



CGU
Controladoria-Geral da União

FNDE Fundo Nacional de
Desenvolvimento da Educação
Auditoria Interna

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE
(Formação pela Escola)

Exercícios 2014 a 2019

**Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Auditoria Interna (Audit)**

**Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**Unidades Auditadas: Assessoria Técnica de Educação Corporativa (Assec) e
Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF)**

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: nº 821081

Missão Audit/FNDE

Aumentar e proteger o valor organizacional, com foco no fortalecimento da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles.

Missão CGU

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Trata-se da avaliação do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola).

Os trabalhos de auditoria, realizados conjuntamente pela Auditoria Interna do FNDE e CGU, tiveram como objetivo avaliar aspectos de institucionalização, conformidade e desempenho do Formação pela Escola, bem como analisar a adequação e suficiência dos controles instituídos com vistas ao tratamento dos riscos detectados na implementação do Programa.

Nesse sentido, os exames concentraram-se na análise quanto à existência de instrumentos normativos que regulamentem o Programa e definam de forma clara as competências e os processos decisórios; à aderência dos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas aos requisitos estabelecidos para o período de 2014 a 2019; e à atuação do FNDE com vistas ao monitoramento da execução das ações do Programa.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

O trabalho foi iniciado a partir de provocação da Presidência do FNDE, ao apresentar potenciais situações de irregularidade na solicitação e pagamento de bolsas no âmbito do Programa e da análise do mapeamento do universo auditável. Ademais, no tema “Assistência Técnica”, o FPE figura entre as principais estratégias adotadas pela Autarquia no cumprimento de sua missão institucional: prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Como resultado, verificou-se que os normativos não definem de forma clara as competências e os processos decisórios do Programa, que os controles internos são insuficientes para identificar e responder a situações de inconformidades nos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas, e que há falhas nos instrumentos existentes relacionados à implementação de mecanismos de monitoramento e reporte no âmbito do FPE.

Nesse contexto, foram emitidas recomendações visando qualificar a normatização do Programa e tornar os processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas mais transparentes e ajustados com as normas regulamentadoras e com os objetivos do Programa. Recomendou-se, ainda, aprimorar os controles instituídos, notadamente no que se refere aos procedimentos de checagem e validação quanto ao cumprimento dos requisitos necessários para habilitar os bolsistas ao recebimento de bolsas, bem como instituir e manter mecanismos de monitoramento das ações do Programa.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Audit – Auditoria Interna do FNDE

AM – Alunos matriculados

Assec – Assessoria Técnica de Educação Corporativa

CAE – Conselhos de Alimentação Escolar

CACS/Fundeb – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb

CD/FNDE – Conselho Deliberativo do FNDE

CE – Conselho Escolar

CGU – Controladoria-Geral da União

CME – Conselho Municipal de Educação

COSO – *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission*

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

DF – Distrito Federal

Dirti – Diretoria de Tecnologia e Inovação

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Programa Formação pela Escola

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação

Gabin – Gabinete da Presidência o FNDE

ICC – Índice de Conclusão de Curso (índice de aproveitamento da turma)

IN – Instrução Normativa

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISO – *International Organization for Standardization* (Organização Internacional de Normalização)

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social (extinto com a edição da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019)

MEC – Ministério da Educação

MP – Ministério do Planejamento (extinto)

NBR – Norma Brasileira

Paint – Plano Anual de Auditoria Interna

PAR – Plano de Ações Articuladas

PEI/FNDE – Planejamento Estratégico Institucional do FNDE

SA – Solicitação de Auditoria

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS)

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SIFE – Sistema de Informação do Programa Formação pela Escola

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SGB – Sistema de Gestão de Bolsas

Simec – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

TCU – Tribunal de Contas da União

UF – Unidade Federada

Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCAP – *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Os normativos não definem de forma clara as competências e os processos decisórios do Programa.	10
1.1. Falta de clareza quanto ao estabelecimento dos processos-chave e à construção da estrutura conceitual.	12
1.2. Falta de clareza quanto à definição das competências dos atores envolvidos nos processos de seleção e pagamento de bolsas.	14
2. Ampliação do público participante do Programa para fins de recebimento de bolsas, em oposição à Lei nº 11.273/2006, com potencial de pagamento indevido de R\$ 3.968.700,00 a não professores.	19
3. Controles internos insuficientes para identificar e responder a situações de inconformidades nos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas.	23
4. Pagamentos de bolsas em desacordo com os requisitos estabelecidos pelo Programa, no montante de R\$ 2.099.630,00 pelo acúmulo indevido de bolsas e recebimento sem turma apta vinculada, ou em quantidade inferior ao estabelecido.	35
5. Falhas nos instrumentos existentes relacionados à institucionalização e implementação de mecanismos de monitoramento e reporte no âmbito do FPE.	42
5.1. Ausência de formalização do processo do monitoramento das ações do FPE.	45
5.2. Falta de clareza quanto à definição dos papéis e responsabilidades dos atores envolvidos no processo de monitoramento das ações do Programa.	47
5.3. Falha no desenvolvimento de mecanismos de suporte para monitorar, avaliar e reportar resultados das ações do Programa.	51
5.4. Ausência de um plano de comunicação padronizado e efetivo para orientar partes interessadas e público-alvo nas diversas etapas do programa.	56
RECOMENDAÇÕES	60
CONCLUSÃO	63
ANEXOS	66
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	66
II – SITUAÇÕES IDENTIFICADAS	75

INTRODUÇÃO

Este Relatório apresenta os resultados dos exames realizados sobre o processo de concessão e pagamento de bolsas no âmbito do Programa Formação pela Escola (FPE), do FNDE, no período de 2014 a 2019. No período citado, o Programa foi financiado pela ação orçamentária 0000 - Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica, e regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 35, de 15 de agosto de 2012, que dispõe sobre os critérios de implementação e execução do FPE, assim como define os critérios e procedimentos para a concessão e o pagamento de bolsas de estudo no âmbito do Programa, de acordo com o estabelecido na Lei nº 11.273, 6 de fevereiro de 2006.

O Formação pela Escola é um programa de formação continuada, na modalidade a distância, que visa contribuir para o fortalecimento da atuação dos agentes e parceiros envolvidos com a execução, o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e o controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE.

É destinado a profissionais de educação da rede pública de ensino, técnicos, gestores públicos estaduais, municipais e escolares, membros do comitê local do Plano de Ações Articuladas (PAR) e dos conselhos de controle social da educação (Conselho Municipal de Educação – CMM; Conselho Escolar – CE; Conselho de Alimentação Escolar – CAE; e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS/Fundeb), e a qualquer cidadão que tenha interesse em conhecer as ações e os programas do FNDE.

Para sua implementação, são concedidas bolsas aos agentes parceiros (estaduais, distritais e municipais) que atuam nas Redes Gestora e de Tutoria como coordenadores-gestores, multiplicadores e tutores. As etapas críticas do processo de concessão de bolsas são, assim, relacionadas ao cadastramento dos tutores, multiplicadores e coordenadores-gestores; ao acompanhamento das atividades dos cursos; e à comprovação e registro quanto à atuação dos bolsistas, previamente à efetivação do pagamento das bolsas.

Quanto à origem da demanda, a Presidência do FNDE, após o recebimento de Notícia-Crime relacionada à suposta ocorrência de irregularidades no processo de pagamento das bolsas do Programa, nos exercícios de 2017 a 2019, provocou a Auditoria Interna do FNDE (Audit), tendo em vista a possibilidade de aprofundamento das análises.

Nesse sentido, a equipe de auditoria procedeu com a análise do mapeamento do universo auditável, da Auditoria Interna do FNDE, cujo assunto Gestão de Programas e Projetos Educacionais, ao qual este trabalho foi associado, ocupa posição de caráter prioritário, diante de critérios de relevância, vulnerabilidade e oportunidade. No âmbito do tema “Assistência Técnica”, o FPE figura entre as principais estratégias adotadas pela Autarquia no sentido do cumprimento de sua missão institucional: prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.

Diante disso, foi proposta a realização de ação conjunta com a Controladoria-Geral da União (CGU), considerando a abrangência do tema e dos testes a serem executados. Assim, o trabalho foi executado por equipe mista da CGU e da Audit.

O trabalho teve como objetivo avaliar aspectos de institucionalização, conformidade e desempenho do Formação pela Escola, analisando a adequação e suficiência dos controles instituídos com vistas ao tratamento de riscos, especialmente no que se refere ao cadastramento de bolsistas e aos procedimentos adotados para checagem e validação quanto ao cumprimento dos requisitos necessários para habilitar os agentes ao recebimento de bolsas. Ademais, objetivou-se avaliar os mecanismos de monitoramento quanto à sua institucionalização e desempenho.

Para fundamentar as análises, foram utilizados como critérios de auditoria, além da Resolução CD/FNDE nº 35/2012, dispositivos da Lei nº 11.273, de 06 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica; da Portaria nº 629, de 3 de agosto de 2017 (e alterações posteriores), que aprova o Regimento Interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE; e do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (em especial arts. 3º ao 6º).

Além dos normativos citados, também foram empregadas como critérios as boas práticas de gestão e governança contidas na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal; no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014); no Guia Prático de Análise *Ex-Ante*, 2018, e no Guia Prático de Análise *Ex-Post*, 2018; no *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission - COSO – Gerenciamento de Riscos Corporativos* (2007); e na ABNT NBR ISO 31000:2018.

Nessa perspectiva, o escopo da auditoria abrangeu exames que buscaram responder às seguintes questões auditoria:

1. Existem instrumentos normativos que regulamentam o Programa e definem de forma clara as competências e os processos decisórios?
2. A seleção de bolsistas e o pagamento de bolsas estão ocorrendo de forma aderente aos normativos e requisitos do Programa?
3. Existem instrumentos de monitoramento que possibilitem o acompanhamento e a avaliação dos resultados do Programa?

Para responder às questões de auditoria, foram realizados questionamentos à unidade gestora, análises normativas e documentais no âmbito dos processos-chave vinculados ao objeto auditado. Foram, ainda, efetuados procedimentos analíticos, cruzamentos e análises de dados com o uso de técnicas de auditoria assistidas por computador, especialmente no Sistema de Informação do Programa Formação pela Escola (SIFE) e no Sistema de Gestão de Bolsas (SGB), para obter evidências relativas à estruturação definida para a implementação do Programa, sobretudo, quanto aos mecanismos de controle e de acompanhamento dos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas.

Como limitações à execução da auditoria, restou prejudicada a realização de alguns testes devido a dificuldades de entendimento da base de dados do sistema SIFE, tanto pela equipe

da Diretoria de Tecnologia e Inovação (Dirti/FNDE) quanto pela equipe de auditoria. Os resultados das limitações estão detalhados nos pontos a seguir.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Os normativos não definem de forma clara as competências e os processos decisórios do Programa.

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014)¹ associa governança em políticas públicas aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade. Um dos possíveis enfoques para a qualificação da boa governança consiste na observância dos princípios clássicos (ou características), como os preconizados pela *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (Unescap)²: participação, orientação a consensos, *accountability*, transparência, responsividade, eficiência e efetividade, estado de direito, equidade e inclusão.

Os arranjos institucionais dizem respeito, entre outros aspectos, a estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras, normas que influenciam a governança em política pública. Nesse contexto, espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos.

Constituem boas práticas nesse processo de formalização, dentre outras, a institucionalização formal dos processos decisórios referentes à política pública e a definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública, de forma que seja possível a identificação dos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos. Ainda inclui abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento.

