



## COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

AUDITORIA INTERNA  
RELATÓRIO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria	AUD/DM/07/2021
Atividade do PAINT	AA01 - PAINT 2020
Tipo de auditoria	Auditoria de Avaliação (conformidade)
Destinatário	Diretoria de Educação a Distância - DED; Diretoria de Gestão - DGES; Diretoria Executiva - DEX
Assunto	Auditoria de avaliação do Sistema UAB conforme determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) constante do Acórdão nº 1074/2019 - Plenário.

## RESUMO EXECUTIVO

<p><b>QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?</b></p> <p>Foi realizada auditoria de <b>avaliação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)</b>, com o <b>objetivo</b> de verificar a conformidade e transparência dos procedimentos realizados e consequentemente a correta e eficaz aplicação dos recursos públicos. O <b>escopo</b> abrangeu os projetos selecionados no Edital nº 75/2014, considerando os dois tipos de instrumentos de repasse de recursos utilizados: Convênios para Instituições Estaduais e Termos de Execução Descentralizada (TED) para Instituições Federais.</p>	<p><b>POR QUE ESSE TRABALHO FOI REALIZADO?</b></p> <p>A realização desse trabalho se deu em virtude de determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) constante no item 9.2 do Acórdão nº 1074/2019-Plenário.</p>
--	--

## QUAIS FORAM AS CONCLUSÕES?

## Parte I - Das bolsas

**Questão de auditoria 1** – Há conformidade na autorização e pagamento de bolsas no âmbito do Sistema UAB?

Não é possível afirmar que há conformidade na autorização e pagamento de bolsas no âmbito do sistema UAB. A responsabilidade pelo acompanhamento das atividades dos bolsistas e dos requisitos para recebimento da bolsa estão atualmente atribuídas à instituição de ensino, tendo a Capes a responsabilidade apenas de efetuar o pagamento aos bolsistas autorizados pelo coordenador, evidenciando considerável fragilidade nesse quesito. Vale ressaltar que o regulamento, o Edital e o próprio Termo de Compromisso dos Bolsistas confere responsabilidades à Capes quanto ao acompanhamento do desempenho dos bolsistas mediante análise de relatórios ou outras formas de acompanhamento, tornando evidente que a responsabilidade pelo acompanhamento do bolsista, tanto em suas atividades quanto nos requisitos para recebimento da bolsa, deve ser compartilhada entre a Capes e as instituições parceiras (**Achados 1-4**).

## Parte II - Da execução orçamentária e financeira

**Questão de auditoria 2** – Há conformidade na execução orçamentária e financeira do Sistema UAB?

Há necessidade de aprimorar o acompanhamento quanto aos gastos realizados, tanto nos repasses via convênio quanto nos repasses via TED, para verificação da compatibilidade entre as despesas realizadas com as normas aplicáveis e a finalidade do programa de trabalho, pois foram encontrados algumas incongruências passíveis de análise. A conformidade na execução orçamentária e financeira dos projetos no Sistema UAB dependem de acompanhamento dos projetos durante sua execução, do aprimoramento do processo de análise de prestação de contas e, principalmente, de decisões de instâncias superiores no sentido de estabelecer e normatizar o processo de análise de prestação de contas em toda a Capes (**Achados 5-9**).

## Parte III - Da transparência

**Questão de auditoria 3** – Há transparência ativa acerca das ações do Sistema UAB?

A transparência ativa no sítio da Capes, nos sistemas e plataformas de divulgação do Sistema UAB deixam a desejar no quesito tratamento de conteúdo voltado ao público externo, privilegiando as pessoas que já possuem alguma familiaridade com o Programa. As informações encontradas nos Relatórios de Gestão da Capes mostraram-se satisfatórias no tocante a dados quantitativos, no entanto insatisfatórias quanto aos valores investidos. Constatam-se, portanto, oportunidades de melhoria na transparência ativa do Sistema UAB (**Achado 10**).

## QUAIS FORAM AS RECOMENDAÇÕES?

Nº das recomendações	Unidade responsável
1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22	DED
11, 12, 13, 14, 15, 20	DGES

## PARTE I - DAS BOLSAS

À DED, foram exaradas 10 recomendações que buscam a conformidade quanto aos requisitos para pagamento das bolsas, o acompanhamento das atividades realizadas pelos bolsistas, o cumprimento das obrigações estabelecidas nos regulamentos, a clareza nas informações disponibilizadas pelas instituições de ensino superior no sistema SisUAB, com vistas ao aprimoramento do acompanhamento das atividades dos bolsistas e a conformidade na autorização e pagamento das bolsas.

## PARTE II - DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

À DED e DGES, foram exaradas 10 recomendações que buscam regularizar procedimentos de análise de prestação de contas e designar fiscal responsável pelo convênio, com vistas a aprimorar o acompanhamento dos projetos durante sua execução e o processo de análise de prestação de contas.

## PARTE III - DA TRANSPARÊNCIA

À DED, foram exaradas 02 recomendações para melhoria da transparência ativa nas informações do Programa e para correção de informações desatualizadas, incompletas ou repetidas.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de **Relatório de Auditoria de Avaliação**, conforme Ação AA01 do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT/2020 (SEI nº 1086557), aprovado pela Presidência da Capes e pela Controladoria Geral da União (CGU). A referida ação foi realizada pela Unidade de Auditoria Interna da Capes (AUD), no uso das atribuições que lhe confere o art. 8º, incisos I, II, III e V do Estatuto da Capes, aprovado pelo [Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017](#), e a [Portaria GAB Nº 220, de 27/9/2018](#), que dispõe sobre o estatuto da Unidade de Auditoria Interna da Capes.
2. A auditoria foi realizada na modalidade conformidade, em que a matriz de planejamento utilizada foi definida pela Unidade de Auditoria Interna da Capes. Os trabalhos seguiram o disposto no Manual de Orientações Técnicas, emitido pela [Instrução Normativa CGU nº 08, de 06 de dezembro de 2017](#), que orienta a operacionalização do disposto no Referencial Técnico aprovado pela [Instrução Normativa CGU nº 03, de 09 de junho de 2017](#), ambos voltados para a Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.
3. O presente relatório contém a seguinte estrutura:
  - I - Visão geral do objeto auditado;
  - II - Objetivo e escopo da auditoria;
  - III - Fundamentação legal;
  - IV - Metodologia utilizada;
  - V - Relatório Preliminar de Auditoria nº. 5/2021 (SEI nº. 1468737)
  - VI - Resultado das análises;
  - VII - Considerações finais;
  - VIII - Apêndice I - Achados de auditoria;
  - IX - Apêndice II - Recomendações compiladas.

## I - VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO

4. As ações no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituído pelo Decreto n.º 5.800, de 8 de junho de 2006, em parceria com Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) e com as secretarias municipais e estaduais de educação, visam atender a oferta de cursos superiores (graduação e pós-graduação) na modalidade EaD das IPES em polos situados em municípios brasileiros, mantidos pelas secretarias municipais e estaduais de educação. Os cursos ofertados são, em sua maioria, cursos na área de formação inicial e continuada de professores: licenciaturas, especializações e mestrados profissionais. Detalhamos abaixo nomenclaturas de instrumentos utilizados no âmbito do objeto:

### 4.1. Fontes de fomento:

- a) concessão de bolsas de estudo e pesquisa conforme [Portaria nº 102 de 10 de maio de 2019](#) nas seguintes modalidades: coordenadoria geral e coordenadoria adjunta; coordenadoria de curso e coordenadoria de tutoria; tutoria; professor formador e professor conteudista; e assistência à docência e coordenador de polo - com pagamento direto da Capes ao beneficiário (crédito bancário em conta pelo SGB);
- b) repasse de recursos para realização de despesas de custeio e de capital vinculadas à implementação e manutenção dos cursos mediante: TED na esfera federal, pelo Simec; Convênio na esfera estadual ou municipal, pela Plataforma + Brasil.

### 4.2. Agentes e competências

- a) Capes – unidade central de gestão do Sistema UAB;
- b) DED/Capes – responsável pela articulação acadêmica, normatização e coordenação geral do Programa UAB, avaliação, controle e fomento das ações aprovadas;
- c) Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes) - responsáveis pelo planejamento e implementação dos cursos e programas de educação superior à distância;
- d) Coordenador UAB – representante institucional das Ipes perante a Capes;
- e) Estados e Municípios – responsáveis por manter infraestrutura local colocada a serviço do Programa UAB, assumindo os custos das atividades acessórias e de manutenção dos polos;
- f) Polos UAB - polo é uma unidade acadêmica que presta apoio pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades de ensino e de aprendizagem dos cursos e dos programas ofertados a distância pela Ipes. O polo contribui para que as atividades presenciais previstas nos projetos pedagógicos de cada curso se realizem. Outra importante função do polo é disponibilizar, aos estudantes, acesso aos meios e às tecnologias de informação e comunicação necessários para a mediação didático-pedagógica dos cursos a distância, principalmente o acesso ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), aos conteúdos digitais e à biblioteca.

### 4.3. Sistemas informatizados de Gestão da UAB

- a) Sistema Universidade Aberta do Brasil (SisUAB) - sistema da Capes destinado ao acompanhamento e gestão das informações referentes às instituições integrantes da UAB, com seus cursos, colaboradores, polos e mantenedores;
- b) Sistema de Gestão de Bolsas (SGB) – ferramenta da Capes utilizada para gerenciar o trâmite e a ordenação para pagamento dos lotes mensais de bolsas;
- c) CONSIAFI – Aplicativo que extrai dados do SIAFI, permitindo a confecção de relatórios acerca das execuções orçamentária e financeira;
- d) SIMEC – Plataforma do Ministério da Educação (MEC) que, entre outras funcionalidades, gerencia o processo de assinatura, execução e prestação de contas dos Termos de Execução Descentralizada;
- e) Plataforma +Brasil – Ferramenta do Governo Federal que gerencia o processo de assinatura, execução e prestação de contas das transferências voluntárias, mediante convênios e instrumentos congêneres;
- f) SIAFI e Tesouro Gerencial - Ferramentas do Governo Federal usadas para a realização de pagamentos e consultas eventuais.

## II - OBJETIVO E ESCOPO DA AUDITORIA

5. O referido trabalho visa o atendimento à determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) constante do item 9.2 do Acórdão nº 1074/2019-Plenário - <https://portal.tcu.gov.br/inicio/> - (SEI nº 1330593):

(...)

9.2. determinar à Auditoria Interna da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que preveja, no plano anual de auditoria interna, as seguintes verificações e manifeste-se, no relatório de gestão anual da Capes, sobre os resultados apurados e providências adotadas:

9.2.1. autorização e pagamento de bolsas no âmbito do Sistema UAB, devendo adotar procedimentos que examinem obrigatoriamente o efetivo exercício das tarefas previstas no Manual de Atribuições do Bolsista UAB, de acordo com os parâmetros e critérios estabelecidos por meio do art. 5º da Instrução Normativa Capes 2/2017, bem como a consistência, atualização e veracidade das informações inseridas pelas instituições públicas de ensino superior no sistema SisUAB;

9.2.2. execução orçamentária e financeira do Sistema UAB, devendo adotar procedimentos que examinem obrigatoriamente os comprovantes das despesas realizadas, a fim de averiguar a compatibilidade com as dotações descentralizadas, com as normas aplicáveis e a finalidade do programa de trabalho;

6. Sendo assim, o **objetivo** deste trabalho de auditoria foi de verificar a conformidade dos procedimentos realizados no âmbito do Sistema UAB e consequentemente a correta e eficaz aplicação dos recursos públicos. O **escopo** abrangeu os projetos selecionados no Edital nº 75/2014, considerando os dois tipos de instrumentos de repasse de recursos utilizados: Convênios para Instituições Estaduais e Termos de Execução Descentralizada (TED) para Instituições Federais. Além das verificações determinadas pelo TCU no acórdão supracitado, a AUD acrescentou análise acerca da transparência ativa do Sistema UAB, conforme tem feito em todas as suas recentes ações de auditoria.

7. Dessa forma, os objetivos específicos são expressos nas seguintes questões de auditoria:

7.1. **Questão de auditoria 1 – Q1.** Há conformidade na autorização e pagamento de bolsas no âmbito do Sistema UAB?

7.2. **Questão de auditoria 2 – Q2.** Há conformidade na execução orçamentária e financeira do Sistema UAB?

7.3. **Questão de auditoria 3 – Q3.** Há transparência ativa acerca das ações do Sistema UAB?

### III - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

8. Como fundamento legal para esta auditoria, foram utilizadas as seguintes normas e manuais:

I - [Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993](#) (cap. II – da descentralização orçamentária) – estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, aprova quadro de cotas trimestrais de despesa para o Poder Executivo e dá outras providências;

II - [Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006](#) (art. 1º) – autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica;

III - [Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006](#) – dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB;

IV - Portaria nº 318, de 2 de abril de 2009 - transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB;

V - [Portaria Conjunta Capes/CNPq nº 2, de 10 de abril de 2013](#);

VI - [Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013](#) - altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse;

VII - [Edital Capes nº 75/2014, de 18 de dezembro de 2014](#) - oferta de vagas em cursos superiores na modalidade a distância no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil);

VIII - Portaria Sexec/MEC nº 1.529, de 31 de dezembro de 2014 – estabelece critérios e procedimentos para a formalização de descentralização de créditos orçamentários efetuados no âmbito do Ministério da Educação, para execução de atividades de seu interesse;

IX - [Portaria Capes nº 183, de 21 de outubro de 2016](#) – regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes da preparação e execução de cursos e programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB);

X - [Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016](#) - estabelece normas para execução do estabelecimento no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências;

XI - [Portaria nº 15, de 23 de janeiro de 2017](#) - altera a Portaria nº 183, de 21 de outubro de 2016, que regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes da preparação e execução dos cursos e programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB);

XII - [Instrução Normativa - IN DED/Capes nº 2, de 19 de abril de 2017](#) – estabelece procedimentos de pagamento e parâmetros atinentes à concessão de bolsas UAB regulamentadas pela Portaria Capes nº 183, de 21 de outubro de 2016, e pela Portaria Capes nº 15, de 23 de janeiro de 2017;

XIII - [Decreto nº 9.057 de 25 de maio de 2017](#) - regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;

XIV - [Portaria Capes nº 218, de 24 de setembro de 2018](#) - regulamenta as diretrizes de admissibilidade de novos polos, permanência e desligamento de polos no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB;

XV - [Portaria Capes nº 249, de 8 de novembro de 2018](#) - regulamenta o art. 7º da Portaria Capes nº 183, de 21 de outubro de 2016, que prevê a realização de processo seletivo com vistas à concessão das bolsas UAB criadas pela Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006;

XVI - [Portaria Capes nº 102, de 10 de maio de 2019](#) - regulamenta o art. 7º da Portaria Capes nº 183, de 21 de outubro de 2016, que prevê a realização de processo seletivo com vistas à concessão das bolsas UAB criadas pela Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006;

XVII - [Portaria Capes nº 232, de 9 de outubro de 2019](#) - estabelece atribuições, forma de ingresso e parâmetros atinentes aos Coordenadores de Polo UAB e regulamenta o Art. 7º da Portaria Capes nº 183, de 21 de outubro de 2016, que prevê a realização de processo seletivo com vistas à concessão das bolsas UAB criadas pela Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, e Portaria Capes nº 15, de 23 de janeiro de 2017 e pela Portaria Capes nº 139 de 13 de julho de 2017;

XVIII - [Portaria nº 70, de 5 de junho de 2020](#) - regulamenta o art. 8º da Portaria nº 90, de 24 de abril de 2019, estabelecendo as diretrizes para autorização de funcionamento e para avaliação de permanência de Polos de Educação a Distância (polo EaD) para oferta de cursos de pós-graduação strict sensu;

XIX - Termo de compromisso dos bolsistas;

XX - [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#) - regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

### IV - METODOLOGIA UTILIZADA

9. Primeiramente cogitou-se selecionar as amostras no universo dos projetos do Edital 05/2018. No entanto, considerando que grande parte dos projetos desse edital estão em seu início de execução, não havendo assim informações suficientes para análise da execução financeira, a seleção das

amostras foi feita a partir de dados encaminhados na Planilha SEI nº 1406544, com os projetos selecionados no Edital nº 75/2014, e considerou dois aspectos: o instrumento utilizado para repasse do recurso - Convênio para Instituições Estaduais e TED para Instituições Federais e posteriormente a materialidade dos recursos de custeio instituído para cada projeto. Sendo assim, as amostras selecionadas foram:

Número do processo SEI	Instituição Favorecida	Estado da Instituição	Valor da Parceria	Instrumento de Repasse do Recurso (TED/Convênio/outro)	Vigência do Projeto	Status do Projeto (em andamento ou finalizado)
23038 015748/2017-31	CECERJ	RJ	24.172.839,60	CONVÊNIO 851237	01/12/2017 - 30/11/2022	Em andamento
23038.024048/2016-57	UECE	CE	18.864.363,00	CONVÊNIO 864047	23/03/2018 - 22/03/2023	Em andamento
23038.005915/2019-06	UFMA	MA	14.818.832,00	TED 6179	21/07/2017 - 30/12/2021	Em andamento
*	UFC	CE	14.215.740,00	TED 5523	21/07/2017 - 30/12/2021	Em andamento

\*\* Instrumentos de repasse de recursos que não possuem processos instruídos no sistema SEI. A documentação referente a esses TEDs está contida apenas no sistema SIMEC. Todavia, ressaltamos que todos os instrumentos de repasse de recursos relacionados ao Edital 05/2018 possuem seus processos SEI específicos, o que denota melhoria na forma de acompanhamento e controle interno pela área técnica."

10. Nas amostras selecionadas foram feitas as seguintes verificações: i) se as tarefas/atribuições dos bolsistas, previstas no Termo de Compromisso e legislações aplicáveis, são conferidas pela unidade auditada; e ii) se há compatibilidade entre os comprovantes das despesas realizadas com as normas aplicáveis.

#### V - RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA 5 (SEI Nº 1468737)

11. O Relatório Preliminar de Auditoria foi enviado no dia 4 de agosto de 2021 à Presidência da Capes e às unidades auditadas - Diretoria de Educação a Distância (DED) e Diretoria de Gestão (DGES) - SEI nº 1508363. Foram registrados, preliminarmente, 10 achados de auditoria, que implicaram em 24 propostas de recomendação.

12. A partir do envio do documento, foi agendada reunião de busca conjunta de soluções com as diretorias DED e DGES. Após as manifestações por parte das áreas auditadas sobre os achados de auditoria e as propostas de recomendações, algumas recomendações foram aperfeiçoadas, outras mantidas, outras retiradas, e prazos para o seu atendimento foram acordados entre as partes.

#### VI - RESULTADO DAS ANÁLISES

13. Foram registrados **10 achados** de auditoria – que implicaram em **22 recomendações**. As recomendações contidas neste Relatório Final serão objeto de monitoramento pela Auditoria Interna.

14. Os achados estão listados no apêndice I (Achados de Auditoria), bem como as causas e efeitos identificados pela equipe de auditoria. Os achados dão suporte às conclusões constantes neste tópico do relatório e às recomendações exaradas.

15. As recomendações estão compiladas no apêndice II (Recomendações compiladas). Todos os achados e as recomendações propostas no relatório preliminar foram objeto de discussão entre a equipe de auditoria e a unidade auditada, com vistas à busca conjunta de soluções, cujos resultados são apresentadas neste relatório.

16. Em linhas gerais, as análises levaram aos seguintes resultados, apresentados abaixo em forma de respostas às questões (Q) e subquestões (SQ) de auditoria levantadas na fase de planejamento, estruturadas em três partes (I - das bolsas; II - da execução orçamentária e financeira; e III - da transparência.

#### PARTE I - DAS BOLSAS

##### Q1. HÁ CONFORMIDADE NA AUTORIZAÇÃO OU PAGAMENTO DE BOLSAS NO ÂMBITO DO SISTEMA UAB?

###### Q1.SQ1. As tarefas previstas nos Termos de Compromisso dos Bolsistas (de acordo com cada modalidade de bolsa) UAB são efetivamente executadas?

