instituído por meio da Portaria nº 40, de 9 de dezembro de 2013, tinha com o objetivo elaborar proposta de criação do sistema nacional de avaliação da Educação Profissional e Tecnológica e não, especificamente, o Pronatec Bolsa-Formação.

Outro grupo de trabalho foi instituído por meio da Portaria nº 610, de 24 de junho de 2015, com objetivo de elaboração de diretrizes, objetivos, mecanismos e procedimentos para as ações de supervisão e avaliação dos cursos técnicos ofertados por instituições privadas de ensino superior habilitadas no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, em regime de colaboração entre a União, os órgãos competentes dos estados e do Distrito Federal.

Entretanto, ainda não existe sistema de avaliação relacionado ao Pronatec Bolsa-Formação.”



Pela resposta do gestor, observa-se que não há um sistema que auxilie a Setec no diagnóstico e na indicação de necessidades de controle e de correções de rumos no Programa, em que pese a instituição de grupos de trabalho desde 2013 com esse intuito.

Não obstante a inexistência de um sistema de avaliação, objetivou-se, por fim, verificar quais são os mecanismos para avaliar a execução e os resultados do Pronatec Bolsa-Formação adotados pela Setec/MEC, quanto à efetividade.

Por meio do Ofício nº 49/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 16 de fevereiro de 2017, a Secretaria apresentou a seguinte manifestação:

[...]

"7. A SETEC acompanha a execução do programa por meio dos dados registrados no Sistec e, constantemente, são realizados acompanhamentos da execução do programa, observando indicadores de execução.

8. A SETEC também realiza o monitoramento das ofertas por meio de avaliações in loco. A Diretoria de Integração das Redes de EPT, segundo critérios discricionários e respeitadas as particularidades de execução de cada rede ofertante, realiza o levantamento das unidades de ensino ofertantes do programa que devem ser monitoradas e encaminha à Diretoria de Políticas de EPT.

10. [...]

Entre 2012 e 2015 foram visitadas 993 unidades de ensino ofertantes de cursos no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação ([https://map.mec.gov.br/ Projetos "Monitoramento - Bolsa-Formação 2012 e 2013"](https://map.mec.gov.br/Projetos/Monitoramento-Bolsa-Formacao-2012-e-2013) e ["Monitoramento - Bolsa-Formação 2014 e 2015"](https://map.mec.gov.br/Projetos/Monitoramento-Bolsa-Formacao-2014-e-2015)).

11. As visitas às unidades de ensino são realizadas por avaliadores designados pela SETEC que, por meio de instrumento de avaliação, coletam informações relacionadas as seguintes dimensões: currículo e organização didático-pedagógica; corpo docente; infraestrutura física e material; políticas acadêmicas; políticas de gestão; percepção dos estudantes; requisitos legais.

12. O instrumento de coleta de informações de cada unidade de ensino visitada é preenchido em sistema eletrônico do MEC, denominado MAP - Monitoramento e Avaliação de Programas - SETEC/MEC e os avaliadores são orientados a inserir, nesse sistema, fotografias e cópias de documentos das unidades visitadas.

13. Acerca do disposto na Portaria MEC nº 817, de 2015, a SETEC instituirá grupo de trabalho com o fim de desenvolver metodologia e instrumento de avaliação com a finalidade de acompanhar o egresso, para fins de sistematização dos trabalhos e reflexo acerca da execução da ação. O grupo será formado por servidores das redes estaduais e federais de educação que possuam experiência na avaliação de egressos."

Diante da manifestação do gestor, cumpre ressaltar que:

- 1) O gestor não apresentou os indicadores de execução a que ele se refere na resposta. Não há compatibilização ou validação entre a análise financeira e técnica.
- 2) A escolha das unidades a serem monitoradas segue critérios discricionários, não se atentando para a realização de mapeamento/análise de risco.
- 3) Em consulta ao MAP (<https://map.mec.gov.br/projects>), não foram localizados documentos referentes às visitas in loco informadas pelo gestor. Portanto, não foi



disponibilizada documentação que comprove a realização de procedimentos de monitoramento, supervisão e avaliação da execução do programa pela Setec.

4) Não existe metodologia e instrumento de avaliação com a finalidade de acompanhar permanência, aprendizagem e êxito dos alunos.

A Portaria MEC 817/2015, art. 22, XXXVI, estabelece que compete ao ofertante definir metodologia, realizar e enviar à Setec/MEC pesquisa de avaliação de egressos, por mantenedora, de seis a doze meses após a conclusão dos cursos. Em que pese ser competência do ofertante, a Setec, como gestora do programa, deve orientar a sistematização do processo. Para isso, essa Secretaria informou que instituirá grupo de trabalho. Entretanto, não se verificou a adoção dessa medida.

5) Há trabalho de pesquisa elaborado pela Setec: “Pesquisa Nacional de Egressos dos Cursos Técnicos da rede federal de Educação Profissional e Tecnológica (2003-2007)”, entretanto, trata-se de iniciativa pontual de avaliação.

6) A Portaria nº 817/2015 prevê o Índice Institucional de Conclusão - IC que representa importante instrumento para monitorar o percentual de conclusão dos cursos. O gestor informou que a metodologia de cálculo do índice ainda não foi definida, entretanto o art. 88 da citada Portaria define a forma de cálculo e que o IC será calculado pela Setec a partir do primeiro semestre de 2016, considerando as turmas concluídas a partir de 1º de janeiro daquele ano. Além disso, para as instituições que não alcançarem o IC de referência, define, nos arts. 90 e 91, como será a compensação da carga horária no exercício subsequente ao repasse ou a devolução dos recursos pela instituição de ensino. Portanto, a metodologia está definida na Portaria nº 817/2015 e não está sendo aplicada.

Diante do exposto, verificou-se avaliação insuficiente da Setec quanto efetividade do Pronatec Bolsa-Formação. Desde o início do Programa, com a publicação da Lei nº 12.513/2011, não foi estabelecida metodologia para acompanhamento e avaliação da execução e dos resultados do programa pela Setec.

Causa

Falhas de planejamento das ações do programa, incluindo a avaliação da execução e efetividade dos resultados, de forma a verificar o alinhamento aos objetivos do Pronatec definidos na legislação.

A Setec não instituiu processos estruturados de monitoramento e avaliação do Pronatec Bolsa Formação, rotinas, indicadores suficientes para avaliar o programa, bem como não cumpriu o disposto na Portaria MEC nº 817/2015 no que se refere à aplicação do Índice Institucional de Conclusão – IC.

Compete à essa Secretaria, conforme a Portaria nº 817/2015, art. 18, VI, VIII e XIV, acompanhar a efetivação da oferta, monitorar e avaliar o cumprimento da pactuação de vagas por parte dos parceiros ofertantes; monitorar e avaliar a realização dos cursos; bem como realizar, a qualquer tempo, procedimentos de supervisão, monitoramento e avaliação das ofertas da Bolsa-Formação, das unidades de ensino ofertantes e dos processos de seleção realizados pelos demandantes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 18 de julho de 2017, a Setec apresentou a seguinte manifestação:

Quanto as avaliações das instituições ofertantes:



“Os resultados das avaliações do Programa podem ser acessados no endereço eletrônico: <https://map.mec.gov.br/projects>, nos links "Monitoramento - Bolsa Formação (2012 e 2013)" "Monitoramento – Bolsa Formação (2014 e 2015)". Para contribuir com o acesso aos resultados do monitoramento, segue a lista nominal das instituições visitadas. [...]"

No tocante à elaboração de indicadores e de sistema de avaliação:

“ A Diretoria de Políticas e Regulação de EPT realizará alinhamento com a Diretoria de Desenvolvimento da Rede Federal para que a partir da análise do trabalho da Comissão de Permanente de Acompanhamento das Ações de Permanência e Êxito dos estudantes da Rede Federal, seja elaborada uma proposta para o acompanhamento do Pronatec, assim como a publicidade dos indicadores [...]"

Em relação a aplicação da metodologia de cálculo do Índice Institucional de Conclusão – IC:

“A DAE, no momento de suas análises, instruirá processos por rede ofertante em que todos os normativos e atos de gestão serão reunidos numa nota técnica, em que os critérios de análise, avaliação e conceitos utilizados serão esclarecidos e publicizados para as partes envolvidas no processo. [...] informa-se que análise do cumprimento do objeto de 2016 levará em conta os índices de conclusão de curso (IC) [...]"

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a unidade informa que os resultados das avaliações realizadas pela Setec estão no link disponibilizado. Porém, ao visitar o endereço especificado, não é encontrado a relação de relatórios informados. Ainda, a unidade não disponibilizou o mapeamento de risco para a escolha das visitas realizadas.

A unidade não apresenta quais as inconsistências foram identificadas em suas avaliações e quais as medidas que estão sendo adotadas para mitigá-las.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar diretrizes que permitam efetuar comparações entre as metodologias de avaliação de egressos elaboradas pelos ofertantes do Pronatec Bolsa-Formação e dar publicidade a essas avaliações no portal do Pronatec.

Recomendação 2: Estabelecer critérios de escolha das visitas in loco baseados em mapeamento de riscos e publicar os resultados das avaliações e monitoramento no portal do Programa.

Recomendação 3: Aplicar a metodologia de cálculo do Índice Institucional de Conclusão - IC e utilizar esse índice para fins de compensação ou devolução dos recursos, conforme previsto na Portaria MEC nº 817/2015.

Recomendação 4: Elaborar indicadores que permitam o acompanhamento e avaliação gerencial do Pronatec Bolsa-Formação quanto à permanência, aprendizagem e êxito dos alunos e dar publicidade a esses indicadores (fórmula de cálculo, resultados) no portal do Pronatec.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO



Ausência de efetivo acompanhamento e avaliação do Pronatec por parte dos órgãos da estrutura de governança relacionados à Educação Profissional e Tecnológica.

Fato

Os órgãos que têm por objetivo acompanhar e avaliar as ações que integram o Pronatec foram implementados, mesmo com lapso temporal em relação a sua criação, contudo, não são atuantes, principalmente os órgãos responsáveis pela avaliação do Programa como observado nas descrições abaixo.

A seguir são citados os órgãos da estrutura de governança relacionados à Educação Profissional e Tecnológica e suas respectivas atribuições:

- Comitê Permanente de Gestão e Controle Interno – CPG - Portaria nº 18, de 25 de maio de 2012:

Este órgão tem por finalidade elaborar e implementar procedimentos e rotinas de acompanhamento, avaliação e fiscalização dos programas e ações sob responsabilidade da Setec. Dentre as atribuições estão a proposta e a orientação da implementação de procedimentos de governança dos programas e das ações de competência da Setec.

De acordo com a portaria de instituição do órgão, o CPG reunir-se-á ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente, por convocação de seu coordenador ou por solicitação de, no mínimo, três de seus membros. Não foram encontrados regimento interno, atas e resoluções de ações desse órgão colegiado.

- Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional – Decreto nº 7.855, de 05 de dezembro de 2012:

Este conselho tem por finalidade promover a articulação e a avaliação de programas de formação e qualificação profissional da administração pública federal. Dentre as suas competências estão o acompanhamento e a avaliação da execução anual das ações que integram o Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.

Reunir-se-á ordinariamente a cada quatro meses e, extraordinariamente, sempre que convocado por seu presidente, designado por ato do Ministro de Estado da Educação. Em pesquisa, não se verificou a realização de reunião ou publicação de resolução por parte dos membros do órgão e de ações resultado de suas atribuições.

- Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional – Portaria nº 471, de 03 de junho de 2013:

O Fórum tem por finalidade promover a articulação interfederativa para a implementação de programas e ações de educação profissional e tecnológica. Uma de suas competências é o subsídio à atuação do Conselho Deliberativo de Formação Profissional. No mais, reunir-se-á ordinariamente a cada seis meses e extraordinariamente por convocação de seu coordenador. Em pesquisa, não se verificou a realização de reunião do fórum ou ações resultantes de suas atribuições.

