



**CGU**

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL  
SUPERIOR

*Exercício 2017*

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

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **MINISTERIO DA EDUCACAO**

Unidade Examinada: **COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL  
DE NÍVEL SUPERIOR**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201800451**

**Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

**Auditoria Anual de Contas**

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Relatório de Auditoria Anual de Contas (AAC) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) referente ao exercício 2017.

A avaliação da gestão da CAPES abarcou os seguintes itens: Avaliação do macroprocesso de Auxílio Financeiro a Projeto Educacional ou de Pesquisa (AUXPE); Avaliação das atribuições da CAPES quanto ao acompanhamento da execução e do desempenho dos programas de Demanda Social (DS) e de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP); Avaliação da implementação da gestão de riscos para o Portal de Periódicos e dos controles internos instituídos; e Avaliação das providências adotadas pela CAPES a fim de evitar o acúmulo indevido de bolsas e promover o ressarcimento de valores pagos indevidamente.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Conforme determina o inciso IV do art. 74 da Constituição Federal de 1988, como Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, compete à CGU apoiar o TCU no exercício de sua missão institucional, dentre as quais destaca-se a de julgar as contas dos administradores públicos (art. 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988).

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se que a distribuição das cotas de bolsas de estudo para os programas DS e PROSUP não garante a sua efetiva utilização em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional, que os controles instituídos não são suficientes para garantir a restituição tempestiva dos valores pagos indevidamente, e que a CAPES não dispõe de indicadores específicos para aferir o desempenho dos mencionados programas. Foram ainda constatadas falhas na transparência das informações, prejudicando o controle social. As recomendações constantes deste Relatório de AAC visam melhorias na gestão da CAPES sobre os mencionados programas.

Em relação ao monitoramento de recomendações emitidas pela CGU a fim de evitar o acúmulo irregular de bolsas e promover o ressarcimento ao erário de bolsas acumuladas indevidamente, em que pesem as medidas adotadas pela CAPES, as situações de acúmulo irregular ainda persistem e o índice de ressarcimento ao erário está abaixo do esperado.

No tocante ao AUXPE e ao Portal de Periódicos, embora se verifiquem esforços da Unidade no sentido de aperfeiçoar a gestão, muitas recomendações realizadas pela CGU ainda carecem de implementação.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas  
AUXPE - Auxílio Financeiro a Projeto Educacional ou de Pesquisa  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CGESUP – Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante  
CGS/DTI – Coordenação-Geral de Sistemas da DTI da CAPES  
CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
DEB - Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica da CAPES  
DED - Diretoria de Educação a Distância da CAPES  
DGES – Diretoria de Gestão da CAPES  
DPB - Diretoria de Programas e Bolsas no País da CAPES  
DS – Programa de Demanda Social  
DTI – Diretoria de Tecnologia da Informação da CAPES  
e-Contas – Sistema de Prestação de Contas Anuais ao TCU  
e-Ouv - Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
GT – Grupo de trabalho  
IES – Instituição de Ensino Superior  
IN – Instrução Normativa  
NT – Nota Técnica  
PNPG - Plano Nacional de Pós-Graduação  
PPA – Plano Plurianual  
PPG – Programa de Pós-Graduação  
PPP – Plano de Providências Permanente  
PROSUP – Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares  
RFB – Receita Federal do Brasil  
SAC - Sistema de Acompanhamento de Concessões  
SCPb - Sistema de Conciliação e Pagamentos de Bolsas  
SDI - Sistema de Disseminação de Informações  
Secex-Educação – Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto  
SEI - Sistema Eletrônico de Informações  
SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do MEC  
TCU - Tribunal de Contas da União  
UAB - Universidade Aberta do Brasil  
UPC - Unidade Prestadora da Conta

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>7</b>
1. Avaliação do macroprocesso de Auxílio Financeiro a Projeto Educacional ou de Pesquisa (AUXPE)	7
2. Avaliação das atribuições da CAPES quanto ao acompanhamento do desempenho dos Programas de Demanda Social (DS) e de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP)	10
3. Avaliação da implementação das recomendações efetuadas para o aperfeiçoamento da gestão do Portal de Periódicos	25
4. Avaliação das providências adotadas pela CAPES sobre as recomendações efetuadas a fim de evitar o acúmulo entre bolsas da CAPES e as de outras agências de fomento – especialmente FNDE – e ressarcimento ao erário de bolsas acumuladas indevidamente, conforme Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2014	28
5. Avaliação da conformidade das peças.	35
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>36</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>38</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>40</b>
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	40
II – RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO RESULTADO DA GESTÃO Nº 201604639 - AUXPE	45
III – RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS DE 2014 Nº 201503635 – Acúmulo de Bolsas	45
IV – Distribuição de cotas pró-reitoria dos programas DS e PROSUP para as IES participantes no exercício de 2017.	45
V – RELATÓRIO DE DEMANDAS EXTERNAS Nº 201308876 – Portal de Periódicos	51

# INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é apresentar os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES referente ao exercício de 2017.

De acordo com reunião realizada em 08/02/2018 entre a Coordenação - Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante – CGESUP/CGU e a Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União - Secex-Educação/TCU, foi definido o seguinte escopo de auditoria:

- 1) Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças.
- 2) Avaliação do macroprocesso de Auxílio Financeiro a Projeto Educacional ou de Pesquisa (AUXPE), quanto ao mapeamento de riscos e controles instituídos para certificação dos requisitos de concessão dos benefícios, prestação de contas e de transparência ativa.
- 3) Avaliação das atribuições da CAPES quanto ao acompanhamento do desempenho dos programas de Demanda Social (DS) e de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP), no tocante aos sistemas de acompanhamento e demais canais e protocolos de comunicação e gestão da informação com as instituições de ensino, a fim de gerenciar metas, acompanhar alterações ou desistências de bolsistas, tomar conhecimento dos relatórios de cumprimento dos objetos pactuados, restituir valores indevidos e assegurar a transparência e a isonomia dos processos seletivos.
- 4) Avaliação da implementação da gestão de riscos para o Portal de Periódicos e dos controles instituídos quanto à metodologia de avaliação de preços usuais de mercado para acesso às bases dos periódicos, à observância da devida formalização de processo licitatório ou de sua inexigibilidade, à formalização contratual, e aos pagamentos realizados às Editoras contratadas.
- 5) Avaliação acerca das providências adotadas pela CAPES sobre as recomendações efetuadas para revisão dos controles instituídos a fim de evitar o acúmulo entre bolsas da CAPES ou entre estas e as de outras agências de fomento – especialmente CNPq e FNDE – e ressarcimento ao erário de bolsas acumuladas indevidamente, conforme Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2014.

As avaliações quanto a esses itens se deram por meio de análise documental, cruzamentos de dados extraídos de sistemas informatizados, consolidação das informações apresentadas pela Unidade em resposta às Solicitações de Auditoria encaminhadas e por ocasião de entrevistas e reuniões. Os trabalhos foram conduzidos a partir da apresentação do processo de contas pela CAPES, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Durante os trabalhos de auditoria, a CAPES foi intempestiva na apresentação das informações solicitadas, impactando na profundidade das análises realizadas nos

programas DS e PROSUP, especialmente no que se refere às providências de restituição de bolsas cujos cursos não foram concluídos. Já em relação ao atendimento às recomendações atinentes ao AUXPE e ao ressarcimento de bolsas acumuladas irregularmente por bolsistas, verificou-se que, apesar de serem feitas a diversas diretorias da CAPES, somente parte delas havia se manifestado sobre as providências em andamento.

## RESULTADOS DOS EXAMES

### 1. Avaliação do macroprocesso de Auxílio Financeiro a Projeto Educacional ou de Pesquisa (AUXPE)

O Auxílio Financeiro a Projeto Educacional ou de Pesquisa – AUXPE é um instrumento de transferência de recursos financeiros consignados no orçamento da CAPES e repassados a pessoas físicas — docente ou pesquisador responsável pela execução de projeto educacional, pesquisa ou evento afim. Dessa forma, o AUXPE é um macroprocesso de apoio utilizado para fomentar os programas finalísticos da CAPES. Por este motivo, ele perpassa toda a estrutura da Unidade.

O Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão (ARG) nº 201604639 da CGU, subscrito em dezembro de 2017 (<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10555.pdf>), apontou fragilidades nesse macroprocesso atinentes aos procedimentos de controle utilizados na concessão e na prestação de contas, à transparência das informações e à análise das prestações de contas. A seguir, apresenta-se os resultados das análises do monitoramento desse relatório de auditoria.

#### 1.1. Deficiências na gestão de informações gerenciais e na instituição dos Controles Internos da concessão do auxílio financeiro

A respeito dos controles internos administrativos das concessões de auxílios financeiro à pesquisa, verificou-se que existem procedimentos instituídos, mas esses carecem de melhorias visando instituir controles sistêmicos baseados em política de gestão de riscos.

Foram identificadas falhas no gerenciamento das informações necessárias à gestão do macroprocesso, sendo recomendadas a avaliação e a integração dos sistemas utilizados para a concessão, acompanhamento da execução e prestação de contas dos auxílios do AUXPE. Até o fechamento deste relatório, não havia sido implementada melhoria nos sistemas da unidade com a finalidade de integrar as informações e garantir o gerenciamento e a confiabilidade dos dados.

Constatou-se, ainda, a ausência de mapeamento do macroprocesso e de instituição de política de risco da unidade, sendo recomendada a sua implementação. A DPB informou que instituiu um grupo de trabalho para a elaboração da política de avaliação dos programas da diretoria, no entanto priorizou outros temas. É importante frisar que por perpassar todas as diretorias, o mapeamento do macroprocesso do AUXPE e a instituição da política de risco deve ser uma iniciativa patrocinada pela Presidência da CAPES, e não de uma diretoria isolada. Esse apontamento é corroborado pelo fato de

que, diante de recomendações feitas a diversas diretorias da CAPES, somente parte delas havia se manifestado sobre as providências em andamento.

Acerca dos requisitos de concessão estabelecidos na Portaria CAPES nº 59/2013, verificou-se que são suficientes e adequados para garantir que os projetos selecionados atendam aos objetivos dos programas, no entanto verificou-se que devido às deficiências na formalização dos processos e nas atividades de controle, houve, de fato, repasse de recursos a beneficiários que não cumpriram os requisitos da Portaria, tais como: beneficiários que não prestaram contas de recursos recebidos anteriormente da CAPES e coordenadores de projeto sem vínculo com instituição pública ou sem fins lucrativos.

Com a finalidade de sanar a deficiência na formalização, foi recomendado que a unidade instituísse rotina para que não sejam concedidos novos auxílios para projetos ou eventos vinculados a instituições com fins lucrativos e priorizasse a cobrança e análise das Prestações de Contas dos auxílios concedidos a beneficiários inadimplentes com a prestação de contas. A DPB foi a única diretoria a se posicionar, informando que foram elaboradas rotinas na diretoria para que não sejam concedidos novos auxílios para projetos vinculados a instituições com fins lucrativos e priorizou a análise das prestações de contas. No entanto, é necessário que todas as diretorias que utilizem o AUXPE instituem rotinas próprias ou que a CAPES institua uma rotina institucional que evite repassar recursos para projetos vinculados a instituições com fins lucrativos.

## **1.2. Ausência de transparência ativa na gestão do AUXPE**

Acerca do cumprimento às obrigações de transparência, foram identificadas falhas de transparência ativa, notadamente quanto à publicação dos resultados das seleções dos projetos apoiados no Diário Oficial da União e/ou no *site* da CAPES; e à divulgação das informações exigidas pela Portaria CAPES nº 59/2013, a saber: versão atualizada de todos os documentos e formulários a que se refere a Portaria e lista de todos os projetos fomentados com o AUXPE em execução.

Dos 352 processos de concessão analisados, verificou-se que em 46% não foram publicados o resultado da seleção – em atenção ao Decreto 4.520/2002, substituído pelo Decreto 9.215/2017 – em prejuízo ao controle social sobre os projetos financiados com o AUXPE. Diante disso, recomendou-se a instituição de rotina para que esses resultados sejam tempestivamente publicados no Diário Oficial da União e no *site* da CAPES, nas formas e com os conteúdos previstos na legislação.

Além disso, observou-se também que a publicação da listagem dos auxílios concedidos – exigida pela Portaria CAPES nº 59/2013 – não foi efetuada ou foi efetuada de forma intempestiva. Assim, recomendou-se a publicação dessa e de outras informações.

Durante o monitoramento das recomendações, verificou-se que a ausência de publicidade das seleções foi pontual e ocorreu somente para as concessões do PAEP 2012 e para os programas de ação continuada, havendo, em regra, rotina para publicação dos resultados no *site* da CAPES.

Em relação à transparência ativa, a CAPES informou, em resposta ao Relatório Preliminar que a nova versão do seu Portal da Transparência foi publicada com a funcionalidade de consulta aos dados de pagamentos de AUXPE. Desse modo, o atendimento à recomendação fica pendente de verificação, em futura etapa de auditoria, se as novas

funcionalidades implementadas em meados de 2018 abrangem as informações exigidas pela Portaria CAPES nº 59/2013.

### **1.3. Atuação deficitária da CAPES na análise das prestações de contas.**

No que tange aos procedimentos de análise de prestações de contas, identificou-se a ausência de padronização, cabendo às diversas diretorias finalísticas a análise técnica das prestações de contas e à DGES a análise financeira, sem prazos ou requisitos mínimos de observância.

Identificou-se também demasiada demora na finalização da análise das prestações de contas de recursos do AUXPE: dos 6941 auxílios concedidos com base nas regras da Portaria nº 59/2013 – e com vigência expirada – somente 21 tiveram a análise concluída pelas diretorias responsáveis, resultando em elevado acúmulo de processos a analisar, com viés de crescimento desse montante; assim como atuação intempestiva ou inexistente da CAPES em relação aos recursos sem prestação de contas.

Acerca das análises, observou-se a aprovação de prestações de contas feitas sem a comprovação de pesquisa de preços, sem coerência entre o extrato da conta pesquisador e a movimentação do período ou outras impropriedades.

Por sua vez, observou-se que a CAPES não possuía sistemática para a verificação e tomada de providências para o ressarcimento ao erário dos valores repassados a beneficiários que não prestaram contas; que a regulamentação – Portaria CAPES 59/2013 – era omissa a respeito das responsabilizações e penalizações de beneficiários e de concedentes dos auxílios; e que o Sistema de Prestação de Contas da CAPES (SIPREC) carecia de melhorias na identificação dos beneficiários e na automação de procedimentos.

Diante do exposto, foi recomendada a instituição de atividades de controle, rotinas e matriz de risco para a análise das prestações de contas; estabelecer plano de ação para concluir o passivo de prestações de contas a analisar; incluir na Portaria do AUXPE prazos, responsabilidades e penalidades; incluir melhorias no SIPREC; dentre outras recomendações.

Em resposta ao monitoramento das recomendações, a CAPES informou estar elaborando proposta de Plano de Ação para racionalizar a análise técnica das prestações de contas da DPB; informou ter criado grupo de trabalho para propor mudanças na Portaria CAPES 59/2013, considerando as conclusões da auditoria da CGU e o novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação; encaminhou modelos de parecer técnico e de parecer financeiro; implementou algumas melhorias no SIPREC; e informou estar tomando providências acerca dos beneficiários em inadimplência com a prestação de contas.

Diante do exposto, conclui-se que, apesar dos esforços da Unidade, a maioria das melhorias recomendadas não foram plenamente concretizadas, ainda pendentes de providências internas. Apesar disso, é possível observar algum avanço na melhoria dos controles internos do AUXPE.

## 2. Avaliação das atribuições da CAPES quanto ao acompanhamento do desempenho dos Programas de Demanda Social (DS) e de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP)

Os programas de Demanda Social (DS) e de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP) têm como objetivo a formação de recursos humanos de alto nível necessários ao desenvolvimento do país e, para tanto, a CAPES utiliza como principal instrumento a concessão de bolsas de estudo.

No âmbito do programa DS, são concedidas bolsas a alunos de programas de pós-graduação *stricto sensu* de instituições que tenham personalidade jurídica de direito público e ensino gratuito. No PROSUP, os discentes podem ser apoiados por meio da concessão de bolsas ou de auxílios para pagamento de taxas escolares aos programas de pós-graduação *stricto sensu* de instituições particulares de ensino superior.

Para cada um desses programas, a CAPES define a cota de bolsas a ser distribuída anualmente às instituições de ensino participantes, que por sua vez conduzem os processos seletivos dos bolsistas de acordo com o quantitativo de bolsas recebido e conforme os regulamentos dos programas DS e PROSUP, aprovados por meio das Portarias CAPES nº 76/2010 e nº 181/2012, respectivamente.