17. Originalmente, o TCU determinou à AUD/Capes a verificação do efetivo exercício das tarefas previstas no "Manual de Atribuições do Bolsista UAB". A AUD constatou, junto à unidade auditada, que o manual citado pelo TCU trata de um documento mencionado numa resolução antiga do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (Resolução nº 26/2009) que estava vigente no período de realização da auditoria do TCU, mas que não foi formalizado nem utilizado pela Capes na gestão do programa UAB. As atribuições dos bolsistas UAB constam no documento intitulado Termo de Compromisso. Sendo assim, e com a anuência do TCU (SEI nº 1422162), a análise no que se refere às atribuições dos bolsistas foi realizada pela AUD tendo por base aquelas constantes nos Termos de Compromisso dos bolsistas.

18. Sendo assim, não é possível afirmar que as tarefas previstas nos Termos de Compromisso dos Bolsistas (de acordo com cada modalidade de bolsa) são efetivamente executadas, tendo em vista que a Capes ainda não faz o acompanhamento efetivo das atividades desenvolvidas pelos bolsistas e também não há sistema atualmente operante de registro dessas atividades (**Achado 2**). Inclusive, os termos de compromisso preveem diversos relatórios a serem encaminhados à Capes pelos bolsistas, mas não foi identificado o envio desses relatórios, tampouco a cobrança por parte da Capes (**Achado 3**).

19. Esta Auditoria Interna considera essencial o acompanhamento pela unidade auditada da execução das tarefas previstas nos Termos de Compromisso, ainda que de forma amostral, sem o qual a Capes passa apenas a executar a política sem o devido controle sobre a aplicação correta dos recursos, deixando a cargo apenas das instituições públicas de ensino o acompanhamento dos bolsistas.

###### Q1.SQ2. As tarefas previstas nos Termos de Compromisso dos Bolsistas UAB estão em conformidade com os parâmetros e critérios estabelecidos no art. 5º da Instrução Normativa Capes 01/2017?

20. Não foi evidenciada divergência entre os normativos. Portanto, entende-se que as tarefas previstas nos Termos de Compromisso dos Bolsistas estão em conformidade com os parâmetros e critérios estabelecidos no art. 5º da Instrução Normativa Capes 01/2017.

###### Q1.SQ3. As informações inseridas pelas instituições públicas de ensino superior no sistema SisUAB são consistentes, atualizadas e verdadeiras?

21. Apesar de existirem informações substancialmente importantes para a condução do Programa, como por exemplo, número de ofertas dos cursos, número de matriculados e cursandos, porcentagem de formados e não formados, os dados apresentados não são detalhados de maneira a fornecer informações consistentes para quem os visualiza, pois não há descrição do dado.

22. A AUD avalia que a atualização e veracidade das informações constantes no SisUAB carecem de métodos, pois no que tange a atualização, não há um tutorial disponível para as IES para a inserção dos dados. Quanto à veracidade, não foi verificado procedimento que valide que as informações inseridas são verdadeiras (**Achado 4**).

###### Q1.SQ4. A autorização e o pagamento das bolsas está condicionado ao cumprimento dos critérios estabelecidos pela Capes?

23. A DED/Capes não acompanha se os critérios estabelecidos estão sendo cumpridos para autorização e pagamento das bolsas, ficando a cargo dos coordenadores institucionais das IPES essa tarefa. A unidade auditada se restringe a processar as folhas de pagamento das bolsas, sem análise de critérios, se atendo apenas às informações bancárias do bolsista. Há intenção de utilização do Sistema de Gestão de Bolsas - SGB para coleta de documentação comprobatória e condicionamento do pagamento das bolsas à inserção da aludida documentação, com previsão de início para 11/2021. (**Achado 1**).

#### Conclusão Q1

24. Diante dos levantamentos realizados que envolvem o acompanhamento das atividades dos bolsistas pela DED, não é possível afirmar que há conformidade na autorização e pagamento de bolsas no âmbito do sistema UAB. A responsabilidade pelo acompanhamento das atividades dos bolsistas e dos requisitos para recebimento da bolsa estão atualmente atribuídas à instituição de ensino, tendo a Capes a responsabilidade apenas de efetuar o pagamento aos bolsistas autorizados pelo coordenador, evidenciando considerável fragilidade nesse quesito. Vale ressaltar que o Regulamento, o Edital e o

próprio Termo de Compromisso dos Bolsistas confere responsabilidades à Capes quanto ao acompanhamento do desempenho dos bolsistas mediante análise de relatórios ou outras formas de acompanhamento, tornando evidente que a responsabilidade pelo acompanhamento do bolsista, tanto em suas atividades quanto nos requisitos para recebimento da bolsa, deve ser compartilhada e ambas as instituições parceiras são responsáveis.

## PARTE II - DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

### Q2. HÁ CONFORMIDADE NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO SISTEMA UAB?

25. As análises referentes a esta questão de auditoria, esbarram num tema bastante sensível na Capes: o processo de análise de prestação de contas. É um processo que ainda não se encontra adequadamente normatizado e não conta com procedimentos institucionalizados. Neste relatório, a AUD não repete a ausência de normatização específica de análise de prestação de contas como um achado de auditoria, mas enfatiza e reitera a recomendação que vem sendo feita à Diretoria Executiva da Capes, desde o ano de 2019 (Recomendação nº 7 do Relatório de Auditoria SEI nº 1058182), no sentido de normatizar as competências para a realização de análise de conformidade das prestações de contas dos convênios e demais instrumentos de repasse de recursos, tendo em vista o risco de não acompanhamento efetivo e tempestivo dos programas (Recomendação 11). Nesse meio-tempo, houve tratativas e decisões no âmbito da Diretoria Executiva da Capes que geraram movimentações administrativas internas no sentido de centralizar as análises técnica e financeira das prestações de contas na Diretoria de Gestão. No entanto, a estrutura organizacional adotada ainda não foi formalizada até o momento, e não foram normatizados os procedimentos e responsabilidades.

26. Nas conversas e informações coletadas junto às unidades envolvidas neste trabalho de auditoria, bem como em trabalhos anteriores, foram constatados: lacuna de esclarecimento sobre os limites de atuação e de responsabilidades nas análises técnica e financeira; ausência de designação de fiscais para o acompanhamento dos projetos; inexistência de relatórios parciais dos projetos; indefinição de procedimentos e intempestividade das análises de prestação de contas técnica e financeira; e análises superficiais em relação aos recursos repassados via Termo de Execução Descentralizada - TED (**Achados 5, 8 e 9**).

27. Positivamente, no entanto, registra-se que tanto a DED quanto a DGES têm implementado ações de melhoria em seus controles internos. As ações da DED puderam ser evidenciadas na edição do último edital UAB, na continuidade das atividades de análise de prestação de contas, ainda que sem orientações no âmbito institucional, no cumprimento de determinações do Tribunal de Contas da União - TCU e no envio de diligências às IES (**Achado 6**). As ações da DGES puderam ser evidenciadas nos estudos e iniciativas realizados com vistas à melhoria do processo de análise de prestação de contas (**Achado 5**).

**Q2.SQ1.** Há compatibilidade entre os comprovantes das despesas realizadas com as dotações descentralizadas?

28. Nas amostras selecionadas pela AUD, não foram identificadas incompatibilidades entre os comprovantes das despesas realizadas com as dotações descentralizadas, tendo em vista que os recursos foram utilizados conforme previsto no plano de trabalho aprovado.

**Q2.SQ2.** Há compatibilidade entre os comprovantes das despesas realizadas com as normas aplicáveis?

29. Nas amostras de repasses via convênio foram verificadas despesas de custeio possivelmente vedadas nos projetos. No entanto, as despesas precisam ser analisadas criteriosamente, pela área técnica responsável, para emissão de um parecer definitivo (**Achado 5**). Também constatou-se a não realização de fiscalização dos convênios devido à ausência de designação de fiscais (**Achado 8**).

30. Fica evidente que a ausência de acompanhamento dos gastos das instituições pela DED, por meio de relatórios parciais enviados, pareceres parciais de análise e fiscalização do projeto, pode provocar sucessivos equívocos no pagamento de serviços vedados pelas normas aplicáveis ao programa.

31. Nas amostras com instrumento de repasse via TED, não foi possível verificar se as despesas de custeio foram realizadas conforme a legislação, tendo em vista que o repasse via TED não especifica os gastos realizados pelas instituições federais e não há registro nos sistemas dos comprovantes da utilização dos recursos (**Achado 9**).

**Q2.SQ3.** Há compatibilidade entre os comprovantes das despesas realizadas com a finalidade do programa de trabalho?

32. Pontualmente não foram verificados gastos incongruentes com a finalidade do programa, no entanto, conforme apontado em resposta à Q2.SQ2, alguns comprovantes de despesas necessitam ser melhor analisados pela área técnica responsável.

#### Conclusão Q2

33. Há necessidade de aprimorar o acompanhamento pela área técnica finalística quanto aos gastos realizados, tanto nos repasses via convênio quanto nos repasses via TED, para verificação da compatibilidade entre os comprovantes das despesas realizadas com as normas aplicáveis e a finalidade do programa de trabalho, pois foram encontrados algumas incongruências passíveis de análise.

34. A conformidade na execução orçamentária e financeira dos projetos no Sistema UAB dependem do aprimoramento do processo de análise de prestação de contas e, principalmente, de decisões de instâncias superiores no sentido de estabelecer e normatizar o processo de análise de prestação de contas em toda a Capes.

## PARTE III - DA TRANSPARÊNCIA

### Q3. HÁ TRANSPARÊNCIA ATIVA ACERCA DAS AÇÕES DO SISTEMA UAB?

**Q3.SQ1.** Há transparência ativa no sítio da Capes?

35. Conforme análise documental realizada, considera-se que as informações destacadas no site da Capes demonstram falta de tratamento de conteúdo voltado ao público externo, o que dificulta o entendimento sobre um serviço que é de interesse da sociedade em geral, em especial para os que procuram por cursos públicos no formato EaD. A disponibilização das informações favorece apenas quem já tem conhecimento prévio sobre o sistema.

**Q3.SQ2.** Há transparência ativa nos sistemas e plataformas de divulgação da Capes?

36. O Transparência Capes poderia trazer informações sobre quantidade de polos, alunos, bolsistas, não apenas informações relacionadas a valores pagos por modalidade de bolsa. Essas informações poderiam também ser disponibilizadas no Geocapes, que não possui dados sobre as ações da UAB (ou de outras ações voltadas à Educação Básica – não de forma clara). Demonstra-se a necessidade da Capes em reunir as informações de transparência ativa em uma única plataforma/sistema que facilite a busca por IES, por área, por UF etc. Ressalta-se que a divulgação deve ser feita para todas as ações na Capes, sem privilegiar somente a pós-graduação, como é o caso do Geocapes.

**Q3.SQ3.** Há transparência ativa no Relatório Anual de Gestão da Capes?

No Relatório de Gestão 2019, foram encontradas informações relevantes, objetivas e de fácil entendimento sobre as ações realizadas naquele ano, faltando clareza apenas sobre o valor investido de forma total no Programa UAB em 2019.

O [Relatório de Gestão 2020](#) apresenta a quantidade de instituições públicas de ensino superior participantes do Programa e o número de polos ativos distribuídos em todas as unidades da federação. Além disso, o Relatório detalhada informações de novas turmas iniciadas no ano de 2020, totalizando o ingresso de 17 mil novos alunos. Não consta informações quanto aos valores investidos em bolsa, custeio e valor total do Programa no ano de 2020.

#### Conclusão Q3

37. De acordo com as informações encontradas, a transparência ativa no sítio da Capes, nos sistemas e plataformas de divulgação do Sistema UAB deixam a desejar no quesito tratamento de conteúdo voltado ao público externo, privilegiando as pessoas que já possuem alguma familiaridade com o

Programa. As informações encontradas nos Relatórios de Gestão da Capes mostraram-se satisfatórias no tocante a dados quantitativos, no entanto insatisfatórias quanto aos valores investidos. Constatam-se, portanto, oportunidades de melhoria na transparência ativa do Sistema UAB (**Achado 10**).

## VII - CONSIDERAÇÕES FINAIS

38. Esta Auditoria Interna considera ter abordado todos os aspectos demandados pelo Tribunal de Contas da União - TCU no item 9.2 do Acórdão 1074/2019-Plenário e espera que as recomendações exaradas contribuam para a melhoria do Sistema Universidade Aberta do Brasil.

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

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

40. Assim, tendo sido abordados os pontos requeridos pelo TCU e pela legislação aplicável, submetemos o presente Relatório de Auditoria à Presidência da Capes, para conhecimento, e às Diretorias de Educação à Distância (DED) e de Gestão (DGES), para atendimento às recomendações nos prazos estabelecidos.

41. É o relatório.



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Amorim Meira, Assistente em Ciência e Tecnologia**, em 21/10/2021, às 11:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 54, inciso II, da Portaria nº 06/2021 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Joquebede dos Santos Antevero Silva, Auditor(a)-Chefe**, em 21/10/2021, às 22:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 54, inciso II, da Portaria nº 06/2021 da Capes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.capes.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1570009** e o código CRC **68ACF18F**.

## APÊNDICE I - ACHADOS DE AUDITORIA PARTE I - DAS BOLSAS

### QUESTÕES DE AUDITORIA

**Q1.** Há conformidade na autorização e pagamento de bolsas no âmbito do Sistema UAB?

#### SUBQUESTÕES:

**SQ1.** As tarefas previstas nos Termos de Compromisso dos Bolsistas (de acordo com cada modalidade de bolsa) UAB são efetivamente executadas?;

**SQ2.** As tarefas previstas nos Termos de Compromisso dos Bolsistas UAB estão em conformidade com os parâmetros e critérios estabelecidos no art. 5º da Instrução Normativa Capes 2/2017?;

**SQ3.** As informações inseridas pelas instituições públicas de ensino superior no sistema SisUAB são consistentes, atualizadas e verdadeiras?

#### CRITÉRIOS

- Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006 (art. 1º) – autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica;
- Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006 – dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB;
- Portaria nº 318, de 2 de abril de 2009 - transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB;
- Portaria Conjunta Capes/CNPq nº 2, de 10 de abril de 2013;
- Edital Capes nº 75/2014, de 18 de dezembro de 2014 - oferta de vagas em cursos superiores na modalidade a distância no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil);
- Portaria Capes nº 183, de 21 de outubro de 2016 – regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes da preparação e execução de cursos e programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB);
- Portaria nº 15, de 23 de janeiro de 2017 - altera a Portaria nº 183, de 21 de outubro de 2016, que regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes da preparação e execução dos cursos e programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB);
- Instrução Normativa - IN DED/CAPES nº 2, de 19 de abril de 2017 – estabelece procedimentos de pagamento e parâmetros atinentes à concessão de bolsas UAB regulamentadas pela Portaria Capes nº 183, de 21 de outubro de 2016, e pela Portaria Capes nº 15, de 23 de janeiro de 2017;
- Portaria Capes nº 249, de 8 de novembro de 2018 - regulamenta o art. 7º da Portaria Capes nº 183, de 21 de outubro de 2016, que prevê a realização de processo seletivo com vistas à concessão das bolsas UAB criadas pela Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006;
- Portaria Capes nº 102, de 10 de maio de 2019 - regulamenta o art. 7º da Portaria Capes nº 183, de 21 de outubro de 2016, que prevê a realização de processo seletivo com vistas à concessão das bolsas UAB criadas pela Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006;
- Portaria Capes nº 232, de 9 de outubro de 2019 - estabelece atribuições, forma de ingresso e parâmetros atinentes aos Coordenadores de Polo UAB e regulamenta o Art. 7º da Portaria Capes nº 183, de 21 de outubro de 2016, que prevê a realização de processo seletivo com vistas à concessão das bolsas UAB criadas pela Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, e Portaria Capes nº 15, de 23 de janeiro de 2017 e pela Portaria Capes nº 139 de 13 de julho de 2017;
- Portaria nº 70, de 5 de junho de 2020 - regulamenta o art. 8º da Portaria nº 90, de 24 de abril de 2019, estabelecendo as diretrizes para autorização de funcionamento e para avaliação de permanência de Polos de Educação a Distância (polo EaD) para oferta de cursos de pós-graduação strict sensu;
- Termo de compromisso dos bolsistas.

### ACHADO 1 - AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO/VERIFICAÇÃO DE CONFORMIDADE DE REQUISITOS PARA O PAGAMENTO DE BOLSAS

#### Situação encontrada

1. Quanto à análise de documentação dos bolsistas para acompanhamento da conformidade de requisitos para o pagamento de bolsas, a DED pontuou que o Sistema de Gestão de Bolsas - SGB dispõe de ferramenta de coleta da documentação de seleção, formação e experiência profissional dos bolsistas, assim como também do termo de compromisso devidamente contraído por eles. A ferramenta começou a ser utilizada sem o condicionamento do pagamento dos bolsistas à inserção da aludida documentação. Havia a previsão de iniciarem a obrigatoriedade da inserção da documentação para fins de pagamento de bolsas a partir de maio de 2020 e a essa obrigatoriedade se seguiria a análise, por amostragem, da documentação. Entretanto, por conta do estado de pandemia provocado pelo vírus Sars-cov-2 esse planejamento se encontra sob revisão.
2. Ainda no que se refere aos procedimentos de pagamento das bolsas, a AUD questionou a DED sobre algum problema identificado em relação à implementação/pagamento de bolsas associado à falta de atualização de dados dos bolsistas no sistema; se houve suspensão/cancelamento de pagamento de bolsas devido ao descumprimento das obrigações contidas no Termo de Compromisso; e se houve benefícios pagos indevidamente no âmbito do Edital 75/2014.
3. Em resposta, a DED informou que "O fluxo de dados no âmbito do Sistema de Gestão de Bolsas (SGB) inclui atestes manuais e verificações junto ao banco de dados da Receita Federal que, em grande parte, impede que solicitações de pagamento ocorram sem que todos os dados informados pela IES estejam em conformidade com os parâmetros exigidos para a efetivação do crédito bancário (...) Assim, a única forma de problema experienciado na implementação/pagamento das bolsas se refere às informações bancárias dos bolsistas".
4. Pontuou, ainda, que a responsabilidade pela inserção e atualização dos dados dos bolsistas da UAB é das Instituições de Ensino, assim como a responsabilidade pelo acompanhamento administrativo-pedagógico do cumprimento dos compromissos assumidos pelos bolsistas. Quando da autorização manual da folha de pagamento mensal, os coordenadores da UAB, nas IES, ratificam, bolsista a bolsista, quais são aqueles aptos ou inaptos para percepção da bolsa naquele mês, sendo este o momento específico para evitarem o pagamento daqueles bolsistas que, porventura, não tenham cumprido com o termo de compromisso.
5. Por fim, explicou que "não há associação, nos sistemas de pagamento de bolsas, entre bolsistas e os respectivos Editais Capes de chamada UAB. A associação com o Edital Capes não é necessária para o fluxo de pagamento, pois a legislação de bolsas não varia em função dos editais de chamada de novas ofertas. Ademais, dado que os cursos de graduação da UAB podem ter até cinco anos de duração, e que os inícios e térmios das diferentes ofertas possuem sobreamento temporais, provavelmente os bolsistas atuam em cursos de diferentes editais simultaneamente".
6. Esta Auditoria Interna entende que é essencial a verificação por parte da DED dos requisitos e documentos de seleção dos bolsistas, assim como de formação e experiência profissional, conforme previstos nos normativos, sem o qual a Capes passa apenas a executar a política sem o devido controle sobre a aplicação correta dos recursos, e, além disso, deixa a cargo apenas das instituições públicas de ensino o acompanhamento dos bolsistas. Faz-se, portanto, urgente a utilização da ferramenta já disponível no SGB, ou outra que a venha substituir, para coleta dos documentos comprobatórios e para o condicionamento do pagamento dos bolsistas à inserção da aludida documentação no sistema.

#### Causas

Ausência de controle por parte da diretoria no que tange à verificação do cadastro dos bolsistas;  
Delegação da atividade de cadastro e acompanhamento do bolsista inteiramente às instituições de ensino.