- Comitê Nacional de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica – CONPEP - Portaria nº 45, de 23 de dezembro de 2013:

O órgão possui caráter consultivo, com a finalidade de subsidiar o planejamento, o acompanhamento e a avaliação das políticas, programas e ações de Educação Profissional e Tecnológica, no âmbito da Setec/MEC. Dentre as suas atribuições estão o monitoramento e a avaliação da implementação, do desenvolvimento e dos resultados de políticas, programas e cursos de educação profissional e tecnológica.



Como estipulado, o Comitê reunir-se-á ordinariamente a cada seis meses e, extraordinariamente, por convocação de seu coordenador. Após três anos da instituição do órgão, foram designados seus membros e seu regimento interno publicado. Em pesquisa, não se verificou a realização de reunião dos membros do órgão e de ações resultantes de suas responsabilidades.

- Comitê Permanente de Planejamento e Gestão da rede federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – CPPG - Portaria nº 47, de 30 de novembro de 2016:

Este Comitê tem por finalidade subsidiar os procedimentos de planejamento, acompanhamento e avaliação dos programas e ações afetos as Instituições que integram à rede federal de EPCT, no âmbito das competências da Setec. Como estipulado na portaria, reunir-se-á ordinariamente a cada dois meses e, extraordinariamente, por convocação de seu coordenador ou por solicitação de, no mínimo, três de seus membros.

A Setec informou que a atual gestão está avaliando a nova composição, bem como metodologia de cumprimento das competências do Conselho, do Fórum, do CONPEP e do CPPG objetivando maior eficiência das suas ações.

Em relação ao CPG, a Secretaria informou que entendeu pertinente dar seguimento dos trabalhos no formato de reuniões semanais como colegiado, sem, contudo, alterar o formato e periodicidade dos encontros.

Registre-se que a criação de órgãos formados por representantes de diversas áreas de atuação e a definição de suas responsabilidades surgem em alinhamento às melhores práticas de governança. Esta prática possibilita obter melhoria de gestão e otimização de processos, incluindo ampliação da transparência e do controle da prestação de contas; contribuir para a administração de conflitos de interesse e avaliar, de forma permanente, os resultados da política pública.

Assim, a criação de conselhos e comitês responsáveis pela governança e a atuação nas diversas fases da política pública, como planejamento, implementação, monitoramento e avaliação, teria papel relevante para auxiliar e aprimorar a atuação da Setec/MEC em sua responsabilidade como gestora da política de educação profissional e tecnológica, na qual está inserido o Pronatec Bolsa-Formação.

No entanto, verificou-se que a inoperância dessa camada de governança da política pública e inexistência de interações entre esses órgãos e a Setec fragiliza a gestão do programa.

Causa

Morosidade na implementação e atualização dos órgãos de governança relacionados ao Pronatec.

Ausência de atuação dos órgãos de governança nas suas funções de monitoramento, e avaliação do Pronatec junto à Setec.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 18 de julho de 2017, a Setec apresentou a seguinte manifestação:



“[...] a atual gestão por meio da Portaria Nº 47, de 30/11/16, doc. SEI (0462639) retomou as atividades do CPPG. Quanto ao CGI, que passou a ser denominação de "Colegiado", foi retomada semanalmente a partir de outubro de 2016. O Conselho Deliberativo, será atualizado e retomará suas reuniões até outubro de 2017. Quanto aos demais conselhos esta Secretaria está estudando a necessidade de atuação em conformidade com a legislação vigente.

[...]As atas da CPPG serão disponibilizadas no portal.”

Análise do Controle Interno

A unidade informa em sua manifestação que está colocando em prática os órgãos de governança e que a medida que os órgãos estiverem em funcionamento dará publicidade a seus atos.

Destaca-se que a participação desses órgãos seria fundamental para aperfeiçoar e auxiliar o monitoramento e avaliação do Pronatec, de forma a contribuir para o aprimoramento da gestão do programa.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar e atualizar as alterações nos órgãos de governança relacionados à Educação Profissional e Tecnológica, promover a retomada das atividades dessas instâncias e dar transparência à atuação desses órgãos, com a publicação das atas de reunião, resoluções e decisões colegiadas.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Publicação e adequação dos Termos de Adesão Termo de Adesão e Termo de Execução Descentralizada.

Fato

A auditoria objetivou verificar o atendimento do Acórdão nº 6.632/2015 - 1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal de Contas da União deu ciência à Setec/MEC de que a falta de disponibilização para acesso público aos termos de adesão/cooperação firmados no âmbito da iniciativa Bolsa-Formação contraria o princípio da transparência aplicável às ações da administração pública.

Além disso, buscou-se verificar o atendimento das seguintes recomendações desta CGU emitidas em auditorias anteriores:

- ✓ Possibilitar, em 90 dias, o acesso público dos termos de adesão/cooperação das redes de ensino ofertantes, para assegurar maior transparência e controle social; e
- ✓ aperfeiçoar o modelo dos termos de adesão/cooperação com os ofertantes, com a definição de cláusulas que detalhassem metas, prazos, padrões de qualidade e especificação dos cursos.



Após a análise foram identificadas as seguintes situações:

1) Fragilidades na publicação dos Termos:

O art. 18, XVII da Portaria nº 817, de 13 de agosto de 2015 estabelece que compete à Setec/MEC dar publicidade aos atos relativos à Bolsa-Formação por meio do portal eletrônico do Pronatec, incluindo os critérios de pactuação adotados e o extrato do resultado de cada processo de pactuação.

Essa Portaria, em seu art. 16, III e IV, dispõe que os agentes ofertantes da Bolsa-Formação deverão firmar Termo de Adesão, se instituições públicas das redes estaduais, distrital e municipais, ou Termo de Cooperação, em se tratando de instituições da rede federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - EPCT.

O Termo de Cooperação foi substituído pelo Termo de Execução Descentralizada – TED - por meio do Decreto nº 8.180/2013.

Destaca-se que o TED foi definido no art. 1º, §1º, III do citado Decreto como instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

A Portaria MEC nº 1.529/2014, art. 1º, § 4º, dispõe que a unidade descentralizadora deverá disponibilizar em seu sítio eletrônico na Internet o referido TED e publicar o Extrato de Execução no Diário Oficial da União – DOU.

Verificaram-se fragilidades na publicação dos Termos de Adesão da rede estadual, distrital e municipal e dos Termos de Execução Descentralizadas da rede federal de EPCT.

Em relação aos Termos de Adesão, observou-se que estes passaram a ser publicados no portal oficial do Pronatec, na página eletrônica no MEC: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=35721&Itemid=30551.

Quanto aos Termos de Execução Descentralizada, não obstante serem o atual instrumento firmado pela rede federal, os normativos vigentes do Pronatec fazem referência ao Termo de Cooperação.

No site do FNDE há referência a alguns Termos de Cooperação, emitidos até 2013. Quanto à localização dos TED, o gestor forneceu o endereço <http://simec.mec.gov.br/ted/termo-de-execucao-descentralizada.php>.

Sobre a publicação dos TED no referido endereço, foram verificadas as seguintes fragilidades: no site oficial do Pronatec não é facilmente acessível (localizado em "Perguntas Frequentes"); são publicados todos os TED de todos os Institutos e não somente do Pronatec Bolsa-Formação; nem todos os TED estão disponíveis para download, somente os que apresentam situação "Termo em Execução".



Além disso, não foram localizadas publicações de TED no Diário Oficial da União, contrariando a Portaria nº 1.529/2014.

Diante do exposto, a recomendação para possibilitar o acesso público dos termos de adesão/cooperação das redes de ensino ofertantes foi parcialmente atendida.

2) Termos de Adesão e de Execução Descentralizada não são adequados para caracterizar o objeto:

Constatou-se que o Termo de Adesão não seria o instrumento adequado para o detalhamento da pactuação, visto tratar-se de documento que formaliza o compromisso do ofertante em participar do Programa e apresenta informações gerais sobre o Pronatec. No âmbito da rede federal de EPCT, não há termo para adesão ao programa. À medida em que ocorrem as pactuações, são formalizados TED para a descentralização de crédito orçamentário e o referido projeto básico.

Observou-se que as informações dos TED não são padronizadas. Há TED que informam as vagas com a modalidade; outros, as horas-aluno; há institutos que descrevem as horas-aluno distribuídas em cursos e vagas, por modalidade; outros não trazem informações detalhadas.

Dos 24 TED firmados em 2015, selecionados para análise, em 42% os projetos básicos não apresentam os nomes dos cursos; em 29% não discriminam o tipo de curso (FIC ou técnico); em 42% não informam a carga horária e/ou o período previsto.

Quanto ao Termo de Execução Descentralizada, poderia ser utilizado o projeto básico para a descrição das metas e respectivos prazos para cumprimento, bem como especificação dos cursos, conforme recomendação expedida pela CGU. Entretanto, em virtude da falta de padronização no preenchimento desse instrumento, verifica-se que a recomendação da CGU não foi atendida.

Não obstante a inadequação dos Termos de Adesão e a incompletude dos TED, a Setec passou a publicar extratos de pactuação. No site do Programa estão disponíveis para consulta os extratos de 2015, da pactuação geral outubro/2016 e das pactuações restritas 2016 e 2017. Entretanto, não trazem a previsão de início e término dos cursos pactuado.

Os extratos de pactuação publicados tratam do objeto planejado (vagas pactuadas entre ofertantes e demandantes e homologadas pela Setec). A Secretaria não repassa recursos para todo o universo das pactuações, surgindo, assim, a figura do objeto previsto - o máximo de horas-aluno previsto em função do recurso financeiro repassado à instituição.

Não há publicidade dos critérios para a conversão, pela Setec, das vagas, horas-aluno e cursos planejados para horas-aluno no momento do repasse dos recursos.

Pode-se citar como exemplo um instituto que para o exercício de 2015, de acordo com o anexo do parecer técnico, planejou 480 vagas em cursos FIC, totalizando 60.459 horas-aluno. Para subsidiar o repasse, a Setec considerou como previsão a realização de, no máximo, 35.516 horas-aluno, sem especificar quais cursos, quantas vagas, cabendo ao ofertante decidir, dos cursos pactuados (e homologados), quais seriam ofertados com base



no montante recebido. Porém essa opção feita pelo ofertante, que caracteriza a previsão do objeto, não está formalizada.

Diante do exposto, a recomendação da CGU não foi atendida quanto ao aperfeiçoamento do modelo dos termos de adesão/cooperação, com a definição de cláusulas que detalhassem metas, prazos e especificação dos cursos. Este fato pode comprometer a avaliação do cumprimento do objeto do Programa.

Sobre os dois itens analisados, a Unidade informou, por meio do Ofício nº 235/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 19 de junho de 2017, que:

“3. Conforme esse órgão de controle interno bem se posicionou, esta SETEC vem adotando as medidas para publicidade dos termos de adesão, entretanto, para os próximos termos será observado a recomendação de aprimorar a citada divulgação, corrigindo a referência às normas em vigência, bem como aprimorando as demais informações necessárias.

4. Em atendimento à recomendação da CGU quanto a caracterização do objeto dos Termos de Execução Descentralizada – TED a atual gestão identificou inconsistências nos TED de exercícios anteriores e vem trabalhando para aperfeiçoá-los a partir de então [...]”

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Fragilidades na gestão do Sistec.