Em consonância com o Referencial, o Guia Prático de Análise *ex-Ante* (IPEA et al., vol. 1, 2018, p. 125)³ esclarece que os modelos de governança de uma política definem quem comanda, quem coordena, quem acompanha (supervisiona) e quem gere a política. Além disso, define as competências e as atribuições de sua execução e a responsabilidade por seus ajustes. Ou seja, estabelece quem pode o quê (competências) e quem faz o quê (atribuições).

Neste sentido, o desenho da política pública deve se esforçar para sistematizar ações eficientes e eficazes a fim de alcançar os objetivos e resultados desejados a partir do conhecimento de meios políticos. Caso isto não aconteça pode ocorrer a fragilização da execução do Programa, gerando dúvidas e lacunas no processo. Esse Guia assinala ainda que parte significativa das definições sobre a gestão e a governança devem vir previamente

¹ Disponível em:

http://portal.tcu.gov.br/data/files/61/86/7D/09/8CA1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_politicas_publicas.PDF.

² *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). What is Good Governance? Thailand, 2009*, apud Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014).

³ Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf.

institucionalizadas (inscritas nos próprios normativos dos programas), conforme se observa no seguinte trecho:

Leis, decretos, portarias e instruções normativas estabelecem os órgãos responsáveis pelas decisões, os parceiros na gestão, os fundos de financiamento a serem provisionados, os mecanismos de controle e participação social, as rotinas de monitoramento, os mecanismos de transparência etc.

Para além disso, detalhes organizacionais e processos operacionais podem e devem vir especificados em manuais. Programas que institucionalizam esse tipo de instrumento, eventualmente regulamentados por meio de portarias, proporcionam um recurso orientador da gestão que permite que a ação dos gestores esteja mais bem amparada de justificativas.

Com isso, diminui-se o espaço de discricionariedade que, se, por um lado, dá mais flexibilidade à gestão, por outro, cria inúmeras incertezas. Quando os gestores não estão devidamente empoderados para tomar decisões discricionariamente, ocorre um travamento e, em sua recorrência, surge um gargalo. No entanto, se gestores mais audaciosos tomam decisões discricionárias rotineiramente, os riscos são inúmeros. A discricionariedade abre espaço tanto para a inovação quanto para o arbítrio, o abuso das prerrogativas. Além disso, mesmo quando a discricionariedade contribui para a ação célere e operosa, pode ser considerada como irregularidade aos olhos dos órgãos de controle e da justiça, na medida em que tais ações não estejam, como pede o direito administrativo, devidamente normatizadas. (IPEA et al., vol. 1, 2018, p. 126)

O Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola) foi instituído pela Resolução/CD/FNDE nº 12, de 25 de abril de 2008, considerando a necessidade de i) melhorar a preparação dos agentes para a adequada operacionalização dos programas e ações educacionais sob a responsabilidade orçamentária da Autarquia nas esferas estadual e municipal, e ii) congregar ações e mecanismos de cooperação técnica e financeira para reverter os resultados dos processos de avaliação dos sistemas educacionais, que se encontravam muito aquém do patamar mínimo desejável e pressionavam pela urgência de se investirem esforços e recursos para aprimorar a qualidade das escolas da educação básica.

Atualmente, o FPE é regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 35, de 15 de agosto de 2012⁴, que dispõe sobre os critérios e procedimentos para a concessão e o pagamento de bolsas de estudo no âmbito do Programa, de acordo com o estabelecido na Lei nº 11.273, de 06 de fevereiro de 2006.

No âmbito da Resolução CD/FNDE nº 35/2012, os principais processos do FPE compreendem a constituição das redes de parceria, a formação dos agentes parceiros que atuam na implementação dos programas e projetos educacionais do FNDE e a concessão e pagamento de bolsas.

Contudo, a forma como estão dispostos tais processos na norma, quanto à definição de competências e mecanismos, não favorece o necessário encadeamento entre recursos, ações,

⁴ Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3847-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-35,-de-15-de-agosto-de-2012>>.

produtos e efeitos esperados, de modo a conferir consistência interna à lógica de intervenção do Programa, conforme será demonstrado a seguir.

1.1. Falta de clareza quanto ao estabelecimento dos processos-chave e à construção da estrutura conceitual.

Inicialmente cabe citar que a equipe de auditoria não teve acesso a notas ou estudos técnicos antecedentes à institucionalização do Programa, tampouco a manuais que eventualmente detalhem seus aspectos organizacionais e operacionais. Assim, a partir da análise da Resolução CD/FNDE nº 35/2012, observou-se que, além de carecerem de especificações claras das responsabilidades por produtos e ações e de definição dos meios de controle e avaliação dos resultados esperados, os processos-chave identificados encontram-se fragmentados em artigos esparsos e vinculados a diversos Títulos da norma, conforme se observa no esquema a seguir:

Quadro 01 – Fragmentação dos processos-chave do FPE na Resolução CD/FNDE nº 35/2012.

Processo-chave	Disposição na Resolução (Títulos)
Formação das redes de parceria	V - Da Estrutura Organizacional e dos Participantes do Programa; VII – Das Responsabilidades dos Agentes Parceiros no Processo de Concessão e Pagamento de Bolsas; e VIII – Das Atribuições dos Bolsistas.
Formação continuada dos agentes e parceiros	II - Dos Cursos e da Rede de Tutoria; III - Do Material Didático; IV - Da Avaliação, da Aprovação e da Certificação dos Cursistas; e VIII – Das Atribuições dos Bolsistas.
Concessão e pagamento de bolsas (desdobrável em seleção de bolsistas e pagamento de bolsas)	II - Dos Cursos e da Rede de Tutoria; VI - Da Concessão e dos Valores das Bolsas; VII – Das Responsabilidades dos Agentes Parceiros no Processo de Concessão e Pagamento de Bolsas; VIII – Das Atribuições dos Bolsistas; IX - Da Abertura e Movimentação das Contas-Benefício e do Pagamento das Bolsas; e X – Da Suspensão dos Pagamentos e Reversão de Valores.

Fonte: Elaboração própria, a partir da Resolução CD/FNDE nº 35/2012.

Essa fragmentação dificulta a compreensão dos papéis e responsabilidades das partes envolvidas e pode prejudicar o desempenho do Programa, devido à falta de encadeamento lógico dos processos, competências e instâncias decisórias.

Constatou-se, também, que os requisitos a serem observados quando da indicação e da seleção de bolsistas não garantem a seleção do candidato mais qualificado/capacitado dentre os aptos a participar do Formação pela Escola, considerando a utilização de critérios genéricos.

Ou seja, na medida em que não define critérios objetivos, considerando aspectos meritocráticos, isonômicos e impessoais (vinculados à comprovação de conhecimentos técnicos e pedagógicos específicos e tempo mínimo de experiência profissional, por exemplo), a norma possibilita que o processo de seleção de bolsistas seja influenciado por fatores

políticos em cada localidade, gerando heterogeneidades e maior discricionariedade na implementação do FPE na ponta, bem como incorrendo-se em risco de desvios de finalidade no âmbito do pagamento de bolsas.

Aliás, os elementos colocados na norma são, ainda, insuficientes para definir os critérios para a homologação das solicitações de pagamento de bolsas, uma vez que não abordam questões relacionadas a percentual mínimo de aprovados por turma, comprovação das atividades executadas pelos bolsistas, ou etapas de validação quanto ao cumprimento de requisitos para o recebimento de bolsas, em diferentes instâncias decisórias, por exemplo. Além disso, o regulamento não apresenta critérios e periodicidade para definição do plano de ação das coordenações estaduais/distrital para implementação do FPE, nem parâmetros para a formação de turmas e para a distribuição de vagas.

Nesse ponto, vale destacar que o documento “Diretrizes – Formação pela Escola – Versão 1 (2013)”, disponibilizado pela unidade auditada⁵, contém os seguintes critérios para o pagamento de bolsas:

4.1. Critérios para pagamento de bolsa de coordenadores-gestores e formadores-multiplicadores

[...] O pagamento de bolsas a esses participantes pode ser submetido à avaliação da Coordenação Nacional, que **poderá optar por não pagar bolsa, se verificada a ausência de participação efetiva do avaliado ou a insuficiência de atividades**, em determinado período.

4.2. Critério para pagamento de bolsa de tutor:

É devida bolsa para o tutor que alcance o índice de aproveitamento e avaliação da Coordenação Estadual. Esse índice será averiguado em cada turma na qual houver tutoria.

[...] Para considerar-se o tutor apto, basta uma turma estar apta. No entanto, o valor da bolsa será conforme o número final de turmas consideradas aptas.

[...] **São critérios a serem considerados na avaliação da solicitação de pagamento de bolsa para turmas que não alcançaram o índice:**

- a) Histórico do tutor: a **percepção de que, ao decorrer de sua trajetória, o tutor apresentou bom índice de aproveitamento nas 3 últimas turmas** em que exerceu tutoria.
- b) Resultado da Análise pelos cursistas do encontro presencial da turma.
- c) Relatório de atuação na plataforma em que foi aplicado o curso: observância da presença e constância de participação do tutor, que demonstre sua **tentativa de melhorar e estimular a participação dos cursistas da turma que não alcançou o índice de aproveitamento**.
- d) Quantitativo de cursistas matriculados nas turmas: turmas com quantitativos de cursistas próximo ao limite inferior o critério do índice é preponderante.
- e) Regularidade na oferta de turmas.
- f) Outras situações: **eventualidades específicas e imprevisíveis que acometam o andamento da turma de um tutor, a ser tratada a cada caso**.

[...] **Poderá ser disponibilizada** pela Coordenação Nacional à **Coordenação Estadual, quando solicitada, uma tabela com a consolidação das informações de seu estado contidas naquele momento no SIFE**, que tenha em seu conteúdo, para o período em análise, a situação das turmas (finalizada, cancelada, em andamento...), no nome do

⁵ Conforme anexo SEI nº 1609149.

tutor, a quantidade de alunos matriculados, a quantidade de alunos aprovados e o índice de aproveitamento, podendo conter outros.

A Coordenação Estadual não precisa utilizar a tabela para proceder a avaliação de seus tutores, podendo utilizar-se de outras metodologias de controle. (sem grifos no original)

Como visto nos trechos acima, os critérios definidos para o pagamento de bolsas, tanto a coordenadores estaduais e multiplicadores quanto a tutores, admitem várias exceções e conferem elevado grau de subjetividade às análises que as coordenações estaduais e a própria coordenação nacional devem empreender quando das solicitações pagamento de bolsas em cada período de vinculação. Tal sistemática pode não conferir o devido grau de isonomia esperado, permitindo a existência de discrepâncias nos resultados avaliados, impactando o atingimento dos objetivos do Programa.

Em referência à falta de clareza quanto à estruturação conceitual, observou-se que a norma apresenta denominações diversas para um mesmo ator. Por exemplo, o FNDE (conforme citado no art. 17, I) é apresentado na Resolução CD/FNDE nº 35/2012, ora como coordenação nacional (art. 11, § 1º), ora como gestor nacional (art. 21, III). E, pela leitura do art. 17, I, j.; do art. 17, II, d.; e art. 18, I, d. e k., depreende-se que a "equipe gestora (conforme citado nos art. .12, § 3º, II; art. 17, II; art. 18, III, p. e s.) equivale a "coordenador-gestor". Todavia, não é possível afirmar que tais inferências sejam válidas.

1.2. Falta de clareza quanto à definição das competências dos atores envolvidos nos processos de seleção e pagamento de bolsas.