#### Efeitos

Pagamento de bolsas em desacordo com a legislação aplicada;  
Aplicação irregular de recursos públicos;  
Falta de dados substanciais sobre os bolsistas para acompanhamento do programa e para fins de pagamento de bolsas.

#### Recomendações

Proposta de recomendação: iniciar o uso do Sistema de Gestão de Bolsas - SGB, para coleta da documentação de seleção, formação e experiência profissional dos bolsistas UAB, condicionando o pagamento das bolsas à inserção correta da citada documentação.

#### Manifestação da DED (SEI nº 1542468):

"o SGB está apto a receber as documentações concernentes aos processos seletivos dos bolsistas UAB e bloquear os pagamentos. Até 17 de setembro de 2021, a DED emitirá ofício circular, direcionado aos Reitores e Coordenadores UAB, concedendo 60 dias para que as instituições de ensino, em caráter adaptativo, digitalizem e insiram os documentos no SGB, correspondente aos bolsistas com perfis ativos e vínculos vigentes. O mesmo expediente informará que: 1) o pagamento das bolsas referentes ao mês de dezembro de 2021 condicionar-se-á ao *upload* dos documentos; e 2) em fevereiro de 2022, iniciará processo de verificação, pós-pagamento, dos arquivos inseridos. Com esta ação, retomamos as orientações contidas no SEI 1130341, suspensas por conta da pandemia causada pela COVID 19."

Análise da AUD: a manifestação da DED vai ao encontro da proposta de recomendação, ao informar procedimentos e prazos para início do uso do Sistema de Gestão de Bolsas - SGB.

Recomendação mantida.

#### À DED

**RECOMENDAÇÃO 1.** Utilizar o Sistema de Gestão de Bolsas - SGB, ou outro que o venha substituir, para coleta da documentação de seleção, formação e experiência profissional dos bolsistas UAB, condicionando o pagamento das bolsas à inserção correta da citada documentação no sistema. O benefício esperado dessa recomendação é o registro adequado, em sistema da Capes, das informações dos bolsistas selecionados no programa UAB pelas instituições, possibilitando, assim, maior controle sobre o pagamento de bolsas e a aplicação dos recursos do programa.

Prazo para atendimento: até 11/2021.

Proposta de recomendação: realizar análise, de preferência automatizada (integral ou por amostragem) da documentação dos bolsistas selecionados no sistema UAB, estabelecendo cronograma para o processo contínuo dessa atividade.

#### Manifestação da DED (SEI nº 1542468):

"Mensalmente, a DED viabiliza o pagamento de bolsa para, aproximadamente, 12.000 pessoas, coordenadores, professores, tutores e assistentes pedagógicos, atuantes no Sistema UAB. Neste momento, realizar análise automatizada e integral da documentação concernente ao universo de bolsistas é inexistível. Cabe informar: o PDTIC (SEI 1284451) da CAPES já prevê, na sua Ação Estratégica AE56 (página 24) a migração do processo de pagamentos dos bolsistas atuantes no Sistema UAB para outra ferramenta computacional. O SCBA assumirá a tarefa. Grandes alterações no SGB podem resultar em esforço institucional desperdiçado.

Em linhas gerais, com o intuito de basear processo de acompanhamento amostral estruturado da documentação inserida no SGB, a Coordenação Geral de Supervisão e Fomento (CGFO) analisará o histórico de pagamento de bolsas no Sistema UAB, ocorridos nos últimos cinco anos. Especificamente, objetivando: a) descobrir o volume de pagamentos por função bolsista; verificar o volume de renovação mensal do quadro de bolsistas; c) levantar cenários de riscos atrelados ao pagamento; e d) por fim, determinar amostragem do universo de bolsista que sofrerá escrutínio e a periodicidade da análise.

A CGFO apresentará nota técnica, contendo o estudo e os *templates* utilizados no processo de análise, até 30 de novembro de 2021."

Análise da AUD: a manifestação da unidade auditada vai ao encontro da recomendação ao informar os procedimentos para realizar análise no sistema SGB, por amostragem, das documentações dos bolsistas do Programa UAB. Quanto ao estabelecimento dessa atividade de maneira contínua, a unidade

informa que "analisará o histórico de pagamento de bolsas no Sistema UAB, ocorridos nos últimos cinco anos" para "determinar a amostragem do universo de bolsista que sofrerá escrutínio e a periodicidade da análise".

Recomendação mantida.

#### À DED

**RECOMENDAÇÃO 2.** Realizar análise, de preferência automatizada (integral ou por amostragem) da documentação dos bolsistas selecionados no sistema UAB, estabelecendo cronograma para o processo contínuo dessa atividade. O benefício esperado dessa recomendação é o controle no pagamento de bolsas conforme requisitos constantes nos normativos aplicados ao Programa UAB, evitando o pagamento de bolsas a beneficiários que não se enquadrem nos requisitos delimitados. Prazo para apresentação de Nota Técnica do estudo e *templates* utilizados no processo de análise: até 30 de novembro de 2021.

Prazo para atendimento à recomendação: até 02/2022.

Proposta de recomendação: Inserir, para os próximos editais, campo no Sistema de Gestão de Bolsas - SGB que permita, no cadastro do bolsista, vincular o bolsista a um projeto específico e ao edital no qual o projeto foi aprovado.

#### Manifestação da DED (SEI nº 1542468):

"O Sistema UAB é suportado financeiramente por duas linhas de ação, complementares e totalmente independentes. São elas: a) o custeio das atividades acadêmicas, viabilizado por repasse de recursos orçamentários e/ou financeiros às instituições partícipes do Sistema, e b) a concessão de bolsas para funções de coordenação, professores, tutores e assistentes pedagógicos, pagas diretamente aos bolsistas.

Quanto à primeira linha: os planos de trabalho que orientam a assinatura dos convênios com as instituições estaduais e dos Termos de Execução Descentralizadas com as federais são confeccionados especificamente para atender os cursos de um determinado edital. Cursos abarcados por editais distintos são mantidos por instrumentos de financiamento diferentes e independentes.

Quanto à segunda linha: os bolsistas são cadastrados pelas instituições. A atuação deles pode ocorrer de forma transversal. Os coordenadores (UAB/Adjunto, Tutoria, Curso, Polo) e membros das equipes multidisciplinares não atuam somente nos cursos de um único edital. São responsáveis pela gestão administrativa e acadêmica de todos os cursos, independentemente do certame, respeitando as especificidades de cada função. Destas dependendo, professores, tutores e assistentes pedagógicos podem atuar:

- em disciplinas diferentes de um mesmo curso;
- em ofertas diferentes de um mesmo curso, associadas a editais distintos;
- em cursos diferentes associados a um único ou editais diferentes;
- ou ainda, interagir em instituições de ensino diferentes.

Sabendo que nenhum bolsista recebe mais de uma bolsa referente a um mesmo mês, as instituições realocam os profissionais no SGB, dependendo da demanda dos cursos por elas ofertados. Mesmo disponibilizando bolsas, recrutar professores e tutores não é uma tarefa trivial. Os professores precisam, na sua maioria, dividir a carga horária dos cursos do Sistema UAB com as atividades dos demais cursos da instituição. Adicionalmente, o valor da bolsa de tutoria não é convidativo, rareando assim procura pela atividade.

Defendemos: vincular no SGB os bolsistas a um edital e por consequência a instrumento de financiamento específico pode comprometer a eficiência da gestão acadêmica dos cursos, nas instituições partícipes do Sistema UAB.

Atualmente, por conta de ação contida no PDTIC (SEI 1284451), especificamente a AE35 (página 49), a DTI já desenvolve a automatização do cálculo de cotas de bolsas no SisUAB (sistema que abarca os parâmetros acadêmicos dos cursos, variáveis definidoras das quantidades de cotas) que posteriormente alimentará o SGB (ferramenta utilizada na gestão de cotas e bolsistas). Para atender a recomendação em tela os sistemas precisam ser modificados, causando, potencialmente, retrabalho das equipes envolvidas, consumindo tempo adicional de desenvolvimento.

Recordamos, conforme informado no item 3.1, o PDTIC (SEI 1284451) prevê a substituição do SGB pelo o SCBA. Os requisitos dessa ação já foram levantados por consultoria contratada pela CAPES.

Baseando-se no exposto, acreditando que sua aplicação prejudicará a gestão acadêmica dos cursos nas instituições e acarretará prejuízo financeiro e institucional à CAPES, a DED solicita a reconsideração da Recomendação."

Análise da AUD: diante da manifestação da DED, esta AUD opta por cancelar a recomendação, entendendo que o custo/benefício da recomendação não seria viável, dando prioridade assim ao princípio da continuidade do serviço público. No entanto, ressalta-se a necessidade tornar públicas e acessíveis informações como o número de bolsas por modalidade, ofertadas em cada edital, visando aprimorar a transparência ativa das informações, existência de trilhas de auditoria e a possibilidade de rastreabilidade de ofertas de bolsas concedidas e utilizadas por edital, conforme apontado na recomendação 22.

Recomendação cancelada.

## **ACHADO 2 - AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE DAS ATIVIDADES REALIZADAS PELOS BOLSISTAS POR PARTE DA DEB/CAPES**

### **Situação encontrada**

7. No que se refere ao monitoramento e cumprimento das atribuições dos bolsistas, a DED aponta que encomendou à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) o desenvolvimento do Sistema de Apoio aos Programas Institucionais de Ensino (Sapiens), o qual terá como função a coleta e organização de todos os dados das atividades dos bolsistas para análise e acompanhamento da Capes.

8. A AUD questionou a DED sobre a demanda de desenvolvimento de sistema à UFPE, tendo em vista que a Capes possui diretoria própria responsável pelo desenvolvimento de sistemas (a DTI).

9. A DED respondeu que:

"Acerca do SAPIENS – Mediante o TED 8601 (23038.013820/2019-58), a DED estabeleceu parceria com a UFPE para desenvolvimento de uma solução computacional, com potencial para aprimorar a gestão acadêmica e financeira do Sistema UAB. A solução obterá, quando acoplada aos Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA-MOODLE) das instituições, dados associados aos acessos de tutores, professores e coordenadores. Com esses dados será possível criar indicadores de acesso (exemplificando, tempo de permanência no AVA, quantidade de acessos). Adicionalmente, podemos utilizar os dados extraídos para cruzar (mediante outras ferramentas) com os bancos de dados de pagamento de bolsas e verificar se determinado bolsista acessou ou não o AVA da IES, para desenvolver suas atividades. O TED 8601 venceu em 31/1/2021. Confirmada a conclusão do desenvolvimento, reservaremos os próximos três meses para realização de teste piloto e ajustes. Posteriormente, solicitar às instituições partícipes a instalação da solução, iniciando em massa a coleta dos dados.

(...)

A atuação da CAPES sobre pontos levantados pelo Acórdão 1074/2019, especialmente o item 9.1.2, envolve o monitoramento da vida acadêmica das instituições partícipes do Sistema UAB. A exequibilidade desse acompanhamento depende de uma ferramenta computacional robusta. O desenvolvimento de uma ferramenta computacional envolve uma sequência de etapas, resumidamente, a definição de um escopo de atuação, levantamento e análise do requisito junto às instituições envolvidas (capes, universidades e institutos federais), a confecção de um projeto, o desenvolvimento e a implantação da ferramenta. Para que um projeto dessa magnitude fosse desenvolvido internamente, contando com a própria infraestrutura de TI CAPES, precisaria ser inserido no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) da CAPES. As confecções dos PDTICs nos órgãos ocorrem, normalmente, no ano anterior. Esse documento contém o diagnóstico, o planejamento, as ações prioritárias e a gestão dos recursos e processos para um determinado período. Preparar um plano de ação dessa magnitude, contendo a criação de um sistema informatizado, sobre a adequada cadeia de processos, capaz de abarcar a complexidade do Sistema UAB, envolvendo a área de TI da CAPES, é uma tarefa hercúlea. O prazo de 60 (sessenta) dias imposto pelo Acórdão 1074/2019 tornou a tarefa inexecutável, no prazo estipulado. Para atender ao determinado, a Diretoria de Educação a Distância (DED) precisou buscar outras soluções. Instituição pública de referência no ensino e pesquisa na área de tecnologia da informação, a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) já havia desenvolvido uma ferramenta, a qual permite dispor as

informações de acompanhamento acadêmico, com índices de rendimento bem como a prospecção de informações para diagnosticar e avaliar a atuação dos bolsistas na atividade finalística como tutoria, docência e coordenação nas plataformas de Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA).

(...)

Com os dados minerados e com os painéis gerados pela ferramenta a DED poderá, sinteticamente, acompanhar parte da vida acadêmica dos cursos; cruzar os dados dos acessos do corpo discente com ao número do alunado informa no SISUAB; verificar se os bolsistas (professores e tutores) acessaram os AVA."

10. No que se refere à parceria com a UFPE para desenvolvimento dessa ferramenta para aprimorar a gestão acadêmica do sistema UAB, a análise da AUD se ateve ao objetivo, à entrega e ao uso do produto. Não foram, pois, analisadas a adequação do instrumento e a fundamentação legal para a obtenção desse serviço, pois não são objetos deste trabalho de auditoria.

11. A justificativa apresentada pela unidade auditada, no que se refere ao motivo de contratação da UFPE em detrimento do desenvolvimento do sistema pela própria Capes, é plausível. A AUD considera uma boa prática a parceria com a UFPE, dado o desenvolvimento prévio da ferramenta no âmbito daquela instituição, e dada a necessidade premente de acompanhamento das atividades dos bolsistas do Sistema UAB, atividade esta não realizada diretamente pela Capes até o momento.

Portaria Capes nº 183, de 21 de outubro de 2016

Art. 14. O desempenho dos bolsistas será acompanhado pela Capes mediante análise de relatórios ou outras formas de acompanhamento de acordo com a natureza dos projetos aprovados.

12. Apesar de a ferramenta desenvolvida pela UFPE gerar a expectativa de possibilitar o acompanhamento das tarefas/atividades dos bolsistas pela Capes, há necessidade de que a DED verifique o desenvolvimento do produto, assim como sua implantação e treinamento de uso, de acordo com o Parecer Técnico 33 SEI nº 1268567 e o Plano de trabalho atualizado SEI nº 1268564.

13. Por fim, a AUD observou que, apesar de a DED apontar que o referido sistema tem por objetivo "aprimorar a gestão acadêmica e financeira do Sistema UAB" (parágrafo 5.7 do doc SEI nº 1394715), no processo SEI instituído (SEI nº 23038.013820/2019-58) e no Simec não há descrição de aprimoramento da gestão financeira como objetivo do sistema, sendo descrito no Plano de Trabalho Atualizado (SEI nº 1268564) apenas objetivos relacionados à gestão acadêmica, conforme copiado a seguir:

"Objetivos Gerais

O Projeto tem por objetivo acompanhar o desenvolvimento das atividades de EAD executadas pela rede de instituições que fazem parte da Universidade Aberta do Brasil. O acompanhamento se dará por meio de uma ferramenta de gestão capaz de avaliar a atividade acadêmica de alunos, docentes e coordenadores, tutores e demais bolsistas do sistema UAB utilizando um conjunto de indicadores de desempenho, coletados a partir das diversas instâncias do AV Moodle utilizados pelas instituições, e disponibilizados através de uma plataforma online através de gráficos dinâmicos."

#### Causas

Ausência de gerenciamento de riscos do programa UAB;

Atribuição de responsabilidades de acompanhamento dos bolsistas apenas às Instituições de Ensino.

#### Efeitos

Indisponibilidade de dados para tomada de decisão;

Previsão inadequada para a oferta e distribuição de vagas;

Pagamento de bolsa indevida.

#### Recomendações

Proposta de recomendação: documentar, no processo SEI nº 23038.013820/2019-58, o andamento do projeto de desenvolvimento do Sistema de Apoio aos Programas Institucionais de Ensino (Sapiens) encomendado à UFPE, descrevendo o motivo de o trabalho ainda não ter sido finalizado na data prevista (01/2021).

#### Manifestação da DED (SEI nº 1542468):

"Informamos que o desenvolvimento da ferramenta foi concluído no prazo estipulado no TED 8601, 31 de janeiro de 2021. No dia 4 de fevereiro de 2021, com o intuito de apresentar a solução tecnológica, a equipe UFPE e membros da DED realizaram encontro remoto. As documentações pertinentes à prestação de contas financeira e ao Relatório de Cumprimento do Objeto constam nas abas Prestação de Contas e Anexos do SIMEC e foram inseridas no processo SEI nº 23038.013820/2019-58. Até o dia 30 de setembro de 2021, as coordenações da DED envolvidas emanarão nota técnica acerca da análise da prestação de contas financeira e do produto apresentado."

Análise da AUD: a manifestação da DED no sentido de que já houve a instrução do processo com os documentos que atualizam o andamento do projeto atendeu a recomendação. Recomendação atendida.

Proposta de recomendação: iniciar o acompanhamento das atividades dos bolsistas UAB por meio da utilização do produto "Sistema de Apoio aos Programas Institucionais de Ensino (Sapiens)", encomendado à UFPE.

#### Manifestação da DED (SEI nº 1542468):

"A implementação da ferramenta é de importância estratégica para CAPES. Tanto que está inserida no PDTIC, nas ações associadas ao Gabinete da Presidência (SEI 1284451), especificamente a AE36. Como informado no item anterior, abordando a Recomendação 5, o produto foi entregue e já está sob cuidados técnicos da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI).

O próximo edital do Sistema UAB (previsto para iniciar em 2022) conterà dispositivo que condiciona a participação da instituição ao monitoramento remoto, por parte da CAPES, do acesso discente e docente (professores e tutores) aos respectivos AVA. Somente estatísticas de acesso serão acompanhadas."

Análise da AUD: a manifestação da DED vai, em parte, ao encontro da recomendação emanada no que tange ao acompanhamento das atividades dos bolsistas UAB por meio do sistema Sapiens. No entanto, a DED enfatiza que somente estatísticas de acesso serão acompanhadas. Essa informação não condiz com o objetivo descrito no projeto, o qual prevê avaliar a atividade acadêmica utilizando um conjunto de indicadores de desempenho:

"O Projeto tem por objetivo acompanhar o desenvolvimento das atividades de EAD executadas pela rede de instituições que fazem parte da Universidade Aberta do Brasil. O acompanhamento se dará por meio de uma ferramenta de gestão capaz de avaliar a atividade acadêmica de alunos, docentes e coordenadores, tutores e demais bolsistas do sistema UAB utilizando um conjunto de indicadores de desempenho, coletados a partir das diversas instâncias do AV Moodle utilizados pelas instituições, e disponibilizados através de uma plataforma online através de gráficos dinâmicos." Fonte: Plano de Trabalho do TED (SEI 1268564).

Ao utilizar a ferramenta apenas com o propósito de coletar estatísticas de acesso já é um avanço, porém dessa forma a ferramenta estaria sendo subutilizada em relação ao objetivo previsto no projeto do TED. Diante disso, a recomendação foi alterada para:

#### À DED

**RECOMENDAÇÃO 3.** Iniciar o acompanhamento das atividades dos bolsistas UAB por meio da utilização do produto "Sistema de Apoio aos Programas Institucionais de Ensino (Sapiens)", encomendado à UFPE e ampliar os dados a serem coletados para a avaliação da atividade acadêmica dos bolsistas, de forma a utilizar o conjunto de indicadores previstos no projeto do TED. O benefício esperado dessa recomendação é o acompanhamento efetivo das atividades dos bolsistas, obtenção de dados para a tomada de decisão, melhor aplicação dos recursos públicos e maior transparência.

Prazo para atendimento: até 07/2022.