Fato

Foram verificadas as seguintes fragilidades na gestão do Sistec, principal sistema de gestão da oferta e da execução do Pronatec Bolsa-Formação, para fins de geração de informações que subsidiaram a emissão dos pareceres técnicos:

- O sistema não emite relatórios gerenciais. Para verificar as horas-aluno executadas, a DTI/MEC extrai as informações do Sistec e esses dados foram trabalhados pela área técnica da Setec utilizando ferramenta de BI *Tableau* Software para análise dos dados. O Manual de Gestão da Bolsa-Formação/2017 dispõe que:

“Para facilitar o trabalho de contabilização das horas-alunos em cada exercício, foi especificado para o Sistec um relatório específico para subsidiar a prestação de contas da instituição. Informando o exercício para prestação de contas, a instituição visualiza um resumo das horas-alunos comprovadas no exercício e pode exportar um relatório contendo todas as matrículas que compõem o referido valor.”

Entretanto, a funcionalidade de emissão de relatório específico para subsidiar a prestação de contas não está disponível no Sistec.

- Existência de diversas situações de matrículas do Pronatec Bolsa-Formação registradas no Sistec, conforme “Mapeamento das situações de matrículas 2013 para 2015” do Anexo da Nota Informativa nº 66/2015/SETEC/MEC, de 13 de abril de 2015. Esse fato pode dificultar a operacionalização, registro e controle dos dados no Sistema.

- Funcionalidade para confirmação de frequência indisponível para as redes auditadas: rede federal, estadual, distrital e municipal. A Portaria MEC nº 817/2015 dispõe que todos os alunos da Bolsa-Formação/Pronatec devem confirmar sua frequência nos



curso, após o registro de frequência pela instituição ofertante, por meio de senha pessoal, confidencial e intransferível. Conforme informação do endereço eletrônico do Pronatec (<http://pronatec.mec.gov.br/inscricao/>), o módulo de confirmação de frequência para os alunos dos cursos FIC e técnicos subsequentes (exceto os ofertados pelas instituições privadas) ou concomitantes não está disponível.

- Funcionalidade de reconfirmação de matrícula indisponível no Sistema. O item 7, c, da Nota Informativa nº 11/2015, utilizada pela Setec para aferir as horas-aluno realizadas e as turmas abertas válidas, estabelece que a não reconfirmação da matrícula em curso técnico no início de cada novo período letivo está sujeita ao cancelamento, limitando o financiamento à carga horária dos semestres reconfirmados. No entanto, ainda não foi implementada essa ferramenta no Sistec.

- O item 5,b, da Nota Informativa nº 11/2015 dispõe que não serão consideradas no cálculo as matrículas na categoria “Canc_Sanção”. Excepcionalmente, caso o “Canc_Sanção” ocorra após a reconfirmação da matrícula, esta será considerada válida. No entanto, ainda não foi implementada ferramenta no Sistec para verificar a excepcionalidade dessa situação.

Depreende-se, dessa forma, a existência de fragilidades nos controles internos associadas à gestão do Sistec que comprometem a fidedignidade dos dados, a análise técnica para fins de verificação do cumprimento do objeto e a análise gerencial dos resultados do Programa.

Cumpramos ressaltar a existência de recomendação da CGU, enviada ao gestor em 2014, para: “Aprimorar o sistema de geração de relatórios, em no máximo 30 dias, de forma a evidenciar a situação de frequência do bolsista no SISTEC, a partir da geração de relatórios consolidados para fins de prestação de contas do objeto pactuado”.

Na última manifestação da Setec sobre a citada recomendação, registrada no Sistema Monitor em 25 de julho de 2016, essa Secretaria informou que: “ (...) registramos que a funcionalidade de reconfirmação de matrículas e registro de frequência para todos os estudantes da Bolsa-Formação já foi colocada em produção no Sistec, conforme Manual do Registro de Frequência ” (...)

No entanto, as funcionalidades de reconfirmação de matrícula e confirmação de frequência não foram implementadas. Dessa forma, a recomendação permanece pendente de atendimento.

Por meio do Ofício nº 235/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 19 de junho de 2017, o gestor apresentou a seguinte manifestação: “6. A atual gestão desta Secretaria já tem ciência das inconsistências no Sistema de Informações da Educação Profissional e Tecnológica e vem mantendo cronograma de agenda com o FNDE e a DTI na busca de alternativas para sua regularização. Além disso, conta atualmente com profissionais internos à SETEC que vem estudando possíveis melhorias.”

A unidade não apresentou o cronograma informado e as ações relacionadas.

A Setec não evidenciou o relato de inconformidades do Sistec à DTI-MEC no que concerne à implementação de: funcionalidade de emissão de relatórios gerenciais e extração de dados pela área técnica da Setec; ferramenta de confirmação de frequência; e instrumento de reconfirmação de matrícula.

O Sistec é a principal ferramenta de registro da oferta e da execução da Bolsa-Formação, e essas fragilidades apontadas revelam riscos que comprometem a aferição e avaliação dos resultados do Programa.



3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Insegurança jurídica quanto à fundamentação legal do PNAES, especificamente no que se refere ao atendimento do disposto no artigo 26 da Lei Complementar nº 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Fato

O PNAES foi instituído, inicialmente, pela Portaria Normativa/MEC nº 39/2007 e, posteriormente, pelo Decreto nº 7.234/2010, que se inicia mencionando a alínea “a”, inciso VI do art. 84 da Constituição, dispositivo que, tratando da organização e funcionamento da Administração Pública, se restringe aos casos em que não há aumento de despesa. Todavia, o Programa destina recursos, dentre outros elementos, a cobrir necessidades de pessoas físicas, sem lei específica que o autorize, a despeito do disposto no artigo 26 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), abaixo transcrito:

“[...] Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil. [...]”.

A 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), disponível no site da Secretaria do Tesouro Nacional, ao dispor sobre a classificação da despesa por elementos, para os elementos “18 – Auxílio Financeiro a Estudantes”, “20 – Auxílio Financeiro a Pesquisadores” e “48 – Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas”, deve ser observado o anteriormente citado art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000, que preconiza lei específica.

Analisando a legislação vigente, encontrou-se, na Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), no art. 70, um rol não exaustivo de despesas que podem ser consideradas para fins de manutenção e desenvolvimento do ensino nacional, entre as quais a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas. Entretanto, trata-se de um dispositivo delimitador das despesas passíveis de serem avocadas para composição dos limites mínimos constitucionais de aplicação de recursos em educação pelos entes federativos, ou seja, não se trata de uma permissão generalizada para a concessão de auxílios pecuniários aos estudantes.

Já no âmbito da Lei nº 12.155/2009, no art. 10, há autorização para que as IFES possam conceder bolsas a estudantes matriculados em cursos de graduação para o desenvolvimento de atividades de ensino e extensão e que visem, conforme inciso I, à promoção do acesso e permanência de estudantes em condições de vulnerabilidade social e econômica. Adicionalmente, no art. 12, dispõe que as bolsas previstas no art. 10,



adotarão como referência os valores das bolsas correspondentes pagas pelas agências oficiais de fomento à pesquisa, bem como as condições fixadas em regulamento do Poder Executivo, formalmente instituído por meio do Decreto nº 7.416/2010 (Decreto Bolsa Permanência).

O dispositivo, portanto, não contempla as diversas possibilidades de aplicação dos recursos elencadas no §1º do art. 3º do Decreto nº 7.234/2010, que se caracterizam pela destinação, direta ou indireta, à cobertura de necessidades de pessoas físicas; no caso, discentes oriundos de escola pública ou em comprovada situação de vulnerabilidade social.

Nesses termos, constatou-se a ausência de fundamentação legal necessária para o Programa, conforme o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em contraponto a esse posicionamento, a SESu/MEC, quando da oportunidade de manifestação em relação ao relatório preliminar de auditoria, encaminhou a Nota Técnica nº 97/2017/CGLNES/GAB/SESU/SESU, de 31/07/2017, amparada no Parecer nº 01154/2017/CONJUR/CGU/AGU, de 28/07/2017, que, em síntese, se manifesta pela:

- a) Ocorrência de invasão de competência em face de matéria de natureza estritamente jurídica, com ausência de manifestação da Consultoria Jurídica da CGU, ensejando nulidade; e
- b) Existência de lei para o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, com observância aos princípios da legalidade administrativa, e ausência de óbice para existência do PNAES em razão da existência do Decreto nº 7.416, de 2010.

Especificamente sobre o item que trata do mérito do achado, conforme tópico “b” do referido Parecer, destaca-se a seguir a linha mestra argumentativa utilizada pela Consultoria Jurídica do MEC:

- i) O Decreto PNAES é posterior à Lei nº 12.155/2009 e anterior ao Decreto Bolsa Permanência. Nesse cenário, independente do preâmbulo do Decreto Bolsa Permanência, que se propõe a regulamentar a referida lei, o Decreto PNAES teria amparo legal (o Decreto Bolsa permanência seria um segundo Decreto a regulamentar a lei);
- ii) Ao citar os arts. 10 e 12 da Lei nº 12.155/2009 e o art. 3º do Decreto PNAES, conclui pela similitude entre os dispositivos e a existência de relação legislativa;
- iii) O Decreto Bolsa Permanência, em seu art. 1º, trata sobre bolsas no plural, e que o acesso e permanência de estudantes, propósitos das bolsas permanência, encontram correspondência no rol de modalidades de aplicação dos recursos previstas no Decreto PNAES;
- iv) O Decreto PNAES, que não regulamentava a Lei nº 12.155/2010, função deixada para o Decreto Bolsa Permanência, elenca um rol de benefícios a ser concedido ao aluno, e o segundo trata de bolsas permanência de forma genérica, combinação que permite a existência do PNAES e não o inviabiliza. Assim, os benefícios do PNAES são espécies de bolsas permanência. Para reforçar esse entendimento, apresenta situação análoga existente no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

Essas razões não abordam as questões históricas e formais no nascimento do normativo do PNAES, citadas no parágrafo inicial deste achado; não citam a Lei nº. 12.155/2009 e o Decreto nº. 7.416/2010, que tratam especificamente da possibilidade de pagamento de



Bolsa Permanência, ambos em vigor desde 2010 que, formalmente, se apoiam nas leis nº. 5.537/1968 e 7.824/2012, e não apresentam uma interpretação que possa resolver o desalinhamento material e lógico de dispositivos dos Decretos nº 7.234/2010 e o nº 7.416/2010. Esses dois decretos colocam o PNAES e a Bolsa Permanência como programas complementares, mas diferentes, cujos universos de potenciais beneficiários possuem interseções, mas não se equivalem inteiramente, sendo esse último aspecto em particular um elemento agravante para o potencial desrespeito ao disposto no art. 26 da LRF.

Os dois decretos também apresentam diferenças quanto ao método de aplicação dos recursos das respectivas ações de governo do Orçamento-Geral da União. Conforme art. 2º do Decreto Bolsa Permanência, as bolsas de permanência e de extensão serão pagas mensalmente e adotarão como referência os valores das bolsas correspondentes pagas pelas agências oficiais de fomento à pesquisa. Trata-se de um dispositivo que torna o benefício da bolsa um aporte financeiro ao estudante, o que capta o espírito do art. 12 da Lei nº 12.155/2009. Já o Decreto nº. 7.234/2010, relativo ao PNAES, por outro lado, trata de ações de assistência estudantil que podem ser realizadas respeitando o rol de áreas previstas no §1º de seu art. 3º, o que, a princípio, dá a IFES um leque maior de possibilidades de aplicação.

A esse respeito, consta, no Manual da Bolsa Permanência do MEC, página 8, que: “A quantidade de bolsas de assistência concedidas pelo PNAES cresceu de treze mil em 2008 para pouco mais de setenta mil em 2012. Apesar de todos os avanços, o programa não será capaz de, sozinho, atender a todas as demandas por bolsas permanência. Esse fenômeno ocorre porque o PNAES apoia também outras ações de assistência, como moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso de estudantes com deficiência. Ou seja, os recursos pulverizam-se por uma série de importantes e necessárias ações que impedem a concessão de um maior quantitativo de bolsas permanência.” (Original sem grifo).

Diferente do disposto quanto à bolsa permanência, as ações do PNAES podem aportar recursos de forma indireta, por exemplo, no subsídio da alimentação em Restaurantes Universitários.