Nos termos do art. 10, da Resolução CD/FNDE nº 35/2012, a formação das redes de parceria envolve a distribuição de responsabilidades e decisões entre atores das três esferas de governo (federal, estadual ou distrital e municipal), que devem desenvolver ações compartilhadas e próprias, de modo a possibilitar a implementação de forma integrada e racional do Programa.

Os agentes associados a essas três esferas de governo compõem as Redes Gestora e de Tutoria mencionadas no art. 1º e formam as instâncias de governança do Formação pela Escola (instância gestora e instância executora), como representado na figura a seguir:

Figura 01 – Instâncias de Governança do FPE



Fonte: elaboração própria, com base na Resolução CD/FNDE nº 35/2012.

* Não recebe bolsa para atuar no Programa.

Pela síntese do art. 11 da norma, à Coordenação Nacional compete a emissão de diretrizes para orientar a atuação das redes de parceria, a provisão das condições materiais necessárias para a realização do processo de formação e o monitoramento das ações desenvolvidas nos Estados e Municípios.

De acordo com o art. 12, as Coordenações Estaduais/Distrital essencialmente desempenham o papel de apoio à coordenação nacional no processo de gestão, organização e capacitação dos tutores e na assistência técnica e pedagógica ao desenvolvimento dos cursos em sua respectiva área de jurisdição.

Já, segundo o art. 13, além da indicação dos candidatos a tutores, as Prefeituras Municipais devem proporcionar a infraestrutura e apoio logístico necessários para a efetiva realização do Formação pela Escola nos municípios e assegurar as condições de participação dos candidatos selecionados para os cursos (local adequado, equipamentos e materiais necessários para a realização dos encontros presenciais; e computadores com acesso à internet para que os tutores cumpram as atividades da fase a distância).

Em alusão ao encadeamento lógico entre processos, competências e instâncias decisórias no âmbito da formalização do FPE, verificaram-se, porém, indicativos de sobreposições e lacunas em relação às competências dos agentes responsáveis pela indicação e seleção de coordenadores-gestores, multiplicadores e tutores em diversos dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 35/2012, conforme situações descritas a seguir:

- O art. 4º, §1º, I, c/c art. 12, §1º e §3º, I, sugere sobreposição quanto à competência para indicação de coordenadores-gestores e multiplicadores, na medida em que atribui tal encargo tanto a secretários de educação do estado ou do DF, ou ao presidente nacional da Undime quanto a secretarias de educação de estados e de municípios, sem estabelecer parâmetros ou condições para quando da atuação de um ou de outro;
- O art. 4º, § 1º, II, c/c art. 13, I, sugere sobreposição quanto aos responsáveis pela indicação de tutores, ao atribuir tal competência tanto a prefeituras quanto a secretarias de educação dos estados ou do DF, sem estabelecer parâmetros ou condições para quando da atuação de cada ator;
- O art. 4º, I, especifica que a seleção de multiplicador é realizada pela secretaria de Educação (ou órgão similar), e o art. 12, § 5º, estabelece competência para a Coordenação Estadual (ou distrital) selecionar os tutores. Contudo, há omissão na norma quanto ao responsável pela seleção do coordenador-gestor, sendo definido apenas o responsável pela sua indicação, no art. 12, § 1º, e § 3º, II;
- A norma é omissa quanto à responsabilidade pela formação/capacitação de multiplicadores e coordenadores-gestores, apesar de o art. 21, I, tornar indispensável sua participação no curso de formação de tutores;
- A norma também é omissa quanto ao responsável pelo cadastramento⁶ dos multiplicadores e tutores, apesar de incumbir o cadastramento dos coordenadores-gestores à equipe gestora do Programa nas secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal ou nas Undimes, nos termos do art. 17, II, a.

⁶ Caso o intuito da regulamentação fosse tratar o termo “cadastramento” como similar a “seleção”, ainda assim sinalizaria falta de clareza quanto à definição de papéis e responsabilidades dos atores envolvidos no processo de seleção de bolsistas e incorreria no risco de incompreensão da norma pela não padronização terminológica.

Assim sendo, o processo de seleção dos bolsistas, tal como regulamentado na Resolução CD/FNDE nº 35/2012, embaraça o processo decisório, inclusive, quanto a aspectos relacionados à alocação orçamentária para execução do Programa, na medida em que também não prevê outros critérios relevantes para orientar claramente, por exemplo, a distribuição territorial dos bolsistas; o quantitativo máximo e mínimo de multiplicadores por Unidade da Federação; o quantitativo máximo e mínimo de tutores por município; o processo de formação de turmas e de distribuição de vagas entre os cursistas.

Ademais, a omissão normativa quanto à responsabilidade pela formação/capacitação de multiplicadores e coordenadores-gestores minimiza a importância dessa etapa para o processo, trazendo riscos para o correto desempenho da função. Tais riscos são potencializados pela importância dos papéis desempenhados por esses atores.

Importante reforçar que a falta de clareza, precisão e ordem lógica na definição dos processos-chave e instâncias decisórias, como abordado, por exemplo, na Lei-Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (que dispõe sobre a elaboração e a redação de atos normativos), pode prejudicar a perfeita compreensão dos agentes envolvidos quanto aos seus papéis e responsabilidades, e dificultar o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas durante a fase de execução das ações do Programa. As fragilidades e lacunas listadas podem, ainda, possibilitar o pagamento indevido de bolsas e, em última instância, comprometer o atingimento dos objetivos do Formação pela Escola.

Outro ponto observado é que a Resolução CD/FNDE nº 35/2012 se mostra imprecisa na definição dos limites de atuação dos agentes subnacionais, especialmente, quanto à delimitação do papel de apoio que coordenadores-gestores, multiplicadores e tutores devem prestar à coordenação nacional nos processos de gestão administrativa e pedagógica do Programa, de pagamento de bolsas e de monitoramento e avaliação das ações do Formação pela Escola.

Nesse contexto, há indicativos de sobreposição entre as competências da Coordenação Nacional e as das coordenações estaduais/distrital nos seguintes aspectos, entre outros:

- Gestão pedagógica e administrativa do Programa (art.11, §1º, a.; art.12, §5º, a.);
- Articulação das instituições, agentes e técnicos dos programas e ações do FNDE, para atuar em parceria no âmbito dos Estados, do DF e dos Municípios (art.11, §1º, c.; art.12, §5º, f.); e
- Articulação para a formação da rede de tutoria, garantindo a formação e capacitação dos tutores (art.11, §1º, c; art.12, §5º, c.).

Há, ainda, indicativo de sobreposição entre as atribuições do coordenador-gestor e do multiplicador em diversas situações alusivas à implementação das ações do FPE nas Unidades Federadas. O art. 4º, § 1º, I, da Resolução CD/FNDE nº 35/2012, anota que o multiplicador exerce o papel de apoio à coordenação estadual/distrital nos processos de gestão e de capacitação acompanhamento dos tutores em sua jurisdição.

Entretanto, o detalhamento de suas competências no art. 18, II, sugere uma possível sobreposição desse papel de apoio ao atribuir-lhe competências similares ou compartilhadas com a coordenação estadual, especialmente no âmbito da gestão e supervisão e avaliação das

fases do processo de formação. É o que se extrai, por exemplo, da alínea “p.” (abaixo), que incumbe ao multiplicador, inclusive, a função de “coordenação adjunta nas unidades regionais”. A responsabilidade pela orientação do processo de levantamento de demandas e cursos também reforça o indicativo de sombreamento entre os papéis desses:

Art. 18 Compete aos integrantes das redes de Gestão e de Tutoria do Formação pela Escola as seguintes responsabilidades:

I - ao coordenador-gestor do programa no âmbito dos estados e do DF:

[...]

i. planejar, executar, monitorar e avaliar os trabalhos desenvolvidos nos municípios;

j. monitorar a execução das ações do Formação pela Escola no âmbito do estado, do DF e dos municípios com base no Plano de Ações Articuladas (PAR);

[...]

n. orientar o processo de levantamento de demandas e cursos, sistematizá-lo e enviar informações à Coordenação Nacional do Formação pela Escola;

[...]

II - ao formador-multiplicador:

[...]

b. orientar o levantamento de demandas de cursos no município;

[...]

n. manter contato com os municípios e articular sua participação efetiva no Programa;

o. supervisionar todas as fases do processo de formação, buscando a qualidade do Programa;

p. apoiar o coordenador estadual na realização de suas atribuições de coordenação, quando no desempenho da função de coordenação adjunta nas unidades regionais;

(sem grifos no original)

Ainda nessa perspectiva, pela leitura das atribuições contidas no art. 18, III, percebe-se que o papel a ser desempenhado pelo tutor vai além do acompanhamento técnico e pedagógico dos cursistas durante as fases presencial e a distância dos cursos. Ele precisa saber gerir o Formação pela Escola no âmbito dos municípios, identificando dificuldades, problemas e possíveis soluções, conforme apontam as seguintes alíneas:

III - ao tutor do formação:

a. **elaborar cronograma** de realização **do(s) curso(s)** e apresentar para a coordenação estadual;

b. **promover e divulgar o Programa Formação pela Escola na comunidade escolar e extraescolar**, destacando seus objetivos, critérios de participação e período de inscrição;

c. orientar os interessados no(s) curso(s) sobre os procedimentos de pré-matrícula e de matrícula;

[...]

g. **organizar, em articulação com a prefeitura e coordenação estadual, os encontros** presenciais, indicando localidade e infraestrutura adequadas à realização dos eventos;

[...]

i. elaborar plano de acompanhamento pedagógico dos cursistas;

[...]

- q. realizar a avaliação do processo de formação dos cursistas, nos diversos níveis do programa;
- r. **participar da gestão do programa, identificando dificuldades, problemas e possíveis soluções;**
[...]
- u. contribuir com a implementação e **fomentar a avaliação institucional do Programa** para possíveis correções de curso e fluxo de atendimento; (sem grifos no original)

Ademais, o art. 17, II, a, da Resolução CD/FNDE nº 35/2012 atribui aos próprios responsáveis pela indicação a obrigação de assegurar o correto cadastramento dos bolsistas de sua jurisdição no SIFE (Sistema de Informação do Programa Formação pela Escola), sem a previsão de uma etapa de verificação/validação por parte da coordenação nacional. Tal prática pode favorecer a ocorrência de erro ou fraude no registro das informações cadastrais dos bolsistas e o pagamento indevido de bolsas.

Por fim, ao longo da Resolução CD/FNDE nº 35/2012, podem-se verificar as competências e reponsabilidades da coordenação nacional, entretanto, não foram localizadas as competências e reponsabilidades da equipe técnica do FNDE, referida no art. 11, caput.

As fragilidades encontradas possivelmente se devem a falhas no desenho da concepção do Formação pela Escola, em especial no que se refere à análise acurada dos diversos aspectos relacionados à sua implementação, quando do diagnóstico do problema a ser resolvido, do modelo de gestão e governança, dos processos, dos riscos, dos resultados e impactos esperados a partir da implementação do programa.

Como consequência, a falta de clareza na definição papéis e responsabilidades e as situações de sobreposição de competências dificultam o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas durante a fase de execução das ações, podendo levar à ineficiência do FPE, bem como favorecem a geração de conflitos entre as atribuições dos atores responsáveis pela constituição das redes de parceria e pela concessão e pagamento de bolsas, além da produção de informações distorcidas e de decisões de baixa qualidade por parte desses atores.