Em 2017, os recursos financeiros despendidos com o Programa Demanda Social totalizaram R\$ 1.167.862.195,00 e com o PROSUP, R\$ 101.036.380, distribuídos conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Distribuição de cotas de pós-graduação e recursos financeiros por nível e por programa de concessão de bolsa

Nível	Cotas DS	Recursos Financeiro DS	Cotas PROSUP-Taxa	Recursos Financeiro PROSUP-Taxa	Cotas PROSUP-Bolsa	Recursos Financeiro PROSUP-Bolsa
Mestrado	31.926	555.228.000,00	3.624	24.173.600,00	1.746	22.978.500,00
Doutorado	24.878	612.634.195,45	2.973	18.342.400,00	1.992	35.541.880,00
TOTAL	56.804	1.167.862.195,00	6.597	42.516.000,00	3.738	58.520.380,00

Fonte: Dados encaminhados pela CAPES e consulta ao SDI CAPES. Consolidação da CGU.

O acompanhamento da execução desses programas no âmbito da CAPES cabe à Diretoria de Programas e Bolsas no País – DPB, que utiliza como ferramenta de gestão das cotas e bolsas o Sistema de Acompanhamento de Concessões - SAC. Os dados gerais dos discentes e dos PPG são ainda consolidados e disponibilizados por meio da Plataforma Sucupira.

Desse modo, para avaliação das atribuições da CAPES quanto à gestão dos programas DS e PROSUP, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

1. Em que medida os processos de gestão realizados pela CAPES são suficientes e adequados para garantir o atingimento dos objetivos dos programas DS e PROSUP?
2. Em que medida os controles adotados pela CAPES são suficientes para garantir a legalidade dos pagamentos dos bolsistas e a restituição dos valores indevidos?
3. Em que medida as informações disponibilizadas sobre os programas DS e PROSUP asseguram a gestão transparente dos recursos e a isonomia do processo seletivo?

Em decorrência dos exames realizados foram identificadas falhas relacionadas ao acompanhamento do desempenho dos programas, intempestividade na restituição de bolsas pagas indevidamente e prejuízo ao controle social devido à falta de transparência das informações, conforme os achados de auditoria relatados a seguir.

### **2.1. A metodologia de distribuição de bolsas dos programas DS e PROSUP não garante sua efetiva utilização em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional.**

A concessão de bolsas de estudo e pesquisa pela CAPES objetiva a formação de recursos humanos de alto nível em áreas consideradas estratégicas e inovadoras para o país, bem como o estímulo à pesquisa, conforme apresentado no relatório de gestão da Unidade.

Segundo os regulamentos dos programas DS (Anexo à Portaria CAPES nº 76/2010, art. 7º, inciso I) e PROSUP (Anexo à Portaria CAPES nº 181/2012, art. 7º, inciso I), um dos requisitos a ser observado para a definição do número de bolsas de estudo a serem concedidas é a política de apoio prioritário às áreas estratégicas estabelecidas pela CAPES. Contudo, ao analisar a distribuição dos bolsistas desses programas foram identificadas situações que podem impactar a gestão da CAPES acerca das áreas estratégicas a serem fomentadas.

Por meio de análises efetuadas pela equipe de auditoria sobre os dados constantes da Plataforma Sucupira, foram identificados 319.859 discentes de pós-graduação, dos quais 78.827 estiveram vinculados a bolsas do DS e 13.062 vinculados a bolsas do PROSUP em algum período do exercício de 2017, conforme tabela a seguir.

*Tabela 2 - Distribuição dos discentes de pós-graduação por nível e por programa de concessão de bolsas*

Nível	Total de discentes relacionados na Plataforma Sucupira	Bolsistas na DS	% bolsistas DS em relação ao total de discentes	Bolsistas PROSUP	% bolsistas PROSUP em relação ao total de discentes
Mestrado	186.158	48.705	26,1	7.602	4,08
Doutorado	133.701	30.122	22,5	5.460	4,08
TOTAL	319.859	78.827		13.062	

*Fonte: Consulta efetuada em junho/2018 aos dados da coleta 2017 registrados na plataforma Sucupira. Dados consideram todas as situações de alunos registradas (desligados, titulados, matriculados, etc.).*

Em relação à distribuição geográfica, a quantidade de bolsistas se mostra proporcional ao número total de discentes de cada região do país, após sucessivas concessões de cotas adicionais realizadas pela CAPES em exercícios anteriores com o objetivo de corrigir assimetrias regionais do Sistema Nacional de Pós-Graduação.

*Tabela 3 - Distribuição dos discentes por região geográfica*

Região	Total de discentes relacionados na Plataforma Sucupira	Número de bolsistas (DS e PROSUP)	% de bolsistas DS e PROSUP em relação ao total de discentes da região
Sul	67.250	21.403	31,82
Centro Oeste	23.214	7.527	32,42
Sudeste	159.350	39.678	24,89
Nordeste	56.666	18.721	33,03
Norte	13.379	4.560	34,08
TOTAL	319.859	91.889	28,72

*Fonte: Consulta efetuada em junho/2018 aos dados da coleta 2017 registrados na plataforma Sucupira. Dados consideram todas as situações de alunos registradas (desligados, titulados, matriculados, etc.).*

Especificamente em relação às cotas de bolsas e auxílios distribuídos no âmbito dos programas DS e PROSUP, foram analisados os relatórios de utilização das 56.804 cotas distribuídas para o programa DS e das 10.335 cotas distribuídas para o programa PROSUP no exercício de 2017, disponibilizados pela CAPES.

As análises efetuadas na utilização das bolsas da chamada "cota curso", ou seja, aquelas bolsas que são distribuídas para apoiar um PPG específico, demonstraram que no programa DS há maior concentração de bolsas em PPG relacionados às áreas do conhecimento consideradas de maior prioridade pela CAPES<sup>1</sup>. Contudo, em relação ao PROSUP, não foi evidenciada a priorização de PPG relacionados às áreas de Engenharias, Ciências Biológicas, Ciências Exatas e da Terra, Ciências Agrárias e Ciências da Saúde, em relação aos PPG das áreas de Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Letras/Linguística e Artes, conforme exposto a seguir.

*Tabela 4 - Distribuição das cotas curso do programa DS em 2017, por Área do Conhecimento*

Áreas do conhecimento com maior número de cotas curso distribuídas - DS	Nº Cotas
Agronomia	3.766
Medicina	2.898
Interdisciplinar	2.568
Letras*	1.996
Educação*	1.649
Química	1.596
Odontologia	1.385
Zootecnia	1.340
Medicina Veterinária	1.300
Psicologia*	1.231

*Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800451/04 e informações prestadas pelo DPB/CAPES*

*\*PPG relacionados ao colégio de humanidades*

*Tabela 5 - Distribuição das cotas curso do PROSUP em 2017, por Área do conhecimento*

Áreas do conhecimento com maior número de cotas curso distribuídas - PROSUP	Nº Cotas
Administração*	707
Interdisciplinar	676
Educação*	638
Medicina	602
Direito*	563
Psicologia*	417
Odontologia	351
Letras*	329
Comunicação*	286
Biotecnologia	259

*Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800451/04 e informações prestadas pelo DPB/CAPES*

*\*PPG relacionados ao colégio de humanidades*

Questionada acerca dos critérios adotados para definição do número de bolsas totais a serem ofertadas no âmbito dos programas DS e PROSUP e o número de bolsas a ser alocado por Programa de Pós-Graduação (PPG), a CAPES informou que o número total

---

<sup>1</sup> Grupos de áreas prioritárias adotados pela CAPES a partir de 2014, conforme informação apresentada em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800451/04: Grupo 1 (G1): PPG pertencentes as grandes áreas de Engenharias, Ciências Biológicas, Ciências Exatas e da Terra, Ciências Agrárias, Ciências da Saúde e Multidisciplinar; Grupo 2 (G2): PPG pertencentes as grandes áreas de Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Letras/Linguística e Artes.

de cotas de bolsas disponibilizadas é definido, para cada ano, a partir da concessão do ano anterior, isto é, de forma incremental a partir de sua série histórica. Informou ainda o que segue:

*"O primeiro procedimento é a identificação do número total de cotas de bolsas já concedidas, seguido da verificação da disponibilidade orçamentária para o pagamento das mensalidades correspondentes ao exercício. Nessa primeira fase não são levados em consideração critérios específicos, mas tão somente é confirmada a manutenção da concessão do ano anterior. Essa manutenção é necessária tendo em vista o fluxo acadêmico e a ocupação das cotas resultante dos processos seletivos já realizados pelas Instituições de Ensino Superior (IES). Dessa forma, o primeiro estágio para a definição de cotas é a manutenção em função do orçamento consignado na Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício correspondente. O resultado desse primeiro estágio é informado às IES no início de cada ano, por meio de ofício circular."*

*"Num segundo estágio, a CAPES, após analisar a execução orçamentária durante os primeiros meses do ano, verifica a possibilidade de realizar uma concessão adicional. Nessa oportunidade adotam-se **critérios específicos** para realizar uma determinada concessão. Citamos a seguir os principais critérios adotados nas concessões dos últimos anos:*

1. **Nota do Curso:** o rigoroso processo de Avaliação dos PPG realizado pela CAPES desde 1976 subsidia a CAPES na formulação de políticas de fomento à pós-graduação, entre elas a concessão de bolsas de estudo no país.
2. **Região Geográfica:** são concedidas bolsas de estudo no país com o objetivo de acelerar a formação de recursos humanos de alto nível em regiões onde a pós-graduação ainda necessita de consolidação (em especial nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), promovendo o desenvolvimento mais harmonioso da pós-graduação e da pesquisa nacionais, com vistas a diminuir as assimetrias regionais.
3. **Nível (Mestrado e Doutorado):** a CAPES, a partir da publicação das diretrizes do Plano Nacional de Pós-graduação (PNPG) 2011-2020, as quais indicam a necessidade de priorizar a formação em nível de doutorado, passou a conceder um número maior de bolsas de doutorado.
4. **Áreas Estratégicas:** de 2009 a 2013 os PPG eram divididos em 3 grupos de áreas prioritárias, classificadas em P1, P2 e P3, conforme detalhado a seguir:
  - i. **Prioridade 1 (P1):** PPG pertencentes as grandes áreas de Engenharias, Multidisciplinar, Ciências Biológicas, Ciências Exatas e da Terra (exceto Geociências e Matemática: Probabilidade e Estatística), Ciências Agrárias (com exceção de Medicina Veterinária) e Farmácia e Saúde Coletiva (pertencentes a Ciências Saúde);

- ii. *Prioridade 2 (P2): PPG pertencentes às áreas de Ciências da Saúde (exceto Farmácia e Saúde Coletiva), Medicina Veterinária, Geociências e Matemática: Probabilidade e Estatística; e*
- iii. *Prioridade 3 (P3): PPG pertencentes às áreas de Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas e Letras/Linguística e Artes.*

*A partir de 2014, foi realizado reagrupamento com o objetivo de convergir para as áreas do Programa Ciências sem Fronteiras. Assim, passou a vigorar a seguinte distribuição:*

- i. *Grupo 1 (G1): PPG pertencentes as grandes áreas de Engenharias, Ciências Biológicas, Ciências Exatas e da Terra, Ciências Agrárias, Ciências da Saúde e Multidisciplinar.*
  - ii. *Grupo 2 (G2): PPG pertencentes as grandes áreas de Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Letras/Linguística e Artes.*
5. **Utilização das cotas concedidas:** *antes de realizar a concessão de novas bolsas aos PPG, a CAPES considera a taxa de utilização das cotas concedidas em um determinado período com o objetivo de evitar concessões a PPG que apresentam índices não satisfatórios de utilização.*
  6. **Dimensão do corpo discente e demanda por bolsas:** *em determinadas concessões a CAPES encaminhou consulta às IES, com o objetivo de identificar os discentes aptos a receber bolsas (sem bolsa e sem vínculo empregatício).*
  7. **Estímulo à Internacionalização:** *concessão de bolsas de doutorado para PPG que enviaram discentes para estágio no exterior.*
  8. **Reforço a cursos em consolidação:** *a CAPES buscou reforçar o quantitativo de cotas inicialmente recebido por cursos recém-criados.*
  9. **Proporção de Cotas Pró-reitoria:** *a CAPES estabeleceu quantitativos mínimos de bolsas que foram disponibilizados às Pró-reitorias das IES."*

Em que pese a CAPES afirmar que utiliza tais critérios de priorização para distribuição das bolsas, a unidade não disponibilizou nenhum documento formalizado em que conste tal informação. Ademais, a CAPES informou que os critérios adotados para definição do número de bolsas estão em debate em dois Grupos de Trabalho, o que pode levar a mudanças metodológicas em um futuro breve.

A Unidade também ressaltou que o número de cotas atual reflete as mudanças ocorridas nos últimos anos em decorrência da incorporação, pelo programa DS, de cotas oriundas dos seguintes programas extintos:

- Programa de Fomento à Pós-Graduação (PROF), extinto em 2011; e
- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), extinto em 2012.

Assim, tendo em vista a informação da CAPES de que em 2017 não houve concessões adicionais para os programas DS e PROSUP, e considerando que o tempo decorrido desde a incorporação pelo DS de cotas de programas extintos foi suficiente para minimizar eventuais distorções, entende-se que a distribuição das bolsas no exercício de 2017 foi realizada levando em conta majoritariamente o fator histórico, sendo impactada pelos seguintes aspectos:

a) A política de apoio a cursos em consolidação, estabelecida pela CAPES em 2013, com a concessão de 02 bolsas de mestrado e 04 de doutorado para o DS, e de 02 bolsas de mestrado, 04 de doutorado e o dobro de taxas para o PROSUP, cria uma demanda que necessariamente precisará ser atendida em anos subsequentes, independentemente da área de conhecimento relacionada ao PPG apoiado, em função do primeiro critério de distribuição considerado ser a manutenção das cotas já existentes. Cabe à CAPES, portanto, considerar a realização desse apoio de forma temporária.

b) A possibilidade de remanejamento das “cotas curso” concedido por meio de encaminhamento de Ofício pelas Pró-reitorias, discriminando os PPG de origem e de destino das cotas. A CAPES informou que ao longo dos últimos anos, os parâmetros para o remanejamento passaram por alterações, quais sejam:

*“Em 2014, o remanejamento era permitido dentro das prioridades 1, 2, e 3. Bolsas de prioridade 1 não podiam ser deslocadas para as prioridades 2 ou 3. Já o inverso era permitido, ou seja, bolsas da prioridade 3 podiam ser alocadas nas prioridades 2 e 1.*

*Em 2015, o remanejamento de cotas passou a ocorrer dentro dos grupos 1 e 2. Bolsas do grupo 1 não podiam ser deslocadas para o grupo 2, podendo acontecer o remanejamento inverso.*

*A partir de 2016, a priorização entre as áreas do conhecimento passou a não ser mais exigida.*

*Em 2017, o intervalo para os pedidos de remanejamento ocorreu em dois momentos, de 03 de fevereiro a 31 de maio e de 08 de setembro a 14 de novembro. Em 2018, a janela foi única e ampliada, de 09 de março a 20 de novembro”*

Depreende-se da manifestação apresentada que o processo de remanejamento se tornou demasiado flexível, o que pode favorecer a utilização de cotas ociosas, mas não garante a utilização dessas cotas em PPGs de importância para o desenvolvimento nacional, e priorizados pela própria CAPES; e limita a CAPES quanto à condução de suas estratégias de fomento.

c) A existência e a proporção das chamadas “cotas pró-reitoria”, que são distribuídas sem vinculação a um PPG específico e cuja gestão é feita diretamente pelas IES, prejudica a definição de áreas do conhecimento a serem fomentadas, em função da liberdade de alocação dessas cotas prevista nos regulamentos dos programas.

Segundo informado pela CAPES, a cota pró-reitoria teve início em 1991, com a finalidade de promover a resolução de problemas emergenciais e propiciar políticas institucionais de apoio a áreas específicas. A Unidade informou ainda que em 2013 foi realizado

estudo específico sobre a distribuição dessas cotas, de forma que naquele ano foi realizada a última concessão adicional de cotas pró-reitoria, tendo sido adotado o seguinte modelo para o programa DS:

*Tabela 6 – Critérios para dimensionamento das cotas pró-reitoria do programa DS, adotados em 2013*

TOTAL BOLSAS IES	COTA PRÓ-REITORIA
1 a 50	5
51 a 100	10
101 a 200	20
201 a 500	25
Superior a 501	4%

*Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800451/04*

Informou, ainda, que especificamente para o PROSUP, o art. 9º do regulamento estipula que as IES que mantiverem mais de um PPG apoiado são contempladas com cota pró-reitoria, correspondendo a dez por cento do total de bolsas concedidas na instituição.

Entretanto, em análise ao tamanho das cotas pró-reitoria distribuídas em 2017, foram identificadas divergências significativas entre os percentuais dessas cotas em relação ao total de cotas recebidas pelas instituições de ensino participantes do DS e do PROSUP, conforme detalhado no Anexo V deste relatório. A síntese das divergências observadas é apresentada nas tabelas a seguir.