Além disso, é requisito dos candidatos à bolsa de permanência, nos termos do inciso IV do art. 3º do Decreto nº 7.416/2010, não receber qualquer outra bolsa paga por programas oficiais. Se, conforme o disposto na manifestação do MEC, o PNAES puder ser considerado uma bolsa permanente, o gestor que oferece um aporte direto de recursos a um aluno que já se beneficia, por exemplo, de um subsídio na alimentação, o que é bastante comum, estaria incorrendo em irregularidade.

A Lei nº. 12.155/2009 é silente quanto à qualificação dos estudantes a serem contemplados com os benefícios. O Decreto nº. 7.410/2010, que regulamenta a lei, estabelece que sejam contemplados os estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica. O Decreto nº 7.234/2010, por outro lado, estabelece que sejam contemplados os estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas IFES. Embora exista uma grande interseção entre os públicos-alvo indicados por esses normativos, não existe uma correspondência plena entre o que estabelecem esses normativos regulamentadores.

Ainda quanto a essas diferenças, a Portaria nº. 389/2013, no parágrafo único do artigo 6º estabelece um valor máximo de 1,5 salário mínimo por estudante de aporte financeiro



através da Bolsa Permanência, salvo para estudantes indígenas e quilombolas, sendo esses referenciais ausentes no âmbito do PNAES, regulado pelo Decreto nº. 7.234/2010.

Assim, esses dois programas, embora complementares, são diferentes, de forma que fundamentar o PNAES a partir da Lei nº. 12.155/2010, regulamentada pelo Decreto nº. 7.410/2010 apresenta um risco jurídico aos tomadores de decisão nas IFES, implicando a necessidade de ações por parte do MEC no sentido de proporcionar uma fundamentação legal mais sólida para o Programa.

Por oportuno mencione-se que, considerando a existência de posicionamento da CONJUR/MEC sobre o assunto, em contraponto ao posicionamento da equipe de auditoria, esse achado foi encaminhado à SFC/CGU com o fim de ser submetido à análise da CONJUR/CGU.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Deficiência na atuação da SESu/MEC na sua função de órgão supervisor do PNAES, e desconformidade da metodologia de alocação de recursos do PNAES nas IFES.

Fato

A supervisão do PNAES realizada pelo MEC tem se restringido a receber informações anuais relativas ao montante gasto nas diversas áreas escolhidas pelas IFES e à participação da decisão da alocação de recursos do PNAES para as IFES, que acontece através de uma matriz construída a partir dos gastos alocados no exercício anterior, eventualmente incrementados por critérios que não apresentam conformidade com o Decreto nº 7.234 de 2010 e não consideram qualquer resultado de monitoramento ou avaliação do programa, que, aliás, não são realizados, nem de forma sistemática nem de forma pontual.

Não há conhecimento sobre o alcance do programa, dos resultados obtidos e da sua eficácia. Não há, portanto, clareza quanto à razoabilidade da distribuição dos recursos da forma como vem sendo realizada. Dado que as IFES, em sua maioria, não realizam monitoramento e, quase em sua totalidade³, não realizam avaliação do Programa, não comunicando os poucos dados que obtêm ao MEC, constata-se haver fragilidade na supervisão do PNAES.

Quanto à alocação dos recursos, o Decreto nº 7.234, em seu artigo 8º, estabelece que o Poder Executivo deve compatibilizar a quantidade de beneficiários com as dotações orçamentárias existentes. A alocação de recursos nas dotações orçamentárias do PNAES, entretanto, ocorre através de uma matriz (Matriz PNAES) cujo principal critério é o repasse de um valor igual ou superior ao anteriormente executado, com um incremento calculado a partir de diferentes critérios, que não a compatibilização com a quantidade de beneficiários estabelecido pelo normativo do Programa.

Examinando a Matriz PNAES das dotações de 2016, observa-se que as alocações para as IFES podem ser divididas em 2 parcelas, uma, equivalente a quase 90% do total, referente ao repasse realizado no ano de 2015, e outra, um incremento desse repasse. Esse incremento foi dividido entre as IFES utilizando-se dois critérios: o número total de alunos e o número total de alunos multiplicado pelo inverso do IDH da região. Assim,

³ Conclusão a partir dos resultados da consolidação de auditorias sobre o PNAES nas IFES.



observa-se que a dotação é distribuída majoritariamente levando-se em conta a manutenção e renovação das aplicações realizadas no ano anterior, sendo incrementada utilizando dois critérios de igual peso, dos quais apenas em um deles, o número total de alunos multiplicado pelo inverso do IDH, percebe-se alguma conformação com as prioridades estabelecidas pelo Decreto nº 7.234/2010, na medida em que se pode entender que uma IFES de uma região de menor IDH tende a ter uma quantidade maior de alunos socioeconomicamente mais vulneráveis e esse fator, é multiplicado pelo número de alunos da instituição.

Esse cálculo das dotações não leva em consideração o risco de que, na implementação do Programa pelas IFES, os recursos não sejam aplicados de forma a possibilitar efetivo alcance dos objetivos do programa, risco que os resultados evidenciados pela consolidação das auditorias realizadas nas diversas IFES demonstram a necessidade de ser considerado.

Causa

Diante da competência da SESu instituída no inciso V do art. 19 do Anexo ao Decreto nº 9.005/2017, e considerando o disposto no art. 6º do Decreto nº 7.234/2010, os elementos coletados evidenciam atuação deficiente do gestor na instituição de meios para exercer supervisão estabelecida à Secretaria, principalmente no sentido de solicitar das IFES informações sobre a execução do Programa, a partir das quais haveria possibilidade de realizar uma supervisão mais efetiva.

Ausência de implementação de alocação de recursos em conformidade com os ditames do art. 8º do Decreto 7.234/2010 no sentido de considerar a demanda do público-alvo do PNAES para uma efetiva implementação do Programa pelas IFES com vistas ao atingimento dos seus objetivos.

Compete ao Secretário da SESu planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades da Secretaria, conforme determina o art. 40 do Anexo ao Decreto nº. 9.005/2017, que dispõe sobre a estrutura regimental do MEC.

Manifestação da Unidade Examinada

Tratando da questão da supervisão, o Gestor se manifestou sobre a gestão dos recursos pelas IFES, que acontece no âmbito de autonomia universitária e financeira, citando trecho de Parecer jurídico da CONJUR/MEC, segundo o qual (...) *logo, a escorreita gestão desses recursos deverão ser comprovados pelas IFES, por meio de prestação de contas aos respectivos órgãos de controle interno e externo, não estando esta tarefa no âmbito do poder de supervisão do Ministério da Educação, sendo incompetente para tal mister.* ”

Contudo, após essa manifestação, o gestor, considerando as fragilidades apontadas pelo Relatório Consolidado e a competência da SESu na formulação e aprimoramento das políticas de acesso, permanência e qualidade no âmbito da Educação Superior, “*com vistas ao saneamento das fragilidades verificadas*”, apresentou propostas, manifestando um entendimento da situação similar ao constatado. Manifestou também que o PNAES é implementado e executado diretamente pelas IFES, que o orçamento destinado ao programa está previsto no Plano Plurianual 2016-2019 e que esses recursos são alocados diretamente às Unidades Orçamentárias das IFES por meio da Matriz PNAES que, em articulação com o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração



das IFES, considera critérios relacionados a números de matrícula e IDH da região sede da instituição executora.

Quando da oportunidade de resposta ao relatório preliminar de auditoria, a SESu manifestou que a Diretoria de Políticas e Programas de Educação Superior (DPPE/SESu/MEC) tem desenvolvido estudos voltados à implementação de funcionalidade sistêmica destinada a subsidiar o acompanhamento da execução do Programa e à avaliação da Política de Assistência Estudantil, como também à alocação dos recursos do Programa em favor das IFES.

Análise do Controle Interno

O gestor concorda com a fragilidade apontada na supervisão, ressaltando a necessidade de se considerar a autonomia das universidades na gestão dos recursos. Quanto ao quesito de alocação de recursos, a manifestação do gestor reproduz parte do constatado, corroborando o fato descrito.

Situações e fatores, envolvidos com o PNAES nas IFES e que podem levar a política a resultados distantes dos prescritos ou pactuados são objetos passíveis de intervenções por parte do Ministério Supervisor e responsável pela política, seja por aprimoramento de seus normativos, seja por ajustes em outros instrumentos do arcabouço de gestão.

Nesse sentido, verifica-se, inclusive, que o MEC deve prestar contas consolidada dos resultados do PNAES nos diversos meios existentes, a exemplo dos objetivos do Plano Plurianual que tocam o tema e que são apresentados na Prestação de Contas do Presidente da República e no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério, o que ressalta sua competência de formulador e avaliador.

A existência da matriz de alocação orçamentária do PNAES distinta daquela prevista no Decreto nº 7.233/2010, que é específica para alocação de recursos no âmbito dos procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, coloca mais um elemento a disposição da SESU/MEC para intervenções necessárias.

Portanto, às fragilidades do monitoramento e avaliação, acrescenta-se uma alocação de dotação de recursos orientada por critérios alheios ao Programa, de forma que o PNAES se torna uma fonte de recursos para as IFES desalinhada aos objetivos de diminuir a retenção e evasão dos estudantes socioeconomicamente vulneráveis como foi estabelecido nos objetivos elencados por seu normativo.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer cronograma (com definição de etapas e agentes responsáveis) para implementação de mecanismos de acompanhamento e avaliação da política pública do PNAES, que contemple os seguintes aspectos acerca da sua execução no âmbito das IFES: a) conformidade dos auxílios concedidos em relação às áreas e às prioridades elencadas no Decreto 7.234/2010; b) participação do corpo discente na definição das áreas de atuação do Programa; c) adequação do processo de seleção e renovação dos beneficiários, incluindo forma de divulgação, critérios e controles adotados; d) resultados das avaliações do PNAES realizadas; e) normatizações internas quanto ao PNAES e suas alterações; e f) elegibilidade dos beneficiários da política, valendo-se de rotinas de auditoria de dados e da utilização do Cadastro Único dos Programas Sociais.



Recomendação 2: Revisar normatização do PNAES contemplando as medidas necessárias para: a) realizar as alocações orçamentárias e financeiras de recursos para o PNAES considerando os ditames do Decreto nº 7.234/2010 e os resultados das avaliações realizadas sobre a execução da Política nas IFES; b) prever a obrigatoriedade de que as IFES incluam todos os potenciais beneficiários do PNAES no Cadastro Único dos Programas Sociais; c) estabelecer os instrumentos e mecanismos de monitoramento da política; e d) definir regra de publicação no sítio da IFES dos atos relacionados ao PNAES, tais como edital, seleção, lista de requerentes e lista de beneficiados, dentre outros aspectos atinentes à transparência do processo.

3.1.1.3 INFORMAÇÃO

Reiterada ilegalidade na concessão/renovação de registro e credenciamento de fundações de apoio com condicionante, de forma contrária ao estabelecido no § 5º do art. 3º do Decreto nº. 7.423/2010.

Fato

No decorrer dos trabalhos de Auditoria Anual de Contas da SESu, relativa ao exercício de 2015, foi identificado que o GAT vinha realizando aprovação de registro e credenciamento de fundações de apoio com condicionante em desacordo com o disposto no § 5º do art. 3º do Decreto 7.423/2010. Com efeito, esse dispositivo estabelece que “o pedido de registro e credenciamento da fundação de apoio poderá ter aprovação condicionada à apresentação de **documentos complementares** necessários à instrução do processo” (Original sem grifo). Diante disso, foi verificado que esse dispositivo vinha sendo desvirtuado pelo GAT na medida em que ele era aplicado para o caso de documentos **obrigatórios**, previstos no art. 4º do Decreto nº. 7.423/2010 e no Parágrafo Único do art. 2º da Lei nº. 8.958/1994, que as fundações de apoio devem apresentar no momento em que solicitam registro e credenciamento.