Igualmente, o atual modelo de distribuição de papéis e decisões do Formação pela Escola pode configurar descentralização excessiva das responsabilidades (ou delegação de funções inafastáveis) da coordenação nacional para os agentes subnacionais, expondo a gestão do Programa a perdas de informações importantes para o monitoramento dos resultados do programa e a riscos elevados de inconformidades ou ilegalidades, caso não sejam implantados controles internos robustos sobre a execução das operações dos processos-chave (especialmente os processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas), conforme dispõe o art. 10, § 6º, do Decreto-Lei nº 200/1967.

Tais falhas podem comprometer, ainda, a transparência e a consecução dos objetivos do Formação pela Escola, especialmente no que diz respeito ao aprimoramento da capacitação de agentes e parceiros para a correta, eficiente, eficaz e efetiva aplicação dos recursos públicos no âmbito dos projetos e ações educacionais geridos pelo FNDE.

2. Ampliação do público participante do Programa para fins de recebimento de bolsas, em oposição à Lei nº 11.273/2006, com potencial de pagamento indevido de R\$ 3.968.700,00 a não professores.

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas defende que as políticas públicas devem possuir coesão interna e orientar-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas, que permitam operacionalizar as ações necessárias.

É essencial que a formulação da política explicita suas prioridades, para que os processos de execução e avaliação sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados caso haja necessidade de ajustes, como, por exemplo, em situações de escassez de recursos ou mudanças relevantes de cenários (TCU, 2014, p. 45).

Segundo o Guia Prático de Análise Ex-Ante, a política pública é formulada ou desenhada para atuar sobre a fonte ou a causa de um determinado problema. Políticas mal estruturadas em suas regras também abrem brechas a comportamentos predatórios que trazem o risco de desvio da sua finalidade. Assim, é de fundamental importância que o público-alvo da política esteja bem delimitado, para que ela possa atingir o problema a que se destina, minimizando os efeitos indesejados e maximizando os benefícios à população-alvo durante a sua execução.

O desenho da política será mais focalizado quanto mais bem delimitado for o público-alvo e mais explícita a forma como está distribuído no território nacional. Essa localização também é relevante para a sua implantação e para identificar a forma de participação e a responsabilidade dos agentes e das instituições dos diferentes níveis de governo e da sociedade na ação pública (IPEA et al., vol. 1, 2018, p. 76).

Já, nos termos do Guia Prático de Análise Ex-Post (IPEA et al., vol. 2, 2018)⁷, o ideal é que o diagnóstico do problema tenha sido formulado quando da criação da política, por meio de nota técnica ou estudo elaborado ou contratado pelo órgão responsável, e que seja acompanhado por indicadores ao longo da execução da política, de modo a promover reflexões sobre as suas reais capacidades de mitigar o problema atacado. Caso o problema se mantenha elevado ou em crescimento, a política pode estar desperdiçando recursos públicos e não atingindo o objetivo desejado.

A partir do art. 1º, da Lei nº 11.273/2006, o FNDE ficou autorizado a conceder bolsas de estudo e bolsas de pesquisa no âmbito dos programas de formação de professores para a educação básica desenvolvidos pelo Ministério da Educação (MEC), inclusive na modalidade à distância, que visassem:

- I - à formação inicial em serviço para professores da educação básica ainda não titulados, tanto em nível médio quanto em nível superior;
- II - à formação continuada de professores da educação básica;

7

Disponível

em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_v012_guia_expost.pdf>.

III - à participação de professores em projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias educacionais na área de formação inicial e continuada de professores para a educação básica e para o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.

O referido dispositivo legal assentou que, para candidatar-se ao recebimento de bolsa, os professores deveriam estar em efetivo exercício no magistério da rede pública de ensino ou, vinculados a um dos programas de formação de professores para a educação básica desenvolvidos pelo MEC. De maneira excepcional, o art. 1º permitiu ainda o pagamento de bolsas a professores que atuem na formação de funcionários de escola e de secretarias de educação, ou que atuem em outros programas de formação profissional inicial e continuada, conforme segue:

§ 4º Adicionalmente, poderão ser concedidas bolsas a professores que atuem em programas de formação inicial e continuada de funcionários de escola e de secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como em programas de formação profissional inicial e continuada, na forma do art. 2º desta Lei.

Importa destacar que o art. 2º, da Lei nº 11.273/2006, ao mesmo tempo em que delimitou valores correspondentes à cada situação ensejadora de pagamento de bolsas, reforçou a ideia de que as bolsas são direcionadas a professores (e não a outros agentes), haja vista a exigência de formação mínima e de experiência no magistério, como sintetiza o quadro a seguir:

Quadro 02 – Requisitos para o pagamento de bolsas na Lei nº 11.273/2006.

Valor da bolsa	Destinação	Critério Adicional
<i>até o valor de R\$ 100,00 mensais</i>	para participantes de cursos ou programas de formação inicial e continuada	
<i>até o valor de R\$ 600,00 mensais</i>	para participantes de cursos de capacitação para o exercício de tutoria voltada à aprendizagem dos professores matriculados nos cursos referidos no inciso I do caput deste artigo	exigida formação mínima em nível médio e experiência de 1 (um) ano no magistério
<i>até o valor de R\$ 900,00 mensais</i>	para participantes de cursos de capacitação para o exercício das funções de formadores, preparadores e supervisores dos cursos referidos no inciso I do caput deste artigo, inclusive apoio à aprendizagem e acompanhamento pedagógico sistemático das atividades de alunos e tutores	exigida formação mínima em nível superior e experiência de 1 (um) ano no magistério ou a vinculação a programa de pós-graduação de mestrado ou doutorado
<i>até o valor de R\$ 1.200,00 mensais</i>	para participantes de projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias de ensino na área de formação inicial e continuada de professores de educação básica	exigida experiência de 3 (três) anos no magistério superior

Fonte: Elaboração própria, a partir da Lei nº 11.273/2006.

Pelo exposto, resta claro que a finalidade precípua da autorização concedida pela Lei nº 11.273/2006 ao FNDE é fomentar a formação inicial e continuada de professores para a educação básica pública, a partir do pagamento de bolsas a, também, professores. No entanto, a partir do disposto no art. 2º, caput, da Resolução CD/FNDE nº 35/2012, verifica-se que a concessão de bolsas aos componentes das Redes Gestora e de Tutoria do Formação pela Escola tem por objetivo principal fomentar a capacitação continuada de agentes e

parceiros, para fortalecer sua atuação na execução das ações e programas educacionais financiados pelo FNDE.

Nesse sentido, os perfis descritos nos art. 4º, § 1º, 12, § 1º, e 14, caput, da Resolução CD/FNDE nº 35/2012, para os candidatos a coordenadores-gestores, multiplicadores e tutores, contrariam o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei nº 11.273/2006, ao possibilitar a concessão de bolsas a servidores não-professores e a pessoas integrantes de órgão ou entidade do ciclo de parceria do Formação pela Escola. Ao mesmo tempo, se sobrepõem ao art. 1º da própria Resolução, na medida em que este assinala o propósito de estabelecer critérios e procedimentos para o pagamento de bolsas a professores integrantes das Redes Gestora e de Tutoria do Programa.

Além disso, a Resolução CD/FNDE nº 35/2012 não cita o disposto no art. 2º, da Lei nº 11.273/2006, que define que as bolsas devem ser concedidas a professores com formação mínima e experiência de, pelo menos, 1 (um) ano no magistério. Ao contrário, os art. 4º, § 1º, I e II, e 12, § 1º, da norma infralegal, especificam apenas perfis e critérios genéricos para os candidatos ao recebimento de bolsistas no FPE, conforme segue:

[Art. 4º, § 1º]:

I. **formador-multiplicador**: pessoa selecionada e indicada pela secretaria de Educação (ou órgão similar), de acordo com as diretrizes do Formação pela Escola, devendo ser **servidor da rede pública de ensino ou integrante de órgão ou entidade do ciclo de parceria** e, preferencialmente, conhecer o ciclo de gestão dos programas e ações financiados pelo FNDE, a modalidade de educação a distância e ter capacidade para apoiar a coordenação estadual ou distrital, tanto nos processos de gestão e de capacitação dos tutores como na assistência à realização do Programa.

II. **tutor** do formação: pessoa indicada pelas prefeituras municipais ou pelas secretarias de educação do estado ou do DF e selecionada pela coordenação estadual ou distrital do Programa com base em seu currículo, de acordo com as diretrizes do Formação pela Escola, devendo ser **servidor da rede pública de ensino ou integrante de órgão ou entidade do ciclo de parceria** e que, preferencialmente, conheça o ciclo de gestão dos programas e ações financiadas pelo FNDE e educação a distância, para que possa ser responsável pela realização dos cursos e pelo acompanhamento técnico e pedagógico dos cursistas durante as fases presencial e a distância.

[...]

[Art. 12]:

§ 1º A coordenação estadual ou distrital será exercida por um **coordenador-gestor**, pessoa indicada pelo secretário de educação do estado ou do Distrito Federal, ou pelo presidente nacional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) para atuar em todo o território de sua jurisdição, devendo ser **servidor público da rede pública de ensino ou colaborador de organização parceria** e, preferencialmente, conhecer a modalidade de educação a distância, o ciclo de gestão das ações e programas financiados pelo FNDE e ter capacidade para apoiar a Coordenação Nacional do Formação pela Escola no processo de gestão, organização e capacitação dos tutores e na assistência técnica e pedagógica ao desenvolvimento dos cursos. (sem grifos no original)

Por meio do art. 3º, da Resolução, verifica-se que o FPE destina-se à formação de agentes que exerçam funções de gestão, execução, monitoramento, prestação de contas e controle social de recursos orçamentários dos programas e ações financiados pelo FNDE, como profissionais

de educação da rede pública de ensino, técnicos, gestores públicos estaduais, municipais e escolares, membros do comitê local do Plano de Ações Articuladas (PAR) e dos conselhos de controle social da educação que atuem no segmento da educação básica, bem como qualquer cidadão que tenha interesse em conhecer as ações e os programas da Autarquia.

A leitura combinada dos dispositivos regulamentares acima sugere que os agentes que podem se candidatar ao recebimento de bolsas (servidor da rede pública de ensino [não, necessariamente, professores] ou integrante de órgão ou entidade do ciclo de parceria) são os mesmos agentes e parceiros a serem capacitados no âmbito do FPE.

Por essa perspectiva, conclui-se que a Resolução CD/FNDE nº 35/2012 não é suficientemente clara em relação à especificação dos critérios para elegibilidade tanto do público-alvo formador quanto do público a ser formado, favorecendo a ampliação do público formador (em contrariedade à Lei nº 11.273/2006) e podendo impactar negativamente o atingimento dos objetivos, na medida em que possibilita o pagamento de bolsas a beneficiários não elegíveis para o Programa.

Com efeito, em análise preliminar consubstanciada no “Anexo 1 - Pag_Não_Prof_Ed_Básica” das Situações Identificadas, observou-se que, no período de 2014 a 2019, pelo menos 29% dos beneficiários de bolsas no âmbito do FPE (1.714 CPF/4.817 parcelas) eram não professores vinculados à Educação Básica⁸, gerando um potencial pagamento indevido de R\$ 3.968.700,00 (três milhões, novecentos e sessenta e oito mil e setecentos reais).