*Tabela 7 – Proporção de cotas pró-reitoria em relação ao total de cotas distribuídas em 2017 no programa DS.*

Percentual de cotas pró-reitoria em relação ao total de cotas distribuídas às IES no âmbito do DS

Quantidade de IES na situação apontada	Percentual de cotas pró-reitoria em relação ao total de cotas distribuídas às IES no âmbito do DS
39	Nenhuma cota pró-reitoria
121	1 a 25%
11	26 a 50%
3	maior que 50%
174	Total de IES

*Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800451/04*

*Tabela 8 - Proporção de cotas pró-reitoria em relação ao total de cotas (bolsas e taxas) distribuídas em 2017 no PROSUP*

Percentual de cotas pró-reitoria em relação ao total de cotas distribuídas às IES no âmbito do PROSUP

Quantidade de IES na situação apontada	Percentual de cotas pró-reitoria em relação ao total de cotas distribuídas às IES no âmbito do PROSUP
22	Nenhuma cota pró-reitoria
93	1 a 25%
12	26 a 50%
3	maior que 50%
130	Total de IES

*Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800451/04*

Especificamente para o caso do PROSUP, caso a proporção de cotas pró-reitoria seja apurada após a exclusão das taxas, isto é, considerando somente o total de bolsas concedidas, conforme disposto no regulamento do programa, as distorções se tornam ainda mais evidentes, uma vez que 58 de 130 instituições estariam com percentual de cotas pró-reitoria acima de 50%.

O tamanho excessivo das cotas pró-reitoria em algumas instituições acaba por descaracterizar seu uso para situações emergenciais específicas ou atendimento a demandas judiciais, comprometendo assim a estratégia da CAPES quanto ao fomento de PPG de interesse e relevância nacionais. Nesse caso, cabe a uniformização do tamanho dessas cotas.

A CAPES informou que a possibilidade de remanejamento de cotas entre os PPGs por iniciativa das IES busca a melhor utilização das bolsas e a preservação do protagonismo das pró-reitorias como unidades responsáveis pela gestão da política acadêmica no âmbito das IES. Informou ainda que os quantitativos de cotas pró-reitoria poderão sofrer alterações com vistas a equalizar os patamares observados.

Por fim, conclui-se que o caráter dinâmico das necessidades do país e o surgimento de novas demandas da sociedade e novos temas estratégicos, abordados no Relatório Final da Comissão Especial de Acompanhamento do Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG 2011-2020), publicado em fevereiro de 2017, torna necessária a reavaliação periódica dos critérios utilizados na distribuição de bolsas de estudo e fomento de cursos de pós-graduação.

Nesse sentido, a CAPES implementou recentemente um grupo de trabalho com a finalidade de avaliar os critérios de distribuição de bolsas e recursos dos programas institucionais de apoio à pós-graduação no país (GT instituído pela Portaria nº 24, de 31 de janeiro de 2018), com prazo para conclusão dos trabalhos até dezembro de 2018. As propostas desse GT poderão auxiliar no cumprimento da missão institucional da Unidade, especialmente diante de um eventual cenário de recursos orçamentários limitados, no qual se faz prioritária a racionalização do gasto público.

## **2.2. Falhas no processo de formalização da relação entre CAPES e IES**

A relação entre a CAPES e as Instituições de Ensino Superior (IES) participantes dos programas DS e PROSUP encontra-se regida pelas Portarias nº 76/2010 e nº 181/2012 que aprovaram os regulamentos dos respectivos programas. O processo de formalização dessa relação, entretanto, apresenta fragilidades que podem impactar negativamente a gestão dos programas, conforme detalhado a seguir.

Quanto ao programa DS, o artigo 2º do regulamento estabelece como requisitos para ingresso de instituições no programa, dentre outros:

*“V- Firmar instrumento de repasse específico com a CAPES, aplicado nos casos das IES não federais;*

*VI – Firmar termo de cooperação para regulamentar direitos e obrigações das partes envolvidas (CAPES/IES participante) no tocante ao acompanhamento e pagamento dos bolsistas de cada IES.”*

Conforme informado pela CAPES, o processo de formalização da participação das diversas instituições no programa DS ocorre por meio do envio de Ofício Circular aos dirigentes máximos das IES, em cujo anexo estão a planilha com a distribuição das cotas para cada instituição e o termo de cooperação técnica para assinatura do dirigente máximo da IES ou seu substituto legal. Após devolução do termo e assinatura por parte do representante legal da CAPES, ocorre a publicação no Diário Oficial da União. Não foi

mencionada pela Unidade a utilização de instrumento de repasse específico para concretizar a relação entre CAPES e IES no âmbito do programa DS.

Ocorre que a utilização do instrumento de repasse não se aplicaria à sistemática do programa DS, o qual não prevê transferências de recursos diretamente às instituições de ensino, tendo como principal instrumento de operacionalização o pagamento de bolsas de estudos aos discentes beneficiados. Assim, a previsão para sua utilização acarreta uma situação de desconformidade com o disposto no regulamento vigente, causada pela desatualização normativa.

Quanto ao termo de cooperação técnica, verificou-se que os regulamentos de ambos os programas, DS e PROSUP, não definem um modelo de termo de cooperação a ser utilizado, nem detalham o teor da documentação necessária à implementação dos programas. Embora os modelos de termos atualmente utilizados pela CAPES sejam satisfatórios no sentido de definir direitos e obrigações entre as partes e contenham plano de trabalho simplificado informando o valor total das bolsas concedidas e anexo com a relação de cursos apoiados, esse tipo de lacuna na legislação traz riscos ao processo de formalização uma vez que possibilita a utilização de instrumentos inadequados, podendo contribuir para sua precarização.

Foi identificado ainda, para o programa DS, atribuição da instituição participante de apresentar, nos prazos estabelecidos, o relatório de cumprimento de objeto (art. 4º, XI, do Anexo à Portaria CAPES nº 76/2010). No entanto, a unidade esclarece que, na forma atual de repasses diretamente aos bolsistas, não há necessidade/viabilidade desse instrumento, o qual não tem sido exigido.

Por fim, outra fragilidade identificada no processo de formalização diz respeito ao trâmite dos termos de cooperação, que é feito atualmente pelos correios, sujeito a atrasos e com riscos à gestão tempestiva e guarda das informações encaminhadas. Uma oportunidade de melhoria seria a realização desse processo com o apoio de sistemas informatizados, eventualmente aqueles já utilizados na gestão desses programas, a exemplo do Sistema de Acompanhamento das Concessões (SAC).

Diante do exposto, conclui-se que o processo de formalização da relação entre CAPES e IES no âmbito dos programas DS e PROSUP apresenta pontos de divergência com a legislação vigente, em parte devido a falhas e lacunas na regulamentação dos programas, ensejando assim a atualização normativa.

### **2.3. Ausência de controles efetivos sobre cobranças indevidas aos bolsistas no âmbito do PROSUP**

Quanto aos controles instituídos pela CAPES sobre os pagamentos de auxílios e taxas no âmbito do PROSUP, verificou-se que a unidade utiliza o controle social como principal ferramenta de identificação de irregularidades na execução do referido programa, embora não tenha sido demonstrada a efetividade desse controle e tampouco a tempestividade do tratamento dado às denúncias recebidas.

O regulamento do PROSUP define como uma das atribuições da instituição participante:

*I – Abster-se de cobrar dos beneficiários do PROSUP, em contraprestação aos serviços educacionais prestados quaisquer taxas, que excedam aos valores concedidos pela CAPES, a título de Auxílio para pagamento de Taxas,*

*isentando, integralmente de cobrança os beneficiários contemplados com bolsas de estudo. (Art. 4º)*

Diante dessa previsão normativa, a CAPES informou que o mecanismo utilizado para identificação de eventuais casos de cobrança indevida aos bolsistas por parte das instituições de ensino é o controle social, exercido pelo encaminhamento de denúncias por meio do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv).

Contudo, a CAPES não apresenta na página institucional do programa PROSUP, e tampouco nos modelos de termos de compromisso dos bolsistas, quaisquer esclarecimentos acerca de seu direito à gratuidade dos cursos, prevista em regulamento, e dos canais de denúncia disponíveis. Atualmente, o termo de compromisso utilizado dispõe apenas sobre as obrigações do bolsista e as sanções aplicáveis em caso de sua inobservância, inclusive o cancelamento da bolsa ou taxa.

A efetividade do controle social nesse caso é prejudicada, ainda, pela ausência de sanções previstas no regulamento do PROSUP para as instituições de ensino que efetuarem cobrança indevida aos beneficiários. A atualização normativa, além de desestimular ocorrências dessa natureza, forneceria os subsídios necessários para a atuação da CAPES diante de irregularidades.

Por fim, verificou-se que, para o PROSUP, 13.062 auxílios e taxas estavam vigentes em 2017 e foram recebidas apenas 6 denúncias, sendo que nenhuma delas tratava de cobrança indevida aos bolsistas pelas IES.

Diante do exposto, conclui-se que a CAPES não dispõe de instrumento eficaz para a identificação de eventuais cobranças indevidas no âmbito do PROSUP, visto que ainda não implementou os mecanismos necessários à plena utilização do controle social com essa finalidade, tampouco adotou meios próprios de fiscalização.

#### **2.4. Ausência de indicadores e metas específicos para avaliação do desempenho dos programas DS e PROSUP**

Em decorrência dos exames efetuados, verificou-se que a CAPES não dispõe de indicadores específicos para acompanhamento e avaliação do desempenho dos programas DS e PROSUP, embora suas atribuições em relação à gestão dos mencionados programas incluam essas atividades, conforme estabelecido nos respectivos regulamentos<sup>2</sup>.

No Relatório de Gestão da unidade relativo ao exercício de 2017, são mencionadas as iniciativas adotadas pela Diretoria de Programas e Bolsas no País (DPB) com o objetivo de contribuir para o alcance das metas e objetivos definidos no PPA 2016-2019. Especificamente sobre a concessão de bolsas aos programas de Pós-Graduação (PPG) no país, são apresentados somente dados consolidados a respeito do número total de bolsas concedidas, sem qualquer menção a metas de execução ou resultados obtidos com os programas DS e PROSUP.

---

<sup>2</sup> Regulamento do programa DS, anexo à Portaria CAPES nº 76/2010, art. 3º, inciso III; e regulamento do programa PROSUP, anexo à Portaria CAPES nº 181/2012, art. 3º, inciso V.

Da mesma forma, ao tratar dos indicadores de desempenho, o Relatório de Gestão não apresenta indicadores relativos aos programas DS e PROSUP. Consta no Relatório que o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC) possui um módulo aberto ao público que contempla a maioria dos indicadores referentes a ações e programas da CAPES.

Em consulta ao SIMEC (<http://painel.mec.gov.br/>) foram identificados os seguintes indicadores relacionados a CAPES:

- Acessos ao portal de periódicos
- Quantidade de professores estrangeiros participantes no programa escolas de altos estudos
- Número de bolsas de pós-graduação concedidas no país
- Número de bolsistas no exterior
- Concessão de bolsas pós-doutorado PNPD
- Número de matriculados em pós-graduação *stricto sensu*
- IES integrantes do sistema UAB

O detalhamento do indicador “Número de bolsas de pós-graduação concedidas no país” apresenta tão somente a distribuição de bolsas por unidade da federação e por nível (mestrado, doutorado e pós-doutorado), de forma que as informações apresentadas não são suficientes para que seja mensurado o desempenho dos programas DS e PROSUP.

Diante do exposto, a CAPES foi questionada sobre os indicadores adotados para avaliar os programas DS e PROSUP; suas descrições, fórmulas de cálculo e resultados obtidos no exercício de 2017. Em reunião realizada durante os trabalhos de campo, a CAPES informou que existe uma coordenação geral de acompanhamento de programas e supervisão de resultados. Entretanto, não foram apresentados, em resposta à Solicitação de Auditoria encaminhada, indicadores ou estudos sobre os programas DS e PROSUP do ponto de vista de seu desempenho.

Ao se manifestar sobre o Relatório Preliminar, a CAPES informou que embora não existam indicadores específicos para a avaliação dos programas DS e PROSUP, os principais indicadores que poderiam mensurar o alcance de seus objetivos já são verificados de forma aprofundada e periódica por meio da sistemática de avaliação dos PPG pela CAPES, cujos resultados são utilizados para subsidiar as principais decisões gerenciais relativas aos mencionados programas de fomento.

Contudo, ainda que a concessão de bolsas não esteja dissociada do processo de avaliação dos Programas de Pós-Graduação, cabe ressaltar que a existência de informações segmentadas sobre o desempenho dos programas DS e PROSUP frente a metas de execução propostas poderia facilitar o acompanhamento das estratégias definidas pela CAPES para esses programas, bem como permitiria o aprimoramento de seus processos de trabalho.

## **2.5. Controle limitado de requisitos dos bolsistas e de sua situação acadêmica; e atuação intempestiva da CAPES em relação à restituição de valores de bolsas pagas indevidamente**

Verificou-se atuação não tempestiva da CAPES na instauração dos processos de ressarcimento ao erário quando instada por meio de denúncias ou notificação das IES; ausência de atuação ativa e deficiência no gerenciamento das informações; ocasionando intempestividade no retorno dos recursos ao erário.

De acordo com as Portarias que instituem os programas DS e PROSUP, são motivos ensejadores de restituição dos valores devidos à CAPES: a infringência aos requisitos de concessão, a não conclusão do curso ou o cancelamento da bolsa, exceto se motivada por caso fortuito, força maior, circunstância alheia à sua vontade – do beneficiário da bolsa – ou doença grave devidamente comprovada. Adiante, os controles adotados sobre esses motivos ensejadores de restituição serão, em subtópicos próprios, detalhadamente analisados.

### **2.5.1. Ausência de controles efetivos quanto aos requisitos de concessão exigidos dos bolsistas**

As portarias que instituíram os Programas DS e PROSUP estabelecem que os bolsistas, os PPG e as IES devem cumprir alguns requisitos para o recebimento da bolsa, exigidos na concessão e na renovação das bolsas de estudos.

Em relação aos PPG e as IES, os controles quanto à adequação dos requisitos para ingresso nos programas DS e PROSUP são efetuados pela CAPES anualmente quando da formalização da relação entre a CAPES e as IES, feita por meio do envio do Ofício Circular aos dirigentes máximos. Esses controles foram considerados suficientes pela equipe de auditoria para garantir que nenhum PPG que não cumpra os requisitos obrigatórios receba recursos dos programas.

No tocante aos bolsistas, a unidade informou que, devido à capilaridade dos programas, os únicos controles efetuados pela CAPES são referentes: ao acúmulo irregular de mais de uma das bolsas inacumuláveis da CAPES e de acúmulo irregular de bolsas desta agência com as do CNPq e do FNDE, cuja efetividade foi objeto de avaliação no item 5 deste relatório; e quanto à duração máxima do pagamento das bolsas.

Esses dois controles são efetuados por meio de travas no Sistema de Acompanhamento de Concessões (SAC) ou no Sistema de Conciliação e Pagamentos de Bolsas (SCPB).

Os outros requisitos de concessão – dedicação integral às atividades, ausência de vínculo empregatício, desempenho acadêmico satisfatório, não possuir relação de trabalho com a IES, realizar estágio de docência – não são objeto de verificação pela CAPES. A unidade informa que é dever dos Programas de Pós-Graduação exigir todos os requisitos quando da seleção dos bolsistas e da renovação da concessão das bolsas aos discentes. Considera-se que a maioria desses requisitos referem-se ao mérito acadêmico e à relação dos bolsistas com as IES – exceção feita à ausência de vínculo empregatício –, sendo considerado o controle pelos PPG o mais adequado.

Seria relevante, portanto, estabelecer ao menos os requisitos cumulativos ou alternativos para validação de ausência de vínculo empregatício (declaração formal, apresentação da carteira de trabalho, cópia de declaração de imposto de renda,

consultas a portais governamentais de transparência, etc.) e considerações mínimas sobre desempenho acadêmico satisfatório.

A CAPES informou, ainda, que o mecanismo utilizado para identificação de eventuais infringências aos requisitos de concessão de bolsas, exceto quanto ao acúmulo e ao prazo, é realizado somente pelo controle social, exercido pelo encaminhamento de denúncias por meio do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv).

Em 2017, a CAPES recebeu 38 denúncias sobre os programas DS e PROSUP, das quais 36 versam sobre a infringência aos requisitos de concessão. Sobre a tempestividade da apuração das denúncias recebidas, verificou-se que em julho de 2018 somente uma denúncia teve a sua apuração concluída.

Embora a unidade afirme utilizar o controle social como principal ferramenta de identificação de irregularidades nos requisitos de concessão, não foi demonstrada a efetividade desse controle e tampouco a tempestividade do tratamento dado às denúncias recebidas.