**ACHADO 3 - DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES ESTABELECIDAS NO TERMO DE COMPROMISSO DO BOLSISTA****Situação encontrada**

14. A AUD realizou *checklist* para verificação do atendimento a obrigações estabelecidas nos Termos de Compromisso dos Bolsistas. Em nenhuma das amostras selecionadas para análise foi identificada a comprovação de ocorrência das atividades abaixo listadas, considerando a análise no SEI, no SGB e no sistema de transferência de recurso específico (Simec ou Plataforma +Brasil):

- modalidade: assistente a docência - elaborar e encaminhar à COAP/DED/Capes e a IPES relatórios periódicos de acordo com as definições da DED;
- modalidade: coordenador de polo - elaborar e encaminhar à COAP/DED/Capes e a IPES relatórios periódicos de acordo com as definições da DED;
- modalidade: coordenadoria de curso - elaborar relatório semestral acerca do desempenho, reprovados, problemas e evasão;
- modalidade: coordenadoria adjunta - encaminhar relatórios anuais de acompanhamento e avaliação das atividades dos cursos à DED/Capes;
- modalidade: coordenador geral - relatórios anuais de acompanhamento e avaliação das atividades dos cursos à DED/Capes;

15. Constata-se, portanto, o descumprimento por parte dos bolsistas quanto às obrigações estabelecidas no termo de compromisso e a falta de controle por parte da Capes do cumprimento de tais obrigações e de acompanhamento da execução do Programa.

16. Ao analisar os Termos de Compromisso dos Bolsistas enviados pela unidade auditada (SEI nº1388549), a AUD observou que há diversas modalidades de bolsas instituídas, e para cada modalidade de bolsa há diferentes e diversas atribuições. Apura-se aqui que essa diversidade nas modalidades de bolsas causa certa dificuldade no acompanhamento das atribuições dos bolsistas e também no entendimento do Programa.

**Causas**

Ausência de definição de modelo de relatório a ser encaminhado pelos bolsistas;

Não cobrança, por parte da DED, dos relatórios de bolsistas;

Controles frágeis ou inexistentes.

**Efeitos**

Falta de acompanhamento da efetividade das atividades dos bolsistas e do projeto;

Descontrole da política pública realizada.

**Recomendações**

Proposta de recomendação: instituir modelo para os relatórios citados nos termos de compromisso dos bolsistas; instituir fluxo e procedimentos de envio, de recebimento e de análise dos relatórios enviados pelos bolsistas, ainda que uma análise amostral, pela equipe técnica.

Manifestação da DED (SEI nº 1542468):

"Reza o art. 14 da Portaria Capes 183/2016: *"O desempenho dos bolsistas será acompanhado pela Capes mediante análise de relatórios ou outras formas de acompanhamento de acordo com a natureza dos projetos aprovados (grifo nosso)". A DED atende ao normativo mediante formas indiretas de acompanhamento.*

A Coordenação Geral de Programas e Cursos em Ensino a Distância (CGPC) desenvolve atividade monitoramento dos cursos da UAB na sua globalidade, sobretudo os resultados da formação. Para elaboração desta atividade foram realizadas análises das informações encaminhadas pelas instituições partícipes do Sistema UAB, tendo como referência as ofertas de cursos com início até dezembro 2014 e encerradas até dezembro de 2018, que registraram taxas de formação abaixo de 50%. Nos documentos enviados pelas IES foram indicados os motivos e justificativas da baixa formação, e ainda, indicativos de medidas que estão sendo tomadas lidar com o problema.

Esta atividade se encontra em sua terceira fase. Por conta de problemas observados no acompanhamento, em 2022, todas as instituições do Sistema UAB apresentarão à CGPC um Plano Acadêmico de Ação Saneador (PAAS). Informações detalhadas se encontram no processo SEI 23038.001592/2020-15, bem como as diretrizes de implantação do PAAS 2022 (SEI 1527427).

Defendemos que a análise dos relatórios acadêmicos, por parte da CGPC, produzido por cada bolsistas é inexecutável. Como informado, o Sistema UAB paga aproximadamente 12.000 bolsistas por mês. Estes atuam em diversas áreas do conhecimento. Da matemática à história. Da física à pedagogia. Da biologia à geografia. Das letras às artes. Para abarcar a miríade de saberes, a CAPES precisaria de material humano com formação adequada em cada uma delas. O Sistema UAB é suportado por uma cadeia de ações compartilhadas. Sinteticamente: as IES são responsáveis pela oferta dos cursos e pela vida acadêmica dos atores nelas contidos, discentes, professores, tutores e gestores locais (Coordenadores Gerais, Adjuntos, Curso e Tutoria); e, como instituição indutora, é papel da CAPES viabilizar o alicerce financeiro e a macroacompanhamento da política pública.

Por conta do exposto neste item, solicitamos reconsideração das Recomendações 6 e 7."

Análise da AUD: a DED informa que o acompanhamento dos bolsistas é realizado, na sua globalidade, mediante formas indiretas, sem ser aquela de análise de relatório dos bolsistas, atividade essa que seria inexecutável, conforme apontado acima. Das formas indiretas de acompanhamento, foi citado apenas o monitoramento dos resultados da formação dos bolsistas. Cabe esclarecer que a recomendação não é para que se analise cada um dos relatórios acadêmicos, mas sim que se institua modelos e procedimentos de forma que a Capes consiga registrar dados que possibilitem o acompanhamento do cumprimento das obrigações dos bolsistas, de acordo com o estabelecido nos termos de compromisso.

A AUD compreende o papel da Capes de fomentar e acompanhar a política pública de forma macro. No entanto, a AUD, em seu papel de auditoria e análise da conformidade das atividades previstas nos normativos com as efetivamente realizadas, preza pelo dever da Administração Pública de realizar aquilo que está previsto nos normativos. Sendo assim, cabe à DED definir os parâmetros de elaboração, envio e análise de relatórios periódicos, conforme obrigações estabelecidas nos termos de compromisso dos bolsistas, ou retirar dos normativos (termos de compromisso e regulamento) tais obrigações no caso de se tratarem de obrigações sem utilidade para o acompanhamento das atividades se os relatórios não forem ser analisados. Dessa forma, alteram-se as recomendações para:

**À DED**

**RECOMENDAÇÃO 4.** Instituir parâmetros, modelos, fluxos e procedimentos de envio, de recebimento e de análise de relatórios para o acompanhamento das atividades realizadas pelos bolsistas ou alterar as obrigações da DED e dos bolsistas nos normativos (Regulamento e Termos de compromisso dos bolsistas), de forma a refletir o acompanhamento que é efetivamente realizado na prática.

Prazo para atendimento: até 12/2021.

Ademais, em relação ao Plano Acadêmico de Ação Saneador (PAAS), verifica-se que constitui uma boa prática, sendo um controle implementado para sanear o problema de baixas taxas de formação dos bolsistas. No entanto, dado o último levantamento o qual apresentou taxa de formação abaixo de 50%, o que é bastante significativo, é importante que seja tratado, além de forma corretiva por meio do PAAS, de forma preventiva, por meio de gestão de riscos. Diante disso, acrescenta-se a seguinte recomendação:

**À DED**

**RECOMENDAÇÃO 5.** Incluir, nas diretrizes de implantação do Plano Acadêmico de Ação Saneador (PAAS), a obrigatoriedade de se fazer levantamento e gestão de riscos para o acompanhamento do desempenho dos bolsistas. O benefício esperado dessa recomendação é que se implemente controles que mitiguem riscos previstos (tais como baixas taxas de formação), ao invés de apenas ter ações corretivas de problemas (riscos que já se materializaram).

Prazo para atendimento: 12/2021.

**Proposta de recomendação:** Verificar, para os próximos editais, a viabilidade de otimizar a nomenclatura das modalidades de bolsas, reduzindo-as ou mesclando-as. O benefício esperado dessa recomendação é facilitar o entendimento do programa e possibilitar uma melhor gestão no pagamento e acompanhamento das atividades dos bolsistas.

**Manifestação da DED (SEI nº 1542468):**

"A Portaria Capes 183, de 21 de outubro de 2016, no seu art. 4., elenca nove modalidades de bolsas: Coordenador UAB, Coordenador UAB Adjunto, Coordenador de Curso, Coordenador de Tutoria e de Polo, Professor Formador, Professor Conteudista, Tutor e Assistente à Docência. A mesma Portaria apresenta o escopo de atuação de cada bolsista.

Nos 15 anos de existência do Sistema UAB, o papel das funções bolsistas se solidificou. Cada uma atuando de forma sistêmica e complementar, atendendo demandas específicas. Adicionalmente, cabe informar, nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), destinadas aos processos regulatórios de reconhecimento inicial e renovação de curso, há um componente de análise chamado "Corpo Docente e Tutorial", seguindo as modalidades de bolsas, assim como dispostas nas Portaria CAPES 183/2016. Até a presente data, não recebemos manifestação do INEP solicitando ou recomendando a modificação das nomenclaturas. Creemos que tais modalidade de bolsas são adequadas aos projetos pedagógicos dos cursos.

Baseando-se no exposto neste item, defendemos a manutenção de todas as modalidades de bolsa, conforme disposto na Portaria CAPES 183/2016 e solicitamos a reconsideração da Recomendação".

**Análise da AUD:** a manifestação da DED é de que "tais modalidade de bolsas são adequadas aos projetos pedagógicos dos cursos". Respeitando o fato de que a DED é a responsável pela gestão do Programa e também melhor conhecedora da política pública em andamento, esta AUD opta por cancelar a recomendação.

Recomendação cancelada.

**ACHADO 4 - AUSÊNCIA DE CLAREZA NAS INFORMAÇÕES INSERIDAS PELAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR NO SISTEMA SISUAB**

**Situação encontrada**

17. No que se refere às informações inseridas no Sistema SisUAB foi identificado, nas buscas referentes às amostras selecionadas, que na página principal do Sistema - <https://sisuab2.capes.gov.br/sisuab2/login.xhtml> - quando selecionado o estado "RJ" e filtrado por "instituições" não consta a instituição de ensino CECIERJ (processo de concessão SEI 23038 015748/2017-31), a mesma situação se repete para a instituição UFC (processo de concessão SEI inexistente) e UFMA (processo de concessão SEI 23038.005915/2019-06) quando selecionado seus respectivos estados.

18. Quando realizado o login no sistema, o acesso ao link "[Tutoria](#)" não abre, direcionando a uma página antiga da Capes, que não existe.

19. Ao realizar consulta em "acompanhamento assistente a docência" em "fomento - execução", e extrair a planilha sem filtro, foi constatado que informações como "data da solicitação", "data da homologação", "IES" e o e-mail de alguns bolsistas não estão cadastrados. Além disso, os processos de alguns bolsistas não foram instruídos no SEI.

20. Ao selecionar, aleatoriamente, processos de alguns bolsistas no SEI não foi identificado o recebimento e a instrução dos documentos solicitados nos processos pela unidade auditada, como por exemplo o processo SEI nº 23038.011318/2019-11. Além disso, não está claro por qual instrumento os documentos do bolsista devem ser enviados. Não sendo verificado também se a unidade auditada realiza procedimento de análise dessa documentação, ainda que aleatoriamente.

21. No processo SEI nº 23038.009891/2018-75 foi identificado o acompanhamento pela DED quanto a cumprimento de requisito de quantidade de alunos ativos para a concessão da bolsa de assistente a docência, assim como o envio de relatório do bolsista de assistente a docência. O acompanhamento é realizado de modo manual, havendo fragilidade no processo, assim como o recebimento do relatório, para o qual não houve análise da DED.

22. Percebe-se portanto, pelas informações encontradas, a dificuldade de acesso ao sistema SisUAB e, conforme análise no edital de seleção dos projetos, o sistema é utilizado de maneira intensa para a seleção dos projetos, não havendo documento de instrução para preenchimento de informações pelos coordenadores, além de informações dispersas e desatualizadas.

**Causas**

Ausência de atualização no sistema SisUAB;

Falta de instrução às instituições quanto ao preenchimento dos dados.

**Efeitos**

Desatualização de dados do Programa;

Descontrole da política pública realizada;

Falta de transparência nas informações.

**Recomendações**

**Propostas de recomendação:** atualizar as informações e dados de Estado, Instituições e Polos no mapa que consta na página inicial do SisUAB; atualizar e disponibilizar, no site da Capes e no Sistema SisUAB, novo tutorial direcionado aos coordenadores responsáveis pela inserção dos dados e informações no SisUAB, incluindo neste as informações de inserção obrigatória pelos coordenadores; tornar obrigatórios, no sistema SisUAB, campos de preenchimento que coletam informações importantes e necessárias para o acompanhamento do programa, tais como dados das IES, dados dos bolsistas, datas de solicitação/homologação, dentre outras.

**Manifestação da DED (SEI nº 1542468 / 1560678):**

"Considerando a metodologia de trabalho da DTI e as limitações de recursos humanos disponíveis as melhorias relacionadas ao SisUAB estão sendo realizadas sob duas perspectivas: 1) as melhorias, tanto via PDTIC (projeto PEI da Capes) quanto outras que se apresentam urgente, como agora, no segundo semestre, as que serão necessárias para ajuste do edital UAB 2022-2025; e, 2) as de rotina, correções de erros que ocorrem na rotina das atividades ou mudanças de dados (via script).

Tais demandas são atendidas concomitantemente, entretanto, com a previsão do lançamento do novo edital UAB em novembro deste ano, será necessário ajustar a data de entrega das melhorias solicitadas para atendimento do projeto PEI, relacionado às funcionalidades de monitoramento do programa.

Diante dessa prerrogativa, informamos que as demandas a seguir encontram-se em estágio diferente na DTI:

- *Atualizar as informações e dados de Estado, Instituições e Polos no mapa que consta na página inicial do SisUAB-* A demanda será encaminhada para a CSAE/DTI. A DED verificará a previsão para tal demanda pela DTI, considerando o número limitado de recursos humanos atualmente.

- *Atualizar e disponibilizar, no site da Capes e no Sistema SisUAB, novo tutorial direcionado aos coordenadores responsáveis pela inserção dos dados e informações no SisUAB, incluindo neste as informações de inserção obrigatória pelos coordenadores* - Considerando a Lei de Proteção de Dados e as recentes mudanças no layout, os tutoriais que temos utilizado internamente (repassado às instituições pelos técnicos que fazem o atendimento às instituições), estamos reformulando os tutoriais para que estejam adequados para serem liberados para o público-alvo. O primeiro deles, intitulado "Gestão do acesso ao SisUAB", já está sendo finalizado pela DTI. Os demais seguem na fila de espera."

**Análise da AUD:** a manifestação da unidade auditada vai ao encontro das recomendações propostas. Recomendações mantidas:

**À DED:**

**RECOMENDAÇÃO 6.** Atualizar as informações e dados de Estado, Instituições e Polos no mapa que consta na página inicial do SisUAB. O benefício esperado dessa recomendação é o fornecimento de informações atualizadas e transparentes aos interessados.

Prazo para atendimento: 09/2022.

**RECOMENDAÇÃO 7.** Atualizar e disponibilizar, no site da Capes e no Sistema SisUAB, novo tutorial direcionado aos coordenadores responsáveis pela inserção dos dados e informações no SisUAB, incluindo neste as informações de inserção obrigatória pelos coordenadores. O benefício esperado dessa recomendação é padronizar as informações a serem inseridas no SisUAB, manter os dados do SisUAB atualizados e instruir os coordenadores na inserção das informações no sistema.

Prazo para atendimento: 09/2022.

**RECOMENDAÇÃO 8.** Tornar obrigatórios, no sistema SisUAB, campos de preenchimento que coletam informações importantes e necessárias para o acompanhamento do programa, tais como dados das IES, dados dos bolsistas, datas de solicitação/homologação, dentre outras. O benefício esperado dessa recomendação é manter os dados do Programa atualizados e disponibilizados.

Prazo para atendimento: 09/2022.

Propostas de recomendação: definir por qual instrumento, SEI ou SisUAB, as documentações dos bolsistas devem ser instruídas. Se pelo SEI, instruir processo para cada bolsista; e instituir processo de controle de cumprimento dos requisitos instituídos pela Capes para recebimento da bolsa.

Manifestação da DED (SEI nº. 1560678):

"Baseando-se no texto do Achado 4, informamos que os bolsistas da modalidade Assistente à Docência atuam nos polos de educação a distância do Sistema UAB. Oferecendo suporte pedagógico aos estudantes, com vistas à diminuição da evasão. São intermediadores da relação entre os alunos e as instituições de ensino presentes no polo, tutores, professores e o Coordenador de Polo. O marco normativo é a Portaria CAPES nº 101, de 8/5/2018, estabelecendo atribuições, formas de ingresso e parâmetros atinentes aos Assistentes à Docência.

Desde o segundo semestre de 2018, o acompanhamento dos Assistentes está sob a responsabilidade da Coordenação de Programas, Cursos e Formação em EAD (CPCF/CGPC/DED). O primeiro procedimento adotado foi a utilização do SisUAB para o cadastro e homologação dos Assistentes. **Atualmente, esta etapa transcorre da forma como descrita no documento SEI nº 0781327. Em suma: 1) o candidato selecionado se cadastra no SisUAB; 2) a IPES responsável pela seleção homologa o cadastro; e, 3) a CPCF gera um processo SEI para cada candidato, o qual será instruído com todos os documentos do bolsista gerados durante seu período de vinculação.**

**Destacamos que a equipe da CPCF analisa a documentação enviada pelo candidato. Havendo pendências, o bolsista e a IPES são questionados. Ademais, antes que o bolsista seja cadastrado no Sistema de Gestão de Bolsas, o quesito de quantitativo mínimo de alunos no polo é conferido novamente a fim de saber se as condições previstas nos normativos são atendidas.** A conferência do quantitativo mínimo de alunos no polo é realizada semestralmente pela CPCF, de forma manual. Os relatórios de desligamento são lidos pela equipe da CPCF e as questões relevantes apresentadas pelos Assistentes são incluídas na análise global realizada sempre após a aplicação anual do questionário para todos os bolsistas, exemplo documento SEI nº1509996."

Análise da AUD: conforme resposta enviada pela DED relatando o procedimento atual de registro e análise das documentações dos bolsistas, a AUD entende que as ações propostas na recomendação já são realizadas pela diretoria. No entanto, apresenta possíveis falhas de execução, conforme apresentado na situação encontrada deste achado, carecendo de atenção da área finalística. Assim, mantém-se a recomendação.

**RECOMENDAÇÃO 9.** Aprimorar os processos de instrução processual e de controle de cumprimento dos requisitos instituídos pela Capes para recebimento de bolsa. O benefício esperado dessa recomendação é a padronização do fornecimento de informações de bolsistas e a certificação do cumprimento dos requisitos para recebimento de bolsa para que não haja pagamentos indevidos e os recursos sejam melhor aplicados.

Prazo para atendimento: 09/2022.

Proposta de recomendação: rever e implementar melhorias em todo o sistema informatizado SisUAB, de maneira a tornar os dados disponíveis no sistema mais inteligíveis, acessíveis, controláveis e úteis.

Manifestação da DED (SEI nº. 1560678):

"3.6.4.1. Desde 2018, foram estabelecidas uma série de melhorias no SisUAB visando melhorar a navegabilidade e torná-lo mais intuitivo, assim como torná-lo mais automatizado, já que o sistema possui quase nada de automatização.

3.6.4.2. No entanto, tanto as equipes da CAAC/DED quanto da CSAE/DTI lidam com duas questões limitantes: recursos humanos escassos e questões técnicas do SisUAB relacionadas à linguagem utilizada na elaboração do Sistema (esta versão do SisUAB teve o início de elaboração em 2012, quando se utilizava uma linguagem que hoje é considerada defasada). No entanto, buscando a maior eficiência do Programa UAB permanecem os esforços de melhoria do programa a fim de que tenhamos um sistema que nos possibilite, de fato, monitorar seus dados a ponto de possibilitar intervenções que resultem em melhorias dos resultados finais do programa."

Análise da AUD: a manifestação da unidade auditada vai ao encontro da recomendação emanada, apesar das limitações. Recomendação mantida.

**RECOMENDAÇÃO 10.** Rever e implementar melhorias em todo o sistema informatizado SisUAB, de maneira a tornar os dados disponíveis no sistema mais inteligíveis, acessíveis, controláveis e úteis. O benefício esperado dessa recomendação é a clareza e facilitação no fornecimento de informações.

Prazo para atendimento: 09/2022.