Com vistas a cessar esse comportamento, foi emitida a recomendação nº. 4, presente no item 1.1.1.1.10 do Relatório nº. 201601352, que materializou os resultados da auditoria, segundo a qual o GAT deveria se abster de conceder registro e credenciamento de forma contrária ao disposto no já citado dispositivo do Decreto nº. 7.423/2010.

Com o intuito de verificar se a SESu continuou outorgando concessão/renovação de registro e credenciamento da forma como vinha procedendo, realizou-se pesquisa no Diário Oficial da União, a partir do dia 26/10/2016 (inclusive), uma vez que o monitoramento dessa recomendação iniciou após o envio à Secretaria da versão definitiva do Relatório nº. 201601352, ocorrido em 25/10/2016.

O resultado está consolidado no quadro abaixo:

Portaria	Data	Fundação de Apoio	IFES Apoiada	Documento Condicionado	DOU
Nº. 87	12/12/2016	Fundação Rádio e Televisão Educativa de Uberlândia (RTU)	Universidade Federal de Uberlândia (UFU)	Ata do órgão colegiado superior (Lei nº. 8.958/1994, art. 2º, Parágrafo único)	13/12/2016 Seção 1 Pág. 31



Nº. 94	27/12/2016	Fundação Artística Cultural e de Educação para a Cidadania de Viçosa (FACEV)	Universidade Federal de Viçosa (UFV)	Ata comprovando a composição dos órgãos dirigentes da fundação e manifestando concordância com o registro e credenciamento (Decreto nº. 7.423/2010, art. 4º, II e IV)	28/12/2016 Seção 1 Pág. 85
Nº. 104	27/12/2016	Fundação de Apoio Cassiano Antônio Moraes (FUCAM)	Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	Ata do órgão colegiado superior (Lei nº. 8.958/1994, art. 2º, Parágrafo único)	28/12/2016 Seção 1 Pág. 86

Fonte: Diário Oficial da União

Nota-se que, mesmo após a recomendação da CGU, a SESu continuou concedendo registro e credenciamento de fundações de apoio utilizando-se da figura da concessão com condicionante, mesmo em se tratando de documentos obrigatoriamente exigidos das fundações de apoio tanto pela Lei nº. 8.958/1994 quanto pelo Decreto nº. 7.423/2010. Nesse contexto, verificou-se a continuidade do risco de comportamento oportunista por parte das fundações de apoio no sentido de saberem que o registro será concedido mesmo diante da ausência de documentação, o qual poderia ser inibido caso a condicionante ocorresse exclusivamente como estabelece o Decreto nº. 7.423/2010: para documentos complementares.

Instada a se manifestar sobre a constatação acima, a SESu encaminhou a Nota Técnica nº. 197/2017/CGLNES/GAB/SESU/SESU, por meio da qual se manifestou como segue:

*“No entender do Grupo de Apoio Técnico, o ato de conceder aprovação condicionada à apresentação de documento obrigatório se insere nas suas atribuições e atende ao princípio da legalidade. A concessão de aprovações com condicionante em 2016 pautou-se na análise da possibilidade de postergação da apresentação do documento, com base na documentação já apresentada, **que indicaria uma tendência de cumprimento daquele requisito**. Ademais, deu-se prioridade à aprovação condicionada à apresentação de documentos cuja obtenção seria de baixa complexidade. Tal exame foi realizado pelo GAT no caso concreto, ponderada a situação peculiar de*

Todavia, a CGU entende que a possibilidade de aprovação com condicionante não autoriza a apresentação tardia dos documentos arrolados no art. 4º do Decreto e no art. 2º, parágrafo único, Lei nº 8.958/1994. Tal conduta, aos olhos da equipe de auditoria, constitui um desvirtuamento do objetivo da norma, que se referiria a outros documentos.



A fim de dirimir o desalinhamento interpretativo quanto ao alcance do uso da aprovação com condicionante, a Secretaria de Educação Superior remeteu questionamento à Consultoria Jurídica do MEC (CONJUR) quanto à interpretação do dispositivo. Em resposta, o órgão emitiu o Parecer nº 00955/2017/CONJUR-MEC/CGU/AGU (em anexo), o qual conclui pela correção da conduta adotada pelo GAT (...)” (Original sem grifo).

O cerne desse achado de auditoria está na interpretação sobre a possibilidade, prevista no § 5º do art. 3º do Decreto nº. 7.423/2010, de aprovação de registro e credenciamento com condicionante.

De acordo com a manifestação da SESu, a Secretaria entende que essa aprovação é uma prerrogativa do GAT e que, dessa forma, está dentro da legalidade o seu uso. Como houve divergência de entendimento entre a Unidade e a CGU, a Secretaria encaminhou à CONJUR/MEC solicitação para que o órgão se manifestasse sobre a situação.

Primeiramente, importa destacar que a SESu argumenta que a concessão dos registros com condicionante em 2016 ocorreu após o GAT verificar que a documentação apresentada indicaria uma **tendência** de cumprimento daquele requisito. Essa argumentação não se sustenta porque os documentos elencados pelo Decreto são independentes entre si, e não possuem correlação, logo não há como um documento que trate do assunto A “indicar” que o assunto Z será posteriormente atendido. Por exemplo, em um dos casos identificados pela CGU foi condicionado o documento exigido no inciso IV do art. 4º, que se refere à ata do órgão colegiado superior da instituição apoiada manifestando concordância com o registro e credenciamento. Ao analisar o rol de documentos exigidos no mesmo artigo, verifica-se que não há outro documento capaz de “indicar” a concordância do órgão colegiado superior com o registro e credenciamento da fundação de apoio a não ser a própria ata.

Em segundo lugar, vale esclarecer que a equipe de auditoria buscou estritamente a aplicação literal do Decreto, diferentemente da interpretação equivocada realizada pelo GAT. Assim, o que se questionou essencialmente foi o uso dessa competência para fins diversos do estabelecido pelo Decreto.

A CONJUR, ao analisar os dispositivos que tratam tanto da documentação exigida para registro e credenciamento quanto daquela exigida para sua renovação, entra em aparente contradição ao afirmar num primeiro momento que “(...) o artigo 4º, em referência, dispõe sobre os documentos **necessários** para registro e credenciamento e o artigo 5º, em destaque, atine-se aos documentos **imprescindíveis** para a respectiva renovação.” (Original sem grifo), e, num segundo momento, que “(...) os documentos complementares a que a norma se refere são os mesmos documentos elencados nos seus artigos 4º e 5º (...)”. A contradição existe porque os documentos são necessários e imprescindíveis, mas logo em seguida afirma-se que eles são os documentos complementares a que o § 5º do art. 3º do Decreto nº. 7.423/2010. Assim, os documentos elencados no art. 4º são de apresentação obrigatória; se são obrigatórios, não podem ser complementares.

Com relação à afirmação de que os documentos complementares são os mesmos documentos obrigatórios elencados no art. 4º e 5º, por essa linha de raciocínio, o GAT poderia conceder registro e credenciamento com condicionante para apresentação de todos os documentos elencados nos referidos artigos, o que, por óbvio, anularia por completo a essência do Decreto no que tange à exigência de apresentação de



documentação para aferição da capacidade de uma entidade em realizar o apoio a projetos das IFES.

Além disso, importante destacar que a CONJUR desconsiderou a prerrogativa do GAT, prevista no § 1º do art. 3º de solicitar documentos, diligências e medidas necessárias ao **esclarecimento de situações** quando entende que “(...) *apresentando os mencionados documentos o respectivo título desse ver deferido, ou seja, não há de se exigir a apresentação de documentos complementares.*”

De acordo com o excerto anterior, a mera apresentação dos documentos elencados no Decreto nº. 7.423/2010 é condição suficiente para que o registro seja outorgado, o que esvazia a competência do GAT em analisar o mérito dos documentos, delegando a esse grupo uma função meramente cartorária. Caso fosse esse o desejo do Decreto, não haveria necessidade de ser instituído um grupo composto por integrantes de ministérios diferentes para analisar os casos. A apresentação de documentos sem a necessária análise do seu teor é temerária porque pode não refletir a realidade das entidades; apenas a análise detida e aprofundada dos documentos é capaz de dirimir dúvidas quanto à capacidade de uma entidade atuar como fundação de apoio a projetos de cifras elevadas.

De outro lado, a CONJUR também argumenta que, para prevalecer o entendimento da CGU de que os documentos complementares são diferentes dos previstos nos §§ 4º e 5º, “(...) *a Lei ou Regulamento deveriam traduzi-los, ou seja, especificarem quais são esses documentos complementares, o que o fazem*”. Não há sentido nessa afirmação porque subverte a essência da complementação: se os documentos complementares trazem informação ou conhecimento adicional sobre o teor de algum documento obrigatório com o intuito de esclarecer algum ponto obscuro, não há como os normativos, que possuem caráter abstrato, especificarem quais seriam esses documentos.

A própria CONJUR corrobora o entendimento da CGU ao afirmar que “(...) *a oração ‘apresentação de documentos complementares necessários à instrução do processo’ merece ser entendida no sentido de correção de deficiência na apresentação dos próprios documentos necessários*”. É exatamente esse o argumento da equipe de auditoria: a documentação complementar é aquela que tem como objetivo esclarecer e complementar algum ponto deficiente presente na documentação obrigatória e exaustiva prevista nos parágrafos já citados. Dessa forma, reitera-se a compreensão de que o GAT está agindo ilegalmente ao conceder registro e credenciamento com aprovação com condicionante para documentos que não sejam complementares.

Destaca-se que a competência de condicionante com documentos complementares tem o objetivo de não penalizar as fundações de apoio que apresentaram toda a documentação exigida, além de se fundamentar na prerrogativa do GAT de analisá-la a fundo, o que pode levar o grupo a necessitar, quando da análise do mérito do teor dos documentos, de informações adicionais sobre alguns pontos que se entende carecer de maiores esclarecimentos.

Por fim, ao analisar o teor do Memorando nº. 942/2017/CGLNES/GAB/SESU/SESU encaminhado à CONJUR pela SESu para solicitar esclarecimentos da Consultoria sobre o assunto aqui tratado, a própria Secretaria afirma que “(...) *a modalidade de aprovação com condicionante **já permite** a realização de projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, ao passo que diligenciar a fundação para apresentar o referendo do conselho representa intervalo de ao menos 60 (sessenta) dias no qual a fundação permanece impedida de atuar, tendo em vista que as reuniões do GAT ocorrem a cada dois meses*” (Original sem grifo).



O objetivo do registro e credenciamento realizado de forma centralizada por uma instância diferente das Universidades não existe por acaso. A finalidade desse desenho é prestigiar o princípio da segregação de funções com o intuito de salvaguardar o interesse e o erário públicos na medida em que em 2016 as fundações de apoio se envolveram em projetos, apenas com as Universidades Federais, que totalizaram um montante superior a **dois bilhões de reais**. Assim sendo, permitir que uma fundação de apoio atue em projetos sem a análise pormenorizada da sua capacidade, bem como sem anuência da própria IFES interessada é assumir um risco desnecessário que pode culminar em prejuízos à Administração Pública.

Cumprе mencionar que, considerando a existência de posicionamento da CONJUR/MEC sobre o assunto, em contraponto ao posicionamento da equipe de auditoria, esse achado foi encaminhado à SFC/CGU com o fim de ser submetido à análise da CONJUR/CGU.

Por fim, houve, na versão preliminar deste Relatório, a emissão de duas recomendações ao GAT, cujo teor verifica-se a seguir: 1) no âmbito do GAT, instituir na regulamentação do processo as rotinas, prazos e responsabilidades diante de necessidade de diligência para complementação documental, especificando a documentação que compõe o processo e que o habilita a ser analisado pelo GAT, sendo ele sobrestado (com interrupção do prazo de análise) caso não esteja íntegro; e 2) no âmbito do GAT, no que se refere aos casos concretos citados no achado, providenciar a correção do ato administrativo, considerando a documentação indispensável para aceite do pedido de credenciamento ou renovação, e os demais requisitos previstos no Decreto nº 7.423/2010. Contudo, diante da divergência jurídica suscitada, essas recomendações não serão monitoradas pela CGU até pronunciamento final da lide.