Tabela 01 – Ampliação do público-alvo do Programa: pagamento de bolsas a não professores

Ano	Bolsistas não professores Ed. Básica ou sem RAIS	Bolsas pagas a não professores Ed. Básica ou sem RAIS	Valor pago a não professores Ed. Básica ou sem RAIS (R\$)	Total de Bolsistas	Total de Bolsas	Total valor pago (R\$)
2014	376	1.097	868.900,00	1.215	3.515	2.791.500,00
2015	333	887	702.900,00	1.229	3.295	2.593.600,00
2016	308	586	462.800,00	1.146	2.146	1.665.800,00
2017	299	906	788.800,00	1.071	3.229	2.779.600,00
2018	398	1.341	1.145.300,00	1.204	4.169	3.541.100,00
Total	1.714	4.817	3.968.700,00	5.865	16.354	13.371.600,00

Fonte: SGB / RAIS.

Sopesando que não foi possível distinguir os professores da rede pública dos da rede privada, os números acima podem ser consideravelmente superiores aos apresentados. Provavelmente, essa falta de clareza em relação à definição do público-alvo para o recebimento das bolsas derive da incompreensão quanto à aplicação da Lei nº 11.273/2006

⁸ A equipe de auditoria adotou critério bastante conservador na identificação de não professores. Nesse sentido, com base nas Relações Anuais de Informações Sociais (RAIS) e na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), foram selecionados os bolsistas que tiveram algum registro de ocupação relativa à atividade de professor, independentemente i) da sua associação também com outras profissões sugestivas de não serem professores, e ii) de ser professor da rede pública ou privada. Dessa forma, a seleção mais precisa de CBOs pode influenciar os resultados do teste.

no âmbito do Formação pela Escola, ou ainda da falha no desenho da concepção do Programa, especialmente quanto à expectativa de público formador.

Como consequência, além de promover interpretações ambíguas da norma regulamentadora por parte dos atores envolvidos, tais falhas podem favorecer a seleção de bolsistas não elegíveis e o pagamento indevido de bolsas, podendo levar à fuga ou ao comprometimento da consecução dos objetivos do FPE, especialmente no que tange ao aprimoramento da formação de agentes e parceiros para a correta, eficiente, eficaz e efetiva aplicação dos recursos públicos da Educação.

3. Controles internos insuficientes para identificar e responder a situações de inconformidades nos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas.

De acordo com o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO – Gerenciamento de Riscos Corporativos (2007)*⁹, os controles internos da gestão visam assegurar o atingimento dos objetivos, de maneira correta e tempestiva, com a mínima utilização de recursos. Em consonância com essa premissa, o Decreto nº 9.203/2017 estabelece que a implantação de controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegie ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores, é uma das diretrizes para a boa governança pública.

No mesmo sentido, a Instrução Normativa (IN) Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, anota que os controles internos da gestão se constituem na primeira linha (ou camada) das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos. Mais especificamente, representam o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada, para enfrentar os riscos e fornecer a segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais sejam alcançados:

- a - execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b - cumprimento das obrigações de accountability;
- c - cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d - salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica; (art. 2º, V).

A IN MP/CGU nº 01/2016 reforça, ainda, que os controles se aplicam a todas as operações de modo contínuo (tarefas e atividades contínuas – um meio para um fim, não um fim em si mesmo) e são realizados por pessoas (não se trata simplesmente de um manual de políticas e procedimentos, sistemas e formulários, mas diz respeito às ações que pessoas praticam, em cada nível da organização, para realizar o controle interno). Assim, além de integrar as atividades, planos, ações, políticas, sistemas, recursos e esforços de todos que trabalhem na

⁹ Disponível em: <<https://www.coso.org/documents/coso-erm-executive-summary-portuguese.pdf>>. Acesso em: 25/05/2021.

organização, eles devem ser efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações realizadas. Não devem, portanto, ser implementados de forma circunstancial, mas como uma série de ações que permeiam as atividades da organização.

Nos termos da ABNT NBR ISO 31000:2018, que é um padrão internacional para a gestão de riscos, organizações de todos os tipos e tamanhos enfrentam influências e fatores externos e internos que tornam incerto se elas alcançarão seus objetivos, sendo o efeito da incerteza sobre objetivos denominado como risco. De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, a consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los.

Nessa perspectiva, os responsáveis pela implementação da política pública devem ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados. Desse modo, os riscos-chave devem ser regularmente identificados, avaliados, comunicados, tratados e monitorados, de modo que se trata de componente que acaba por integrar todas as fases das políticas públicas. Além disso, constituem boas práticas relacionadas a esse tema:

- Definição e reconhecimento das responsabilidades de mitigação de riscos entre as várias partes responsáveis pela implementação da política (ANAO, 2006);
- Identificação, implantação e monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política e para evitar que conflitos de interesse influenciem na implantação da política (COSO, 2013; BRASIL, 2013);
- Identificação, comunicação e explicação tempestiva dos problemas ocorridos durante a implementação (ANAO, 2006);
- Acompanhamento dos resultados das atividades de controle, dos trabalhos de auditoria e das providências adotadas para saneamento das oportunidades de melhoria identificadas (BRASIL, 2013). (TCU, 2014, p. 64-65)

A partir da análise das informações contidas no processo nº 23034.028670/2019-17, verifica-se que a Resolução CD/FNDE nº 35/2012 é apontada pela Coordenação Nacional como a principal referência para orientar as operações relacionadas ao Formação pela Escola, uma vez que busca estabelecer os critérios e os procedimentos para a concessão e o pagamento de bolsas no âmbito do Programa.

Cabe ressaltar, no entanto, conforme detalhado no tópico 1 deste Relatório, que a Resolução não é suficientemente clara na especificação dos papéis e responsabilidades por produtos e ações inerentes aos processos-chave identificados e também não define os critérios e os mecanismos de controle necessários para assegurar o adequado cadastramento dos bolsistas selecionados para executar as ações do Programa, tampouco estabelece os procedimentos para verificação quanto ao cumprimento dos requisitos para a aprovação, homologação e pagamento das bolsas solicitadas.

Segundo o Guia Prático de Análise Ex-Ante, os detalhes organizacionais e processos operacionais devem vir especificados em manuais, ou, considerando o termo usado no referido instrumento normativo, em “diretrizes” para operacionalização do Programa, visto que proporcionam um recurso orientador da gestão que permite que a ação dos gestores esteja mais bem amparada de justificativas.

Vale salientar ainda que o documento “Diretrizes – Formação pela Escola – versão 1 (2013)”, que se propõe a complementar a Resolução, definindo critérios adicionais para o pagamento de bolsas, não aborda de forma pormenorizada os procedimentos que devem ser observados quando da solicitação, avaliação, aprovação e homologação dos pagamentos de bolsas. Em vez disso, apresenta diversas exceções às regras então estabelecidas, conferindo elevado grau de subjetividade às análises que as coordenações estaduais e a própria coordenação nacional devem empreender quando do pagamento de bolsas em cada período de vinculação.

Por outra perspectiva, verifica-se que as atividades inerentes aos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas são executadas com o auxílio do SIFE (Sistema de Informação do Formação pela Escola) e do SGB (Sistema de Gestão de Bolsas). No SIFE, são realizados todos os cadastros (de bolsistas, cursistas, turmas), solicitações de pagamento de bolsas e avaliações quanto ao desempenho das turmas e, em especial, quanto ao direito de os bolsistas receberem as bolsas solicitadas em cada período de vinculação. O SGB, por sua vez, recebe as solicitações aprovadas pela gestão do Programa e operacionaliza o pagamento das bolsas.

Nesse ponto, destaca-se que a equipe de auditoria não identificou a existência de manuais, *checklists* ou outros instrumentos eventualmente utilizados para orientar a execução das atividades conexas à seleção de bolsistas ou ao pagamento de bolsas pelos agentes responsáveis, tampouco obteve acesso ao conjunto sistematizado de regras de negócio aplicadas nas transações relacionadas ao cadastramento de bolsistas (tutores, multiplicadores e coordenadores-gestores); à abertura e conclusão das turmas; ou à checagem e validação quanto ao cumprimento dos requisitos para o pagamento das bolsas a partir dos sistemas SIFE e SGB.

Em vez disso, as informações coletadas durante os trabalhos apontam para a ausência de clareza quanto às regras de negócio do SIFE e do SGB e para a não identificação de controles implementados em sistema para checagem da conformidade do pagamento das bolsas, a partir de cruzamento de dados entre os sistemas envolvidos (SIFE, Moodle e SGB).

Conclui-se, assim, que os procedimentos então instituídos no contexto dos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas possuem fragilidades significativas que limitam sua capacidade de identificação e de resposta aos principais riscos inerentes aos processos e atividades-chave atinentes ao Programa - contribuindo para a ocorrência das falhas apresentadas a seguir, especialmente quanto ao controle de entrada dos dados nos sistemas SIFE e SGB.

Como visto no tópico 1.1 deste Relatório, os critérios gerais para a seleção de bolsistas constam dos art. 4º, I e II e art. 12, § 1º, da Resolução CD/FNDE nº 35/2012, conforme segue:

- **Multiplicador:** servidor da rede pública de ensino ou integrante de órgão ou entidade do ciclo de parceria e, preferencialmente, conhecer (i) o ciclo de gestão dos programas e ações financiados pelo FNDE, (ii) a modalidade de educação a distância e (iii) ter capacidade para apoiar a coordenação estadual ou distrital, tanto nos processos de gestão e de capacitação dos tutores como na assistência à realização do Programa.
- **Tutor:** servidor da rede pública de ensino ou integrante de órgão ou entidade do ciclo de parceira e que, preferencialmente, conheça (i) o ciclo de gestão dos

programas e ações financiadas pelo FNDE e (ii) educação a distância, para que possa ser responsável pela realização dos cursos e pelo acompanhamento técnico e pedagógico dos cursistas durante as fases presencial e a distância.

- **Coordenador-gestor:** servidor público da rede pública de ensino ou colaborador de organização parceria e, preferencialmente, conhecer (i) a modalidade de educação a distância, (ii) o ciclo de gestão das ações e programas financiados pelo FNDE e (iii) ter capacidade para apoiar a Coordenação Nacional do Formação pela Escola no processo de gestão, organização e capacitação dos tutores e na assistência técnica e pedagógica ao desenvolvimento dos cursos.

De acordo com o art. 15, da Resolução CD/FNDE nº 35/2012, a concessão da bolsa será precedida pela oficialização de Termo de Compromisso com o Programa, mediante o qual, dentre outras responsabilidades, o bolsista compromete-se a autorizar o FNDE a proceder ao desconto nos pagamentos, quando constatadas irregularidades na comprovação de sua atuação, ou incorreções em suas informações cadastrais.

Nesse sentido, o cadastramento dos bolsistas deve ser operacionalizado pela equipe gestora do Programa nas secretarias de educação dos estados e do DF, a qual deve assegurar também a inserção dos Termos de Compromisso dos bolsistas e dos Entes federados parceiros no SIFE, de acordo com o art. 17, II, da referida Resolução, *in verbis*:

- a. assegurar o correto cadastramento dos coordenadores-gestores de sua jurisdição no SIFE, bem como acompanhar e homologar as informações cadastrais dos demais bolsistas do programa, mantendo-as mensalmente atualizadas no sistema; e
- b. assegurar a inserção no SIFE dos Termos de Compromisso dos bolsistas e dos entes federados;

Nos termos do art. 21, § 4º, da Resolução, para o recebimento da bolsa, durante seu período de vinculação ao programa, os bolsistas deverão permanecer em exercício, mantendo vínculo com a rede pública (estadual, distrital ou municipal) de ensino. Nesse sentido, as “Diretrizes – Formação pela Escola – versão 1 (2013)” elucidam que, “apesar da possibilidade de outros colaboradores que não sejam professores virem a participar do programa como coordenador, multiplicador ou tutor, a bolsa só pode ser concedida a professores, em função de determinações da lei nº 11.273/2006”.