### **2.5.2. Falta de confiabilidade na apuração da não conclusão do curso ou do cancelamento da bolsa**

No que se refere à não titulação do bolsista e ao cancelamento da bolsa, a CAPES informou que só inicia o processo de restituição dos valores pagos indevidamente após a provocação das IES, que se dá com o envio de expediente informando a não titulação, o abandono ou o desligamento do bolsista, finalizados os trâmites processuais na IES. Os critérios para desligamento dos bolsistas são definidos por cada PPG e podem acarretar a restituição dos valores pagos.

Em consulta aos dados da Plataforma Sucupira, encaminhados pela CAPES, verificou-se que para 224 bolsistas do DS e 90 beneficiários de bolsa ou taxa do PROSUP foi informado pelas IES o abandono dos cursos em 2017, o que motivaria a instauração de processo de apuração, com vistas à devolução de recursos. No entanto, a unidade argumenta que a Plataforma Sucupira não foi desenvolvida para a gestão das bolsas, nem de discentes, mas criada com a finalidade de coletar informações para subsidiar a Avaliação Quadrienal dos PPG. A unidade justifica, ainda, que a informação acerca do abandono do discente na Plataforma Sucupira não é definitiva, podendo ser revisada a qualquer tempo pelos PPG.

Questionada sobre a quantidade de ofícios que informaram a não titulação ou o desligamento dos bolsistas enviados à CAPES pelas IES nos exercícios de 2016 e 2017, a unidade informou que foram encaminhados 317 desses expedientes. Somente em 2017, foram encaminhados 83 ofícios, sendo 56 do DS e 27 do PROSUP.

Nesse contexto, a tabela a seguir compara a quantidade de abandonos informados na Plataforma Sucupira e a quantidade de não titulação informada via ofício pelas IES em 2017, bem como a conclusão dos processos:

Tabela 9 – Diferença entre a quantidade de abandonos ou não titulação informados na Plataforma Sucupira e a quantidade informada via ofício pelas IES relativa ao exercício de 2017.

Programa	Quantidade de abandonos registrados no Sucupira	Quantidade de ofícios encaminhados pelas IES notificando não titulação	Diferença	Percentual de abandono informado	Quantidade de processos instaurados de restituição finalizado	Percentual de conclusão dos processos
DS	224	56	168	25,0%	10	17,9%
PROSUP	90	27	63	30,0%	12	44,4%
<b>TOTAL</b>	<b>314</b>	<b>83</b>	<b>231</b>	<b>26,4%</b>	<b>22</b>	<b>26,5%</b>

Fonte: CGU 2018, com base nos dados e informações fornecidos pela CAPES

Verifica-se que a quantidade de ofícios encaminhados é muito inferior à quantidade de abandonos listados no Sucupira, ainda que, conforme informado pela Unidade, os dados do Sucupira possam ser revisados pelos PPG.

Todavia, a atualização do Sucupira pelas IES é pertinente, até mesmo para que suas cotas possam ser destinadas a novos bolsistas, não obstante o importante papel dessa plataforma nos processos de avaliação conduzidos pela CAPES.

Apesar de existir na legislação obrigação das IES encaminharem tempestivamente, via *on-line* para o programa DS, e via SAC para o programa PROSUP, as informações dos casos de desligamento de bolsistas e de cancelamento, as universidades não se sujeitam a qualquer punição ou desvantagem caso não comuniquem o fato à CAPES. Evidencia-se com isso a ausência de controle da CAPES sobre os fatos ensejadores de restituição de valores, pois estas informações ficam na gerência das IES.

A CAPES, por seu turno, não consegue garantir tempestividade e integralidade das informações atinentes à restituição de bolsas, dependendo exclusivamente de expedientes encaminhados pelas IES; e quando obtém as informações que notificam o abandono, os processos de restituição dos bolsistas não têm sido concluídos rapidamente.

### 2.5.3. Fragilidade no gerenciamento das informações dos processos de restituição

Sobre a utilização de sistemas eletrônicos para o gerenciamento e controle das notificações das IES e dos processos de restituição, a unidade informou que as universidades encaminham em papel os ofícios de notificação e que os processos de restituição são formalizados por bolsista no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Posteriormente, o número correspondente e os dados do bolsista são incluídos em uma planilha de controle, por meio da qual é realizado o acompanhamento dos trâmites administrativos, não havendo sistema específico para essa finalidade.

Indagada sobre a quantidade de processos de restituição instaurados em 2017, a data de sua instauração e a data de conclusão, a CAPES informou que foram recebidos 83 ofícios de notificação de não titulação do bolsista, sendo abertos processos para todos eles, individualmente. Em relação à conclusão desses processos, verifica-se que 26,5% (22 processos) foram concluídos, não havendo informação da ocorrência de restituição de valores para os processos finalizados.

A unidade argumentou, ainda, que as análises dos processos de restituição são demoradas, pois são extremamente individualizadas e que as suas decisões são por vezes impactadas por decisões judiciais.

Com relação ao fluxo de restituição das bolsas, verificou-se que os gatilhos utilizados para a instauração dos processos de restituição são o controle social, por meio de apresentação de denúncias, o envio de ofício pela IES notificando a não titulação do bolsista e a identificação pela CAPES de casos de acúmulo irregular. Conforme já tratado acima, a falta de gerenciamento desses gatilhos constitui a principal causa para a intempestividade do ressarcimento.

Diante dos fatos expostos, conclui-se que o processo de restituição de valores pela CAPES é incerto, pois depende de notificação formal, seja por ofício das IES ou denúncias, exceto para situações de acúmulo; e intempestivo, pois sua atuação é, em regra, passiva, sem mecanismos suficientes para garantir a agilidade da restituição dos valores indevidos. Outras situações colaboram com a intempestividade das cobranças: fragilidades no gerenciamento das informações devido à ausência de sistema apropriado para controle financeiro e de prazo dos processos instaurados; e interferência de decisões judiciais.

## **2.6. Deficiências na transparência das informações relativas à gestão dos Programas DS e PROSUP**

Verificou-se que as informações atualmente disponibilizadas pela CAPES em seus canais de comunicação não são suficientes para assegurar a gestão transparente dos recursos aplicados nos programas DS e PROSUP, contrariando diretrizes da Lei de Acesso à Informação.

Em consulta ao sítio eletrônico da CAPES, na seção programas institucionais, foram identificadas páginas dos diversos programas de concessão de bolsas mantidos pela unidade, dentre os quais o DS e o PROSUP. Nas respectivas páginas constam informações gerais sobre os objetivos dos programas, condições para participação das instituições e diversos documentos, tais como: regulamentos, modelos de formulários para cadastramento e cancelamento de bolsas e modelos de termos de compromisso para os bolsistas.

Contudo, não são apresentadas informações relevantes sobre a gestão dos referidos programas, notadamente o número de bolsistas e de instituições participantes, a relação de programas de pós-graduação apoiados, os resultados obtidos frente ao montante de recursos aplicados, dentre outras. Também não constam nas páginas dos programas quaisquer informações acerca dos critérios utilizados pelas instituições de ensino para seleção dos bolsistas ou *links* para páginas de PPG apoiados.

Para obter informações acerca dos valores pagos a título de bolsas e auxílios nos programas DS e PROSUP, é necessário acessar o Sistema de Disseminação de Informações (SDI) da CAPES, por meio de seu sítio eletrônico. No SDI, a CAPES disponibiliza acesso público a dados sobre o pagamento de bolsas no Brasil e no exterior, os quais podem ser filtrados por nome ou CPF do beneficiário, por instituição de vínculo do bolsista ou por programa de pagamento de bolsas da CAPES.

Cabe mencionar, ainda, a ausência de informações sobre os programas DS e PROSUP no Relatório de Gestão da CAPES referente ao exercício de 2017, em que pese o DS ser o

programa de maior materialidade no contexto das ações desenvolvidas pela Diretoria de Programas e Bolsas no País – DPB, totalizando R\$ 1.167.874.095,45 em bolsas pagas em 2017 (conforme relatório do SDI), o que corresponde a 45% do total de despesas liquidadas no exercício na Ação 0487 - Concessão de Bolsas de Estudo no Ensino Superior (R\$ 2.578.670.281,36).

Desse modo, entende-se que a CAPES não atende na totalidade as diretrizes da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) no que diz respeito à divulgação de informações de interesse público e fomento ao desenvolvimento do controle social da administração pública, especialmente ao deixar de atualizar a página do seu principal programa de concessão de bolsas (DS) com informações relativas a sua gestão.

Especificamente sobre a publicação dos critérios adotados para seleção de bolsistas do programa DS no âmbito de cada IES, a CAPES informou que não acompanha essa publicação por entender que as próprias instituições de ensino, ao assinarem os termos de compromisso para participação no programa, ratificam suas obrigações estabelecidas no artigo 4º do regulamento do programa DS, conforme disposto a seguir:

*Art.4º - Na execução do DS, são atribuições das instituições participantes:*

*XIV - divulgar amplamente em diferentes mídias, inclusive em sítio específico do programa ou da Instituição de Ensino Superior, os critérios a serem utilizados na seleção de alunos de mestrado e de doutorado dos Programas de Pós-graduação apoiados pelo DS.*

Ressalta-se, porém, que a isonomia nos processos seletivos de bolsistas pode estar sendo prejudicada sem que a comunidade acadêmica tenha condições de exercer o controle social desejável. Seria relevante que, ao menos, houvesse um índice de PPG apoiados, suas cotas, e sites para obtenção de informações detalhadas.

### **3. Avaliação da implementação das recomendações efetuadas para o aperfeiçoamento da gestão do Portal de Periódicos**

Criado no ano de 2000, o Portal de Periódicos trata-se de uma biblioteca virtual que reúne e disponibiliza a instituições de ensino e pesquisa no Brasil conteúdos relacionados à produção científica internacional. Tem como missão “*promover o fortalecimento dos programas de pós-graduação no Brasil por meio da democratização do acesso online à informação científica internacional*”. De acordo com a CAPES, a criação do Portal buscou solucionar o *déficit* de acesso das bibliotecas brasileiras à informação científica internacional e reduzir os desnivelamentos regionais no acesso a essa informação.

A CGU avaliou os contratos firmados pela CAPES com a editora Elsevier vigentes ou em execução nos anos de 2010 a 2015, independente do ano da contratação, e expediu o Relatório de Demandas Externas (RDE) nº 201308876, que apresentou deficiências em relação à obrigatoriedade de retenção de Imposto de Renda (IRRF)<sup>3</sup>; à avaliação de preços ofertados em contratação direta por inexigibilidade; à aquisição de periódicos

---

<sup>3</sup> Conforme abordado na sequência do relatório, a Receita Federal do Brasil discordou do posicionamento emitido por esta CGU no relatório, com o que a recomendação para retenção do imposto foi cancelada.

por meio de coleções fechadas; à formalidade dos processos de inexigibilidade; aos critérios de reajuste de preços; e à gestão de riscos do Portal de Periódicos.

Acerca da retenção de imposto, constatou-se a ausência de retenção de IRRF referente às remessas destinadas ao exterior, nos termos do inc. I do art. 682 do Regulamento do Imposto sobre a Renda (RIR/1999), dos contratos com editoras domiciliadas no exterior. Na ocasião, foi recomendado reter o imposto, nos novos pagamentos, e realizar consulta à RFB a fim de confirmar a necessidade da retenção.

A consulta foi realizada, para a qual a RFB emitiu a Solução de Consulta nº 519 – Cosit, de 14/11/2017, firmando o entendimento de não serem devidas as retenções, razão pela qual o monitoramento a essas recomendações foi finalizado por motivo de cancelamento.

Acerca da constatação de ausência de avaliação dos preços nos contratos firmados com a editora Elsevier, recomendou-se implementar e formalizar metodologia de avaliação de preços; exigir que as editoras contratadas apresentem, no mínimo, três contratos firmados com outros clientes, similares aos firmados com a CAPES; e formalizar documentos e informações de todo o processo de negociação das propostas ofertadas pelas editoras.

Diante disso, a CAPES apresentou descrição de metodologia de avaliação de preços, com base nos preceitos e regras da IN 05 SLTI/MP/2014, sem demonstrar, contudo, a implementação ou a formalização dessa metodologia. Afirmou também estar exigindo mínimo de três contratos firmados com outros clientes para a “*assinatura do contrato*”, e estar registrando em todos os processos as propostas comerciais e as análises da *vantajosidade* das contratações advindas das negociações. Esse trabalho avançou para além do exercício em análise, sendo que a CAPES enviou documentos a fim de comprovar tais afirmações somente em agosto de 2018, os quais serão objeto de avaliação em monitoramentos futuros.

A respeito da aquisição de periódicos por meio de propostas comerciais vinculadas a coleções fechadas, o que poderia caracterizar “*venda casada*”, recomendou-se à CAPES informar às editoras, quando cabível, que a venda de coleções fechadas é caracterizada formalmente como venda casada; e apropriar-se dos dados de acesso das coleções adquiridas para se formar uma visão global do que se utiliza e contribuir com o processo de avaliação de preços e de negociação.

Em resposta, a CAPES reafirmou posicionamento de que a aquisição de pacotes fechados de periódicos não se caracteriza como venda casada, mas como forma de obter vantagem de preço. Não obstante, afirmou ter instituído Grupo de Trabalho que estabeleceu critérios para a submissão de assinaturas à contratação. Além disso, após consulta aos Programas de Pós-Graduação (PPGs) e Coordenadores de Área dos Programas, o Grupo de Trabalho corroborou que deveriam permanecer no Portal de Periódicos os títulos com estatística de uso superior a 100 acessos no ano anterior ao da contratação, bem como aqueles títulos considerados importantes ou imprescindíveis por algum pesquisador dos PPGs.

Acerca da formalidade dos processos de inexigibilidade para contratação de editoras, constou no Relatório deficiências, tais como a ausência de motivação para a dispensa de requisitos de habilitação de qualificação técnica e econômico-financeira, não

atendimento de exigências de habilitação jurídica, os quais não poderiam ser dispensados, e não exigência de representação legal no Brasil para empresas estrangeiras. Assim, recomendou-se a convalidação dos contratos vigentes, após sanar as deficiências encontradas; analisar quais os requisitos de habilitação devem ser exigidos e quais podem ser dispensados e motivar formalmente a decisão; e exigir, nas contratações futuras, o atendimento pleno dos requisitos de habilitação pré-definidos antes de formalizar contratos com editoras.

Sobre o tema, a CAPES informou ter instruído os processos com os documentos faltantes e com Notas Técnicas sobre a habilitação requerida; elencou os documentos que devem compor o processo de contratação no Portal e seu respectivo amparo legal, dos quais se destaca declaração ou procuração de representante legal no Brasil; e afirmou que foram exigidas, para as novas contratações, todas as habilitações na forma da lei, considerando como base os preceitos e regras indicadas na Instrução Normativa nº 05 da SLTI do MP de 2017. Ressalta-se, conforme já abordado, que esse trabalho avançou para além do exercício em análise; e que não houve tempo hábil para realizar a avaliação da documentação apresentada pela unidade em agosto de 2018. Referida documentação será objeto de análise em monitoramentos futuros.

No que tange à falta de critérios de reajuste ou critérios de reajuste indevidos, antieconômicos, foi apontado que nos contratos firmados com a editora Elsevier, firmados em dólar americano, a CAPES acatou reajustes ditados pela editora, que ultrapassavam a inflação americana e a da Europa, local da sede da editora. Diante do ocorrido, recomendou-se à CAPES definir, motivadamente, o critério e o índice de reajuste que devem ser utilizados nos contratos com editoras; convalidar os contratos vigentes, adotando o índice de reajuste definido; e tomar as medidas necessárias para quantificar e recuperar o valor pago indevidamente por esses reajustes.

Isso posto, a CAPES definiu, por deliberação de seu Conselho Consultivo do Portal de Periódicos (PAAP), que seja adotado o índice *Library Materials Price Index* (LMPI) para reajuste dos contratos do Portal de Periódicos. Segundo a UPC, tal critério foi homologado pela Presidência da CAPES e encontra-se instruído no processo 23038.018976/2017-63. Apesar disso, deve-se ressaltar que o índice estabelecido se trata de uma projeção de preços e não de um índice inflacionário, ou seja, não mede a variação de preços no exercício findo, mas sim uma estimativa de variação de preços para o exercício seguinte, que pode ou não se confirmar.

Merecem destaque as considerações feitas pela CAPES sobre os reajustes realizados no Contrato 09/2009. Segundo a Unidade, os reajustes efetivos foram de 5,31%, 7,49% e 5,34% nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, desconsiderando os acréscimos de novos produtos. O Relatório RDE 201308876 apontava os percentuais de 13,7%, 11,6% e 11,6% para esse contrato, alcançados pela variação do valor total da contratação.