3.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Oportunidade de melhoria no fluxo dos processos de pedidos de credenciamento de fundações de apoio no que se refere à possibilidade de análise prévia e objetiva da tempestividade dos protocolos.

Fato

A partir da análise de processos de credenciamento de fundações de apoio, protocolados com respaldo no art. 5º do Decreto nº 7.423/2010, detectou-se serem intempestivas algumas comunicações expedidas pelo GAT a essas entidades.

Utilizando como evidência o processo de credenciamento 23000.012795/2016-70 da Fundação de Apoio ao Hospital Universitário Cassiano Antônio Moraes (FUCAM), verificou-se ter eficácia limitada a comunicação expedida pelo GAT por meio de ofício em 12/07/2016 endereçada à fundação de apoio pontuando o seu impedimento em firmar novos contratos ou convênios até obtenção de novo credenciamento, uma vez que o pedido de credenciamento foi protocolado em 15/06/2016, sendo que seu registro anterior de credenciamento teve vigência encerrada em 18/03/2016.

Na mesma linha, identificou-se, no processo 23000.032288/2016-52 da Fundação Casimiro de Oliveira Martins (FCMF), prejuízo maior à comunicação, haja vista que o ofício do GAT, expedido em 13/10/2016, teve lapso temporal de um ano em relação ao protocolo de credenciamento, cuja vigência do registro encerrou-se em 05/02/2016. Assim, entre fevereiro e outubro de 2016, a fundação de apoio envolvida esteve impedida de firmar novos contratos sem ser formalmente notificada sobre isso.



Nesse sentido, torna-se necessário aprimorar o fluxo dos processos de pedidos de credenciamento de fundações de apoio no que se refere à possibilidade de análise prévia e objetiva da tempestividade dos protocolos para proporcionar comunicação eficaz aos interessados a respeito de eventuais períodos de impedimentos para novas contratações de projetos pelas fundações de apoio.

Causa

Ausência de ferramenta ou rotina para detectar, previamente à agenda do GAT, que se reúne bimestralmente, eventuais desconformidades objetivas no âmbito do registro de protocolos de renovação de credenciamento decorrentes do art. 5º do Decreto nº 7.423/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

A SESu encaminhou a Nota Técnica nº. 197/2017/CGLNES/GAB/SESU/SESU por meio da qual se manifestou acerca do fato aqui tratado, conforme abaixo:

(...) o GAT decidiu pela inclusão de texto que aponta o atendimento (ou não) à antecedência mínima de 120 dias nos ofícios encaminhados às fundações como resposta aos pedidos de credenciamento protocolados. Tal informação também indica, quando cabível, a conversão do pedido em credenciamento, bem como o alerta de que a fundação se encontra impedida de firmar novos convênios até que a aprovação do pedido e correspondente publicação de portaria de credenciamento, nos termos do art. 5º, § 3º do Decreto nº. 7.423/2010 e em atendimento à recomendação formulada pela CGU”.

Análise do Controle Interno

Diferentemente do que preconizado na manifestação da Unidade, a proposição não atende à recomendação da CGU porque ela já existe. A constatação se refere à intempestividade dessa comunicação, e não à sua ausência. Assim, o contexto evidenciado demonstra a oportunidade de melhoria nas rotinas realizadas no processo devido à possibilidade de notificação, a partir de análise objetiva e antecipada às reuniões ordinárias do GAT, no momento do recebimento do protocolo, sobre os riscos envolvidos na protocolização intempestiva (posterior aos 120 de antecedência do fim de vigência do registro anterior, conforme caput do artigo 5º do Decreto nº 7.423/2010), ou do impacto imediato do protocolo posterior ao fim da vigência do registro anterior.

Recomendações:

Recomendação 1: Implantar ferramenta ou rotina para conferência objetiva do alinhamento do protocolo de pedido de renovação de credenciamento ao prazo previsto no caput do art. 5º do Decreto nº 7.423/2010.

3.1.1.5 INFORMAÇÃO

Insuficiência e desatualização de informações no site da SESu sobre fundações de apoio.

Fato



O art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527/2011) estabelece o dever das entidades e órgãos públicos de exercerem a chamada transparência ativa, que ocorre quando o próprio setor público toma a iniciativa de divulgar dados e informações, objetivando facilitar, de maneira proativa, o acesso tempestivo a informações de caráter público e geral, independentemente de quaisquer requisições por parte dos cidadãos.

Nesse sentido, foi realizada verificação por meio do acesso ao site da SESU na Internet para aferir se as informações relativas a credenciamento/recredenciamento de fundações de apoio vêm sendo publicadas pela Secretaria. Na área destinada às fundações de apoio, observou-se que as informações estão bastante desatualizadas, pois: 1) no link que direciona aos normativos que concedem registro e credenciamento, há apenas três portarias, todas do ano de 2010; 2) no link destinado à divulgação das fundações de apoio credenciadas, a última atualização do arquivo data de dezembro de 2008; e 3) o cronograma, bem como as atas de reunião do GAT não vêm sendo disponibilizados desde o ano de 2013.

Em 27/09/2016, a desatualização de algumas informações, bem como a ausência de outras foram relatadas à SESU, por intermédio de e-mail enviado à Coordenação-Geral de Legislação e Normas da Educação Superior. Entretanto, até o dia 05/06/2017, quando houve por parte da equipe de auditoria, novo acesso ao site da SESU, nada havia sido feito pela Secretaria para resolução do problema de transparência detectado.

Importante salientar que, de acordo com o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, todo cidadão tem o direito fundamental de receber do Estado informações de seu interesse (seja particular, seja coletivo). Nesse contexto, a publicidade das decisões e fundamentos sobre credenciamento e recredenciamento é de interesse direto das próprias Fundações de Apoio no sentido de proporcionar acompanhamento às requisições protocoladas, às IFES apoiadas, e aos cidadãos em geral.

Em resposta ao relatório preliminar de auditoria, a SESu encaminhou a Nota Técnica nº. 197/2017/CGLNES/GAB/SESU/SESU por meio da qual se manifestou acerca do fato aqui tratado, descrevendo ações em andamento para melhoria do quadro de deficiência de transparência apontado:

“O Portal do Ministério da Educação possui página dedicada à publicação de informações de interesse das fundações de apoio <http://portal.mec.gov.br/fundacoes-de-apoio>), na qual constavam dados desatualizados por ocasião da auditoria.

Informa-se que os dados defasados foram reparados da página. A fim de manter informações completas e recentes sobre o arcabouço normativo que rege o credenciamento das fundações de apoio, a SESu enviou à Assessoria de Comunicação do MEC solicitação de atualização do texto e referências legais relativos ao prazo de vigência dos credenciamentos, alterado em julho de 2017 pela Medida Provisória nº 785/2017.

Ademais, a SESu e a Diretoria de Tecnologia da Informação vêm desenvolvendo um sistema informatizado próprio aos pedidos de credenciamento de fundações de apoio, denominado e-GAT, cujo lançamento está previsto para o segundo semestre de 2017. Dentre as melhorias previstas com o lançamento do sistema, encontra-se o aperfeiçoamento da comunicação com as fundações e a agilização da tramitação processual, que se dará exclusivamente em meio digital. O e-GAT oferecerá informações atualizadas em tempo real sobre a tramitação processual dos pedidos de credenciamento e o status de andamento dos pedidos, de modo a ampliar o atendimento à transparência



ativa preconizada na Lei nº. 12.527/2011. Prevê ainda funcionalidade de notificação às fundações de apoio que não respeitarem o prazo para solicitação de renovação de credenciamento, bem como consulta online de documentos.”.

As providências informadas pela SESu, se implantadas, tendem a resolver os problemas. Nesse sentido, sua implantação poderá ser objeto de avaliação em trabalhos de auditoria futuros, com vistas a verificar se os problemas de transparência ativa detectados serão solucionados.

3.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Atuação restrita e deficiente da SESu no âmbito do macroprocesso de relacionamento entre IFES e fundações de apoio, com morosidade no desenvolvimento de iniciativas de sua competência para o estabelecimento de referências, diretrizes e meios para funcionamento do macroprocesso.

Fato

O relacionamento das IFES com fundações de apoio é um processo regular de gestão das Universidades e seu funcionamento se dá no âmbito de sistema de apoio ao desenvolvimento do ensino, pesquisa, extensão e inovação em projetos, dotado, em grande parte, de recursos públicos, e realizado, prioritariamente, no ambiente acadêmico.

A SESu tem nesse contexto competências estratégicas e operacionais como agente relevante nesse sistema. Tal percepção decorre, em primeiro lugar, das competências de sua estrutura regimental, estabelecidas atualmente pelo Decreto nº 9.005/2017, tais como: coordenar ações voltadas ao desenvolvimento e fortalecimento das IFES; acompanhar e avaliar o desempenho gerencial das IFES; e articular e promover o planejamento, orientação, coordenação e supervisão do processo de formulação e implementação da política nacional de educação superior. Todas dirigidas a diretorias executivas da Secretaria.

Adicionalmente, o quadro a seguir analisa a tríade de responsabilidades diretas do MEC em relação ao tema, o qual demonstra que o Ministério é ator relevante no estabelecimento de referências, diretrizes e meios para o bom funcionamento do processo.

Comando Legal/Normativo	Responsáveis	Obrigações de verificação, supervisão ou de ação
Inciso III, art. 2º, Lei nº 8.958/1994 – Prévio registro e credenciamento das fundações de apoio – Homologação do funcionamento das fundações de apoio	MEC (agente principal, responsável pelo protocolo) e MCTIC	Confirmação da existência de norma aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada que discipline seu relacionamento com a fundação de apoio, especialmente quanto aos projetos desenvolvidos com sua colaboração – Inciso V, art. 4º, Decreto nº 7.423/2010
Art. 1º-C, Lei nº 9.958/1994 – Regulamentação dos convênios previstos nos artigos 1º, 1º-A e 1º-B	MEC e MCTIC	Articulação institucional para regulamentação dos requisitos para realização de convênios com fundações de apoio
Art. 12-A, Decreto nº 7.423/2010 e art. 18, Decreto nº 8.240/2010 (incluído pelo Decreto nº 8.240/2014) - Os convênios deverão ser registrados em sistema de informação online específico	MEC e MCTIC	Instituição e desenvolvimento de sistema que congregará os instrumentos de celebração dos acordos com fundações de apoio.



, a ser disciplinado em ato conjunto do MEC e MCTIC		
---	--	--

Dentro dessas referências legais e normativas, a SESu foi notificada a analisar o conteúdo do documento e manifestar-se sobre os resultados do Relatório de Consolidação de auditorias que tiveram como foco analisar o papel das IFES no processo de relacionamento com fundações de apoio. Esse documento foi elaborado pela CGU a partir de um conjunto de ações de controle iniciadas em 2015, em todas as 63 Universidades Federais, e que, na primeira versão, abarcou as auditorias em 29 IFES, representando aproximadamente 46% das instituições. Ressalta-se que os elementos selecionados para a análise a partir de eixos de avaliação foram coletados nos próprios normativos reguladores: a Lei nº 8.958/1994 e o Decreto nº 7.423/2010.

Verificou-se, a partir da análise dos dados consolidados, que a organização das IFES em relação a seus processos internos de relacionamento com fundações de apoio evidencia maior controle até a etapa de formalização de contratos e convênios, com algumas ressalvas. Todavia, para suas responsabilidades subsequentes, vinculadas ao acompanhamento e monitoramento, estímulo à transparência e prestação de contas com avaliação de resultados, que são essenciais para que o contexto envolvido com tais projetos tenha eficácia no propósito para que foi instituído, as fragilidades são expressivas e relevantes. Essa configuração demonstra um esforço de controle mais cartorial do que de acompanhamento finalístico por parte das IFES.