Os requisitos citados são reforçados no Portal do FNDE, na internet¹⁰, especialmente no que se refere à seleção dos tutores:

A seleção do Tutor

Perfil

a) O Tutor Municipal do Programa Formação pela Escola (FPE) deve atender aos seguintes quesitos:

- Ser, preferencialmente, professor efetivo da Secretaria de Educação;
- Conhecer as ações do FNDE,
- Ter conhecimento de informática (navegação na internet e Office);

¹⁰ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/formacao-pela-escola/participacao-dos-municipios/tutoria>. Acesso em 19/05/2021. O sítio nada informa sobre a seleção de multiplicadores e coordenadores-gestores.

- Conhecer e ter experiência em EaD.
- b) Ele também pode ser um servidor efetivo da carreira de assistência/ apoio a educação ou estar vinculado a outras secretarias do município, com o mesmo perfil do professor (conhecer as ações do FNDE, preferencialmente conhecer e ter trabalhado com educação a distância e possuir conhecimentos de informática). Por não ser professor, NÃO receberá bolsa do Programa.

Além disso, nos termos do art. 4º, § 4º, o curso de competências básicas é indispensável na formação dos agentes da rede de tutoria do Programa. E para que o FNDE proceda ao pagamento da bolsa é necessário que o bolsista tenha participado do curso de formação de tutores, de acordo o art. 21, I, do referido regulamento.

Já o documento “Diretrizes para capacitação de novos tutores (2014)”, disponibilizado por meio do anexo SEI nº 1609149, elucida que a capacitação de novos tutores para atuar no Formação pela Escola deverá ser constituída pelos cursos “Tutoria para Rede do Formação pela Escola” e “Competências Básicas” (ou, havendo impedimento de realização deste, outro curso de módulo temático), concomitantemente, observados os seguintes procedimentos:

A capacitação de tutores-cursistas deverá ser objeto de programação a ser elaborada e enviada à Coordenação Nacional no início de cada exercício e atualizada semestralmente e, ainda, de relatórios circunstanciados das realizações e atualizações da programação.

[...]

A Coordenação Estadual deverá matricular o tutor-cursista e informar à Coordenação Nacional, com antecedência de um mês, por e-mail, atendendo formulário padrão [...].

[...]

As informações sobre os resultados dos tutores-cursistas em cada uma das etapas são condição indispensável à aprovação e homologação das bolsas, para fins de seu pagamento.

Nesse sentido, o art. 17, I, do mesmo regulamento, estabelece as seguintes responsabilidades para o FNDE, tendo em vista sua função de coordenador nacional e gestor do Programa:

[...]

d. orientar e monitorar o cadastramento dos bolsistas no Sistema de Informação do Formação pela Escola (SIFE);

e. monitorar a inclusão do Termo de Compromisso do Bolsista no SIFE;

[...]

g. monitorar e homologar, com base nas diretrizes do Formação pela Escola, as solicitações de pagamento efetuadas pelos coordenadores-gestores do Programa e encaminhá-las ao SGB, por meio de certificação digital;

h. efetuar o pagamento das bolsas;

i. validar as substituições de bolsistas efetuadas pelos coordenadores-gestores;

j. suspender ou cancelar o pagamento de bolsa(s), por solicitação do coordenador-gestor ou sempre que ocorrerem situações que justifiquem a medida;

[...]

n. acompanhar e comprovar a realização das atividades dos coordenadores-gestores e formadores-multiplicadores no processo de formação e acompanhamento dos tutores.

Nesse contexto, ao ser questionada sobre os mecanismos de acompanhamento e confirmação, rotinas de sistema ou procedimentos internos eventualmente adotados para o

acompanhamento das informações inseridas no SIFE, a unidade auditada informou que a execução do Programa se dá em regime de parceria, tendo em vista a concessão de bolsas bimestrais aos colaboradores (coordenadores-gestores, multiplicadores e tutores).

A partir da adesão dos Entes federados ao Programa (no sistema Simec – PAR), as secretarias de educação dos estados e DF indicam um coordenador-gestor ao FNDE, por meio de ofício que tem como anexo uma ficha de inscrição com os dados pessoais do candidato. Em seguida, a Assec efetua o cadastramento do coordenador-gestor selecionado no SIFE, atribuindo-lhe o referido perfil e a responsabilidade de formar a rede de implementação do FPE em sua jurisdição.

A despeito das disposições normativas e referenciais citadas, na prática, não foram identificadas ações da coordenação nacional na seleção ou no cadastramento de multiplicadores e tutores no SIFE, ou, ainda, no acompanhamento e comprovação quanto à preparação dos parceiros para o desempenho da função de tutoria (por meio dos cursos de tutoria e de competências básicas), visto que a unidade entende tratar-se de uma das responsabilidades das coordenações estaduais.

Assim, segundo a Assec, a secretaria estadual de educação indica o coordenador-gestor e este, mediante articulação com os municípios, seleciona e cadastra os multiplicadores e tutores para atuar em sua jurisdição “e espera-se que sejam capacitados através de curso de formação de tutores. Atualmente, no SIFE antigo – legado – não há uma verificação, contudo, o novo SIFE está sendo adaptado para prever uma vinculação do certificado ao referido cadastro”¹¹.

Ainda a propósito da habilitação dos bolsistas para executar as ações do programa, importa destacar que o modelo-padrão de “Termo de Compromisso do Bolsista”, aprovado pelo art. 26 da Resolução, não oportuniza a identificação da ocupação dos bolsistas:

¹¹ Conforme Ata da Reunião, realizada, em 06/09/2019, para validação dos principais fluxos de trabalho do FPE (SEI nº 1572074).

Figura 02 – Termo de Compromisso Bolsista: modelo-padrão para coordenador-gestor, multiplicador e tutor



22

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO DELIBERATIVO**

ANEXO II

Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE
"Formação pela Escola"

Termo de Compromisso do Bolsista

Lei Nº 11.273/2006

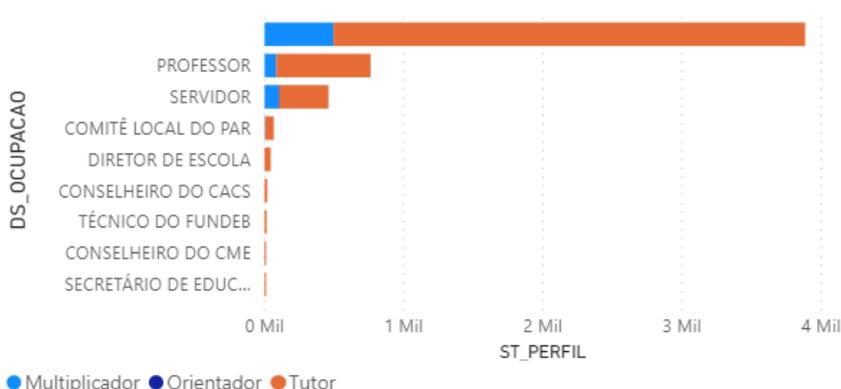
De acordo com os termos estabelecidos nas normas do Programa Formação pela Escola, desenvolvido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, eu _____, (Nome) nascido em __/__/__, portador do CPF nº _____ - __, da Carteira de Identidade nº _____, expedida em __/__/__, por _____, morador no _____, órgão expedidor _____, CEP _____, Logradouro, número, complemento, bairro _____, telefones residencial (0__) _____ e comercial (0__) _____, e-mail _____, confirmo estar em condições de participar do Programa desempenhando o papel de () coordenador-gestor, () formador-multiplicador, () tutor do formação. Além disso, comprometo-me a:

Fonte: Assec/FNDE, conforme anexo SEI nº 1609149.

Também não foram localizados outros meios de comprovação e confirmação quanto ao cumprimento desse critério no momento do cadastramento dos bolsistas. Ao contrário, a consulta ao banco de dados aponta para a possibilidade de preenchimento apenas de maneira facultativa do campo "DS_OCUPACAO" (descrição da ocupação) no SIFE. Dessa forma, verificou-se que a maioria dos cadastros não detalha a ocupação dos bolsistas, conforme demonstra a figura a seguir.

Gráfico 01 – Perfil dos bolsistas FPE

Ocupação - Tutor e Multiplicador



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Banco de dados do SIFE.

Aliás, cabe reforçar que lacunas como essas, somadas a falhas de controle detectadas especialmente no SIFE, favorecem a ocorrência de erros e irregularidades no pagamento de bolsas, conforme abordado no tópico 2 deste Relatório, o qual apontou para o fato de que,

pelo menos, 29% das bolsas pagas no período de 2014 a 2019 foram concedidas a não professores vinculados à Educação Básica, gerando um prejuízo potencial no valor de R\$ 3.968.700,00.

Ademais, na comparação da base de dados do SIFE com o Cadastro de Pessoas Físicas, da Receita Federal, foram identificados 410 CPF inexistentes e mais 81.356¹² registros de CPF com diferença entre os nomes cadastrados nas duas bases (Anexo 2 – Cadastros_Com_Nomes_Diferentes_SIFE). Dentro desse montante de nomes divergentes, 76.838 (ou 94,4%) foram qualificados como de alta inconsistência (ou baixa compatibilidade) com o Cadastro de Pessoas Físicas, por apresentarem discrepâncias em palavras inteiras, tanto prenomes quanto sobrenomes, havendo casos com inversão de ordem, ou com mais de uma palavra divergindo, e nomes que remetem a pessoas fictícias, como: “Teste”, “Giovani Testando o Sife”; “Teste do Reginaldo”, “Felisbino Teste”, “Quero Quero dos Santos”, “Maria Abobrinha”, “Cobrança”, “Atendentes”, entre outros.

Os demais registros (4.518 ou 5,6%) foram classificados como de baixa inconsistência (ou de alta compatibilidade) com o Cadastro de Pessoas Físicas, por apresentarem divergências formais, do tipo existência de: cedilhas; caracteres acentuados; erros de digitação ou de grafia, ou inversão, com incidência em até 2 caracteres.

Já no âmbito do SGB, foram localizados 82.700¹³ registros de CPF com diferença entre os nomes cadastrados no SGB e no Cadastro de Pessoas Físicas, da Receita Federal (Anexo 3 – Cadastros_Com_Nomes_Diferentes_SGB). A partir dos mesmos critérios de qualificação utilizados em relação ao SIFE, 96,4% (ou 79.698) foram considerados como de alta inconsistência, por apresentarem discrepâncias significativas.

Tais divergências demonstram que tanto o SGB quanto o SIFE não dispõem de filtros para checagem quanto à compatibilidade dos dados inseridos nesses sistemas com o Cadastro de Pessoas Físicas, da Receita Federal, visando reduzir a possibilidade de erros ou fraudes no cadastramento dos bolsistas e cursistas, ou mesmo, o risco de selecionar e pagar bolsas a pessoas fictícias.

Ainda nesse contexto, embora não tenham sido localizados pagamentos a pessoas falecidas antes do período de vinculação, na comparação com a base do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), foram encontrados 15 CPFs com registro de óbitos confirmados na base de dados de pagamentos do SGB, conforme “Anexo 4 – CPF_Com_Registro_Óbito”. Nesse ponto, cabe aduzir o seguinte esclarecimento prestado pela unidade auditada: “não há, até o momento, acesso, no âmbito do FNDE, a dados relativos à data completa de óbito. Pelo fato de não haver acesso a essa informação, ainda não há esse tipo de verificação no âmbito do SGB”¹⁴.