Observa-se, porém, que o preço da "*Coleção Freedom ScienceDirect*" varia 5% em todos os exercícios, assim como o item "*e-Books Agricultura, Ciências Biológicas, Energia e Medicina*". Apesar desses reajustes, existe ainda um item, denominado "*Reajuste anual*", cujo valor gira em torno de 7% do "*sub-total*" e que incide sobre todos os valores já reajustados. Ressalta-se que esse item também onera o exercício de 2009, primeiro exercício do contrato.

Com essas considerações, cumpre-nos informar que – caso efetivamente ocorra – a aplicação e a adequação do índice de correção proposto pela CAPES deverão ser avaliadas em monitoramentos futuros, a partir da análise de novos contratos celebrados pela CAPES.

Por fim, a última constatação versa sobre a ausência de avaliação de riscos na gestão do Portal de Periódicos, para a qual foi recomendada a implementação de política de gestão de riscos, de maneira estruturada e normatizada, em todos os níveis, gerando informações, indicadores e outros dados para auxiliar o processo decisório.

Em resposta, a CAPES ressaltou a publicação da Portaria nº 37/2018, que instituiu a Política de Gestão de Riscos da CAPES – em razão da IN Conjunta MPDG/CGU nº 01/2016 – e apresentou um exemplo de avaliação de riscos realizado para os contratos com a Elsevier, ainda com algumas deficiências, mas que evidencia o início de estruturação de sua política de gestão de riscos. Nota-se, portanto, um avanço na estruturação da gestão de riscos do Portal de Periódicos.

Reiterando dizeres do RDE 201308876, *“é inegável o papel fundamental do Portal de Periódicos na consolidação e expansão da produção científica brasileira”*. A despeito disso, algumas melhorias podem ser realizadas, com o que se poderia gerar novos ciclos positivos na fronteira do saber.

#### **4. Avaliação das providências adotadas pela CAPES sobre as recomendações efetuadas a fim de evitar o acúmulo entre bolsas da CAPES e as de outras agências de fomento – especialmente FNDE – e ressarcimento ao erário de bolsas acumuladas indevidamente, conforme Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2014**

O Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2014 apontou acumulação irregular de bolsas CAPES com bolsas FNDE, cujo valor correspondeu a R\$ 33.147.040,84. Com o intuito de sanar a irregularidade, a CGU recomendou que a CAPES implementasse procedimentos estruturados de verificação entre os bancos de dados da CAPES e do FNDE, a fim de se evitar a acumulação de bolsas e que adotasse medidas para reaver os valores pagos indevidamente a 7.477 bolsistas pela acumulação de bolsas da CAPES com as do FNDE, em infringência aos normativos vigentes, garantindo o contraditório e ampla defesa dos bolsistas.

Apesar da implementação de mecanismos de controle e funcionalidades nos sistemas pela DTI da CAPES, ainda foram identificados – em novo cruzamento de dados realizado durante esta Auditoria Anual de Contas – outros 7.952 casos de acúmulo de bolsas CAPES e FNDE nos exercícios de 2015 a 2017, listados em anexo.

Constatou-se ainda um baixo retorno aos cofres públicos dos recursos pagos irregularmente, identificados durante a AAC de 2014: somente 10% dos recursos pagos irregularmente aos bolsistas foram devolvidos. Já o novo cruzamento – de pagamentos realizados entre 2015 e 2017 – perfaz um prejuízo potencial adicional de R\$ 28.775.883, considerando o valor das bolsas pagas pela CAPES de forma concomitante a outras bolsas.

Considerando as duas verificações, feitas durante a AAC de 2014 e esta AAC de 2017, restam 12.918 casos de acúmulo pendentes de restituição ou de justificativa, no montante de R\$ 51.465.990,13, referentes aos exercícios de 2014 a 2017, conforme tabela a seguir:

Tabela 10 - Quantidade de casos de acúmulo identificados, referente aos exercícios de 2014 a 2017

AAC	Ano	Acúmulos encontrados	Acumulação Justificada	Bolsas Restituídas	Judicializados	Acúmulos Pendentes
<b>AAC 2014</b>	2014	7.477	1.173	1.297	41	4.966
<b>AAC 2017</b>	2015	5.855				5.855
	2016	1.426				1.426
	2017	671				671
	<b>TOTAL</b>	15.429	1.173	1.297	41	12.918
	<b>VALOR</b>	61.922.924,34	7.844.840,00	2.612.094,21		51.465.990,13

Fonte: CGU 2018, com base na consolidação dos dados fornecidos pela CAPES

A legislação de concessão de bolsas estabelece como regra a não acumulação, sendo as vedações quanto ao acúmulo expressas em diversos dispositivos legais, tais como:

- §3º, art. 1º da Lei nº 11.273/2006 - “É vedada a acumulação de mais de uma bolsa de estudo ou pesquisa nos programas de que trata esta Lei.”
- §1º, art. 1º Portaria Conjunta CAPES/CNPq/Nº 1, de 15 de julho de 2010 - “É vedada a acumulação de bolsas provenientes de agências públicas de fomento.”
- art. 11, inciso IV da Portaria Nº 181, de 18 de dezembro de 2012 - “não acumular a bolsa com qualquer modalidade de auxílio ou bolsa de outro programa da CAPES, de outra agência de fomento pública, nacional ou internacional, ou ainda, com o exercício profissional remunerado, ressalvada expressa permissão em norma específica baixada pela CAPES.”
- art. 9º, inciso XI da Portaria Nº 76, de 14 de abril de 2010 - “não acumular a percepção da bolsa com qualquer modalidade de auxílio ou bolsa de outro programa da CAPES, de outra agência de fomento pública, nacional ou internacional, ou empresa pública ou privada”.

A permissão para o acúmulo de duas bolsas deve constar expressamente na legislação pertinente, sendo identificadas as seguintes possibilidades de acúmulo:

- Portaria Conjunta CAPES/CNPq nº 2 de 22 de julho de 2014 permite expressamente a acumulação de quaisquer bolsas com as de tutores da Universidade Aberta do Brasil – UAB.
- Portaria MEC nº 389/2013 autoriza o acúmulo da bolsa permanência com outras modalidades de bolsas e com auxílios.

Os normativos determinam, ainda, que a não observância desse requisito acarretará a imediata interrupção dos repasses e a restituição à CAPES dos recursos aplicados irregularmente, bem como a retirada da bolsa utilizada indevidamente.

- art. 11, parágrafo único, da Portaria Nº 181, de 18 de dezembro de 2012 - “A inobservância pela IES dos requisitos deste artigo acarretará a imediata interrupção dos repasses e a restituição à CAPES dos recursos aplicados irregularmente, bem como a retirada da bolsa utilizada indevidamente”; e
- art. 9º, parágrafo único, da Portaria Nº 76, de 14 de abril de 2010 – “A inobservância pela IES dos requisitos deste artigo acarretará a imediata interrupção dos repasses e a restituição à CAPES dos recursos aplicados irregularmente, bem como a retirada da bolsa utilizada indevidamente”.

#### **4.1 – Os controles implementados com vistas a identificar e tratar os casos de acúmulo entre bolsas da CAPES e do FNDE não garantem a regularidade dos pagamentos.**

Quanto à implementação dos controles recomendados durante a AAC de 2014, a fim de evitar o acúmulo entre bolsas da CAPES e as de outras agências de fomento, a DTI da CAPES informou que implementou diversas funcionalidades no Sistema de Conciliação e Pagamentos de Bolsas – SCPB e criou a *Webservices/CAPES*, buscando automatizar a troca de dados entre a CAPES e o FNDE. No entanto, informou que esses controles minimizam a possibilidade de acúmulo irregular, mas não são suficientes para impedir que algumas situações de acúmulo indevido ocorram.

A DTI da CAPES discriminou, nas Notas Técnicas nº 2/2017/CGS/DTI de 15/05/2017 e nº 8/2018/CGS/DTI de 16 de março de 2018, que foram adotadas as seguintes providências:

- a. padronização da nomenclatura referente às modalidades de ensino e de concessão de bolsa dos programas oferecidos pela CAPES em todos os sistemas de pagamento e gestão de bolsas. Tal medida objetivou facilitar o processo automatizado de verificação de pagamentos duplicados;
- b. implementação e disponibilização da funcionalidade “Acúmulo de bolsas com outras Instituições” no Sistema de Conciliação e Pagamentos de Bolsas – SCPB, em início de fevereiro de 2016. Essa ação teve como objetivo o controle dos registros das justificativas e tratativas para os acúmulos identificados pela CGU em relação aos dados de 2014;
- c. criação da *Webservices/CAPES*, buscando automatizar a troca de dados entre a CAPES e o FNDE, em junho de 2016. Entretanto, até janeiro/2017, os dados dos pagamentos tiveram que ser enviados por *e-mail*, ou seja, de forma manual. Na NT nº 8/2018/CGS/DTI, a DTI informou que o FNDE passou efetivamente a utilizar a *Webservices/CAPES* a partir do mês de janeiro de 2017, notando-se uma crescente utilização do serviço, que foi efetivamente chamado 28 vezes em janeiro e 53 vezes em fevereiro de 2018.
- d. solicitação da CAPES ao FNDE de disponibilização de acesso ao *Webservice/FNDE*, em maio de 2016, mas cujo atendimento se deu somente em agosto de 2016. Entretanto, após várias tentativas de acesso e análise dos mesmos, a CGS/DTI concluiu que esses *Webservices* não atendiam aos requisitos solicitados. Em outubro de 2016, a CAPES comunicou a não conformidade com as necessidades e reforçou ao FNDE a solicitação detalhando a demanda. Somente em fevereiro de 2017, o FNDE disponibilizou o serviço

solicitado, sendo a homologação concluída em setembro de 2017. Desde então, a carga de dados é executada automaticamente e com frequência semanal. Atualmente, existem mais de 11 milhões de registros (11.614.733) de pagamentos do FNDE armazenados no banco de dados da CAPES.

A DTI informou ainda que, no âmbito de suas atribuições e competências, as medidas e ações vêm sendo tomadas buscando o pleno atendimento à tal determinação. No entanto, justifica que existem ainda duas situações que impactam a verificação dos acúmulos e que precisam ser resolvidas para que possa garantir maior efetividade sobre a identificação dos acúmulos, sendo elas:

a. ausência de definição clara sobre as modalidades de bolsa que são passíveis de acúmulo. Os requisitos das funcionalidades a serem desenvolvidas e implementadas nos sistemas informatizados dependem da definição das regras de negócios informadas conjuntamente pelas áreas finalísticas da CAPES e do FNDE.

b. os dados disponibilizados pelo FNDE não apresentam informações sobre intenções de pagamentos, fato que limita a avaliação aos benefícios concedidos aos meses anteriores.

Com a finalidade de avaliar as funcionalidades implementadas e seu impacto no acúmulo irregular de bolsas, foram solicitados os dados de pagamento do FNDE e da CAPES para os exercícios de 2015 a 2017. Posteriormente, os dados de pagamentos de bolsas fornecidos foram agrupados pelo mês de referência de pagamento da bolsa e CPF do bolsista, excluindo-se os acúmulos permitidos expressamente na legislação; desse confronto, foram constatadas 7.952 situações de acúmulo irregular de bolsa, totalizando R\$ 28.775.883,50 em bolsas CAPES acumuladas, detalhadas por exercício conforme tabela abaixo:

*Tabela 11 – Acúmulos de Bolsas nos exercícios de 2015 a 2017*

<b>Exercício</b>	<b>Quantidade de bolsistas</b>	<b>Recursos em Bolsas CAPES Acumuladas</b>	<b>Recursos em Bolsas FNDE Acumuladas</b>	<b>Total de Recursos em Bolsas Acumuladas</b>
<b>2015</b>	5.855	20.825.445,50	10.917.515,00	31.742.960,50
<b>2016</b>	1.426	5.982.754,00	3.252.125,00	9.234.879,00
<b>2017</b>	671	1.967.684,00	1.245.840,00	3.213.524,00
<b>Total</b>	6.934*	28.775.883,50	15.415.480,00	44.191.363,50

*\* A quantidade total de bolsistas nos três exercícios não corresponde à soma algébrica, pois alguns bolsistas acumularam bolsas em mais de um exercício.*

*Fonte: CGU 2018, com base na consolidação dos dados de pagamentos de bolsa encaminhados pela CAPES.*

Identificou-se, ainda, que 2.817 bolsistas com acúmulo de bolsa irregular em 2014 continuaram a acumular bolsas irregularmente nos exercícios de 2015 a 2017, sendo que 270 bolsistas que restituíram o valor pago indevidamente continuaram a acumular irregularmente bolsas nos exercícios seguintes.

Verificou-se que os acúmulos irregulares residuais não são detectados pelas funcionalidades implementadas pela CAPES devido à ausência de encaminhamento de intenções de pagamento do FNDE, o que impede a detecção de acúmulos a serem pagos. Portanto, o erro é devido à interlocução insuficiente entre sistemas da CAPES e do FNDE.

Outra causa identificada foi a ausência de definição clara sobre as modalidades de bolsa que são passíveis de acúmulo, sendo que os requisitos das funcionalidades a serem desenvolvidas e implementadas nos sistemas informatizados dependem da definição

das regras de negócios informadas conjuntamente pelas áreas finalísticas da CAPES e do FNDE.

O acúmulo de bolsas irregulares nos exercícios de 2015 a 2017 gerou um prejuízo potencial de R\$ 28.775.883,50, considerando o valor das bolsas da CAPES, além de onerar as áreas finalísticas da unidade com diversos processos de restituição de valores.

Diante do exposto conclui-se que os mecanismos e funcionalidades implementados pela CAPES conseguiram diminuir consideravelmente a incidência de acúmulos irregulares ao longo dos exercícios examinados, no entanto não são suficientes para garantir a ausência de acúmulo irregular de bolsas entre a CAPES e o FNDE, sendo necessários aprimoramentos.

#### **4.2. Baixo índice de ressarcimento ao erário de bolsas CAPES acumuladas indevidamente**

Quanto ao apontamento de bolsas acumuladas, relatado na AAC de 2014, verificou-se que o recebimento de bolsas em duplicidade por 1.173 bolsistas não configura acúmulo irregular, restando 6.304 bolsistas com acúmulo irregular de bolsa, totalizando prejuízo potencial de R\$ 25.302.200,84 em bolsas CAPES.

Constatou-se ainda que, a despeito das providências adotadas pelas diretorias, o índice de efetivo ressarcimento das bolsas acumuladas irregularmente foi baixo, sendo que 20,5% dos bolsistas com acúmulo irregular de bolsas devolveram, entre 2015 e meados de 2018, 10,4% dos recursos pagos, embora não tenha sido apresentada comprovação à CGU do montante informado.

Durante o acompanhamento da implementação da recomendação, a Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica - DEB informou três casos que não configuram acúmulo irregular de bolsa, mas que constavam no relatório, são eles:

a. Bolsa Permanência – Foram identificados outros 199 bolsistas recebendo bolsa Permanência, no entanto estes não foram excluídos pois, além da bolsa permanência, eles acumulam outras 2 bolsas.

b. Auxílio viagem para participação de Programas da Cooperação Internacional da DEB, denominados “Projetos Especiais”. Foram identificados 7 bolsistas recebendo esse auxílio que foram excluídos dos acúmulos irregulares.

c. Bolsistas que receberam custeio lançado como “PET-Custeio” pelo FNDE. Verificou-se a existência de 4 bolsistas recebendo uma bolsa CAPES com os recursos do PET-Custeio, sendo estes excluídos dos acúmulos irregulares. No entanto foram identificados outros 11 bolsistas que receberam recursos do PET-custeio e outras 2 bolsas, estes foram mantidos como bolsistas com acúmulo irregular.

Após revisão da listagem dos acúmulos irregulares pela CGU, levando em consideração as respostas encaminhadas pela unidade, verificou-se que o recebimento de 1.173 bolsas em duplicidade não configura acúmulo irregular, detalhado abaixo:

- a. 1.154 bolsistas receberam bolsa UAB na modalidade tutor presencial ou tutor a distância, o que é permitido expressamente pela Portaria Conjunta CAPES/CNPq nº 2 de 22 de julho de 2014;
- b. 8 bolsistas receberam a bolsa, mas esta foi estornada restando saldo zero;
- c. 4 receberam recursos do PET – Custeio; e

d. 7 bolsistas receberam auxílio denominado “Projetos Especiais”.

Após exclusão dos casos apontados acima restaram, dos casos listados em 2015, 6.304 bolsistas com acúmulo irregular de bolsa totalizando prejuízo potencial de R\$ 25.302.200,84 em bolsa CAPES.