Isso se explica em função dos seguintes elementos. A integralidade das IFES tem normatização sobre o procedimental geral do processo de relacionamento, e em 86% não foram verificados contratos ou convênios sem os respectivos projetos, o que indica organização básica para sua aprovação. As ressalvas ao aspecto cartorial se verificam pela carência de especialização nos normativos, principalmente com os 28% que não regulam razoavelmente a participação de seus servidores nos projetos, os 59% que não regulam razoavelmente a concessão de bolsas nos projetos (implicando num ambiente de possíveis desvirtuamentos nas remunerações envolvidas) e pelos 61% que não aprovam os projetos pelos colegiados acadêmicos competentes, evidenciando que existem caminhos não institucionalizados para a formalização contratual.

A situação pós-formalização é mais séria ainda. Aproximadamente 79% das IFES não possuem sistemática de gestão e fiscalização dos projetos definida pelo órgão colegiado superior. Também 79% não dispõem de registro centralizado das informações sobre os projetos, ou seja, projetos de valor e de interesse para o desenvolvimento nacional, realizados no âmbito das IFES podem ser concluídos sem que seus resultados, benefícios ou até causas de seus fracassos sejam conhecidos, com o agravante de que 86% não dão ampla publicidade sobre formalização e execução nos seus sítios na Internet ou em boletins internos. O quadro se complementa pelos 82% que não têm controle ou rotinas suficientes para o trabalho envolto na análise das prestações de contas, assim como os 72% que não têm como prática a elaboração de relatório final de avaliação, panorama que demonstra baixo o nível de aprendizado institucional, de correção de rumos e de ações de supervisão pelas IFES.

Causa

Diversas causas podem ser atribuídas à ausência de supervisão e monitoramento pela SESu diante do macroprocesso de relacionamento entre IFES e fundações de apoio. A primeira delas está relacionada à morosidade recorrente desde 2013 da Secretaria em promover a regulamentação dos convênios a que se referem os arts. 1º e 1º-A da Lei nº.



8.958/1994, bem como a criação do sistema de informações online a que faz referência o art. 12-C do Decreto nº. 7.423/2010. A segunda diz respeito à ausência de instituição de requisitos e diretrizes mínimas que as IFES devem seguir no momento de elaboração dos seus normativos internos regulando o seu relacionamento com fundações de apoio. Por fim, entende-se como causa-raiz para a manutenção da inexistência de ambiente de controle a alocação inadequada de competência sobre o relacionamento entre fundações de apoio e IFES ao GAT, uma vez que a um grupo de apoio técnico não pode ser incumbida uma atividade perene e executiva.

Compete ao Secretário da SESu planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades da Secretaria, conforme determina o art. 40 do Anexo ao Decreto nº. 9.005/2017, que dispõe sobre a estrutura regimental do MEC.

Manifestação da Unidade Examinada

Após a apresentação da versão preliminar deste relatório, a SESu se manifestou por meio da Nota técnica nº. 197/2017/CGLNES/GAB/SESU/SESU, conforme abaixo:

“Em setembro de 2016, a Secretaria Executiva formou Grupo de Trabalho voltado a esse tema, por ela presidido e do qual participam representantes da Assessoria Especial de Controle Interno (AECI/GM/MEC), Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI/MEC), Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC) e MCTIC. Destarte, compreende-se que os apontamentos sobre a matéria podem ser melhor abordados se dirigidos à Secretaria Executiva e deliberados no bojo do Grupo de Trabalho.

O GT também trabalhará na implantação do sistema eletrônico objeto do art. 12-A do Decreto nº 7.423/2010, cuja finalidade é registrar o conjunto de convênios firmados entre ICTs e fundações de apoio. No âmbito de sua autonomia e discricionariedade, o Grupo constatou a necessidade de aguardar a publicação do decreto regulamentador do marco legal de Ciência e Tecnologia, que abrangerá disciplina sobre a prestação de contas de contratos e convênios firmados entre ICTs e fundações de apoio, a fim de iniciar os trabalhos de construção do referido sistema. Isso porque o desenvolvimento da ferramenta depende diretamente da regulamentação dos procedimentos de prestação de contas, sob risco de retrabalho e de ofensa ao princípio da eficiência da Administração.

De maneira complementar e respeitando a autonomia universitária, a SESu elaborou ofício circular à atenção das IFES sugerindo o reforço das medidas de controle e de gestão dos pactos firmados com as fundações de apoio, com base nos preocupantes achados das ações de controle supracitadas (em anexo).

*Insta salientar que a Lei nº 8.958/1994 determina a quais instâncias as fundações devem prestar contas. (...) o controle da gestão dos convênios e contratos com as fundações de apoio cabe ao órgão máximo da ICT. Os ICTs devem igualmente prestar contas aos entes financiadores quanto à aplicação dos recursos ajustados e ao órgão de controle governamental competente no que diz respeito ao **controle finalístico**, não cabendo à SESu invadir a esfera das competências legalmente delineadas”* (Original sem grifo).

Análise do Controle Interno

Pelas evidências coletadas trazidas no Relatório, há um quadro sério e disseminado de desconformidades e irregularidades nas responsabilidades das IFES no sistema de apoio ao ensino, pesquisa, extensão e inovação no âmbito federal.



Em resposta a esse panorama, a SESu informou que reconhece que os resultados encontrados são significativos no que apontam fragilidades na gestão das instituições apoiadas em relação aos projetos, convênios e contratos realizados em parceria com suas fundações de apoio, e que nesse sentido, o documento seria apresentado e discutido no âmbito do GAT tendo em vista seu caráter interministerial, com o objetivo de levantar meios para reforçar junto às IFES a necessidade de adotar medidas para fortalecer essa gestão, em especial nos aspectos relativos ao controle, apontados no relatório como uma das principais linhas de fragilidade.

O GAT, criado pelo Decreto nº 7.423/2010 com a responsabilidade específica de analisar os pedidos de credenciamento e recredenciamento é composto de 3 membros, sendo 2 do MEC e um do MCTIC, e se reúne bimestralmente. Há que se ressaltar que o GAT atua com fragilidades ferramentais, como ausência de sistema de informação e protocolo, deficiência normativa e procedimental, também apontadas pela CGU.

Pontualmente, é salutar o posicionamento da SESu no sentido de propor a ampliação da discussão ao GAT, levando assim a uma coleta de subsídios mais abrangentes, o que certamente proporcionará a melhor tomada de decisão ou ainda possíveis intervenções mais efetivas. No entanto, o Relatório consolidado vai muito além das prerrogativas do GAT, adentrando no campo da supervisão da gestão das IFES em relação ao processo em discussão, competência da SESu, e não do Grupo e, mesmo assim, a Secretaria se posicionou, de forma peremptória, de que os limites dessa sua função no processo não avançam além das fronteiras da atuação do GAT do qual é partícipe mais relevante, a ponto de relacionar a rotina do grupo, as carências de seu funcionamento e seus resultados à prestação de contas a respeito de sua competência de supervisão sobre o tema. Essa é uma visão restritiva e que abdica de competências regimentais da Secretaria e consequentemente do acompanhamento do processo, que tem relação direta com os resultados das políticas a cargo do Ministério, haja vista ser apoio essencial ao ensino, pesquisa e extensão universitária.

O relacionamento entre IFES e fundações de apoio é um assunto eminentemente gerencial com nítido caráter de estabelecimento de diretrizes e necessidade de supervisão e monitoramento, o que, devido a essa natureza, e não por um grupo de trabalho que não possui instrumentos próprios de gestão nem recursos adequados para tratar de um assunto perene e gerencial.

Outro ponto que levou a SESu a não atuar no assunto, argumentando que está sendo tratado em outro fórum, refere-se às responsabilidades relacionados ao art. 1º-C da Lei nº 9.958/1994 (regulamentação dos convênios previstos nos artigos 1º, 1º-A e 1º-B da Lei nº 8.958/1994) e ao art. 12-A do Decreto nº 7.423/2010 e art. 18 do Decreto nº 8.240/2010 (sistema online a ser instituído e desenvolvido), os quais não avançam efetivamente desde 2016, apesar de os comandos normativos estarem em vigor desde 2013 e 2014 respectivamente e do alerta contínuo da CGU desde 2015 sobre a necessidade de implementação desses instrumentos.

Tal constatação parte das evidências coletadas na análise do conteúdo do processo SEI nº 23000.022850/2016-30, instituído pelo MEC para os dois propósitos, e que demonstra que ainda há fatores e indefinições importantes a serem superados, conforme discussões expostas nas atas das duas reuniões realizadas por grupo de trabalho criado por MEC e MCTIC para discussão do tema. Além disso, não há no processo, e conforme é possível notar a partir da manifestação encaminhada, evidências de iniciativas objetivas aventadas para o desembaraço, assim como não há cronograma de trabalho ou fixação de metas ou



prazos para o grupo. Destaca-se ainda que, na percepção desse grupo de trabalho, qualquer avanço no desenho e desenvolvimento do sistema online tem dependência da conclusão da regulamentação normativa como tarefa predecessora, todavia, esta não é uma visão fundada em critérios objetivos ou especificamente motivados, uma vez que aspectos como manutenção corretiva e evolutiva, administração, articulação e atendimento a usuários, diretrizes gerais, instâncias, gestão de riscos e de segurança não estão na agenda de discussão do grupo de trabalho criado pelo MEC e MCTIC para concretização dos comandos legais.

Outro ponto trazido pela SESu na sua manifestação se refere a uma suposta incompetência da Secretaria em atuar no processo de relacionamento entre IFES e fundações de apoio devido à previsão legal presente no art. 3º-A da Lei nº. 8.958/1994.

Em primeiro lugar, esse artigo é direcionado às fundações de apoio, e não às Universidades. Isso porque ele estabelece que “*as fundações de apoio **deverão:***” (Original sem grifo) prestar contas aos entes financiadores e submeter-se ao controle da IFES e ao controle finalístico do órgão governamental competente (Original sem grifo). Em segundo lugar, os achados trazidos pelo Relatório de Consolidação não se referem unicamente à prestação de contas, e sim a todo o processo de relacionamento, que inclui desde o registro e credenciamento, passando pela normatização das IFES, execução dos contratos, transparência e finalizando na prestação de contas. Em terceiro lugar, será demonstrado a seguir que o dispositivo utilizado pela SESu como forma de justificar a sua inação sobre o assunto se torna, na verdade, o elemento que exige a sua atuação.

Com efeito, as entidades da administração indireta são necessariamente vinculadas a um órgão da administração direta, que, de acordo com o parágrafo único do art. 4º do Decreto-Lei nº. 200/1967, são os ministérios temáticos. As universidades públicas federais são entidades integrantes da administração indireta porque assumem a forma de autarquia ou de fundação pública de direito público, e estão vinculadas ao MEC porque as suas atividades são relacionadas à educação.

De acordo com a doutrina brasileira, como a relação entre a administração direta e a indireta é de descentralização administrativa, já que a primeira outorga à segunda a responsabilidade pela gestão de um serviço público, as entidades integrantes da administração indireta estão sujeitas a controle do Ministério com o qual possui afinidade temática, e, por conta disso, estão a ele **vinculadas**. Esse controle é chamado de **controle finalístico, de tutela ou supervisão**. Desse modo, “*pode-se afirmar que, em linhas gerais, a supervisão, ou tutela, visa a assegurar que a entidade controlada esteja atuando em conformidade com os fins que a lei instituidora lhe impôs, esteja atuando segundo a finalidade para cuja persecução foi criada – por isso, controle **finalístico***” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 48). Assim, esse controle “*visa a assegurar, essencialmente, que elas se mantenham no estrito cumprimento dos fins para os quais foram instituídos*” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 49)⁴.