Por outra perspectiva, a unidade gestora informou que todo o fluxo de pagamento de bolsas aos coordenadores-gestores é realizado pela coordenação nacional e que as funções e desempenhos dos tutores e multiplicadores são acompanhados e avaliados pelos respectivos

¹² Esse quantitativo representa 12,5% do total de registros de cadastros no SIFE (650.359).

¹³ Esse quantitativo representa cerca de 7% do total de registros de cadastros no SGB (1.199.156).

¹⁴ Conforme Ofício nº 24376/2020/Cgaux/Digef-FNDE (SEI nº 2029591).

coordenadores estaduais, com base nas diretrizes da Resolução CD/FNDE nº 35 de 2012. Assim, após a inserção dos dados no SIFE e, tendo sido considerados atendidos os requisitos da Resolução, o coordenador-gestor efetua a solicitação do pagamento da bolsa. Esse fluxo encontra-se detalhado na seguinte manifestação da unidade gestora¹⁵:

[...]

13. Assim sendo, uma vez satisfeitos os pré-requisitos de recebimento de bolsas, de acordo com a resolução supracitada, cabe à Coordenação Nacional verificar os requisitos e aprovar ou não o recebimento das bolsas por meio do Sistema de Informação do Programa Formação pela Escola (SIFE).

14. Acerca do processo de aprovação, quanto ao direito de receber bolsas, uma vez encerradas as turmas nos municípios, os tutores e multiplicadores são avaliados pelos coordenadores dos respectivos estados e somente fazem jus ao recebimento do auxílio se tiverem suas turmas concluídas.

15. Uma vez aprovadas pelos estados as bolsas a serem concedidas, essas avaliações, que ficam registradas no Sistema de Informação do Formação pela Escola (SIFE), são novamente avaliadas pela coordenação nacional, com o objetivo de sua aprovação e transmissão ao Sistema de Gerenciamento de Bolsas (SGB), para então receber a chancela de homologação, mediante certificação digital. Esse processo refere-se às bolsas concedidas a multiplicadores e tutores. Em relação às bolsas dos coordenadores estaduais, todo o fluxo do processo de concessão é realizado pela coordenação nacional.

16. Nesse contexto, no FNDE, existe uma equipe responsável pelo papel de instrução desse processo preparatório para homologação das bolsas, checando e avaliando o direito de cada bolsista, equipe esta composta, ao longo dos anos, por servidores e terceirizados. Neste sentido, uma vez aptas as bolsas, consolidam-se em lotes, muitas das vezes compostos por milhares de bolsas, e envia-se para homologação pela chefia imediata do setor, por meio da certificação por token - no SGB.

Ao ser questionada sobre os mecanismos de confirmação, rotinas de sistema ou procedimentos internos adotados para aprovação e homologação das bolsas solicitadas, a unidade auditada esclareceu o seguinte¹⁶:

[...]

i. Para a liberação de um pagamento para Tutores

1. O sistema habilita turmas finalizadas de cada tutor dentro do período e o habilita a receber 700, 900 ou 1000 reais se tiverem respectivamente uma, duas ou mais de duas turmas finalizadas

2. A Coordenação Estadual (CE) verifica as turmas que tiveram índice mínimo de aproveitamento para pagamento e avalia no sistema de acordo com informações individuais, colocando Apto ou Inapto.

3. A Coordenação Nacional (CN) refaz a primeira verificação, considerando as eventuais justificativas para um tutor inapto estar apto ou vice-versa e se não estiver de acordo devolve para CE refazer conforme orientado na justificativa da CN.

4. A Coordenação Nacional (CN) refaz a segunda verificação, conforme o passo anterior e, estando todas as pendências resolvidas, encaminha para o SGB a solicitação de pagamento para ser homologada pelo Coordenador Nacional.

¹⁵ Conforme Ofício nº 32514/2019/Assec/Asrel/Gabin-FNDE (SEI nº 1523287).

¹⁶ Conforme Ofício nº 40996/2019/Assec/Asrel/Gabin-FNDE (Sei nº 1609062).

- ii. Para liberação de um pagamento para Multiplicadores
 1. O sistema elenca todos os Multiplicadores cadastrados e ativos
 2. A CE verifica se é elegível ou não de receber a bolsa considerando se já não recebe por outro programa ou o desempenho, procedendo da mesma forma ao informar se é Apto ou Inapto.
 3. A CN verifica se estes possuem turmas abaixo dele e qual o desempenho em treinar e preparar tutores

- iii. Para liberação de um pagamento para os Coordenadores Estaduais
 1. O sistema habilita todos os coordenadores cadastrados a receber bolsa
 2. A CN verifica se há apenas um para cada estado e se o estado possui equipe abaixo com multiplicadores e tutores.

Com relação aos procedimentos de verificação, destaca-se que a coordenação nacional do Programa, em ocasiões diversas, deixou assente que, em razão da falta de integração entre os sistemas e da sua baixa capacidade operacional, trabalha por amostragem, nas checagens que entende cabíveis no âmbito do processo de pagamento de bolsas. É o que se observa, inclusive, nas seguintes manifestações:

[...]

Por se tratar de sistemas que não são integrados (Sife x Moodle x SGB), trabalhamos por amostragem, verificando a avaliação dos coordenadores estaduais, e, no caso de ser constatado algo errado, indeferimos a aprovação e retomamos a bolsa ao estado para nova avaliação ou justificativa. Fazemos isso por meio de planilha em excel¹⁷.

[...]

iv. Método de verificação adotado desde o último bimestre. [meados de 2019]

1. Devido à dificuldade de acompanhamento e avaliação para a liberação de bolsas, foi criado um modelo em planilha.
 - a. Assim que expira a data para solicitação de pagamento de bolsas por parte dos coordenadores, emitimos o relatório gerencial do SIFE - Relatório de Avaliação de Aproveitamento e colocamos ele em uma planilha pré-formatada FPE para verificar as turmas de cada tutor elegível a receber bolsa.
 - b. Extraímos da tela de bolsas provisionadas os candidatos a receberem as bolsas no perfil de Tutor e colamos na planilha através de uma MACRO que faz um tratamento nos dados para serem lidos na planilha FPE.
 - c. Anotamos os valores provisionados por estado e o total
 - d. Na planilha FPE visualizamos as turmas de cada tutor e qual o valor provisionado de bolsa para ele, também podemos ver se o ICC (Índice de Conclusão de curso) da turma está dentro dos requisitos mínimos e caso a quantidade de turmas não seja condizente à bolsa ou o ICC esteja baixo, devolvemos este lançamento no SIFE, justificando o motivo e copiamos para uma planilha à parte para que posteriormente possamos solicitar a devolução e eventual justificativa, onde também posteriormente colamos a resposta da Coordenação Estadual na linha correspondente. Caso seja motivo aceitável, esta coordenação Nacional homologa junto com as demais aprovadas.
 - e. Assim que são homologadas o sistema envia para o SGB onde estas passam para Lotes para Pagamento. O total deste lote deve ser igual ao valor provisionado menos os lançamentos recusados pela Coordenação Nacional¹⁸.

[...]

¹⁷ Excerto retirado do documento “Questionamento Auditoria – Formação pela Escola.pdf”. Disponível no anexo SEI nº 1523526.

¹⁸ Excerto retirado do Ofício nº 40996/2019/Assec/Asrel/Gabin-FNDE, de 1º/11/2019 (SEI nº 1609062).

O terceiro fluxo se inicia com o recebimento das solicitações de pagamento das bolsas pela Assec, que, para tanto, verifica o cumprimento do índice de aprovação dos cursistas, o “ICC”, (há uma tabela que relaciona a quantidade de cursistas a um percentual variável de aprovação na turma – entre 70 e 74% - encaminhada à Audit). [...] essa verificação era feita por amostragem, devido à limitação da sua força de trabalho (até janeiro de 2019, apenas uma pessoa fazia a conferência). [...] Em relação aos coordenadores-gestores, a Assec avalia a quantidade de turmas abertas no Estado e solicita o pagamento da bolsa¹⁹.

Nesse contexto, em que pese não terem sido identificados pagamento de bolsas a tutores considerados inaptos (com a marcação “I” no campo “ST_APTO”)²⁰, verificou-se que o SIFE permite efetuar mais de uma solicitação de pagamento de bolsa, por CPF, no mesmo período de vinculação, admitindo-se ainda a atribuição de diferentes valores e status (apta; inapta) para as bolsas solicitadas em multiplicidade.

A título de exemplo, no período de referência 04/2014, o bolsista XXX.819.092-XX teve cinco solicitações de bolsas registradas no SIFE: todas avaliadas como “A” (aptas), sendo três com valor de R\$ 700,00 e duas com valor de R\$ 900,00. Já o bolsista XXX.332.310-XX teve três solicitações de pagamento de bolsas registradas, sendo duas delas avaliadas como “A” (aptas), mas com diferentes valores (R\$ 700,00 e R\$ 900,00), e uma avaliada como “I” (inapta), no valor de R\$ 900,00. O CPF XXX.068.884-XX, por sua vez, teve duas solicitações de pagamento de bolsas, ambas consideradas aptas, mas com valores diferentes: R\$ 600,00 (Programa Formação de Tutores) e R\$ 700,00 (FPE).

Não obstante ter ocorrido apenas um pagamento de bolsa no primeiro e no segundo casos, bem como o fato de não ter sido identificado o pagamento de bolsa do FPE no âmbito do terceiro exemplo (sugerindo aparente aplicação de regras no SGB), destaca-se que as situações apontadas acima evidenciam graves fragilidades no que se refere aos controles quanto à entrada de dados no SIFE, sendo necessário qualificar os requisitos para solicitação de bolsas.

Com efeito, foram identificados 1.892 registros de solicitações de pagamento de bolsas em multiplicidade, para 811 bolsistas, no período de 2014 a 2019, conforme “Anexo 5 – SIFE_Múltiplas_Solicitações_Pagamento”. Dentro desse universo, foi identificada uma média de 2,3 solicitações para cada bolsista, por ano, sendo que cerca de 76% dessas solicitações foram avaliadas como “aptas” para gerar o pagamento de bolsas, com valores iguais ou diferentes, e que 35% delas foram incluídas em lote para gerar o pagamento da bolsa por meio do SGB.

¹⁹ Excerto extraído da Memória da Reunião realizada em 06/09/2019, visando à validação dos principais fluxos de trabalho do FPE (SEI nº 1572074).

²⁰ Importante salientar que não houve análise de mérito quanto à aptidão dos tutores para o recebimento da bolsa: a análise se restringiu à verificação quanto à marcação existente no campo “ST_APTO” do SIFE.

Tabela 02 – Múltiplas solicitações para um mesmo pagamento de bolsa

Ano	Solicitações Múltiplas	Bolsistas	Solicitações por Bolsista	Solicitações "Aptas"	%	Incluídas em Lote de Pagamento	%
2014	410	173	2,4	317	77,3%	173	42,2%
2015	436	182	2,4	319	73,2%	154	35,3%
2016	214	101	2,1	116	54,2%	32	15,0%
2017	314	134	2,3	266	84,7%	127	40,4%
2018	216	88	2,5	183	84,7%	98	45,4%
2019	302	133	2,3	234	77,5%	77	25,5%
Total	1.892	811	2,3	1.435	75,8%	661	34,9%

Fonte: Base de dados SIFE.