Tabela 12 - Acúmulos de bolsa no exercício de 2014

	Quantidade de bolsistas	Porcentagem de bolsistas	Recursos da CAPES com acúmulo irregular (R\$)	Porcentagem de recursos
<b>Total de bolsistas com acúmulo de bolsas apontado pelo Relatório 201503635</b>	7.477	100%	33.147.040,84	100%
<b>Total de bolsistas, cuja acumulação foi justificada</b>	1.173	16%	7.844.840,00	24%
<b>Acúmulos restantes</b>	6.304	84%	25.302.200,84	76%

Fonte: CGU 2018, com base na consolidação de dados.

Em relação às providências adotadas, a DEB informou que, em novembro de 2015, suspendeu dentro do Sistema de Acompanhamento de Concessões – SAC os bolsistas ativos que acumularam bolsas em 2014, visando impedir a continuidade de um eventual pagamento de bolsas em duplicidade, e que o coordenador de cada projeto foi autorizado a reativar os bolsistas suspensos, caso apresentassem declaração expressa de que o bolsista não acumulava bolsa naquele período, tendo sido permitido o pagamento retroativo de bolsas nos casos em que não ocorreram acúmulos.

Em consulta aos acúmulos apurados para os exercícios de 2015 a 2017, verificou-se que 146 bolsistas da DEB continuaram acumulando irregularmente bolsa em 2016 e 54 em 2017. Isto é, a suspensão dos bolsistas no sistema SAC não se mostrou efetiva.

A DEB informou ainda que encaminhou ofício aos coordenadores dos projetos a respeito da identificação do acúmulo de bolsas, listando cada bolsista e solicitando ao coordenador que contatasse o bolsista para ciência do referido ofício e regularização da situação, fixando data para apresentação do contraditório e ampla defesa.

Já a Diretoria de Educação a Distância – DED informou que tramitou para a Procuradoria Jurídica 195 casos para consultas jurídicas, procedimento que deverá ocorrer para os demais casos. No entanto a diretoria não informou os casos, nem o teor da consulta, bem como se houve manifestação definitiva da Procuradoria Jurídica.

Em relação à restituição de valores indevidos, as diretorias se posicionaram informando um total de 1.297 bolsista com restituição de valores total ou parcial, com restituição no montante de R\$ 2.612.094,21. É importante frisar que dois aspectos impactaram nos valores de restituição apresentados: o primeiro é que, em regra, os bolsistas optaram por devolver os valores relativos ao FNDE, por serem de menor valor; e o segundo é que não foi informado o valor recolhido aos cofres públicos por diversos bolsistas que constam entre os que teriam efetuado a restituição.

Tabela 13 - Restituição dos valores nos exercícios de 2015 a 2018

	Quantidade de bolsistas	Porcentagem de bolsistas	Recursos (R\$)	Porcentagem de recursos
<b>Acúmulos restantes</b>	6.304		25.156.850,84	
<b>Restituição total ou parcial com indicação do bolsista</b>	1.297	20,5%	2.612.094,21*	10,4%

Fonte: CGU 2018, com base na consolidação de dados.

\* O valor de recursos constante da tabela é inferior ao que efetivamente foi ressarcido ao erário, pois para vários bolsistas não houve a indicação do valor restituído.

Consolidando as informações apresentadas, por Diretoria responsável, temos:

Tabela 14 - Quantidade de bolsistas por situação e diretoria responsável

	DPB	DED	DEB	TOTAL
<b>A. Bolsistas com acúmulo de bolsas apontado pelo Relatório 201503635</b>	1.336	2.075	4.066	7.477
<b>B. Bolsistas, cuja acumulação foi justificada</b>	1	1.155	17	1.173
<b>C. Acúmulos restantes (total retirados justificados)</b>	1.335	920	4.049	6.304
<b>D. Restituição total ou parcial</b>	564	147	586	1.297
<b>% de bolsas restituídas (D/C)</b>	42,25%	15,98%	14,47%	20,57%
<b>E. Processos Judicializados</b>	34	0	7	41
<b>F. Consultas Jurídicas</b>	-	195	-	195
<b>G. Processos pendentes de solução por parte da CAPES (C-D-F)</b>	737	773	3456	4966

Fonte: CGU 2018, com base na consolidação de dados.

Apesar de as diretorias informarem que estão tomando providências para ressarcimento dos recursos recebidos indevidamente, e a despeito da falta de comprovação, o índice de efetivo ressarcimento das bolsas acumuladas irregularmente está aquém do esperado. Ressalta-se que o Relatório Definitivo da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2014, em que foram originalmente apontadas as irregularidades de acúmulo de bolsas, foi expedido à CAPES em 19 de agosto de 2015, aproximadamente 3 anos. Ou seja, a CAPES, em que pese ter tido mais de 3 anos para adotar as providências de ressarcimento, somente conseguiu reaver 10% dos valores devido, indicando que a morosidade ora evidenciada está ensejando prejuízo ao erário.

Conclui-se que, não obstante as diretorias afirmarem que estão tomando providências para a implementação de mecanismos de controle e funcionalidades nos sistemas pela DTI da CAPES e o ressarcimento dos recursos recebidos indevidamente, a quantidade de acúmulos diminuiu sensivelmente ao longo dos exercícios, mas continua ocorrendo e que o índice de efetivo ressarcimento das bolsas acumuladas irregularmente está aquém do esperado e não apresenta a devida comprovação.

#### **4.3 - Acúmulos irregulares de mais de uma bolsa da CAPES nos exercícios de 2015 a 2017, de pequeno impacto.**

Foram constatados 06 bolsistas acumulando mais de uma modalidade de bolsas da CAPES nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, infringindo as legislações de concessão de bolsa.

A regra para a concessão de bolsas CAPES é a não acumulação, sendo as vedações quanto ao acúmulo expressas em diversos dispositivos legais. Os casos permitidos de acúmulo regular de mais de uma bolsa devem estar expressamente previstos em legislação, como é o caso da Portaria Conjunta CAPES/CNPq nº 2, de 22 de julho de 2014, que permite expressamente a acumulação de quaisquer bolsas CAPES com as de tutores da Universidade Aberta do Brasil – UAB.

Os dados de pagamentos de bolsas fornecidos pela CAPES foram agrupados pelo mês de referência de pagamento da bolsa e CPF do bolsista, excluindo-se os acúmulos permitidos expressamente na legislação. Desse confronto, foram constatados 06 bolsistas com acúmulo irregular de bolsa.

Questionada acerca dos acúmulos a CAPES informou que:

- a. 03 bolsistas de fato estão com registro de duplicidade de pagamento de mensalidades, mas a unidade já tinha ciência das informações. Os bolsistas foram notificados em 2015 para procederem a devolução dos recursos;
- b. 03 bolsistas com erro de migração de base de dados. Os processos foram migrados entre o sistema de pagamento legado e o SCBA. Tal migração acarretou a duplicação dos registros referentes ao pagamento de taxas escolares. Segundo a DTI, esta incongruência será corrigida.

Além dos casos apurados pela equipe de auditoria, a DTI informou que, em 2015, identificou 13 bolsistas com acúmulos irregulares entre bolsas da CAPES, sendo que destes somente para 4 ainda não foi identificado o estorno da bolsa paga indevidamente.

Trata-se, portanto, de problemas pontuais, de baixo impacto financeiro, todos com indicativo de solução.

### **5. Avaliação da conformidade das peças.**

Após consulta à documentação inserida pela CAPES no Sistema de Prestação de Contas do TCU (e-Contas), verificou-se que a unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal para o exercício de 2017 e que, salvo quanto à ressalva adiante, elas apresentaram os formatos e conteúdos em conformidade com os normativos do TCU.

No que se refere ao Rol de Responsáveis, foram observadas incoerências na indicação dos ocupantes de cargos na Diretoria de Educação a Distância (DED), tendo em vista a ausência de registro de eventuais períodos de afastamento do titular do cargo (em virtude de férias, licenças e/ou outros afastamentos), e o registro de dois substitutos para o cargo de Diretor da DED em um mesmo período, de 21/11/2017 a 22/11/2017.

Sugere-se, oportunamente, maior detalhamento da execução do Programa de Demanda Social no Relatório de Gestão da Unidade, devido à relevância de sua execução para a pós-graduação no país.

## RECOMENDAÇÕES

1 – Estabelecer e formalizar, levando em consideração as estratégias nacional e da CAPES, as áreas de fomento e os demais critérios prioritários – de produtividade, de excelência, populacionais, regionais, dentre outros – a serem utilizados para a distribuição de bolsas a partir do exercício de 2019.

*Achado nº. 2.1*

2 – Definir os limites aceitáveis de “cotas pró-reitoria” que podem ser distribuídas às instituições de ensino participantes dos programas DS e PROSUP, considerando os critérios utilizados para sua distribuição.

*Achado nº. 2.1*

3 – Equalizar, a partir do exercício de 2019, a distribuição das “cotas pró-reitoria” dos programas DS e PROSUP, com base nas diretrizes definidas pela CAPES, a fim de mitigar as distorções encontradas entre os percentuais de cotas concedidas às instituições de ensino.

*Achado nº. 2.1*

4 - Definir plano de ação com etapas, responsabilidades e prazos, a fim de promover a utilização das “cotas curso” do DS e do PROSUP em áreas de fomento estratégicas e conforme os critérios de prioridade formalmente definidos pela CAPES em atendimento à recomendação de número 1 deste relatório, de forma a mitigar o efeito da série histórica na distribuição das referidas cotas.

*Achado nº. 2.1*

5 – Atualizar, em 90 dias, o regulamento relativo ao programa PROSUP de forma a: incluir, em anexo, o modelo de termo de cooperação a ser utilizado; estabelecer sanções a serem aplicadas às instituições de ensino que praticarem cobranças indevidas aos beneficiários do programa; dentre outras alterações que se mostrarem necessárias.

*Achados nº. 2.2 e 2.3*

6 – Atualizar, em 90 dias, o regulamento relativo ao programa DS de forma a: incluir, em anexo, o modelo de termo de cooperação a ser utilizado; retirar a exigência de que seja firmado instrumento de repasse específico entre a CAPES e as IES; remodelar o relatório de cumprimento do objeto ou excluir sua exigência, conforme melhor entendimento da CAPES para a gestão do programa; dentre outras alterações que se mostrarem necessárias.

*Achado nº. 2.2*

7 – Utilizar, a partir da próxima concessão de cotas, sistema informatizado para trâmite e registro dos termos de cooperação relativos à participação das IES nos programas DS e PROSUP, das formalizações de remanejamento de cotas, bem como das demais documentações encaminhadas em papel.

*Achado nº. 2.2*

8 – Incluir, em 30 dias, esclarecimentos sobre o direito dos bolsistas em relação à gratuidade dos cursos na página institucional do PROSUP.

*Achado nº. 2.3*

9 - Incluir, em 30 dias, nos termos de compromisso assinados pelos bolsistas do PROSUP, esclarecimentos sobre as responsabilidades das instituições de ensino no que tange à cobrança de taxas em contraprestação aos serviços educacionais prestados.

*Achado nº. 2.3*

10 – Desenvolver solução tecnológica que contemple a comunicação tempestiva entre a CAPES e as IES dos casos de cancelamento de bolsa, condicionando-a à prestação detalhada de informações, em especial dos casos de abandono de cursos capazes de ensejar restituição de bolsa; referida solução deve permitir a extração de relatórios gerenciais.

*Achado nº. 2.5*

11 – Instituir procedimentos de confirmação periódica mínima anual junto às IES sobre os casos de abandono informados via solução tecnológica, com o fim de obter posicionamento definitivo quanto a situação do discente. Em primeiro momento, até implementação da recomendação 12 deste relatório, valer-se de dados da Plataforma Supupira.

*Achado nº. 2.5*

12 - Publicar, nas páginas institucionais dos programas DS e PROSUP, informações gerenciais, contemplando no mínimo: número de bolsistas; instituições participantes; programas de pós-graduação apoiados; e montante de recursos aplicados; ou *link* para plataforma de transparência em que esses dados possam ser obtidos.

*Achado nº. 2.6*

13 - Apresentar no relatório de gestão da Unidade informações sobre a execução dos principais programas de concessão de bolsas mantidos pela CAPES, notadamente o DS, em função de sua relevância e do montante de recursos financeiros repassados.

*Achado nº. 2.6*

14 - Adotar medidas para reaver os valores pagos indevidamente aos 6.934 bolsistas pela acumulação irregular de bolsas da CAPES com as do FNDE nos exercícios de 2015 a 2017, em infringência aos normativos vigentes, garantindo o contraditório e ampla defesa aos bolsistas.

*Achado nº. 4.2*

Observação: Devido à “migração” de algumas IES do PROSUP para o PROSUC (Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Ensino Superior), regido pela Portaria Capes nº 149, de 1º de agosto de 2017, e considerada a similaridade entre esses programas; aplicam-se ao PROSUC, no que couber, as recomendações efetuadas ao PROSUP.

## CONCLUSÃO

As análises realizadas demonstraram a necessidade de melhorias no acompanhamento exercido pela CAPES sobre a execução e o desempenho dos programas de Demanda Social (DS) e de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP), a fim de possibilitar a adoção de eventuais medidas corretivas necessárias ao alcance dos objetivos da política de concessão de bolsas de pós-graduação no Brasil.

A distribuição das cotas de bolsas de estudo dos programas DS e PROSUP no exercício de 2017, definida majoritariamente pelo fator histórico e sujeita a alterações posteriores realizadas a critério das instituições de ensino, não garante a sua efetiva utilização em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional. Por sua vez, os controles voltados à restituição de eventuais valores de bolsas pagas indevidamente devem ser aprimorados, tendo em vista a intempestividade na atuação da CAPES, agravada pelas peculiaridades de cada processo de apuração e por fragilidades no gerenciamento das informações relativas aos processos de restituição.

Por fim, questões relacionadas à falta de transparência das informações relativas à gestão dos Programas DS e PROSUP devem ser solucionadas para que informações de relevante interesse público sejam adequadamente divulgadas, permitindo assim o pleno exercício do controle social, ferramenta utilizada pela CAPES para identificar irregularidades quanto aos pagamentos efetuados e ao cumprimento das atribuições de IES e bolsistas participantes.

Cabe ressaltar a representatividade do programa DS no contexto do Sistema Nacional de Pós-Graduação, visto que dentre os 319.859 discentes registrados na Plataforma Sucupira, 78.827 (24,6%) estiveram vinculados a bolsas do DS em algum período do exercício de 2017.

Em relação às providências adotadas pela CAPES diante das recomendações formuladas anteriormente pela CGU para revisão dos controles instituídos a fim de evitar o acúmulo irregular de bolsas e promover o ressarcimento ao erário de bolsas acumuladas indevidamente, verificou-se a diminuição da incidência de situações de acúmulo irregular em decorrência dos mecanismos e funcionalidades implementados, embora esses mecanismos ainda não sejam suficientes para garantir a ausência de situações dessa natureza. Por ocasião dos trabalhos de auditoria foram identificadas 7.952 situações de acúmulo irregular entre bolsas da CAPES e do FNDE nos exercícios de 2015 a 2017 – além das já identificadas durante a auditoria anual de contas de 2015 –, acarretando um prejuízo potencial adicional de R\$ 28.775.883,50. No total, para o período de 2014 a 2017, restam pendentes 12.918 situações de acúmulo a justificar ou a restituir, com prejuízo potencial de R\$ 51.465.990,13.

Acerca das providências adotadas em virtude das recomendações constantes nos relatórios AAC 201604639, que trata do AUXPE, e RDE 201308876, que trata do Portal de Periódicos, embora se verifiquem esforços da Unidade no sentido de aperfeiçoar a gestão, diversas recomendações ainda carecem de implementação e algumas serão objeto de aprofundamento quanto ao atendimento em vista do encaminhamento de documentação comprobatória respectiva posterior à versão preliminar deste relatório.