**PARTE II - DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA****QUESTÕES DE AUDITORIA**

**Q2.** Há conformidade na execução orçamentária e financeira do Sistema UAB?

**SUBQUESTÕES:**

**Q2.SQ1.** Há compatibilidade entre os comprovantes das despesas realizadas com as dotações descentralizadas?

**Q2.SQ2.** Há compatibilidade entre os comprovantes das despesas realizadas com as normas aplicáveis?

**Q2.SQ3.** Há compatibilidade entre os comprovantes das despesas realizadas com a finalidade do programa de trabalho?

**CRITÉRIOS**

- Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993 (cap. II – da descentralização orçamentária) – estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, aprova quadro de cotas trimestrais de despesa para o Poder Executivo e dá outras providências;
- Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006 – dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB;
- Portaria nº 318, de 2 de abril de 2009 - transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB;

- Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013 - altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse;
- Edital Capes nº 75/2014, de 18 de dezembro de 2014 - oferta de vagas em cursos superiores na modalidade a distância no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil;
- Portaria Sexec/MEC nº 1.529, de 31 de dezembro de 2014 – estabelece critérios e procedimentos para a formalização de descentralização de créditos orçamentários efetuados no âmbito do Ministério da Educação, para execução de atividades de seu interesse;
- Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 - estabelece normas para execução do estabelecimento no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências;

## ACHADO 5 - AUSÊNCIA DE RELATÓRIO PARCIAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E DE PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

### Situação encontrada

23. No que se refere à conformidade na execução orçamentária e financeira, a AUD analisou as legislações aplicadas ao Sistema UAB, assim como manuais e documentos internos utilizados na operacionalização e controle das concessões. A DED informou que "As instituições de ensino participantes do Sistema UAB firmam com a DED instrumentos de financiamento para o custeio das atividades de seus cursos. Os instrumentos de controle aplicado nesse contexto consistem no acompanhamento, pela CSF/CGFO, da execução orçamentária e financeira praticadas pelas instituições (...) periodicamente são solicitados às instituições de ensino relatórios parciais de cumprimento do objeto dos instrumentos de financiamento firmados com a DED". No entanto, não foram identificados, nas amostras selecionadas, solicitações de relatórios parciais, tampouco o envio dos relatórios pelas instituições beneficiadas. A unidade auditada esclareceu ainda que:

a CGFO não adota protocolo estabelecido especificamente para análise de prestação de contas, utilizando documentos de apoio. Acrescentou que desconhecem protocolos específicos para cada diretoria, institucionalmente estabelecidos pela Capes. As instituições inserem os relatórios finais em abas específicas do SIMEC e na Plataforma +Brasil (SICONV). Posteriormente os relatórios são analisados e sobre estes documentos, desde que não haja fatos estranhos encontrados durante o acompanhamento da execução, emite-se parecer. Em ambos sistemas há status que indicam a vigência dos instrumentos, as responsabilidades por envio e análise de documentos. Assim como, níveis de automatização do processo de prestação de contas, especialmente na Plataforma +Brasil. Lembramos que já há tratativas interna na CAPES para migração da plena análise das prestações de contas (aspectos financeiros e técnicos), de todos os instrumentos de repasse, para setor específico da Diretoria de Gestão. Em 2020, realizamos reunião com os envolvidos buscando a troca de conhecimentos. As tratativas deverão continuar em 2021.

24. Em verificação aos procedimentos aplicados na análise da prestação de contas técnica e financeira, identificou-se, por meio inclusive de reuniões com a DED e a unidade que analisa a prestação de contas financeira (CPC/CGOF/DGES), lacuna de esclarecimento sobre o que deve ser a análise técnica e a análise financeira, bem como sobre as responsabilidades de cada unidade.

25. A AUD realizou também reunião e solicitação de auditoria diretamente para a área responsável pela análise financeira dos projetos (CPC/CGOF/DGES), por meio das quais foi apontado que "ao concluir a análise técnica, não existe um encaminhamento junto ao SICONV para que a análise financeira seja realizada. É necessário que este encaminhamento seja realizado pelo SEI e nem sempre esta ação ocorre de forma tempestiva, os convênios ficam "parados" na área técnica por falta de encaminhamento."

26. Ainda foram informados, pela área responsável pela prestação de contas financeira na DGES, os procedimentos adotados no âmbito dos convênios, incluindo o processo geral de análise, as principais dificuldades relacionadas e as dificuldades específicas em cada uma das etapas. Quanto ao recursos repassados via TED, a CPC/DGES apresentou minuta de Manual de Procedimento de Análise de TEDs que está em fase de finalização (1426645).

27. No que se refere aos projetos firmados na Plataforma + Brasil, a CPC/DGES encaminhou planilha (SEI nº 1426523) com detalhamento das fases que ocorrem na análise de prestação de contas financeira, pontuando alguns problemas estruturais e outros que tratam mais especificamente de propostas de melhoria na plataforma. A AUD analisou os problemas estruturais apresentados, sendo alguns pontos de relevante interesse para análise nessa auditoria. Sobre as propostas de melhoria na Plataforma + Brasil, houve apenas conhecimento por parte da Auditoria Interna, pois não são objeto desse trabalho. Além disso, é uma plataforma utilizada por todo o Governo Federal, sendo assim, propostas de melhoria relacionadas ao sistema devem ser tratadas diretamente com a instância superior responsável.

28. Os pontos de atenção observados pela auditoria no que se refere aos procedimentos de análise técnica e financeira da prestação de contas dos projetos foram os seguintes:

- ausência de fiscais designados para acompanhamento dos projetos;
- falta de relatório parcial dos projetos e a não cobrança pela DED;
- análise da prestação de contas técnica e financeira não padronizada e sem prazo definido;
- ausência de procedimento de análise de prestação de contas financeira e análise superficial quanto aos recursos repassados via TED;

29. A despeito disso, neste relatório, a AUD não repete a ausência de normatização específica sobre a análise de prestação de contas como um achado, mas enfatiza e reitera a recomendação que vem sendo feita à Diretoria Executiva da Capes desde o ano de 2019 (recomendação nº 7 do relatório SEI nº 1058182) no sentido de normatizar as competências para a realização de análise de conformidade das prestações de contas dos convênios e demais instrumentos de repasse de recursos, tendo em vista o risco de não acompanhamento efetivo e tempestivo dos programas. Nesse meio-tempo, houve tratativas e movimentações administrativas internas à Capes no sentido de centralizar as análises técnica e financeira finais das prestações de contas na Diretoria de Gestão, porém as decisões ainda não foram adequadamente formalizadas nem normatizadas.

30. Após o envio do Relatório Preliminar de Auditoria e com vistas a subsidiar o correto direcionamento de recomendações relacionadas a análise de prestação de contas, foram solicitados alguns esclarecimentos à Diretoria de Gestão (DGES) - Ofício nº. 77 (SEI nº. 1559342), respondidos por aquela diretoria por meio do Ofício 24 - SEI nº. 1561914:

a) Há algum registro formal da decisão da Presidência ou da Diretoria Executiva pela centralização das análises técnica e financeira em setor específico da DGES?

R: Os registros relativos à criação do novo Setor de Prestação de Contas e Cobrança Administrativa encontram-se no processo SEI 23038.010852/2020-35, especificamente nos seguintes documentos: Ata de Reunião de Diretoria (SEI 1213787) e Ofício Circular 20 (SEI 1214107).

b) As diretorias finalísticas foram comunicadas dessa decisão e dos procedimentos a serem adotados para a transferência das atividades?

R: As diretorias finalísticas foram comunicadas através do Ofício Circular 11 (SEI 1251403);

c) Qual a previsão para finalização da transferência dos processos de análise técnica das diretorias finalísticas para a DGES?

R: Os processos da DPB, que representam o maior volume desta fundação, foram transferidos em sua totalidade. Quanto aos processos da DRI, DEB e DED, há previsão de que sejam transferidos até o dia 20/10/2021.

d) Qual ou quais são os setores da DGES responsáveis pelas análises técnica e financeira de prestações de contas e de que forma estão estruturados (coordenação-geral; coordenações; divisões)?

R: Ainda não há uma estrutura formal para o novo setor de prestação de contas e cobrança administrativa, entretanto, atendendo às determinações da Diretoria Executiva, a DGES adotou as seguintes providências:

I - Implementou em sua estrutura organizacional a Coordenação-Geral de Prestação de Contas e Cobranças Administrativas, que possui a seguinte estrutura: Coordenação Geral de Prestação de Contas (CGPC), Coordenação de Análise Técnica (CAT), Coordenação de Análise Financeira (CAF) e Divisão de Cobranças

Administrativas (DCAD)

II - Alocou servidores cedidos pelas diretorias finalísticas na estrutura da sua Coordenação-Geral de Prestação de Contas e Cobranças Administrativas;

III - Disponibilizou espaço físico para acolher este novo setor."

31. Considerando que a análise final técnica e financeira ao término da vigência dos projetos será efetivamente realizada por setor alocado na estrutura da DGES, esse relatório passa a direcionar as recomendações que tratam desse assunto à DGES. Não obstante, ressalta-se a responsabilidade das diretorias finalísticas no seu dever de acompanhamento técnico e financeiro durante toda a vigência dos projetos (análise parcial técnica e financeira) para o alcance dos objetivos e metas e a regular aplicação dos recursos públicos.

32. Quanto ao checklist realizado para verificar a compatibilidade entre os comprovantes das despesas realizadas com as normas aplicáveis, foram analisadas as seguintes questões:

Há despesas de custeio vedadas nos projetos?

Edital Capes nº 75/2014

6. Da alocação de recursos

6.2. São vedadas, para efeito de custeio, despesas relacionadas a: contratação ou complementação salarial ou quaisquer outras vantagens a servidor ou empregado público, em qualquer esfera administrativa; pagamento de tributos não relativos à execução da proposta, ônus monetários, taxa de administração, gerência ou similar; manutenção, tais como: energia elétrica, água e saneamento ou serviços telefônicos; obras civis; realização de eventos, tais como: comemorações, festas, recepções, coffee break, locação de espaços; custeio e infraestrutura de polos de apoio presencial; ou quaisquer outras ações não relacionadas à execução da proposta ou expressamente não admitidas pela LDO vigente

33. Na Plataforma +Brasil foram verificadas despesas de custeio possivelmente vedadas: divergência entre a atividade fim da empresa e o serviço prestado (empresa de engenharia prestando serviço de transporte); descrição do serviço prestado divergente da descrição da nota fiscal apresentada (serviço informado de reprografia e a nota fiscal específica aquisição de livros); descrição genérica do serviço prestado (prestação de serviço especializado de secretaria...); manutenção de veículos (que talvez pode ser considerado como despesa vedada - "quaisquer outras ações não relacionadas à execução da proposta"); taxa de administração para "contratações futuras e eventuais dos serviços de reserva, emissão, taxa de embarque e entrega de bilhetes e passagens terrestres rodoviárias intermunicipais para o interior do estado do Ceará; foram identificadas, também, despesas com tapete sanitizante, máscaras e álcool gel, o que merece uma análise pormenorizada da área de prestação de contas, além de acompanhamento e manifestação da área técnica.

Há acompanhamento dos projetos por meio dos relatórios parciais e finais previstos na legislação? Há modelo que as IPES devem seguir na confecção dos relatórios?

Edital Capes nº 75/2014

13.1. O acompanhamento do projeto dar-se-á por intermédio da análise de relatórios de cumprimento de objeto, em que deverá constar a descrição das principais ações desenvolvidas e em desenvolvimento.

13.2. Os relatórios de cumprimento de objeto devem ser:

a) Parciais: elaborados e encaminhados à DED/Capes, após o primeiro ano de execução da proposta; e

b) Final: elaborado e encaminhado à DED/Capes até sessenta dias após o encerramento da vigência da proposta.

34. Não foi identificado, nas amostras selecionadas, acompanhamento dos projetos por meio de relatórios parciais enviados pelas instituições, tampouco modelo para confecção desses relatórios e análise da área técnica. No caso da UFMA, o único relatório constante no SIMEC data de 30/04/2021, o qual apresenta informações qualitativas, mas não informações financeiras substanciais para análise dos gastos. Nesse caso, vale observar que o projeto iniciou em 07/2017 e tem vigência até 12/2021.

Há acompanhamento/monitoramento pela unidade auditada dos projetos e atividades durante a execução?

Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016

Art. 6º São competências e responsabilidades do concedente:

I - gerir os projetos e atividades, mediante:

a) monitoramento e acompanhamento da conformidade física e financeira durante a execução, além da avaliação da execução física e dos resultados;

35. Nas duas amostras selecionadas pelo instrumento convênio, ao qual a legislação se aplica, não foram identificados documentos de acompanhamento/monitoramento, tampouco avaliação da execução física e dos resultados do projeto pela unidade auditada no SEI ou na Plataforma + Brasil.

A unidade auditada faz verificação de realização de procedimento licitatório pelo conveniente, e verifica os documentos atinentes à licitação?

Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016

Art. 6º São competências e responsabilidades do concedente:

II - operacionalizar a execução dos projetos e atividades, mediante:

d) verificação de realização de procedimento licitatório pelo conveniente, atendo-se à documentação no que tange: à contemporaneidade do certame, aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência, ao respectivo enquadramento do objeto ajustado com o efetivamente licitado e ao fornecimento pelo conveniente de declaração expressa firmada por representante legal do órgão ou entidade conveniente, ou registro no SICONV que a substitua, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis;

36. Na instituição CECIERJ não foram identificadas ações de verificação de realização de procedimento licitatório pelo conveniente no SEI e na Plataforma + Brasil; na UECE foram identificadas algumas verificações dos procedimentos licitatórios na Plataforma + Brasil. No entanto, os procedimentos encontrados são poucos em relação à quantidade de pagamentos realizados. Não foi possível verificar se todas as contratações passam por verificação do procedimento licitatório.

Há acompanhamento, avaliação e aferição da execução do objeto pactuado, e verificação da regular aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas?

Art. 6º São competências e responsabilidades do concedente:

II - operacionalizar a execução dos projetos e atividades, mediante:

f) "acompanhamento, avaliação e aferição da execução do objeto pactuado, assim como verificação da regular aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas"

37. A situação encontrada nas amostras analisadas foi de que não há avaliação e aferição da execução do objeto pactuado e nem a verificação da regular aplicação dos recursos. Também não houve essa condicionante para liberação de novas parcelas de recursos ao cumprimento de metas previamente estabelecidas. Conforme analisado na amostra da CECIERJ (SEI 0571831 12/2017), (SEI 0712738 06/2018) e (SEI 1046950 08/2019), todos os repasses foram realizados sem análise da unidade auditada sobre a execução do projeto. No caso da UECE também não foram identificados documentos no SEI ou na Plataforma +Brasil de acompanhamento, avaliação ou aferição da execução atestando a regular aplicação dos recursos, condicionando o repasse de novas parcelas.

38. Quanto à conformidade com as leis aplicadas, verificou-se:

Há comunicação às câmaras municipais e assembleias legislativas da assinatura do termo e da liberação dos recursos financeiros referente ao convênio?

Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016

Art. 6º São competências e responsabilidades do concedente:

II - operacionalizar a execução dos projetos e atividades, mediante:

e) comunicação às câmaras municipais e assembleias legislativas da assinatura do termo e da liberação de recursos financeiros, no prazo de 2 (dois) dias úteis, contado da data da liberação, em conformidade com a Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997;

39. Na análise das amostras, não foram identificadas comunicações às câmaras municipais e assembleias legislativas da assinatura do termo e nem da liberação dos recursos financeiros referente ao convênio.

#### Causas

Fragilidade no procedimento de prestação de contas.

#### Efeitos

Falta de acompanhamento do desempenho dos projetos;

Recursos implementados de maneira ineficaz;

Não atingimento dos objetivos principais das Coordenações.

#### Recomendações

Proposta de recomendação à DEX: retomar as discussões para o atendimento à recomendação nº 7 do Relatório de Auditoria 8/2019 (SEI nº 1058182), no sentido de elaborar normativo interno que estabeleça competências e procedimentos para a realização de análise de conformidade técnica e financeira das prestações de contas dos convênios e demais instrumentos de repasse de recursos. Nesse sentido, é necessário decidir se essas análises serão centralizadas na Diretoria de Gestão, conforme discussões anteriores, ou descentralizadas nas diretorias finalísticas. O benefício esperado dessa recomendação é mitigar o risco de não acompanhamento efetivo e tempestivo da execução dos recursos transferidos no âmbito do programa UAB, bem como dos demais programas de fomento da Capes.

Análise da AUD: após informações apresentadas pela DGES no sentido de que já houve decisão da DEX a respeito da centralização das análises técnica e financeira finais das prestações de contas em setor específico da DGES, altera-se a recomendação para:

#### À DGES

**RECOMENDAÇÃO 11.** Editar e submeter à apreciação da Diretoria Executiva normativo interno que estabeleça procedimentos e competências para a realização de análise técnica e financeira de prestações de contas de convênios, TEDs, auxílios e outros eventuais instrumentos de repasse de recursos. O normativo deve ser claro quanto à responsabilidade das áreas finalísticas pelo acompanhamento técnico e financeiro do cumprimento do objeto pactuado durante toda a vigência do instrumento, bem como quanto à responsabilidade da DGES sobre as análises técnica e financeira finais das prestações de contas. O benefício esperado desta recomendação é o acompanhamento efetivo e tempestivo dos objetos pactuados e a normatização do processo e competências para a análise de prestação de contas.

Prazo para atendimento: 02/2022.

Propostas de recomendação: estabelecer modelo de relatório de prestação de contas parcial e final a ser enviado pelas instituições de ensino federais e estaduais, assim como definir prazo de envio de relatório parcial; instituir procedimento para cobrança e análise de relatórios parciais e finais de prestação de contas das instituições, bem como de verificação do cumprimento de competências e responsabilidades da instituição parceira previstas nos normativos; instituir procedimento de encaminhamento dos projetos, via Plataforma +Brasil, para a área responsável pela análise financeira, atentando-se para o disposto na Portaria Interministerial 424/2016 no sentido de que a análise financeira das prestações de contas de convênios deve ser realizada durante todo o período de execução do instrumento, devendo ser complementada pelo acompanhamento e avaliação do cumprimento da execução física do objeto.

#### Manifestação da DED (SEI nº 1542468):

"Observado suas respectivas atribuições, a Coordenação Geral de Programas e Cursos em Ensino a Distância (CGPC) e Coordenação Geral de Supervisão e Fomento (CGFO) apresentarão, até 30 de novembro de 2021, nota técnica contendo rito processual concernente à atividade de monitoramento e aos relatórios parciais e finais em discussão. A nota apresentará: os *templates* dos relatórios; informará como ocorrerão as solicitações e os recebimento dos documentos; como ocorrerão e a periodicidade do acompanhamento da execução dos gastos e do objeto proposto nos instrumentos de financiamento."

Análise da AUD: a manifestação da unidade auditada vai ao encontro das recomendações propostas. Recomendações mantidas com as seguintes alterações:

#### À DED e DGES

**RECOMENDAÇÃO 12.** Estabelecer modelo de relatório de prestação de contas parcial e final a ser enviado pelas instituições de ensino federais e estaduais, assim como definir prazo de envio de relatório parcial. O benefício esperado dessa recomendação é o aperfeiçoamento dos procedimentos de prestação de contas e uma melhor aplicação dos recursos públicos.

Prazo para atendimento: até 30/11/2021.

**RECOMENDAÇÃO 13.** Instituir procedimento para cobrança e análise de relatórios parciais e finais de prestação de contas das instituições, bem como de verificação do cumprimento de competências e responsabilidades da instituição parceira previstas nos normativos. O benefício esperado dessa recomendação é melhorar os procedimentos de acompanhamento da execução e de análise de prestação de contas.

Prazo para atendimento: até 30/11/2021.

**RECOMENDAÇÃO 14.** Instituir procedimento de encaminhamento dos projetos com vigência encerrada, via Plataforma + Brasil, para a área responsável pela análise técnica e financeira final de prestação de contas na DGES. O benefício esperado dessa recomendação é o aperfeiçoamento dos procedimentos de prestação de contas.

Prazo para atendimento: até 30/11/2021.