Diante disso, não há que se falar em invasão de competências, pelo contrário: há competência legal delineada para atuação da SESu, competência esta que a Secretaria tenta se eximir de cumprir efetivamente.

Ainda em referência à manifestação da SESu, importa destacar que mais uma vez a Secretaria se arvora da autonomia constitucional das Universidades para não agir. A explicação trazida acima refuta a ideia de que as Universidades são intocáveis: assim

⁴ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21ª Edição, Revista e Atualizada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.



como qualquer entidade da administração indireta, elas se sujeitam ao controle finalístico por parte da SESu. Além disso, impende esclarecer que os eixos de atuação da SESu não interferem na referida autonomia porque são estabelecidos tanto pela Lei nº. 8.958/1994 (com relação às regulamentações dos convênios), bem como pelo Decreto nº. 7.423/2010 (com relação às normas internas das Universidades dentro do processo de credenciamento e recredenciamento e de instituição do sistema online). Desse modo, a competência da Secretaria já foi determinada pela legislação, não cabendo se eximir de agir com base na autonomia constitucional.

Sobre a atitude da Unidade com relação aos apontamentos presentes no Relatório de Consolidação, a solução adotada pela SESu, mais uma vez, foi encaminhar um ofício circular às Universidades. Ofícios circulares não são ferramentas adequadas para supervisionar e direcionar as ações dessas entidades porque o controle de autotutela exige mecanismos de avaliação de resultados em que há constante feedback entre avaliador e avaliado, característica inexistente nesse tipo de documento, uma vez que ele é uma via de mão única, utilizado apenas para informar sobre alguma circunstância, e não para avaliar os resultados finalísticos de uma entidade.

Por fim, revela-se, nesse contexto, que esse sistema de apoio ao desenvolvimento do ensino, pesquisa, extensão e inovação tem carência de responsabilidade e patrocínio, ou seja, estão presentes componentes que evidenciam baixa maturidade individual e sistêmica, o que se caracteriza como um problema de governança. Individualmente, diante das suas competências, as intervenções da CGU por meio das auditorias realizadas e do monitoramento de suas recomendações, que subsidiaram o Relatório de Consolidação já mencionado, tem capacidade de reposicionar pontualmente os desvios apurados, todavia, carece de condições para uma correção de carácter superior e de aprendizado de carácter continuado, o que poderia ser corrigido com a atuação da SESu.

Recomendações:

Recomendação 1: Articular internamente a revisão de seu posicionamento na supervisão das IFES sobre o relacionamento com fundações de apoio a fim de criar capacidade executiva de supervisão, monitoramento e avaliação.

Recomendação 2: Instituir, formalmente, com competências, metas e prazos, o grupo de trabalho que trata do atendimento do art. 1º-C da Lei nº 9.958/1994 (regulamentação dos convênios previstos nos artigos 1º, 1º-A e 1º-B da Lei nº 8.958/1994) e ao art. 12-A do Decreto nº 7.423/2010 e art. 18 do Decreto nº 8.240/2010 (sistema online a ser instituído e desenvolvido).

Recomendação 3: Articular, externamente, em conjunto com o MCTIC, aproveitando a agenda do grupo de trabalho em funcionamento, as necessidades e soluções para criação de capacidades visando cobrir os elementos estruturantes para o funcionamento do Sistema Online, em termos de manutenção corretiva e evolutiva, administração, regulamentação, articulação e atendimento a usuários, diretrizes gerais, instâncias, gestão de riscos e de segurança.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201701198

Unidades Auditadas: Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC)

Ministério Supervisor: Ministério da Educação (MEC)

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 a 31/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Inconsistências na emissão dos pareceres técnicos, pela Setec, quanto ao cumprimento do objeto. (item 1.1.1.1);

- Elevados saldos de reprogramação financeira. (item 1.1.1.2);

- As informações sobre as aplicações dos recursos e a execução do objeto do Pronatec Bolsa-Formação não possuem transparência satisfatória. (item 1.1.1.3);

- Fragilidades na comprovação das alterações de situação de matrícula para fins de revisão dos pareceres técnicos emitidos pela Setec. (item 1.1.1.4);

- Falhas no monitoramento, supervisão e avaliação do Pronatec Bolsa-Formação. (item 1.1.1.5);

- Deficiência na atuação da SESu/MEC na sua função de órgão supervisor do PNAES, e desconformidade da metodologia de alocação de recursos do PNAES nas IFES. (item 3.1.1.2);

- Atuação restrita e deficiente da SESu no âmbito do macroprocesso de relacionamento entre IFES e fundações de apoio, com morosidade no desenvolvimento de iniciativas de sua competência para o estabelecimento de referências, diretrizes e meios para funcionamento do macroprocesso. (item 3.1.1.6).



4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.317.137-**	Secretário de Educação Profissional e Tecnológica	Regular com ressalvas	Item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201701198
***.866.124-**	Secretário de Educação Profissional e Tecnológica	Regular com ressalvas	Itens 1.1.1.2, 1.1.1.3, 1.1.1.4 e 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201701198
***.893.894-**	Secretário de Educação Profissional e Tecnológica		
***.317.137-**	Secretário de Educação Profissional e Tecnológica		
***.745.143-**	Secretário de Educação Superior	Regular com ressalvas	Itens 3.1.1.2 e 3.1.1.6 do Relatório de Auditoria nº 201701198
***.821.406-**	Secretário de Educação Superior		
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

5. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, §2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.



Brasília (DF), de setembro de 2017.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pela:

Coordenadora-Geral de Auditoria da Área de Educação Básica e
Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)- Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201701198

Unidade Auditada: Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC)

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2016

Autoridade Supervisora: José Mendonça Bezerra Filho – Ministro de Estado da Educação

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016 da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. Para o escopo do trabalho de auditoria foram selecionados processos e fluxos considerados estratégicos para Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), Secretaria de Regulação e Supervisão Superior (Seres) e Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC, conforme definido em conjunto com o Tribunal de Contas da União (TCU), dentre os quais destaco a análise técnica das prestações de contas e a transparência das informações do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Bolsa-Formação); a avaliação sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nas Universidades Federais; a avaliação do macroprocesso de relacionamento entre Universidades Federais e suas fundações de apoio; e a avaliação da execução do Programa Mais Médicos (PMM) abrangendo os controles internos administrativos e gestão da transparência das informações relativas ao macroprocesso de pagamentos de bolsas.

3. No que se refere ao Pronatec Bolsa-Formação, verificou-se que a análise técnica já efetuada sobre as prestações de contas de 2011 a 2015 não é definitiva e a nova análise a ser realizada pela Setec poderá resultar em novas manifestações acerca do



cumprimento de objeto com impactos financeiros. Há inconsistências na emissão dos pareceres técnicos e fragilidades na comprovação das alterações de situação de matrícula para fins de revisão desses pareceres já emitidos e a permanência de falhas na gestão do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), identificadas em auditorias anteriores. Foram constatados elevados saldos de reprogramação financeira; transparência insatisfatória de informações; e falhas no monitoramento, supervisão e avaliação do Programa, dificultando o acompanhamento dos resultados da política pública.

4. Visando mitigar os riscos decorrentes das falhas apontadas, identificou-se a necessidade de aperfeiçoamento da publicação e dos modelos dos termos que estabelecem a pactuação dos cursos no âmbito do Programa; melhoria da metodologia de análise das prestações de contas; aprimoramento do Sistec; ampliação da transparência das informações sobre as aplicações dos recursos e a execução do objeto; e formalização das solicitações de alterações de situação de matrícula no Sistec e da metodologia de análise dessas alterações por parte da Setec, para fins de revisão dos pareceres técnicos emitidos por aquela Secretaria.

5. Com referência ao PNAES, o Relatório de Consolidação, no que tange à SESu, trouxe uma avaliação estrutural, identificando fragilidades de supervisão relacionadas à governança e à alocação orçamentária dos recursos nacionais destinados ao Programa. A ausência de governança na política, tanto no que se refere à normatização quanto aos controles, potencializa os riscos de não se alcançar os objetivos de diminuir a evasão e reter de estudantes socioeconomicamente vulneráveis na educação superior. E, com relação à alocação orçamentária, a metodologia adotada não leva em conta as especificidades e necessidades do público-alvo de cada Universidade, o que pode acarretar em sub ou superdimensionamento dos recursos do Programa. Para saneamento dos apontamentos, recomendou-se a implementação de mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES e uma revisão normativa que, além de dar o suporte legal para esses mecanismos de controle, estabeleça uma alocação de recursos que atenda ao Decreto 7.234/2010 e possibilite melhor atingimento dos objetivos do Programa.

6. Quanto ao macroprocesso de relacionamento entre IFES e fundações de apoio, o conjunto das auditorias realizadas nas IFES identificou um panorama crítico em todas as etapas do processo, com destaque para inexistência de controles em momentos sensíveis, como a execução dos projetos, bem como na avaliação e prestação de contas. Nesse contexto, a SESu possui competências legais (operacionais e estratégicas) já



estabelecidas que podem minimizar esse ambiente crítico nas IFES, a saber: 1) exigência de requisitos mínimos que os normativos internos das IFES devem possuir (Decreto nº. 7.423/2010, art. 4º, inciso V); 2) regulamentação dos tipos de convênios que materializam o relacionamento entre IFES e fundações de apoio (Lei nº. 8.958/1994, art. 1º-C); e 3) instituição de sistema de informações online (Decreto nº. 7.423/2010, art. 12-A). No entanto, embora sejam competências estabelecidas pelos normativos, a Secretaria ainda não as exerce completamente, conforme constatado desde 2015 em trabalhos realizados pela CGU. Tais competências são fundamentais para fomentar a gestão das Universidades em relação ao macroprocesso em comento.

7. Em relação ao Programa Mais Médicos, as análises identificaram fragilidades atinentes aos procedimentos de controle utilizados, que carecem de complementação visando levar maior segurança aos pagamentos. Cabe destacar, ainda, o questionamento quanto à legalidade da instituição de bolsa aos membros da CAMEM por intermédio de Portaria Ministerial sem o devido embasamento legal. Essa concessão resultou no pagamento de R\$ 1,379 milhão, entre 2015 e 2016. Por fim, foi verificado que não é dada transparência às bolsas do PMM concedidas no âmbito do MEC. Em linhas gerais, recomendou-se a instituição de rotinas de verificação periódica das visitas de supervisão in loco; a correção de falhas e o aprimoramento do sistema WebPortfolio; a suspensão do pagamento de bolsas aos membros da CAMEM, promovendo, se julgar necessário, as alterações legislativas que fundamentem tais pagamentos; e a publicação das informações cadastrais e financeiras do PMM em sítio oficial.

8. No que se refere às recomendações decorrentes de trabalhos anteriores da CGU e registradas no Plano de Providências Permanente, verificou-se que as Secretarias não mantêm uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU, haja vista a existência de 98% recomendações ainda pendentes de atendimento. Dentre estas, destacam-se as formuladas para a Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA) promover a apuração de responsabilidades e o ressarcimento ao Erário, uma vez que foi constatada em trabalhos de auditoria anteriores a ocorrência de prejuízos financeiros.

9. Na avaliação dos controles internos, verificou-se inexistência de regimentos internos de unidades do MEC, que estão em processo de elaboração. Não há programa de capacitação anual de servidores, tampouco política de seleção, avaliação de desempenho, desenvolvimento e retenção de colaboradores.



10. O MEC não dispõe de política de gestão de riscos, porém se encontram em andamento iniciativas para sua elaboração. Houve a instituição do Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles e aprovação do seu regimento interno, além de elaboração do documento-base da Política de Gestão de Riscos do Ministério, em fase de discussão interna.

11. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 19 de setembro de 2017.

VICTOR GODOY VEIGA
Diretor de Auditoria de Políticas Sociais I