# ANEXOS

## I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Unidade se manifestou em relação ao Relatório Preliminar com relação a:

- a) informações sobre a publicidade de programas apoiados pelo AUXPE e a implementação do Portal de Transparência da CAPES;
- b) posicionamento diverso ao apresentado pela CGU acerca da distribuição de bolsas DS e PROSUP entre as áreas estratégicas de fomento, abaixo transcrita;

*“Em resposta ao relatório preliminar de Avaliação elaborado pela CGU referente à Auditoria de Contas do Exercício de 2017, encaminhamos as observações da Diretoria de Programas e Bolsas no País, especialmente no que se refere ao conjunto de recomendações realizadas pela Controladoria. Entretanto, antes das manifestações específicas para as recomendações, cabem alguns comentários sobre os subitens da seção 2 do relatório que versa sobre “Avaliação das atribuições da CAPES quanto ao acompanhamento do desempenho dos Programas DS e Prosup”. Esses subitens trazem afirmações bastante contundentes que precisam ser revisadas de acordo com as respostas as recomendações. Alguns títulos dos subitens não condizem com a essência das análises. Assim, ao analisar as respostas que apresentamos a seguir, sugerimos reavaliação dos termos utilizados nesses subtítulos.*

*Em relação às recomendações de 1 a 5, esclarecemos que a CAPES está promovendo debates e reavaliando o modelo de fomento à pós-graduação brasileira. As referidas recomendações precisam assim ser analisadas no contexto desses debates. Para orientar as discussões foi instituído um Grupo de Trabalho entre a CAPES e o FOPROP (Portaria CAPES nº 24, de 31 de janeiro de 2018) e estão realizadas iniciativas de reflexão junto a membros da comunidade acadêmica e científica. As discussões apontam para a necessidade de realinhamento da sistemática até então vigente. Nos últimos anos, o fomento à pós-graduação no país se desenvolveu por meio de dois tipos de Programas: Institucionais e Estratégicos. Entre 2008 a 2017, a concessão de bolsas de mestrado e doutorado cresceu mais de 120%, tanto por meio dos programas institucionais (DS/PROSUP/PROEX) quanto por meio da concessão de outros programas, os quais abrangeram as ações indutivas e estratégicas. Nesse período, pode-se observar inclusive a implementação de grande número de programas e editais que foram lançados, implementados e chegaram ao fim de seu ciclo. Considerando somente os que estão em vigor, a DPB mantém atualmente cerca de 50 programas/editais estratégicos nas mais diferentes áreas.*

*Ainda que a política de fomento para as áreas estratégicas tenha se dado preferencialmente por meio de programas e editais específicos, não significa que não tenham sido desenvolvidas ações indutivas e priorizações a determinadas áreas, regiões ou outros critérios como nível, nota e internacionalização nos Programas Institucionais. Em contraponto ao apontado nas tabelas 04 e 05 do relatório preliminar, que sugere que a CAPES não teria dado prioridade à concessão de bolsas aos PPG das Engenharias, Ciências Exatas e da Terra, Ciências Biológicas, Ciências da Saúde e Ciências Agrárias, apresentamos dados que corroboram o efeito das ações indutivas e estratégicas*

implantadas por meio das concessões adicionais dos Programas DS/PROSUP, conforme descrito na resposta do item 1 da SA 4. Primeiramente, convém esclarecer que a metodologia adotada pela equipe da CGU poderia ser revista, uma vez que os PPG foram agrupados entre Áreas apenas a partir da informação do Nome do PPG, o que acabou distorcendo a política de distribuição de “bolsas por Área” realizada pela CAPES nos últimos anos. Tendo em vista que a equipe da CGU não dispunha das informações de áreas do conhecimento nas planilhas originalmente repassadas pela CAPES, foi inserida uma coluna contendo essa informação para permitir uma nova análise. Dessa forma, apresentamos, a seguir, uma tabela demonstrando as 10 áreas do conhecimento com maior concentração de “cotas curso” dos Programas DS e PROSUP:

Tabela 01 - Distribuição de Cotas de Bolsas do Programa DS, por Área do Conhecimento

	Área do Conhecimento	Nº Cotas
1	AGRONOMIA	3.766
2	MEDICINA	2.898
3	INTERDISCIPLINAR	2.568
4	LETRAS*	1.996
5	EDUCAÇÃO*	1.649
6	QUÍMICA	1.596
7	ODONTOLOGIA	1.385
8	ZOOTECNIA	1.340
9	MEDICINA VETERINÁRIA	1.300
10	PSICOLOGIA*	1.231

Fonte:DPB/CAPES

\* PPGs relacionados ao Colégio de Humanidades

Tabela 02 - Distribuição de Cotas de Bolsas do Programa PROSUP, por Área do Conhecimento

	Área do Conhecimento	Nº Cotas
1	ADMINISTRAÇÃO*	707
2	INTERDISCIPLINAR	676
3	EDUCAÇÃO*	638
4	MEDICINA	602
5	DIREITO*	563
6	PSICOLOGIA*	417
7	ODONTOLOGIA	351
8	LETRAS*	329
9	COMUNICAÇÃO*	286
10	BIOTECNOLOGIA	259

Fonte: DPB/CAPES

\* PPGs relacionados ao Colégio de Humanidades

Entre as 10 áreas com maior número de cotas, observa-se, portanto, a presença de áreas que foram definidas nos conjuntos prioritários P1 e P2 (agora G1). No Programa DS, por exemplo, sete áreas pertencem a esses grupos. Ressaltamos, ainda, que essa análise precisa ser realizada em função do tamanho que cada área tem em termos de número de cursos, discentes e docentes, de forma a relativizar o quantitativo de bolsas disponível

em cada uma. Em relação ao PROSUP, convém ressaltar que cerca de 60% dos cursos apoiados por esse programa pertencem ao Colégio de Humanidades. Para uma melhor avaliação, seria preciso estabelecer a relação entre essas variáveis em cada área (número de cursos, discentes e docentes), isolando efeitos como migração de PPG entre Programas de Fomento. Por exemplo, seria preciso considerar os PPG que aumentaram de nota e migraram dos programas DS e PROSUP para o Programa de Excelência Acadêmica (PROEX), influenciando assim na evolução da distribuição de bolsas. Dessa forma, torna-se imprescindível examinar a dinâmica do PROEX e sua configuração de áreas, dada sua relação com os Programas DS e PROSUP. Observa-se aqui, como informação adicional, os dados da tabela 03, demonstrando as 10 áreas com maior número de cotas de bolsas dos PPG apoiados pelo PROEX. Na tabela abaixo é possível observar que nove das 10 áreas com o maior número de bolsas no âmbito do PROEX pertencem ao Grupo G1.

Tabela 03 - Distribuição de Cotas de Bolsas do Programa PROEX, por Área do Conhecimento

	Área do Conhecimento	Nº Cotas
1	MEDICINA	1.031
2	QUÍMICA	951
3	AGRONOMIA	905
4	ENGENHARIA ELÉTRICA	784
5	CIÊNCIA DA COMPUTAÇÃO	616
6	FÍSICA	582
7	EDUCAÇÃO*	545
8	ENGENHARIA MECÂNICA	493
9	MEDICINA VETERINÁRIA	437
10	ECOLOGIA	430

Fonte:

\* PPGs relacionados ao Colégio de Humanidades

Na linha de promover uma avaliação mais precisa, também seria oportuno analisar a concessão das bolsas nas áreas em um período específico, comparando a distribuição no início e no fim deste período, a fim de identificar o real efeito das ações indutivas realizadas por meio dos Programas Institucionais.

Desse modo, mesmo com o relativo êxito da política estratégica, o modelo de concessão vigente até então encontra-se sob análise e os debates atuais apontam a necessidade de intensificar ainda mais a indução e priorização de áreas e regiões geográficas no âmbito dos programas institucionais.

No que tange às cotas das pró-reitorias, primeiro cabe ressaltar que não há percentual fixado para esse tipo de cotas no regulamento do Programa DS. No PROSUP, esse percentual foi determinado somente para os auxílios para pagamento das taxas escolares, com o objetivo de orientar o início da concessão resultado daquela portaria. O pressuposto da concessão dessas cotas tipo pró-reitoria é garantir um quantitativo que permita atendimento a demandas pontuais, tais como as ações judiciais, ou ainda permitir, com menor extensão, algumas políticas específicas e emergenciais das Instituições. Ressalta-se que também é permitido que as IES remanejem cotas entre os PPGs, buscando a melhor utilização das bolsas e também o alinhamento com suas

vocações. Dessa forma, entende-se preservar o protagonismo das PRPPG como unidades que são responsáveis não somente pela operacionalização procedimental das bolsas, mas também pela gestão política acadêmica no âmbito das IES. Atualmente, algumas proposições vão inclusive no sentido de aumentar esse protagonismo, encontrando espaços cada vez maiores para atuação das IES na definição da destinação dos recursos. Na linha dessas considerações, os quantitativos de cotas Pró-Reitoria poderão inclusive sofrer alterações. Num contexto favorável de orçamento, incrementos poderão equalizar a patamares desejáveis para aquelas IES que apresentarem quantitativos abaixo dos padrões praticados, ou, a depender das restrições orçamentárias, retirada de cotas daquelas que demonstrarem estar em patamares razoáveis. Aproveitamos para explicar que os padrões aplicados em 2013 serviram tão somente para os acréscimos da concessão adicional daquele ano e desde então não foram levados em conta nas concessões dos anos subsequentes. A exceção foi a ação de apoio à Região Norte, por meio da qual as cotas das IES daquela região foram reforçadas com a concessão diretamente às PRPPG. Por isso algumas IES como a UFPA ficaram com percentuais acima das demais.

Em relação às recomendações de 06 a 10, 16 e 17, a CAPES concorda em atendê-las, procedendo à revisão dos regulamentos dos programas DS e PROSUP, à atualização dos instrumentos utilizados (Termos de Compromisso e de Cooperação), à informatização de procedimentos e à inserção de informações na página eletrônica dos Programas.

No que se refere à recomendação 11, em que pese a inexistência de indicadores específicos para a avaliação dos programas DS e PROSUP, a concessão de bolsas não está dissociada da avaliação dos Programas de Pós-Graduação feita pela Diretoria de Avaliação (DAV). A DPB utiliza os resultados das avaliações para subsidiar as principais decisões gerenciais relativas a esses Programas de Fomento (DS e PROSUP), tais como a migração dos PPGs que atingem notas 6 e 7 para o PROEX e a retirada das cotas de bolsa dos PPGs que não apresentaram desempenho suficiente, ou seja, que não alcançaram notas superiores a 2. Dessa forma, consideramos que os principais indicadores que poderiam mensurar o alcance dos objetivos dos Programas DS e PROSUP, quais sejam formar recursos humanos de alto nível e promover a qualidade dessa formação, já são verificados de forma aprofundada e periódica por meio da sistemática de avaliação da CAPES. Ressalta-se que, mais do que a mensuração em si, os resultados têm repercussão direta nesses Programas Institucionais de Fomento, visto que o desempenho do PPG altera sua forma de apoio. Cabe destacar que a CAPES está buscando aproximar ainda mais os resultados da avaliação para a distribuição de cotas, de forma a balizar eventuais novas concessões ou redistribuições de cotas. Esse tema também é objeto do Grupo de Trabalho supracitado.

No que tange à recomendação 12, consideramos que os registros de abandono ou desligamento na Plataforma Sucupira são temporários. Esses registros são constantemente alterados pelos programas de pós-graduação, visto que são analisados somente na avaliação quadrienal da CAPES. Tem-se como exemplo a comparação entre dados extraídos em junho, cujo conteúdo embasou a consolidação da Tabela 8, e dados averiguados em agosto de 2018. Nesse período de dois meses, a quantidade de abandonos reduziu de 314 para 255 casos. Desse modo, entendemos que seria inadequado tomar como base essa informação para a cobrança de manifestação das instituições no curto prazo. Por outro lado, concordamos em aprimorar o procedimento

*de cobrança atualmente praticado, solicitando anualmente posicionamento das instituições que apresentarem motivos de cancelamento de bolsa relacionados a não titulação, no Sistema de Acompanhamento de Concessões.*

*Para a recomendação 13, é inviável a instituição do procedimento sugerido, pois consideramos que o ato de não permitir a substituição de bolsistas contraria o princípio dos programas institucionais de fomento, os quais facultam às IES a utilização de critérios de seleção para as cotas e conferem-lhes autonomia na gestão desses programas. Assim, a imposição da restrição, mesmo que condicionada ao ato de prestação de informação, no nosso entendimento, seria desproporcional e incompatível com a forma de gestão dos programas. Conforme sugerido na resposta da recomendação nº 12, a prestação de informações relativas ao cancelamento de bolsas, tais como abandono ou desligamento do curso, poderá ser mais efetivo pela implementação procedimentos de acompanhamento com a verificação e solicitação anual.*

*Quanto às recomendações 14 e 15, consideramos que a DPB possui uma rotina para os processos de restituição. Esses processos iniciam com a informação das IES e também são motivados por denúncias encaminhadas ao canal dedicado especificamente para esse fim. Após essa primeira fase de instrução os processos seguem os ritos de análise, apuração, cobrança e restituição. Assim, entendemos que não há ausência de rotina, mas concordamos que os procedimentos dependem fortemente da manifestação das IES. Visto que esses processos muitas vezes ensejam devoluções e frequentemente acarretam judicializações, preferimos manter o rito processual da instrução iniciada pela formalização das IES. Não obstante, concordamos em instituir procedimentos que levem às IES prestarem a informação de maneira mais sistemática, conforme resposta à recomendação nº 12.*

*No que diz respeito à recomendação 19, a DPB está encaminhando relatório específico sobre as medidas adotadas para os processos de acúmulos de bolsas entre CAPES e FNDE, inclusive com dados consolidados sobre a situação dos processos e listagem nominal dos bolsistas averiguados.”*

- c) considerações acerca do protagonismo das pró-reitorias como unidades responsáveis pela gestão acadêmica no âmbito das IES, razão pela qual há a possibilidade de remanejamento de cotas (bolsas);
- d) ponderação sobre o uso do processo de avaliação conduzido pela CAPES na distribuição de bolsas DS e PROSUP, ainda que referida avaliação não seja específica desses programas;
- e) atualização quanto aos valores ressarcidos no apontamento referente ao acúmulo indevido de bolsas da CAPES e do FNDE, bem como quanto aos processos judicializados;
- f) encaminhamento de documentação para dar suporte à manifestação acerca das providências adotadas no âmbito do Portal de Periódicos.

Os itens de "a" a "e" foram objeto de avaliação pela equipe de auditoria e considerados no corpo deste relatório.

Quanto ao item "f", trata-se de extensa documentação relativa a atividades de gestão que avançaram para além do exercício em análise. Não houve tempo hábil para trazer a

avaliação, neste relatório, da documentação apresentada pela unidade em agosto de 2018, o que será realizado nas atividades de monitoramento desta CGU.

## II – RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO RESULTADO DA GESTÃO Nº 201604639 - AUXPE

Relatório publicado em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10555.pdf>

## III – RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS DE 2014 Nº 201503635 – Acúmulo de Bolsas

Relatório publicado em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/7559.pdf>

## IV – Distribuição de cotas pró-reitoria dos programas DS e PROSUP para as IES participantes no exercício de 2017.

Tabela 15. Distribuição de cotas pró-reitoria no âmbito do programa DS no exercício de 2017

IES	Total geral de cotas distribuídas	Número de cotas pró-reitoria distribuídas	Percentual (%) de cotas pró-reitoria em relação ao total de cotas distribuídas
UFPR	2217	64	2,89
USP	2195	135	6,15
UFF	1730	48	2,77
UNB	1674	165	9,86
UFSC	1633	61	3,74
UFRJ	1594	98	6,15
UFPE	1503	75	4,99
UFRGS	1480	86	5,81
UFC	1467	50	3,41
UFPA	1456	301	20,67
UFBA	1455	76	5,22
UFRN	1448	85	5,87
UFPB-JP	1393	61	4,38
UFG	1284	44	3,43
UFSM	1268	43	3,39
UFMG	1237	67	5,42
UFES	1033	42	4,07
UNIFESP	1005	58	5,77
UNICAMP	998	47	4,71
UEM	961	42	4,37
UFSCAR	929	35	3,77
UERJ	911	34	3,73
UFMG	813	25	3,08
UFV	810	25	3,09
UFPEL	794	39	4,91
UEL	790	34	4,30
UFJF	743	26	3,50
UFRPE	735	22	2,99
UFLA	684	42	6,14

UNESP-BOT	678	22	3,24
UFU	658	25	3,80
FUFSE	641	25	3,90
UFMT	635	28	4,41
UFMS	618	50	8,09
USP/RP	603	36	5,97
FURG	576	27	4,69
UFAM	568	105	18,49
UFAL	550	28	5,09
UFRRJ	539	29	5,38
FUFPI	493	31	6,29
UNIOESTE	443	25	5,64
UDESC	410	26	6,34
UTFPR	396	25	6,31
UENF	377	24	6,37
UFOP	358	27	7,54
UFGD	344	25	7,27
UFMA	326	24	7,36
UNIFEI	324	33	10,19
UNESP-ARAR	311	9	2,89
UEPG	310	22	7,10
UECE	294	26	8,84
UFABC	283	21	7,42
FIOCRUZ	280	29	10,36
UNESP-JAB	274	9	3,28
UESC	271	21	7,75
USP/ESALQ	271	31	11,44
UNESP-SJRP	266	12	4,51
UNIRIO	266	22	8,27
USP/SC	262	29	11,07
UEFS	251	27	10,76
UNESP-RC	249	13	5,22
UFSJ	242	22	9,09
UFERSA	225	21	9,33
UFT	222	29	13,06
UESB	219	20	9,13
UFPB/AREIA	207	14	6,76
UPE	197	21	10,66
UEPB	186	20	10,75
USP/FOB	181	22	12,15
UFTM	180	31	17,22
ITA	176	13	7,39
UNICENTRO	171	10	5,85
UNIR	164	22	13,41
INPA	163	18	11,04
UFRB	162	21	12,96
IME	157	21	13,38
INPE	151	20	13,25
UFAC	148	39	26,35
UFRA	148	13	8,78
UFCSPA	147	12	8,16