**RECOMENDAÇÃO 15.** Instituir procedimento de análise da conformidade financeira do objeto de recursos repassados via convênio, conforme disposto no parágrafo único do art. 56 da Portaria Interministerial 424/2016: "A conformidade financeira deverá ser aferida durante toda a execução do objeto, devendo ser complementada pelo acompanhamento e avaliação do cumprimento da execução física do cumprimento objeto, quando da análise da prestação de contas final". O benefício esperado dessa recomendação é o aperfeiçoamento dos procedimentos de prestação de contas.

Prazo para atendimento: até 30/11/2021.

## ACHADO 6 - IMPLANTAÇÃO DE AÇÕES DE MELHORIA DE CONTROLES INTERNOS NA GESTÃO DO PROGRAMA UAB

### Situação encontrada

40. Instada a atualizar o "status" no que se refere às etapas do Plano de Ação constante no ofício 006/2019 (SEI nº 1357694), que prevê a melhoria dos controles internos da Capes, especialmente no que tange às rotinas de concessão de bolsas, fiscalização e cumprimento do objeto pactuado, aplicação dos recursos em despesas de custeio, e também a melhoria da cogestão do Sistema UAB, a DED informou que:

"...o edital UAB 5/2018 já recomendou o uso do convênio para mediar as relações entre as instituições federais e as fundações de apoio. Neste ponto cabe informar, por demanda do Acórdão 1178/2018, o Ministério da Educação capitaneia grupo de trabalho buscando criar ferramenta computacional que registrará

os instrumentos que mediarão a relação entre as instituições federais e as fundações de apoio...De antemão, acerca da iniciativa do MEC, clarificamos que tanto a DEB quanto a DED não repassam recursos diretamente para as fundações de apoio";

"Cabe frisar que o fato de inexistir plano de ação institucionalizado pela DED, conforme informado na Matriz de Risco Operacional SEI (0818050), **as análises das prestações de contas continuaram ocorrendo normalmente**, conforme as demandas surgem. O passivo (vencidos a mais de 60 dias) de conclusão de prestação de contas de TED está descrito abaixo. Os números estão agrupados por status do SIMEC. **Buscando reduzir esse passivo, a DED sugeriu como uma das atividades para o projeto piloto de implementação do trabalho remoto a análise de prestação de contas**, independentemente da concretização institucional do novo setor específico para esse fim na DGES."

"Item V - Considerando esta atividade, a última etapa do processo de monitoramento se daria por meio da visita in loco para confirmação, e avaliação das evidências administrativas e de gestão acadêmica do cumprimento dos atos acordados com a DED/CAPES. Porém, esta última ação, não foi possível de ser realizada devido a situação de pandemia na área de saúde pública, ficando para outra oportunidade, tão logo se restabeleça as condições de normalidade que permita a realização, com segurança de atividades coletivas. No caso da UFSC, registramos que, na 4ª etapa do Monitoramento, o compromisso dos gestores atuais da UFSC na manutenção do Plano de Ação Saneador firmado com a DED/CAPES desde o relatório inicial da FASE 1, considerando as ações instituídas foram reafirmadas por meio do OFÍCIO Nº 550/2020/GR de 09/11/2020 ( ver processo 23038.010119/2017-15). Contudo, não é possível ainda, para a DED/CAPES, um diagnóstico conclusivo dos passivos deixados pelas gestões anteriores e, que foram objeto da "Operação Ouvidos Mudos", haja vista, as demais instâncias de controle e fiscalização (CGU,TCU) e Polícia Federal (PF) que conduzem processos administrativos e de investigação, que até a presente data não foram concluídos."

41. Em análise às respostas encaminhadas pela unidade auditada, a Auditoria Interna entende que houve medidas implementadas para sanar possíveis irregularidades quanto ao uso do recurso financeiro pelas IES Federais, como por exemplo: o Edital UAB 5/2018 recomendou o uso do convênio para mediar as relações entre as instituições federais e as fundações de apoio, e, por demanda do Acórdão 1178/2018, o Ministério da Educação capitaneia grupo de trabalho buscando criar ferramenta computacional que registrará os instrumentos que mediarão a relação entre as instituições federais e as fundações de apoio.

42. Quanto à análise de prestação de contas, percebe-se que os trabalhos foram continuados na DED, apesar da descontinuidade das discussões institucionais na Capes envolvendo a criação de novo setor na Diretoria de Gestão, responsável pelas prestações de contas financeiras e técnicas.

43. Outros pontos de destaque quanto às melhorias implementadas são: a realização de diligências administrativas às IES, no período de 2019 e 2020; o cumprimento de determinações imputadas à Capes por meio de acórdãos do TCU; e a implantação, em 2020, de atividade de monitoramento trimestral com a 4ª Diretoria Técnica do TCU/Universidades e Institutos.

44. Ainda, a AUD questionou a DGES sobre a aplicação do procedimento informatizado de análise de prestação de contas, conforme regras, diretrizes e parâmetros definidos na IN 01/2019, as limitações, oportunidades e a situação atual da ação. A área responsável respondeu que "Em novembro de 2019, a Diretoria de Gestão elaborou o Plano de Ação para Melhoria do Processo de Análise de Prestação de Contas da Capes. Dentre várias ações propostas, encontra-se a Otimização do Uso da Plataforma Mais Brasil (ação 6). Nesta está prevista a implementação das trilhas de auditoria da CGU para os convênios que sejam passíveis da utilização dessa metodologia. Para esta ação foram planejadas as seguintes etapas: 1 - Capacitar atual equipe responsável pela prestação de contas realizada no SICONS (Plataforma Mais Brasil) módulo Prestação de Contas, 2 - Realizar levantamento do quantitativo de convênios que poderão ser beneficiados pelo novo procedimento, 3 - Realizar análise de risco institucional e, 4 - Implementar as trilhas nos convênios pertinentes. A primeira atividade, que se refere ao treinamento, já foi realizada. No momento, estamos em fase de levantamento do quantitativo de processos potencialmente sujeitos à nova metodologia a fim de verificar a vantajosidade de sua aplicação."

#### Causas

Auditoria na Capes realizada por órgãos de controle externo;

Busca por procedimentos de melhoria na análise de prestação de contas.

#### Efeitos

Melhor aplicação dos recursos públicos;

Maior acompanhamento da Capes nos projetos apoiados.

#### Recomendação

Não há, trata-se de um achado positivo em relação à gestão do Programa.

### ACHADO 7 - INÍCIO DE VIGÊNCIA DO PROJETO EM DESCONFORMIDADE COM O EDITAL E SEM EXPLICAÇÃO NOS PROCESSOS

#### Situação encontrada

O início dos projetos obedeceu aos prazos previstos em edital ou a sua exceção?

Edital Capes nº 75/2014

12.3. As propostas aprovadas por este Edital deverão ter início entre 01 de julho de 2015 e 30 de junho de 2016.

12.4. Na hipótese de atrasos decorrentes do processo de fomento, facultada-se a postergação do início da execução das propostas em até seis meses, contados da assinatura do instrumento de repasse financeiro.

45. No *checklist* realizado pela AUD para verificação da conformidade, foi analisado que nenhuma amostra obedeceu à legislação, no que se trata do prazo para o início dos projetos. No processo da UECE, um parecer jurídico sobre o contrato de convênio solicitou justificativa sobre esse item. Não houve resposta da DED.

46. A AUD solicitou à DED esclarecimentos quanto ao início da vigência dos projetos ser consideravelmente posterior à sua seleção. A DED respondeu que "no decorrer do ano de 2015, houve a paralisação dos procedimentos relativos ao preenchimento das vagas nas ofertas dos cursos e o consequente financiamento, por conta do contingenciamento de recursos que perdurou até meados de 2016, culminando com a paralisação dos atos de contratação vinculados ao referido edital, devido aos fatores externos de ordem econômica. Conquanto, apenas as instituições que já haviam realizado processo seletivo de alunos tiveram autorização para iniciar as ofertas".

47. Restam esclarecidos, portanto, os motivos que ensejaram o atraso do início da vigência dos projetos. No entanto, como não foram verificados nos autos dos processos esclarecimentos quanto a tal situação, a AUD sugere que seja dada transparência, por meio da inserção de uma nota de esclarecimento quanto ao assunto nos respectivos processos, por exemplo. Ademais, sugere-se ainda que, caso a situação seja repetida no futuro, o esclarecimento seja realizado no processo antes do início de sua vigência, ou seja, no momento da ocorrência.

#### Causas

Fatores externos que impactam as políticas públicas;

Ausência de acompanhamento quanto às regras estabelecidas no Edital;

Autuação incompleta de processos administrativos.

#### Efeitos

Não atingimento do objetivo estabelecido para a política pública;

Limitações ao projeto selecionado para atingir seu objetivo;

Questionamentos jurídicos quanto ao cumprimento das normas;

Atrasos ou paralizações das atividades;  
Falta de transparência.

#### Recomendações

Proposta de recomendação: Inserir nos processos com início de vigência posterior ao estabelecido em edital nota explicativa sobre o referido assunto.

Manifestação da DED (SEI nº 1542468):

"Até 30 de outubro de 2021, a CGFO inserirá nota explicativa nos processos SEI, respectivo de cada instrumento de financiamento ainda vigente, relativo ao Edital 75/2014, conforme recomendado."

Análise da AUD: a manifestação da DED vai ao encontro da recomendação emanada. Recomendação mantida.

À DED:

**RECOMENDAÇÃO 16.** Inserir nos processos com início de vigência posterior ao estabelecido em edital nota explicativa sobre o referido assunto. O benefício esperado dessa recomendação é a transparência e a correta instrução processual dos projetos, além da justificativa para o não atendimento a normativo constante em Edital.

Prazo para atendimento: até 30/10/2021.

#### ACHADO 8 - AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO DE FISCAL RESPONSÁVEL PELO CONVÊNIO

##### Situação encontrada

48. Verificando a necessidade de maior detalhamento quanto à execução orçamentária e financeira dos projetos no Sistema UAB, esta AUD contactou o setor responsável pela análise de prestação de contas financeira dos projetos, na Diretoria de Gestão, para maiores esclarecimentos. A AUD solicitou fluxo dos procedimentos de análise de prestação de contas financeira, lista dos projetos do Programa UAB em fase de prestação de contas, legislação utilizada no procedimento e demais manuais e documentos internos utilizados. Solicitou, também, informar as dificuldades ou limitações apresentadas no momento da análise financeira de prestação de contas dos projetos do Programa UAB.

49. Como resultado dessa consulta e também em análise às amostras foi constatado que os projetos selecionados no edital 75/2014 não tiveram fiscal designado para o acompanhamento e fiscalização da execução. Sendo assim, as tarefas atribuídas ao fiscal não são realizadas, como por exemplo, o acompanhamento de realização de licitações, de aquisições de bens de capital e as correções tempestivas das eventuais falhas de execução.

50. A função fiscal é primordial para a boa execução dos recursos públicos e também para acompanhamento do projeto durante a sua execução, permitindo correções tempestivas. A AUD tem conhecimento de que essa questão de não designação de fiscais é um ponto crítico que precisava ser corrigido, não somente em relação aos convênios da UAB, mas em relação a todos os convênios e contratos da Capes. Nesse sentido, a AUD já havia recomendado à DGES, em outros trabalhos de auditoria, para que designasse fiscais para todos os convênios e contratos da Capes. A recomendação tem sido atendida desde o início de 2021 para os novos convênios e contratos.

51. Como os convênios do Edital 75/2014 da UAB ainda estão vigentes, faz-se necessária a imediata designação de fiscais para o acompanhamento da execução dos projetos.

##### Causas

Falta de institucionalização do procedimento;  
Escassez de recursos humanos.

##### Efeitos

Descumprimento de regras das legislações;  
Aplicação de recurso financeiro de maneira incorreta;  
Falta de transparência.

#### Recomendações

Proposta de recomendação: designar fiscal para cada convênio estabelecido no âmbito dos projetos em vigência no Sistema UAB e instituir o mesmo procedimento para os novos projetos selecionados.

Manifestação da DED (SEI nº 1542468):

"Até 30 de outubro de 2021, a CGFO e CGPC inserirão nos processos SEI, na Plataforma +Brasil e no SIMEC (desde que a funcionalidade nos sistemas esteja disponível) o nome dos servidores responsáveis pela fiscalização (monitoramento e avaliação) da execução dos recursos financeiros e do monitoramento da execução do objeto pactuado."

Análise da AUD: a manifestação da DED vai ao encontro da recomendação emanada. Recomendação mantida.

À DED:

**RECOMENDAÇÃO 17.** Designar fiscal para cada convênio estabelecido no âmbito dos projetos em vigência no Sistema UAB e instituir o mesmo procedimento para os novos projetos selecionados. O benefício esperado dessa recomendação é o adequado acompanhamento dos projetos, assim como melhor aplicação dos recursos públicos e atingimento da meta proposta pelo projeto no plano de trabalho.

Prazo para atendimento: até 30/10/2021.

#### ACHADO 9 - INEXISTÊNCIA DE ANÁLISE FINANCEIRA E PRECARIIDADE DE ANÁLISE TÉCNICA DOS REPASSES VIA TED

##### Situação encontrada

52. Os recursos para as instituições federais são repassados via TED, por meio do Sistema Simec. Ao serem solicitados pela AUD maiores detalhamentos quanto à análise financeira dos repasses via TED, foram encaminhados pela área de prestação de contas financeira, da DGES, dois documentos:

- I - Minuta de Manual de Procedimentos de Análise TED;
- II - Mapeamento TED.

53. Para esse tipo de repasse (TED), a DGES informa que as análises financeiras dos termos são realizadas simultaneamente nos sistemas SIMEC e SIAFI.

54. Ao verificar os procedimentos para análise técnica e financeira aplicados aos projetos que receberam seus recursos via TED/Simec, há evidências de que não ocorre efetivamente uma análise técnica e tampouco uma análise financeira dos recursos repassados. Confirma-se, assim, a situação informada pelo TCU de que "a Capes não elabora análise financeira do TED com a finalidade de comprovar a regularidade das despesas efetivadas, recaindo o foco de seu controle apenas sobre a execução da meta física do objeto, ainda que de modo inconsistente, baseando-se apenas em dados declarativos".

55. Apontamos abaixo o resumo do Relatório produzido pela Secex-MG, que resultou no Acórdão 1074/2019 Plenário - TC 020.515/2017-0 - 15/05/2019:

#### **Achado 4 – Irregularidades do sistema de prestação de contas dos recursos UAB**

Esse achado aborda os dois instrumentos que perfazem a sistemática de controle atualmente estruturada pela Capes para atestar a boa e regular aplicação dos recursos UAB transferidos para entes da esfera federal:

prestação de contas, pelo ente beneficiário (descentralizado), por meio de seu relatório de gestão, relativa à aplicação dos recursos recebidos.

Os relatórios de gestão analisados demonstraram, em quase sua totalidade, inexistir informações úteis (para os órgãos de controle) sobre a execução dos valores descentralizados do Sistema UAB, afrontando, assim, regra específica no TED celebrado.

A sistemática da prestação de contas via relatório de gestão anual representa supressão de instâncias de controle, visto que transfere aos órgãos de controle interno e externo, no âmbito das contas anuais, a atribuição de se verificar a regularidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos, responsabilidade essa indelegável e originária dos órgãos repassadores.

apresentação do Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) para prestar contas acerca do objeto pactuado e objetivos alcançados.

O RCO se trata de um formulário eletrônico constituído meramente por campos de dados cadastrais ou de informações de teor declarativo das atividades e metas previstas e executadas. Não são acompanhadas de evidências que deem sustentação ao que foi declarado como implementado, tampouco, no processo de aprovação pela Capes, seu conteúdo é confrontado com os registros do SisUAB. No RCO não há qualquer campo que exija a relação dos empenhos e pagamentos efetivados, bem como a apresentação dos respectivos comprovantes. A Capes não elabora análise financeira do TED com a finalidade de comprovar a regularidade das despesas efetivadas, recaindo o foco de seu controle apenas sobre a execução da meta física do objeto, ainda que de modo inconsistente, baseando-se apenas em dados declarativos.

Essa forma de prestar contas, com foco exclusivo na execução física, é incompatível com a responsabilidade indelegável da Capes de acompanhar e fiscalizar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos.

56. Poucos foram os avanços ocorridos na Capes, desde o relatório do TCU, em relação aos controles relacionados aos recursos repassados via TED. Elencam-se a seguir algumas observações apresentadas pela área da DGES responsável pela análise financeira que apontam e reafirmam a necessidade de instituição ou aprimoramento de controles:

- a) Não há padrão para os RCOs e para os pareceres técnicos de maneira que muitas vezes falta informação essencial para a análise financeira;
- b) No momento da análise do RCO a área finalística/técnica não realiza consultas ao SIAFI, de maneira que, os relatórios são aprovados mesmo apresentando inconsistência nos valores;
- c) A maioria dos termos em situação de finalizado estão sem parecer técnico e alguns com valores encontrados nos pareceres divergentes no SIAFI, o que ocasiona insegurança para realizar a comprovação via SIAFI.

57. A partir do diagnóstico realizado pela DGES sobre a situação dos TEDs em fase de análise de prestação de contas, medidas estão sendo adotadas por aquela Diretoria para estabelecer e aperfeiçoar procedimentos de apresentação e análise de prestação de contas dos recursos repassados via TED. Tais medidas ainda estão em fase inicial e dependem da aprovação de instâncias superiores, de divulgação e de institucionalização para que efetivamente se torne uma prática na Capes.

#### **Causas**

Inércia da Capes na atividade de acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos repassados via TED e tentativa de atribuição aos órgãos de controle externo da análise das prestações de contas;

Entendimento desvirtuado por parte da Capes;

Costume prático incorreto.

#### **Efeitos**

Falta de acompanhamento da aplicação dos recursos;

Falta de acompanhamento das atividades executadas para cumprimento do objeto;

Falta de transparência;

Má utilização de recursos públicos.

#### **Recomendações**

Proposta de recomendação: implementar análise técnica de prestação de contas dos recursos repassados via TED, realizando coleta e acompanhamento de evidências que deem sustentação ao que foi declarado como implementado no Relatório de Cumprimento do Objeto - RCO e confrontando as informações com os registros do SisUAB.

Manifestação da DED (SEI nº 1542468):

"(...) a instauração oficial do novo setor de prestação de contas na CAPES, com claras fronteiras institucionais de atuação, ainda está pendente. Não resta dúvida: a DED, como área finalística, deve acompanhar o desenrolar das ações sob sua competência, nos diversos aspectos. Contudo, o rol de responsabilidades pela análise técnica e financeira dos artefatos documentais pertinentes às prestações de contas (findado os instrumentos de financiamento) carece de definição. A despeito das questões institucionais expostas, as coordenações da DED continuarão se manifestando acerca dos acertos de contas finais dos instrumentos de financiamento.

Observado suas respectivas atribuições, a Coordenação Geral de Programas e Cursos em Ensino a Distância (CGPC) e Coordenação Geral de Supervisão e Fomento (CGFO) apresentarão, até 30 de novembro de 2021, nota técnica contendo rito processual concernente à atividade de monitoramento e aos relatórios parciais e finais em discussão. A nota apresentará: os *templates* dos relatórios; informará como ocorrerão as solicitações e os recebimento dos documentos; como ocorrerão e a periodicidade do acompanhamento da execução dos gastos e do objeto proposto nos instrumentos de financiamento."

Análise da AUD: conforme informações registradas no achado 5 deste Relatório, já foi definido institucionalmente que a análise final de prestações de contas, tanto técnica quanto financeira, ficará a cargo da DGES. As diretorias finalísticas farão o acompanhamento e monitoramento da execução e do cumprimento do objeto durante toda a vigência do instrumento, bem como as análises técnica e financeira parciais.

Foi constatado também que, para que seja possível acompanhar e verificar o cumprimento do objeto, é necessário condicionar a aprovação do TED ao preenchimento integral do Plano de Trabalho no sistema Simec, o que não tem acontecido em parte considerável dos TEDs.