UFVJM	145	10	6,90
UNIMONTES	144	20	13,89
UNESP-IS	136	9	6,62
UNESP-BAURU	133	17	12,78
UNIFAL	133	10	7,52
UNEMAT	131	10	7,63
UNEB	120	16	13,33
UNESP-MAR	118	6	5,08
UEA	114	36	31,58
UNESP-ARAÇ	112	6	5,36
UERN	101	10	9,90
UEMS	98	10	10,20
UFRR	97	8	8,25
UFOPA	97	33	34,02
UNESP-GUAR	92	6	6,52
FURB	92	10	10,87
CEFET/MG	91	10	10,99
UNESP-ASSIS	88	6	6,82
USP/EEL	87	9	10,34
UEG	83	10	12,05
UNIPAMPA	81	5	6,17
UNESP-SJC	76	4	5,26
UEPA	75	5	6,67
UNIFAP	75	24	32,00
UNESP-PP	71	5	7,04
CEFET/RJ	70	19	27,14
UNESP-REITORIA	66	6	9,09
UNICAMP/PI	65	1	1,54
UNESP-FR	64	4	6,25
UNIVASF	63	5	7,94
UEMA	60	5	8,33
UNICAMP/LI	59	6	10,17
ON	57	7	12,28
IFGoiano	52	5	9,62
IAC	40		0,00
FIOCRUZ-NESC/CPqAM	36		0,00
FAMERP	31		0,00
UFFS	30		0,00
IBT	29		0,00
IFCE	28	5	17,86
UEMG	25	5	20,00
CCD/SES	25		0,00
IEC	24	11	45,83
CDTN	24		0,00
IBSP	23		0,00
UERR	23	19	82,61
UENP	22	5	22,73
UVA-CE	22	5	22,73
IBU	19	1	5,26
IP	19		0,00
ENCE	19		0,00

JBRJ	19		0,00
UNILA	18		0,00
UNIFESSPA	18	8	44,44
FIOCRUZ-CPqGM	17		0,00
IAMSPE	17		0,00
UFCA	17	1	5,88
IRD	17		0,00
IFMA/MC	16	1	6,25
IZ/APTA	16		0,00
UNESP-SOR	15	3	20,00
FIOCRUZ-CPqLMD	14	10	71,43
IFES	13		0,00
UFPB-RT	12	3	25,00
MPEG	12	6	50,00
URCA	12	2	16,67
UESPI	11		0,00
IMPA	10		0,00
UNESP-SV	10	4	40,00
IEN	9		0,00
FJP	9	2	22,22
UFOB	9		0,00
UNILAB	8		0,00
USCS	8	5	62,50
UFESBA	8		0,00
IAPAR	8		0,00
UNESPAR	8		0,00
FMJ	8		0,00
IFMT	7		0,00
ECEME	7	1	14,29
IEAPM	6		0,00
UNESP-TUPÃ	6	2	33,33
INMETRO	6		0,00
IFPI	5		0,00
FAMEMA	5		0,00
IFSP	4		0,00
IFRN	4		0,00
IFPB	4		0,00
FUNDACENTR	4		0,00
UFRRJ/NI	3	1	33,33
UNEAL	2		0,00
FEPAGRO	2		0,00
ITAL	2		0,00
IFRJ	2		0,00

Tabela 16. Distribuição de cotas pró-reitoria no âmbito do programa PROSUP no exercício de 2017

IES	Número de cotas curso distribuídas	Número de cotas pró-reitoria distribuídas	Total geral de cotas distribuídas	Percentual (%) de cotas pró-reitoria em relação ao total de cotas	Percentual (%) de cotas pró-reitoria em relação ao total de bolsas concedidas
-----	------------------------------------	---	-----------------------------------	---	---

	<b>Bolsas</b>	<b>Taxas</b>				
PUC/SP	264	827	95	1186	8,01	35,98
PUC-RIO	361	289	140	791	17,70	38,78
PUC/RS	197	288	91	576	15,80	46,19
PUC/PR	164	231	49	444	11,04	29,88
UNISINOS	148	232	53	433	12,24	35,81
PUC/MG	122	208	42	372	11,29	34,43
UPM	94	118	21	233	9,01	22,34
FUPF	72	136	17	225	7,56	23,61
UCS	79	113	15	207	7,25	18,99
UNINOVE	78	102	19	199	9,55	24,36
UNIVALI	59	85	39	183	21,31	66,10
UNIMEP	54	89	21	164	12,80	38,89
FCMSCSP-TI	34	115	13	162	8,02	38,24
PUCCAMP	70	72	14	156	8,97	20,00
FGV/SP	41	100	12	153	7,84	29,27
ULBRA	57	75	18	150	12,00	31,58
UNISC	43	85	10	138	7,25	23,26
UCB	46	64	27	137	19,71	58,70
UNICSUL	57	67	10	134	7,46	17,54
UCDB	54	64	13	131	9,92	24,07
UNIP	36	64	18	118	15,25	50,00
PUC-GOIÁS	39	56	19	114	16,67	48,72
UNICAP	38	66	8	112	7,14	21,05
UMESP	43	47	21	111	18,92	48,84
UCPEL	42	58	7	107	6,54	16,67
UNIFRAN	39	56	11	106	10,38	28,21
FEEVALE	39	54	8	101	7,92	20,51
UNIVAP	35	52	12	99	12,12	34,29
UNIJUÍ	25	53	14	92	15,22	56,00
URI	30	38	10	86	11,63	33,33
UMC	36	32	15	83	18,07	41,67
UNIVATES	32	44	6	82	7,32	18,75
UNIT-SE	59	21	2	82	2,44	3,39
UNOESTE	34	42	6	82	7,32	17,65
UNAERP	32	37	12	81	14,81	37,50
FGV/RJ	41	31	8	80	10,00	19,51
FEI	29	40	10	79	12,66	34,48
UNISUL	27	33	14	74	18,92	51,85
UNIFOR	18	29	27	74	36,49	150,00
UNOPAR	27	22	19	68	27,94	70,37
UNISANTOS	27	36	5	68	7,35	18,52
UVV	27	32	5	64	7,81	18,52
UNIFENAS	25	37	2	64	3,13	8,00
UNAMA	26	30	7	63	11,11	26,92
UNIVILLE	25	32	5	62	8,06	20,00
UNESC	26	30	6	62	9,68	23,08
UNIFRA	26	30	2	58	3,45	7,69
USF	20	22	14	56	25,00	70,00

UNIAN-SP	25	23	8	56	14,29	32,00
UNOCHAPECÓ	20	35		55	0,00	0,00
USJT	19	26	8	53	15,09	42,11
UNISO	16	30	6	52	11,54	37,50
UNIGRANRIO	25	24	3	52	5,77	12,00
UAM	15	17	15	47	31,91	100,00
UNILASALLE	14	28	4	46	8,70	28,57
ESPM	20	18	7	45	15,56	35,00
FPP	20	20	4	44	9,09	20,00
UNIARA	15	27	2	44	4,55	13,33
UNIVERSO	17	20	6	43	13,95	35,29
UNIPAR	4	34	4	42	9,52	100,00
FAP	31	8	3	42	7,14	9,68
UNICASTELO	9	30	2	41	4,88	22,22
UNIC	17	21	1	39	2,56	5,88
UNICID	16	18	5	39	12,82	31,25
UNICESUMAR	15	17	6	38	15,79	40,00
UCAM	14	11	12	37	32,43	85,71
UNIUBE	13	22	1	36	2,78	7,69
UNOESC	14	20	2	36	5,56	14,29
UNIRITTER	15	16	5	36	13,89	33,33
UCSAL	10	4	20	34	58,82	200,00
USC	15	18	1	34	2,94	6,67
FEPAR	12	18	3	33	9,09	25,00
UNESA		27	6	33	18,18	-
EBMSP	12	17	4	33	12,12	33,33
UVA	10	20	2	32	6,25	20,00
UNIDERP	14	15	3	32	9,38	21,43
UP	7	12	10	29	34,48	142,86
UNIFACS	18	2	8	28	28,57	44,44
FUC	13	14	1	28	3,57	7,69
UniCEUB	11	14	3	28	10,71	27,27
IMED	12	16		28	0,00	0,00
IMIP	17	8	2	27	7,41	11,76
UNIFIEO	9	16	2	27	7,41	22,22
UNIVERITAS						
UNG	9	16	2	27	7,41	22,22
IEPSC	14	9	2	25	8,00	14,29
UNP	8	16		24	0,00	0,00
UNISUAM	8	14	1	23	4,35	12,50
UNISANTA	7	12	1	20	5,00	14,29
UTP	7	8	2	17	11,76	28,57
UNICRUZ	8	8		16	0,00	0,00
UNINILTON	15			15	0,00	0,00
INATEL	5	8	1	14	7,14	20,00
FAJE	2	8	4	14	28,57	200,00
FMU	4	8	2	14	14,29	50,00
IPA	5	8	1	14	7,14	20,00
FMABC	12			12	0,00	0,00
IDOR	4	8		12	0,00	0,00
FEESR	4	4	4	12	33,33	100,00

UCP/RJ		10	1	11	9,09	-
SBIBAE	11			11	0,00	0,00
UNIMAR	4	4	3	11	27,27	75,00
FUCAPE	9		1	10	10,00	11,11
CESUPA	3	1	6	10	60,00	200,00
FACCAT-RS	5	4	1	10	10,00	20,00
CUML	4	4	1	9	11,11	25,00
INTA	4	4	1	9	11,11	25,00
IEP	8			8	0,00	0,00
UNIEVANGELICA	3	4	1	8	12,50	33,33
CEUN-IMT	4	3	1	8	12,50	25,00
FADISP	3	4	1	8	12,50	33,33
UNIVALE	1	4	3	8	37,50	300,00
FDSM	3	4	1	8	12,50	33,33
HCB	8			8	0,00	0,00
FACCAMP	4	4		8	0,00	0,00
UNIBRASIL	2	4	1	7	14,29	50,00
FGV Direito SP	3	4		7	0,00	0,00
UNINCOR	4		3	7	42,86	75,00
FG	2	4		6	0,00	0,00
IDP	2	4		6	0,00	0,00
FADIC	2	4		6	0,00	0,00
UNIEURO	2	4		6	0,00	0,00
FESURV	2	4		6	0,00	0,00
EMESCAM	2	4		6	0,00	0,00
IEPASD	4			4	0,00	0,00
UNIPÊ	2	1	1	4	25,00	50,00
UNICURITIBA	2	2		4	0,00	0,00
UNIHORIZONTES	3			3	0,00	0,00
FDMC	2		1	3	33,33	50,00
USS			3	3	100,00	-
UNIANDRADE	2			2	0,00	0,00

## V – RELATÓRIO DE DEMANDAS EXTERNAS Nº 201308876 – Portal de Periódicos

Relatório publicado em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/12023.pdf>

# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201800451

**Unidade Auditada:** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

**Ministério Supervisor:** Ministério da Educação (MEC)

**Município (UF):** Brasília (DF)

**Exercício:** 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

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

- Deficiências na gestão de informações gerenciais e na instituição dos Controles Internos da concessão do auxílio financeiro (item 1.1);
- Atuação deficitária da CAPES na análise das prestações de contas (item 1.3);
- Controle limitado de requisitos dos bolsistas e de sua situação acadêmica; e atuação intempestiva da CAPES em relação à restituição de valores de bolsas pagas indevidamente; (item 2.5)
- Os controles implementados com vistas a identificar e tratar os casos de acúmulo entre bolsas da CAPES e do FNDE não garantem a regularidade dos pagamentos. (item 4.1); e
- Baixo índice de ressarcimento ao erário de bolsas CAPES acumuladas indevidamente. (item 4.2).

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

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.296.284-**	Diretor de Programas e Bolsas no País	<b>Regular com Ressalva</b>	Itens 1.1 (com arrimo nos itens 2.2 e 2.3 do Relatório de Auditoria nº 201604639, anexo); 1.3 (com arrimo nos itens 2.7, 2.8 e 2.10 do Relatório de Auditoria nº 201604639, anexo); 2.5; 4.1; e 4.2 do Relatório de Auditoria nº 201800451.

***.094.980-**	Diretor de Educação à Distância	<b>Regular com Ressalva</b>	Itens 4.1 e 4.2 do Relatório de Auditoria nº 201800451
***.225.657-**	Diretor de Formação de Professores da Educação Básica	<b>Regular com Ressalva</b>	Itens 1.1 (com arrimo no item 2.2 do Relatório de Auditoria nº 201604639, anexo); 1.3 (com arrimo nos itens 2.7, 2.8 e 2.10 do Relatório de Auditoria nº 201604639, anexo); 4.1 e 4.2 do Relatório de Auditoria nº 201800451
***.272.881-**	Diretora de Relações Internacionais	<b>Regular com Ressalva</b>	Itens 1.1 (com arrimo nos itens 2.2 e 2.3 do Relatório de Auditoria nº 201604639, anexo); 1.3 (com arrimo nos itens 2.7, 2.8 e 2.10 do Relatório de Auditoria nº 201604639, anexo) do Relatório de Auditoria nº 201800451.
***.255.771-**	Diretor de Gestão	<b>Regular com Ressalva</b>	Item 1.3 (com arrimo nos itens 2.7, 2.8 e 2.10 do Relatório de Auditoria nº 201604639, anexo) do Relatório de Auditoria nº 201800451.
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		<b>Regularidade</b>	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

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

Brasília (DF), 14 de setembro de 2018.

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

Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Superior e Profissionalizante

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

**Parecer:** 201800451

**Unidade Auditada:** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

**Ministério Supervisor:** Ministério da Educação

**Município (UF):** Brasília (DF)

**Exercício:** 2017

**Autoridade Supervisora:** Rossieli Soares da Silva

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Para o escopo do trabalho de auditoria foram selecionados processos e fluxos considerados estratégicos para a CAPES, dentre os quais destaco: a avaliação do macroprocesso de Auxílio Financeiro a Projeto Educacional ou de Pesquisa (AUXPE); a avaliação das atribuições da CAPES quanto ao acompanhamento da execução e ao desempenho dos programas de Demanda Social (DS) e de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP); a avaliação da implementação da gestão de riscos para o Portal de Periódicos e dos controles internos instituídos; e a avaliação das providências adotadas pela CAPES a fim de evitar o acúmulo indevido entre bolsas – sobretudo as desta agência com as do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – e promover o ressarcimento de valores pagos indevidamente.

Quanto aos programas DS e PROSUP, identificou-se que a distribuição das cotas de bolsas de estudo desses programas no exercício de 2017 é definida majoritariamente pelo fator histórico, incremental, e sujeita a alterações posteriores realizadas a critério das instituições de ensino. Especificamente quanto ao PROSUP, identificou-se que a metodologia de distribuição das bolsas não garante o alinhamento estratégico com áreas prioritárias de fomento. Os controles voltados à restituição de valores de bolsas, nos casos de abandono, por exemplo, devem ser aprimorados, tendo em vista a intempestividade na atuação da CAPES, agravada pelas peculiaridades de cada processo de apuração e por fragilidades no gerenciamento das informações relativas aos processos de restituição, os quais são iniciados apenas após manifestação das Instituições de Ensino Superior participantes desses programas. Foram ainda constatadas deficiências na transparência das informações, prejudicando o controle social.

Em relação ao monitoramento de recomendações emitidas pela CGU, a fim de verificar as medidas adotadas para evitar o acúmulo irregular de bolsas, observou-se implementação de controles eletrônicos que permitiram redução gradual, ao longo dos anos, dessas ocorrências, as quais passaram de 5.585 casos em 2015; para 1.426 casos em 2016; e, por fim, 671 casos em 2017, demonstrando uma melhora significativa. Ao todo, esses apontamentos acarretam um prejuízo potencial de R\$ 28.775.883,50, se considerados os valores de bolsas pagos pela CAPES. Quanto ao apontamento de bolsas acumuladas irregularmente relatado na Auditoria Anual de Contas de 2014, constatou-se que, a despeito das providências adotadas pelas diretorias, o índice de efetivo ressarcimento até o fechamento dos trabalhos, total ou parcial, era de 20,5% em relação aos casos apontados e de 10,4% em relação aos recursos repassados; restando ainda 4.966 situações de acúmulo pendentes de solução.

Sobre as providências adotadas em virtude das recomendações constantes nos relatórios que trata do AUXPE, embora se verifiquem esforços da Unidade no sentido de aperfeiçoar a gestão, diversas recomendações ainda carecem de implementação.

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

Brasília/DF, 14 de setembro de 2018.

Diretor de Auditoria de Políticas Sociais I