Sendo assim, altera-se a recomendação e acrescenta-se mais uma conforme a seguir:

#### **À DED**

**RECOMENDAÇÃO 18.** Instituir procedimentos para acompanhar e monitorar a execução e o cumprimento do objeto durante a vigência do Termo de Execução Descentralizada (TED) e realizar análise técnica e financeira das prestações de contas parciais dos recursos repassados via TED, realizando coleta e acompanhamento de evidências que deem sustentação ao que foi declarado como implementado no Relatório de Cumprimento do Objeto - RCO e confrontando as informações com os registros do SisUAB. O benefício esperado dessa recomendação é a melhoria do processo de análise de prestação de contas dos recursos repassados via TED, visando consequentemente melhor aplicação dos recursos públicos.

Prazo para atendimento: até 30/11/2021.

**RECOMENDAÇÃO 19.** Condicionar a aprovação dos Termos de Execução Descentralizada (TED) ao preenchimento integral, completo e detalhado do Plano de Trabalho no sistema Simec.

Prazo para atendimento: até 12/2021.

Proposta de recomendação: padronizar, na Plataforma + Brasil, os documentos de Relatório de Cumprimento do Objeto - RCO e de pareceres, contendo campo que exija a relação dos empenhos e pagamentos efetivados, bem como a apresentação dos respectivos comprovantes.

Manifestação da DED (SEI nº 1542468):

"A Plataforma +Brasil e o SIMEC são ferramentas computacionais sob responsabilidade de outros órgãos. E destes devem partir qualquer alteração estrutural, determinada por regulamentação ou não. A DED, sempre observando os normativos, procura se adequar, em parceria com a Diretoria de Gestão (DGES), às funcionalidades disponíveis em ambas."

Manifestação da DGES (SEI nº 1552960):

"(...) atualmente, a equipe da Coordenação de Prestação de Contas (CPC) responsável pela análise financeira da prestação de contas dos TEDs firmados pela Capes utiliza os seguintes instrumentos para consulta e comparabilidade dos valores repassados à unidade descentralizada, na seguinte ordem:

- Parecer técnico do Relatório de Cumprimento de Objeto (RCO);
- Sistema Integrado da Administração Financeira (SIAFI);
- Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

Após a conferência dos valores apresentados por esses instrumentos e, estando as informações adequadas à análise financeira, a equipe financeira da CPC emite o parecer financeiro de aprovação de TED. Destaca-se que, desde fevereiro de 2021, a equipe responsável realiza a aprovação da análise financeira dos termos no SEI apresentando o parecer financeiro de aprovação. Em julho de 2021, decidiu-se por também instruir os processos com o extrato do SIAFI, que comprova os valores oficialmente repassados à unidade descentralizada, conforme exemplos SEI Nº 1504837 e SEI Nº 1504975.

Situações em que a equipe financeira da CPC verifica que os valores dos instrumentos elencados acima não estão de acordo ou possuem divergências, os técnicos responsáveis não aprovam a análise financeira. Neste caso, o processo fica indicado no controle interno do setor como "pendente de análise", até que seja verificada e corrigida a informação divergente para dar seguimento à prestação de contas.

Ressalta-se que, a maioria dos TEDs analisados pela equipe financeira da CPC e classificados como "não recomendado para aprovação financeira" são termos que possuem inconsistência de valores no SIMEC quando comparados aos valores apresentados no SIAFI. Neste caso, verificou-se no SIMEC que muitos desses TEDs possuem informações divergentes principalmente na aba "Prestação de contas do objeto - Detalhamento do crédito orçamentário recebido". Os motivos para tais divergências estão detalhadas na Nota Técnica Nº 1/2021/COF/CGOF/DGES (SEI Nº 1535482).

Com o intuito de aprimorar e padronizar os procedimentos de prestação de contas dos TEDs firmados pela Capes, os setores responsáveis pela análise técnica e financeira elaboraram o "Manual Interno de Procedimentos de Termos de Execução Descentralizada", que está em fase final de elaboração (SEI Nº 1553115). O manual foi construído por meio de discussões, elaborações e revisões das equipes responsáveis e com supervisão dos coordenadores das áreas. Destaca-se que o manual está alinhado às seguintes legislações correlatas aos TEDs:

- Decreto nº. 10.426 de 16 de julho de 2020;
- Portaria interministerial nº 507 de 24 de novembro de 2011;
- Portaria conjunta nº 8, de 7 de novembro de 2012;
- Portaria nº 37 de 20 de janeiro de 2021.

Ademais, a partir das discussões para elaboração do manual de procedimentos internos, verificou-se a importância de inclusão do documento "Relatório Financeiro de Conclusão do TED" a ser preenchido pela unidade descentralizada, conforme modelo no Anexo III da minuta do manual. O relatório está em conformidade com o [modelo de documento sugerido pela Plataforma +Brasil](#).

Por fim, esta Coordenação esclarece que, para a prestação de contas de termos de repasse, o relatório de cumprimento de objeto da unidade descentralizada deve condizer com o que foi apresentado por esta em seu plano de trabalho. Assim, a unidade descentralizadora é responsável por verificar se as metas e o valor repassado foram atingidos e utilizados da forma prevista. Por isso, a prestação de contas de TED difere de outros instrumentos de repasse, tais como os convênios, por não ter necessidade de apresentar documentos, tais como notas fiscais."

Análise da AUD: o modelo de "Relatório Financeiro de Conclusão do TED" a ser preenchido pela unidade descentralizada, conforme apresentado pela DGES no anexo III da minuta do manual interno de procedimentos de TED, contém campos para inserção dos empenhos e pagamentos realizados. Se esse modelo realmente for implementado e as informações efetivamente inseridas e analisadas, a recomendação estará atendida. Portanto a recomendação será mantida para monitoramento.

Quanto ao texto da minuta do Manual de Procedimentos, no geral, sugere-se que sejam referenciados os documentos do TCU nos quais constam os trechos com a informação de que "o posicionamento do TCU é..." ou "o TCU entende que...".

Quanto à diferença entre a prestação de contas que deve ser apresentada pela unidade descentralizada à unidade descentralizadora e aos órgãos de controle citada no manual, cabe-nos esclarecer a seguinte informação apresentada pelo TCU no Acórdão 3036/2021-2ª Câmara:

"A prestação de contas aos órgãos de controle, por meio do Relatório de Gestão, deve ser feita pela Unidade Descentralizadora, no que se refere à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização, e pela Unidade Descentralizada, no que se refere à execução dos recursos repassados.

Deve ficar claro que a prestação de contas aos órgãos de controle não se confunde com a prestação de contas que a Unidade Descentralizada deve realizar à Unidade Descentralizadora, de modo que esta possa avaliar se foram atendidos os objetivos da descentralização."

Quando o TCU diz que a prestação de contas aos órgãos de controle não se confunde com a prestação de contas que a unidade descentralizada deve realizar à Capes, não quer dizer que, uma vez entregue o relatório de gestão aos órgãos de controle, a unidade descentralizada não tenha que prestar contas das informações referentes à execução dos créditos recebidos e os documentos comprobatórios da aplicação regular dos recursos à Capes. Pelo contrário, é dever da Capes receber e analisar a prestação de contas financeira, sem tentar transferir essa responsabilidade aos órgãos de controle.

Para que essa questão fique totalmente esclarecida, repete-se a declaração do TCU proferida no relatório Acórdão 1074/2019 Plenário destinado à Capes:

"A sistemática da prestação de contas via relatório de gestão anual representa **supressão de instâncias de controle, visto que transfere aos órgãos de controle interno e externo, no âmbito das contas anuais, a atribuição de se verificar a regularidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos, responsabilidade essa indelegável e originária dos órgãos repassadores.**

(...)

O RCO se trata de um formulário eletrônico constituído meramente por campos de dados cadastrais ou de informações de teor declarativo das atividades e metas previstas e executadas. Não são acompanhadas de evidências que deem sustentação ao que foi declarado como implementado, tampouco, no processo de aprovação pela Capes, seu conteúdo é confrontado com os registros do SisUAB. No RCO não há qualquer campo que exija a relação dos empenhos e pagamentos efetivados, bem como a apresentação dos respectivos comprovantes. **A Capes não elabora análise financeira do TED com a finalidade de comprovar a regularidade das despesas efetivadas, recaindo o foco de seu controle apenas sobre a execução da meta física do objeto, ainda que de modo inconsistente, baseando-se apenas em dados declarativos.**

**Essa forma de prestar contas, com foco exclusivo na execução física, é incompatível com a responsabilidade indelegável da Capes de acompanhar e fiscalizar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos."**

Portanto, **sugere-se que essas responsabilidades estejam bem claras no Manual Interno de Procedimentos de Prestação de Contas de TED. Sugere-se, também, que o TCU seja consultado sobre a suficiência das medidas adotadas pela Capes para recebimento e análise das prestações de contas dos TEDs, em atendimento às determinações do acórdão 1074/2019.**

Recomendação mantida com alterações.

À DGES:

**RECOMENDAÇÃO 20.** Padronizar, além do Relatório de Cumprimento do Objeto - RCO, os documentos a serem inseridos pelas instituições no Simec, contendo campo que exija a relação dos empenhos e pagamentos efetivados, bem como a apresentação dos respectivos comprovantes que demonstrem a utilização dos valores. O benefício esperado dessa recomendação é o aperfeiçoamento do processo de prestação de contas dos projetos beneficiados, de forma que seja possível verificar a adequada utilização dos recursos repassados via TED.

Prazo para atendimento: até 12/2021.

Proposta de recomendação: implementar análise financeira na Plataforma +Brasil da prestação de contas dos recursos repassados via TED, conforme disposições do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020. O benefício esperado dessa recomendação é instituir a análise financeira dos TEDs repassados pela Capes, regular a aplicação dos recursos públicos, a responsabilidade e a prestação de contas.

Manifestação da DGES (SEI nº 1552960):

"(...) existe uma iniciativa para inclusão de todos os instrumentos de repasse na Plataforma + Brasil, no entanto, ainda não há uma posição oficial quanto a obrigatoriedade desta inclusão. Por isso, até o presente momento, os TEDs que estão no âmbito do Ministério da Educação e de seus órgãos vinculados, dentre eles a Capes, são controlados apenas pelo SIMEC."

Análise da AUD: a AUD entendeu, pela manifestação da DGES e por conversas recentes com o TCU, que a aplicação do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, no sentido de incluir todos os instrumentos de repasse na Plataforma + Brasil, é uma intenção de longo prazo e, portanto, não acontecerá nesse momento. Sendo assim, a Capes continuará utilizando o Simec para operacionalizar seus TEDs.

Recomendação cancelada.

### PARTE III - TRANSPARÊNCIA

#### QUESTÕES DE AUDITORIA

**Q3.** Há transparência ativa acerca das ações do Sistema UAB?

##### SUBQUESTÕES:

**Q3.SQ1.** Há transparência ativa no sítio da Capes?

**Q3.SQ2.** Há transparência ativa nos sistemas e plataformas de divulgação da Capes?

**Q3.SQ3.** Há transparência ativa no Relatório Anual de Gestão da Capes?

##### CRITÉRIOS

- Princípio da transparência na Administração Pública
- Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

#### ACHADO 10 - OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA TRANSPARÊNCIA ATIVA - CORREÇÃO DE INFORMAÇÕES DESATUALIZADAS, INCOMPLETAS E REPETIDAS

##### Situação encontrada

58. Conforme pesquisa realizada pela Auditoria Interna, apresentamos algumas informações sobre Transparência Ativa (site, sistemas/plataformas de divulgação e relatório de gestão) relacionada à Universidade Aberta do Brasil – UAB:

- informações desatualizadas no site da Capes – são referentes a 2018;
- no site da Capes, no campo procura, quando digitado "UAB" ou "educação a distância", não são apresentadas (sugestionadas) as páginas principais do Programa: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia>;
- ausência de informações claras e objetivas sobre como participar, como se inscrever, como procurar um curso UAB;
- ausência de informações claras, objetivas e atualizadas sobre quais instituições fazem parte do Sistema UAB;
- ausência de informações sobre novos editais. Os editais destacados estão todos encerrados;
- ausência de informações sobre o papel da Capes no âmbito da UAB;
- duplicidade de informações em páginas internas diferentes;
- informações diferenciadas sobre o mesmo assunto em páginas internas diferentes;
- há informações em Dados abertos e Transparência Capes – sendo estas somente relacionadas a valores pagos por nível de bolsa e por ano. Não há informação sobre a UAB no Geocapes;

59. Seguem abaixo detalhes sobre os levantamentos realizados sobre o site da Capes, sistemas/plataformas de divulgação e relatório de gestão:

##### Levantamento site da Capes

60. **Página Educação a Distância** (<https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia>): abrem 3 banners randômicos (Ciência é 10, Embaixadores REA Capes e Universidade Aberta do Brasil), logo abaixo dois títulos com textos curtos sobre: *Mestrados Profissionais em Rede e Universidade Aberta do Brasil*).

61. No texto disponível sobre a UAB há informações básicas do Decreto de criação, sobre o sistema UAB e dados desatualizados: *"Atualmente, o Sistema UAB conta com 133 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), ofertando 800 cursos em 777 polos (dados atualizados em jan/2018)."*

62. Há também nesta página principal o título: **"Editais UAB"** e logo abaixo três editais em destaque: Edital nº 5/2018 – chamada para articulação de cursos superiores; Edital nº 03/2015 – fomento à inovação para o desenvolvimento; e Edital nº 03/2018 – ferramentas de acessibilidade. Os editais estão todos encerrados, não havendo informação sobre novas oportunidades.

63. Há um link com o título **"CONHECER MAIS SOBRE O SISTEMA"**. Ao clicar aparece uma página interna (<https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/uab/universidade-aberta-do-brasil>). Nela há seis caixas com os seguintes títulos (e seus conteúdos internos):

- a) **Consulta aos cursos e polos** – SisUAB – pesquisa por instituições e polos – ao clicar no polo ou IES aparecem informações como contato e cursos – se este está ativo e se há oferta;

- b) **EduCAPES** (é um portal de objetos educacionais abertos para uso de alunos e professores da educação básica, superior e pós graduação que busquem aprimorar seus conhecimentos. O eduCAPES engloba em seu acervo milhares de objetos de aprendizagem, incluindo textos, livros didáticos, artigos de pesquisa, teses, dissertações, videoaulas, áudios, imagens e quaisquer outros materiais de pesquisa e ensino que estejam licenciados de maneira aberta, publicados com autorização expressa do autor ou ainda que estejam sob domínio público);
- c) **Programa de Acolhimento** (destinado aos estudantes que ingressaram recentemente em curso superior no âmbito da Universidade Aberta do Brasil. Composto de três módulos, Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), Português e Matemática, objetiva a melhor preparação do aluno dos cursos de educação a distância nas tecnologias e habilidades mínimas necessárias ao pleno aproveitamento dos cursos de graduação dessa modalidade de ensino.). O período de inscrições encerrou em julho/2018.
- d) **Recursos Educacionais Abertos** [<https://www.gov.br/capes/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/uab/rea/recursos-educacionais-abertos>] (informações sobre licenças adotadas pelo sistema UAB, documentos, legislação, informações sobre Embaixadores REA – que promovem discussão sobre REA em todo o país);
- e) **ATUAB** (abre página de login para acessar o ambiente de trabalho da UAB) – há vários comunicados da Capes aos coordenadores;
- f) **Pesquisa Discente 2017** – Pesquisa realizada em 2017 pela DED/Capes – questionário aplicado em escala nacional com o objetivo de obter informações a respeito da percepção sobre a qualidade dos cursos e o grau de expectativa dos estudantes que ingressaram no sistema UAB, consta power point com o resultado dos questionários.

64. Abaixo das seis caixas discriminadas acima há um outro título: **Mais sobre o Sistema UAB** (ainda na página interna (<https://www.gov.br/capes/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/uab/universidade-aberta-do-brasil>)), aparecerem mais seis caixas menores com os seguintes títulos e conteúdos internos:

- **Documentos-REA** – outras informações, diferentes em comparação com a página anterior;
- **Cursos da UAB** – apresenta informações sobre Cursos **Nacionais** do Sistema UAB sendo eles:

Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP)

Curso de Bacharelado em Biblioteconomia na modalidade a Distância (BibEaD)

Curso de Especialização em Ciência para professores das séries finais do Ensino Fundamental (Ciência é 10).

Diferente do que aparenta o título da caixa, não há informações sobre Cursos e Polos UAB. Apenas sobre esses três cursos nacionais.

- **Pesquisa Discente 2017** – repete a mesma página da caixa anterior;
- **Prêmio Polo EaD UAB em Ação** – há uma notícia e dois vídeos sobre a premiação que ainda está em andamento (nov/2020);
- **Polos UAB** – texto que explica o que é um polo UAB; documentos sobre polos todos de 2018 e um link: “[Consulte os Polos UAB ativos por região](#)”, que dá erro ao acessar;
- **Perguntas frequentes** – UAB – 8 questões e suas respectivas resposta.

65. Abaixo dessas outras seis caixas menores há um outro título: **Acesse também** (ainda na Segunda página da UAB (<https://www.gov.br/capes/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/uab/universidade-aberta-do-brasil>)) - aparecerem então mais três caixas com os títulos:

- **Legislação** – na página consta o título: *O que é o sistema UAB e a sua legislação* – há um texto explicativo, documentos de portarias, instrução normativa, decreto etc;
- **Prêmio Polo EaD UAB em Ação** – mesma notícia e vídeos da página anterior, mas com link de acesso diferente - <https://www.gov.br/capes/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/uab/acesse-tambem/premio-polo-ead-uab-em-acao>.
- **Ciência é 10** – mesma página indicada dentro da caixa “**Cursos da UAB**” – apresenta informações sobre Cursos **Nacionais** do Sistema UAB (<https://www.gov.br/capes/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/uab/mais-sobre-o-sistema-uab/cursos-nacionais-do-sistema-universidade-aberta-do-brasil/ciencia-e-10>).

#### Levantamento sistemas/plataformas de divulgação

66. O **Geocapes** - <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/#> - não traz informações sobre a UAB.

67. Nos **Dados Abertos** (<https://dadosabertos.capes.gov.br/dataset/2013-a-2016-programa-universidade-aberta-do-brasil-uab>) – estão disponíveis:

- [2013 a 2016] Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) - os dados disponibilizados apresentam as instituições públicas de Educação Superior participantes do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), os cursos que elas ofertaram entre 2013 e 2016, os municípios atendidos e o quantitativo de alunos conforme a trajetória acadêmica. A partir deles, é possível extrair diversas informações como por exemplo, quantitativo de alunos atendidos, ativos ou formados por região, estado, município; instituições com maior quantitativo de polos atendidos, entre outras;
- Novo Plano de Dados Abertos – 2020-2020 - <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/PlanodeDadosAbertosdaCAPES20202022.pdf>;

#### No Transparência Capes

No ano de 2018 além do item **UAB – UAB**, aparece outro **UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL – UAB**. É o único ano que aparecem as duas opções na lista de programas. **Mas ao clicar no UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL – UAB, não aparecem resultados.**

#### Levantamento Relatórios de Gestão

68. Há informações relevantes no Relatório de Gestão 2019 – ([https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01072020\\_RELATORIO\\_GESTAO\\_PDF\\_F.pdf](https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01072020_RELATORIO_GESTAO_PDF_F.pdf)) – p. 35 a 37:

*“No ano de 2019, foram realizadas 15.620 matrículas no Sistema UAB. TIPO DE CURSO MATRICULADOS Licenciaturas 8.000 Especializações 6.400 Bacharelados 880 Tecnólogos 340 Total 15.620 Tabela 4 – Quantitativo de matrículas em 2019 Fonte: DED/CAPES Dentre as ações da UAB, destacou-se a implantação, no ano de 2019, do projeto Ciência é 10!, curso de especialização da UAB para professores graduados que estão atuando no sistema público de ensino e dando aulas de ciências nos anos finais do Ensino Fundamental, ou seja, do 6º ao 9º ano. Este curso é realizado na modalidade ensino a distância (EaD), com garantia da CAPES e certificação do MEC, junto com as Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) parceiras. Em 2019, foram concluídas as etapas de seleção de instituições participantes; seleção e capacitação dos tutores e professores do curso; seleção dos alunos e matrícula na etapa de acolhimento e repasse de custeio no valor de R\$ 207.589,34. O início das aulas ocorrerá a partir de fevereiro/2020, para a oferta inicial de 3.760 vagas. [tabela com vagas por IES – Ciência é 10!]*

(...)

*Os polos do Sistema UAB são mantidos em regime de colaboração por estados e, especialmente municípios, visando garantir o apoio acadêmico, tecnológico e administrativo às atividades de ensino-aprendizagem. Ao final do ano de 2019, o Sistema UAB contemplou 745 polos ativos, além de 15 polos novos. [gráfico de Polos UAB por região]*

(...)

Com vistas ao aprimoramento da aplicação dos recursos públicos e a melhoria dos processos realizados no âmbito do polo, desde 2018, iniciamos a reformulação do sistema de monitoramento de polos. Este se tornou mais dinâmico, simplificado, contemplando questões de gestão e pedagógicas, por intermédio das visitas remotas implementadas em apoio às visitas in loco, respeitando os critérios de eficácia e evasão. Tais iniciativas possibilitam a ampliação do monitoramento acompanhado de economicidade. Além disso, o monitoramento dos polos contribui significativamente para a garantia da adequada infraestrutura física, tecnológica, de recursos humanos e documental, de forma a melhorar os índices de desempenho dos cursos ali ofertados. No âmbito do monitoramento e acompanhamento dos polos, foram realizadas em 2019, 45 visitas in loco de monitoramento, além de 148 procedimentos de acompanhamento dos polos. Em alinhamento às estratégias adotadas, foram realizadas ações para a melhoria da gestão dos polos EaD, bem como de indução de qualidade no ensino. O Coordenador de Polo, cujas principais atribuições remetem à gestão administrativa do polo teve suas funções regulamentadas pela Portaria nº 232, de 9 de outubro de 2019. De forma a reforçar essa ação, foi implementado o Curso de Gestão Articulada de Polos, oferecido e realizado pela maior parte dos coordenadores de polo com vistas a uma gestão mais profissional, padronizada e eficaz.

(..) p. 38:

Análise de Egressos O Painel de Informações dos Egressos do Programa UAB foi concluído e culminou na publicação de informações que permitem concluir que a disponibilização de cursos e vagas no Sistema UAB tem apresentado resultados condizentes com os objetivos estabelecidos. Intranet nos Polos – projeto AVAPolos Foram iniciadas em 2019 as atividades da fase II do Projeto que possibilitam a disponibilidade de ambientes AVA das universidades nos polos de apoio para contornar os problemas de conectividade. Atualmente, estão sendo preparadas 5 unidades acadêmicas para testes piloto. O valor aportado foi de R\$ 157.600,00. Sistema de Apoio aos Programas Institucionais de Ensino Com vistas ao melhor gerenciamento dos dados e aprimoramento da gestão do programa UAB, foram iniciadas em 2019 as ações de desenvolvimento do painel gerencial que irá realizar a mineração de dados dos ambientes virtuais de aprendizagem das IPES ligadas ao Programa UAB para que possamos ter um painel de informações que visam dar mais consistência e transparência na gestão parte da CAPES e das IPES. O valor aportado foi de R\$ 336.947,80.

(...)

P. 41

4.4.8. Governança, estratégia e alocação de recursos O Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão 1074/2019) determinou o aprimoramento dos processos de gestão acadêmica e financeira do Sistema UAB. Para atender o demandado, a CAPES implantou um plano de ação imediata com a publicação de normativos e medidas administrativas de gestão, atendendo as recomendações do referido Acórdão. São eles: 1. Portaria CAPES nº 102, de 2019, balizando o processo de seleção dos bolsistas do Sistema UAB; 2. adaptação do Sistema de Gestão de Bolsas (SGB) para recebimento de versões digitalizadas dos documentos associados aos bolsistas; e 3. a parceria da CAPES com a UFPE apresentará em meados de 2020 uma ferramenta capaz de coletar dados acadêmicos, relativos à atuação de alunos, professores e tutores, de todos os AVA utilizados pelas IPES partícipes do Sistema UAB, podendo (resumidamente), criar cenários acadêmicos, verificar se professores e tutores bolsistas aturam [RR1] no AVA, quantidade e frequência da alunos nos AVA. Para saber mais sobre educação a distância acesse: <http://capes.gov.br/educacao-a-distancia>. Para saber mais sobre fomento à formação de professores da Educação Básica acesse: <http://capes.gov.br/educacao-basica>."

## Recursos

69. Nas informações sobre **Gestão Orçamentária e financeira**, não há informação clara dos recursos totais investidos na UAB, pois entendemos que os valores estão distribuídos nas ações: *00o0 - Concessão de Apoio a Educação Básica*; e *20RJ Apoio à Capacitação e formação inicial e continuada para a Educação básica*] – texto cortado no arquivo.

## Causas

Desatualização das informações sobre o Sistema UAB;

Pessoal insuficiente.

## Efeitos

Falta de transparência;

Dificuldade da sociedade em geral ao buscar informações sobre a política pública.

## Recomendação

Proposta de recomendação: Atualizar as informações sobre o Sistema UAB no site, sistemas e plataformas relacionados.

Manifestação da DED (SEI nº 1542468):

"Quanto a transparência dos dados pertinentes ao Sistema UAB, informamos que o aprimoramento das duas ferramentas disponibilizadas (GEOCAPES e o portal Dados Abertos CAPES) já é contemplado pelo PDTIC 2020-2023 (SEI 1284451), especificamente na Ação Estratégica AE50 (página 93)."

Análise da AUD: a manifestação da unidade auditada vai ao encontro da recomendação emanada. Recomendação mantida, com acréscimos, para monitoramento.

## À DED:

**RECOMENDAÇÃO 21.** Atualizar e complementar as informações sobre o Sistema UAB no *sítio* da Capes, sistemas e plataformas relacionados. O benefício esperado dessa recomendação é o aprimoramento da transparência ativa das ações implementadas pelo Programa e a viabilização do controle social sobre a política pública.

Prazo para atendimento: 03/2022.

**RECOMENDAÇÃO 22.** Dar transparência, no *sítio* da Capes, sistemas e plataformas relacionados ao Programa UAB, às informações relacionadas ao número de bolsas ofertadas e utilizadas, inserindo filtros que permitam extrair dados básicos do programa, tais como bolsas ofertadas e utilizadas em cada edital, modalidade, instituição, ano, etc. O benefício esperado dessa recomendação é o aprimoramento da transparência ativa das informações, construção de trilhas de auditoria e a viabilização do controle social sobre a política pública.

Prazo para atendimento: 2º semestre de 2022 conforme PDTIC 2020-2023 - atualizado pela "listagem de ações de acompanhamento - Setembro 2021" (SEI nº 1563937).

## APÊNDICE II - RECOMENDAÇÕES COMPILADAS

Este apêndice é um compilado das recomendações apresentadas no apêndice I - Achados de Auditoria.

### PARTE I - DAS BOLSAS

#### ACHADO 1 - AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO/VERIFICAÇÃO DE CONFORMIDADE DE REQUISITOS PARA O PAGAMENTO DE BOLSAS

##### À DED

**RECOMENDAÇÃO 1.** Utilizar o Sistema de Gestão de Bolsas - SGB, ou outro que o venha substituir, para coleta da documentação de seleção, formação e experiência profissional dos bolsistas UAB, condicionando o pagamento das bolsas à inserção correta da citada documentação no sistema. O benefício esperado dessa recomendação é o registro adequado, em sistema da Capes, das informações dos bolsistas selecionados no programa UAB pelas instituições, possibilitando, assim, maior controle sobre o pagamento de bolsas e a aplicação dos recursos do programa.

Recomendação mantida.

Prazo para atendimento: até 11/2021.

#### À DED

**RECOMENDAÇÃO 2.** Realizar análise, de preferência automatizada (integral ou por amostragem) da documentação dos bolsistas selecionados no sistema UAB, estabelecendo cronograma para o processo contínuo dessa atividade. O benefício esperado dessa recomendação é o controle no pagamento de bolsas conforme requisitos constantes nos normativos aplicados ao Programa UAB, evitando o pagamento de bolsas a beneficiários que não se enquadrem nos requisitos delimitados. Prazo para apresentação de Nota Técnica do estudo e *templates* utilizados no processo de análise: até 30 de novembro de 2021.

Recomendação mantida.

Prazo para atendimento à recomendação: até 02/2022.

Prazo para apresentação de Nota Técnica do estudo e *templates* utilizados no processo de análise: até 30 de novembro de 2021.

### ACHADO 2 - AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE DAS ATIVIDADES REALIZADAS PELOS BOLSISTAS POR PARTE DA DEB/CAPES

#### À DED

**RECOMENDAÇÃO 3.** Iniciar o acompanhamento das atividades dos bolsistas UAB por meio da utilização do produto "Sistema de Apoio aos Programas Institucionais de Ensino (Sapiens)", encomendado à UFPE e ampliar os dados a serem coletados para a avaliação da atividade acadêmica dos bolsistas, de forma a utilizar o conjunto de indicadores previstos no projeto do TED. O benefício esperado dessa recomendação é o acompanhamento efetivo das atividades dos bolsistas, obtenção de dados para a tomada de decisão, melhor aplicação dos recursos públicos e maior transparência.

Recomendação alterada.

Prazo para atendimento: até 07/2022.

### ACHADO 3 - DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES ESTABELECIDAS NO TERMO DE COMPROMISSO DO BOLSISTA

#### À DED

**RECOMENDAÇÃO 4.** Instituir parâmetros, modelos, fluxos e procedimentos de envio, de recebimento e de análise de relatórios para o acompanhamento das atividades realizadas pelos bolsistas ou alterar as obrigações da DED e dos bolsistas nos normativos (Regulamento e Termos de compromisso dos bolsistas), de forma a refletir o acompanhamento que é efetivamente realizado na prática.

Recomendação alterada.

Prazo para atendimento: até 12/2021.

#### À DED

**RECOMENDAÇÃO 5.** Incluir, nas diretrizes de implementação do Plano Acadêmico de Ação Saneador (PAAS), a obrigatoriedade de se fazer levantamento e gestão de riscos para o acompanhamento do desempenho dos bolsistas. O benefício esperado dessa recomendação é que se implemente controles que mitiguem riscos previstos (tais como baixas taxas de formação), ao invés de apenas ter ações corretivas de problemas (riscos que já se materializaram).

Recomendação acrescentada.

Prazo para atendimento: 12/2021.

### ACHADO 4 - AUSÊNCIA DE CLAREZA NAS INFORMAÇÕES INSERIDAS PELAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR NO SISTEMA SISUAB

#### À DED:

**RECOMENDAÇÃO 6.** Atualizar as informações e dados de Estado, Instituições e Polos no mapa que consta na página inicial do SisUAB. O benefício esperado dessa recomendação é o fornecimento de informações atualizadas e transparentes aos interessados.

Recomendação mantida.

Prazo para atendimento: 09/2022.

**RECOMENDAÇÃO 7.** Atualizar e disponibilizar, no site da Capes e no Sistema SisUAB, novo tutorial direcionado aos coordenadores responsáveis pela inserção dos dados e informações no SisUAB, incluindo neste as informações de inserção obrigatória pelos coordenadores. O benefício esperado dessa recomendação é padronizar as informações a serem inseridas no SisUAB, manter os dados do SisUAB atualizados e instruir os coordenadores na inserção das informações no sistema.

Recomendação mantida.

Prazo para atendimento: 09/2022.

**RECOMENDAÇÃO 8.** Tornar obrigatórios, no sistema SisUAB, campos de preenchimento que coletam informações importantes e necessárias para o acompanhamento do programa, tais como dados das IES, dados dos bolsistas, datas de solicitação/homologação, dentre outras. O benefício esperado dessa recomendação é manter os dados do Programa atualizados e disponibilizados.

Recomendação mantida.

Prazo para atendimento: 09/2022.

**RECOMENDAÇÃO 9.** Aprimorar os processos de instrução processual e de controle de cumprimento dos requisitos instituídos pela Capes para recebimento de bolsa. O benefício esperado dessa recomendação é a padronização do fornecimento de informações de bolsistas e a certificação do cumprimento dos requisitos para recebimento de bolsa para que não haja pagamentos indevidos e os recursos sejam melhor aplicados.

Recomendação mantida.

Prazo para atendimento: 09/2022.

**RECOMENDAÇÃO 10.** Rever e implementar melhorias em todo o sistema informatizado SisUAB, de maneira a tornar os dados disponíveis no sistema mais inteligíveis, acessíveis, controláveis e úteis. O benefício esperado dessa recomendação é a clareza e facilitação no fornecimento de informações.

Recomendação mantida.

Prazo para atendimento: 09/2022.

## PARTE II - DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

### ACHADO 5 - AUSÊNCIA DE RELATÓRIO PARCIAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E DE PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

#### À DGES

**RECOMENDAÇÃO 11.** Editar e submeter à apreciação da Diretoria Executiva normativo interno que estabeleça procedimentos e competências para a realização de análise técnica e financeira de prestações de contas de convênios, TEDs, auxílios e outros eventuais instrumentos de repasse de recursos. O normativo deve ser claro quanto à responsabilidade das áreas finalísticas pelo acompanhamento técnico e financeiro do cumprimento do objeto pactuado durante toda a vigência do instrumento, bem como quanto à responsabilidade da DGES sobre as análises técnica e financeira finais das prestações de contas.

O benefício esperado desta recomendação é o acompanhamento efetivo e tempestivo dos objetos pactuados e a normatização do processo e competências para a análise de prestação de contas.

Recomendação alterada.

Prazo para atendimento: 02/2022.

#### À DED e DGES

**RECOMENDAÇÃO 12.** Estabelecer modelo de relatório de prestação de contas parcial e final a ser enviado pelas instituições de ensino federais e estaduais, assim como definir prazo de envio de relatório parcial. O benefício esperado dessa recomendação é o aperfeiçoamento dos procedimentos de prestação de contas e uma melhor aplicação dos recursos públicos.

Recomendação mantida.

Prazo para atendimento: até 30/11/2021.

**RECOMENDAÇÃO 13.** Instituir procedimento para cobrança e análise de relatórios parciais e finais de prestação de contas das instituições, bem como de verificação do cumprimento de competências e responsabilidades da instituição parceira previstas nos normativos. O benefício esperado dessa recomendação é melhorar os procedimentos de acompanhamento da execução e de análise de prestação de contas.

Recomendação mantida.

Prazo para atendimento: até 30/11/2021.

**RECOMENDAÇÃO 14.** Instituir procedimento de encaminhamento dos projetos com vigência encerrada, via Plataforma + Brasil, para a área responsável pela análise técnica e financeira final de prestação de contas na DGES. O benefício esperado dessa recomendação é o aperfeiçoamento dos procedimentos de prestação de contas.

Recomendação mantida.

Prazo para atendimento: até 30/11/2021.

**RECOMENDAÇÃO 15.** Instituir procedimento de análise da conformidade financeira do objeto de recursos repassados via convênio, conforme disposto no parágrafo único do art. 56 da Portaria Interministerial 424/2016: "A conformidade financeira deverá ser aferida durante toda a execução do objeto, devendo ser complementada pelo acompanhamento e avaliação do cumprimento da execução física do cumprimento objeto, quando da análise da prestação de contas final". O benefício esperado dessa recomendação é o aperfeiçoamento dos procedimentos de prestação de contas.

Recomendação mantida.

Prazo para atendimento: até 30/11/2021.

#### ACHADO 6 - IMPLANTAÇÃO DE AÇÕES DE MELHORIA DE CONTROLES INTERNOS NA GESTÃO DO PROGRAMA UAB

Não há, trata-se de um achado positivo em relação à gestão do Programa.

#### ACHADO 7 - INÍCIO DE VIGÊNCIA DO PROJETO EM DESCONFORMIDADE COM O EDITAL E SEM EXPLICAÇÃO NOS PROCESSOS

À DED:

**RECOMENDAÇÃO 16.** Inserir nos processos com início de vigência posterior ao estabelecido em edital nota explicativa sobre o referido assunto. O benefício esperado dessa recomendação é a transparência e a correta instrução processual dos projetos, além da justificativa para o não atendimento a normativo constante em Edital.

Recomendação mantida.

Prazo para atendimento: até 30/10/2021.

#### ACHADO 8 - AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO DE FISCAL RESPONSÁVEL PELO CONVÊNIO

À DED:

**RECOMENDAÇÃO 17.** Designar fiscal para cada convênio estabelecido no âmbito dos projetos em vigência no Sistema UAB e instituir o mesmo procedimento para os novos projetos selecionados. O benefício esperado dessa recomendação é o adequado acompanhamento dos projetos, assim como melhor aplicação dos recursos públicos e atingimento da meta proposta pelo projeto no plano de trabalho.

Recomendação mantida.

Prazo para atendimento: até 30/10/2021.

#### ACHADO 9 - INEXISTÊNCIA DE ANÁLISE FINANCEIRA E PRECARIIDADE DE ANÁLISE TÉCNICA DOS REPASSES VIA TED

À DED

**RECOMENDAÇÃO 18.** Instituir procedimentos para acompanhar e monitorar a execução e o cumprimento do objeto durante a vigência do Termo de Execução Descentralizada (TED) e realizar análise técnica e financeira das prestações de contas parciais dos recursos repassados via TED, realizando coleta e acompanhamento de evidências que deem sustentação ao que foi declarado como implementado no Relatório de Cumprimento do Objeto - RCO e confrontando as informações com os registros do SisUAB. O benefício esperado dessa recomendação é a melhoria do processo de análise de prestação de contas dos recursos repassados via TED, visando consequentemente melhor aplicação dos recursos públicos.

Recomendação alterada.

Prazo para atendimento: até 30/11/2021.

**RECOMENDAÇÃO 19.** Condicionar a aprovação dos Termos de Execução Descentralizada (TED) ao preenchimento integral, completo e detalhado do Plano de Trabalho no sistema Simec.

Recomendação acrescentada.

Prazo para atendimento: até 12/2021.

À DGES:

**RECOMENDAÇÃO 20.** Padronizar, além do Relatório de Cumprimento do Objeto - RCO, os documentos a serem inseridos pelas instituições no Simec, contendo campo que exija a relação dos empenhos e pagamentos efetivados, bem como a apresentação dos respectivos comprovantes que demonstrem a utilização dos valores. O benefício esperado dessa recomendação é o aperfeiçoamento do processo de prestação de contas dos projetos beneficiados, de forma que seja possível verificar a adequada utilização dos recursos repassados via TED.

Recomendação mantida com alterações.

Prazo para atendimento: até 12/2021.

#### PARTE III - TRANSPARÊNCIA

**ACHADO 10 - OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA TRANSPARÊNCIA ATIVA - CORREÇÃO DE INFORMAÇÕES DESATUALIZADAS, INCOMPLETAS E REPETIDAS****À DED:**

**RECOMENDAÇÃO 21.** Atualizar e complementar as informações sobre o Sistema UAB no *sítio* da Capes, sistemas e plataformas relacionados. O benefício esperado dessa recomendação é o aprimoramento da transparência ativa das ações implementadas pelo Programa e a viabilização do controle social sobre a política pública.

Recomendação mantida, com acréscimos.

Prazo para atendimento: 03/2022.

**RECOMENDAÇÃO 22.** Dar transparência, no *sítio* da Capes, sistemas e plataformas relacionados ao Programa UAB, às informações relacionadas ao número de bolsas ofertadas e utilizadas, inserindo filtros que permitam extrair dados básicos do programa, tais como bolsas ofertadas e utilizadas em cada edital, modalidade, instituição, ano, etc. O benefício esperado dessa recomendação é o aprimoramento da transparência ativa das informações, construção de trilhas de auditoria e a viabilização do controle social sobre a política pública.

Recomendação mantida, com acréscimos.

Prazo para atendimento: 2º semestre de 2022 conforme PDTIC 2020-2023 - atualizado pela "listagem de ações de acompanhamento - Setembro 2021" (SEI nº 1563937).