Tais situações suscitam questionamentos sobre se as regras de negócios então instituídas para controlar o cadastramento das solicitações de pagamento de bolsas no SIFE são suficientes e eficazes para impedir o pagamento impróprio de bolsas, seja por inaptidão do bolsista (de acordo com os requisitos do Programa), seja por fraudes no processo, ou mesmo por acúmulo indevido entre os programas (Formação de Tutores x FPE). Nesse caso, questiona-se especialmente a real qualificação dos bolsistas para o recebimento das 661 solicitações consideradas aprovadas e inseridas em lotes para gerar pagamentos, via SGB, no montante de R\$ 552.200,00.

As fragilidades apontadas nesta seção decorrem, dentre outras possíveis causas, da ausência de análise prévia dos riscos (gestão baseada em riscos), com vistas a posicionar os controles internos mais adequados para assegurar o atingimento dos objetivos do FPE, de maneira eficiente e econômica, conforme preveem as boas práticas nacionais e internacionais e a legislação correlata.

As falhas relativas à inserção das informações inerentes ao cadastramento dos bolsistas ou às solicitações de pagamento de bolsas resultam também da imprecisão quanto à concepção dos processos, sem manuais ou instruções formalizadas, sem segregação de funções, bem como da disponibilização de sistemas com baixo grau de automação, sem manuais de operação e sem integração entre eles.

Demonstram ainda que a implementação dos controles internos é entendida, pela coordenação nacional, como atividade secundária – não integrante do processo de gestão do Programa e não percebida como meio viável para produzir a ampliação da confiabilidade das tarefas e transações – contribuindo para a ocorrência de falhas.

Conseqüentemente, foram detectadas inconformidades e irregularidades nos processos de seleção de bolsistas e no pagamento de bolsas (cadastramento indevido de bolsistas e pagamento indevido de bolsas), implicando, assim, comprometimento dos objetivos do Programa, especialmente no que tange ao aprimoramento da formação de agentes e parceiros para a correta, eficiente, eficaz e efetiva aplicação dos recursos públicos no âmbito dos projetos e ações educacionais geridos pelo FNDE (ineficiência do programa FPE).

4. Pagamentos de bolsas em desacordo com os requisitos estabelecidos pelo Programa, no montante de R\$ 2.099.630,00 pelo acúmulo indevido de bolsas e recebimento sem turma apta vinculada, ou em quantidade inferior ao estabelecido.

O art. 1º, da Resolução CD/FNDE nº 35/2012, define que as bolsas do Programa Formação pela Escola destinam-se aos professores integrantes das Redes Gestora e de Tutoria do Programa, de acordo com o estabelecido na Lei nº 11.273/2006.

Já nos termos do art. 14, § 3º, do mesmo regulamento, o bolsista receberá apenas uma bolsa por período de vinculação ao Programa, de acordo com suas responsabilidades, sendo que a coordenação nacional do Programa poderá estabelecer metas de aproveitamento das turmas como critério a ser observado no processo de avaliação e concessão das bolsas. É o que define o art. 16, textualmente:

Art. 16 O FNDE pagará, a título de bolsa no âmbito do Programa Formação pela Escola, os seguintes valores:

- I. ao tutor do formação: R\$ 700,00 (setecentos reais) pelo exercício da tutoria em uma turma de cursistas no período de vinculação; ou R\$ 900,00 (novecentos reais) pelo exercício da tutoria em duas turmas de cursistas no período de vinculação; ou, ainda, R\$ 1.000,00 (mil reais) pelo exercício da tutoria em três turmas de cursistas no período de vinculação.
- II. ao formador-multiplicador: R\$ 1.000,00 (mil reais) por período de vinculação.
- III. ao coordenador-gestor: R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) por período de vinculação.

Parágrafo único. **A Coordenação Nacional do Formação pela Escola poderá estabelecer metas de aproveitamento das turmas** e diretrizes para o processo de avaliação e concessão das bolsas de que trata o Art. 14. (sem grifos no original)

Além disso, conforme o art. 21, da norma, para que o FNDE proceda ao pagamento das bolsas, é necessário i) que os tutores finalizem as turmas sob sua responsabilidade no SIFE; ii) que o cumprimento das atividades desenvolvidas pelos multiplicadores seja comprovado pelas coordenações estadual e nacional; e iii) que a coordenação nacional ateste o desempenho das atividades gerenciais realizadas pelos coordenadores-gestores. É necessária ainda a verificação quanto à participação do bolsista em outros programas de formação regidos pela Lei nº 11.273/2006, haja vista a vedação quanto à acumulação de mais de uma bolsa de estudo ou pesquisa nos programas fundamentados nessa Lei, conforme trecho a seguir:

Art. 21 Para que o FNDE proceda ao pagamento da bolsa é indispensável que:

- I. o bolsista tenha participado do curso de formação de tutores;
- II. o coordenador-gestor do Programa informe bimestralmente no SIFE, por aprovação, os bolsistas aptos a receberem os pagamentos;
- III. o gestor nacional do programa homologue no SIFE e encaminhe ao SGB, por certificação digital, os lotes de bolsistas aptos a receber os pagamentos.

§ 1º O pagamento das bolsas aos tutores ocorrerá em uma única parcela, **após o registro da finalização do curso sob sua responsabilidade no SIFE.**

§ 2º Os formadores-multiplicadores farão jus ao recebimento da bolsa no caso da realização das atividades do curso de tutoria, e no desempenho de atividades relacionadas ao ciclo de programação dos cursos e ao acompanhamento técnico e pedagógico dos tutores e no desempenho de atividades da coordenação estadual do Programa nos processos de capacitação das turmas, **desde que o cumprimento das atividades previstas seja comprovado pelas coordenações estadual e nacional.**

§ 3º Os coordenadores-gestores receberão uma bolsa por período de vinculação, **atestada pela Coordenação Nacional, mediante desempenho das atividades gerenciais** do Programa, da articulação, da gestão técnica e financeira, da formação da rede de tutoria e do monitoramento de todos os processos de execução das ações.

§ 4º Para o recebimento da bolsa, durante seu período de vinculação ao programa, os bolsistas deverão permanecer em exercício, mantendo vínculo com a rede pública (estadual, distrital ou municipal) de ensino.

§ 5º **O bolsista poderá vincular-se a outro programa de formação que conceda bolsas e seja regido pela Lei nº 11.273/2006, porém receberá somente a de maior valor monetário.** (sem grifos no original)

O documento “Diretrizes – Formação pela Escola – versão 1 (2013)”, por sua vez, estabelece que a coordenação nacional poderá optar por não pagar bolsa a coordenadores-gestores e multiplicadores, se verificada a ausência de participação efetiva do avaliado ou a insuficiência de atividades, em determinado período. Define ainda que é devida bolsa para o tutor que alcançar o índice de aproveitamento e o ateste quanto a sua aptidão pela coordenação estadual, sendo que o índice deve ser averiguado em cada turma na qual houver tutoria.

Para tanto, o documento explica que o índice de aproveitamento é obtido a partir da relação entre o número de matriculados e a quantidade de alunos aprovados nas turmas, de forma escalonada visando representar a meta percentual em três níveis:

Figura 03 – Critérios para pagamento de bolsas a tutores: Índice de Aproveitamento das turmas

$$\text{índice de conclusão de curso (ICC)} = \frac{\text{alunos aprovados (ap)}}{\text{alunos matriculados (am)}} \times 100$$

Nível	am*	ICC**	Quantidade mínima efetiva de alunos aprovados por turma (ap)
Nível 1	25	0,74	19
	26		19
	27		20
	28		21
	29		21
	30		22
Nível 2	31	0,72	22
	32		23
	33		24
	34		24
	35		25
Nível 3	36	0,70	25
	37		26
	38		27
	39		27
	40		28

*am = quantidade de alunos matriculados por turma

**ICC = índice de aproveitamento

Fonte: Anexo SEI nº 1609149.

As responsabilidades do FNDE são reforçadas no art. 17, I, da Resolução, tendo em vista a sua função de coordenador nacional e gestor do Programa, no seguinte sentido:

[...]

- g. **monitorar** e homologar, com base nas diretrizes do Formação pela Escola, as solicitações de pagamento efetuadas pelos coordenadores-gestores do Programa e encaminhá-las ao SGB, por meio de certificação digital;
- h. efetuar o pagamento das bolsas;
- [...]
- n. **acompanhar e comprovar a realização das atividades** dos coordenadores-gestores e formadores-multiplicadores no processo de formação e acompanhamento dos tutores. (sem grifos no original)

No entanto, conforme relatado nos tópicos acima, além de não terem sido identificados os procedimentos e mecanismos de controle eventualmente instituídos para comprovação das atividades, a própria coordenação nacional informou que fundamenta sua avaliação quanto ao direito de os bolsistas receberem as bolsas em amostragens e em planilhas de Excel, sem especificar, ademais, a extensão e profundidade das análises usualmente empreendidas.

Nesse contexto, foram identificados 1.848 registros de pagamentos indevidos a tutores sem turma vinculada, finalizada ou apta a gerar o pagamento das bolsas, no montante de R\$ 1.046.900,00, representando cerca de 9% do total de pagamentos analisados, conforme “Anexo 6 – Pagamentos_Indevidos_Tutores”.

Tabela 03 – Pagamento indevido de bolsas a tutores

Ano	Sem Turma Vinculada ou Finalizada	Valor Indevido sem Turma vinculada (R\$)	Sem Turma Apta	Valor Indevido sem Turma Apta (R\$)	Com nº turmas aptas inferior ao valor da bolsa	Valor Indevido com turmas aptas inferior ao valor da bolsa (R\$)	Total Bolsas analisadas	Valor Total analisado (R\$)
2014			269	195.500,00	99	19.100,00	2.967	2.208.500,00
2015			216	153.200,00	36	7.100,00	2.656	1.924.900,00
2016			130	93.000,00	32	5.900,00	1.839	1.341.100,00
2017	2	1.400,00	254	189.100,00	147	28.100,00	2.699	2.220.500,00
2018			307	225.100,00	178	33.700,00	3.508	2.845.200,00
2019			114	83.400,00	64	12.300,00	1.573	1.259.200,00
Total	2	1.400,00	1.290	939.300,00	556	106.200,00	15.242	11.799.400,00

Fonte: Bases de dados do SIFE e do SGB.

Foram contabilizadas como finalizadas as turmas com a marcação “finalizada” no campo “ST_ATIVO” do SIFE. No caso concreto, entre os dois registros de pagamento de bolsa a tutor sem turma vinculada ou finalizada, um dos bolsistas beneficiados constava como “inativo” no SGB.

Além disso, foram consideradas aptas a gerar o pagamento de bolsa as turmas com, pelo menos, 25 alunos matriculados; e com ICC igual ou superior a 70%, por tutor, no mesmo período de vinculação. Cabe destacar que a equipe de auditoria adotou postura conservadora na qualificação quanto à aptidão das turmas para gerar o pagamento de bolsas, uma vez que o documento “Diretrizes – Formação pela Escola – versão 1 (2013)” prevê, além dos critérios utilizados, número máximo de matriculados e outros percentuais de aproveitamento, mais restritivos, a depender da quantidade de matriculados e de aprovados por turma. Isso significa que total de pagamentos indevidos pode ser superior ao apresentado na tabela acima.

Já a contabilização dos pagamentos realizados a maior, cujo valor da bolsa não continha a quantidade mínima de turmas aptas, foi realizada utilizando-se os seguintes parâmetros: as bolsas de 700,00 deveriam conter, pelo menos uma turma apta; as bolsas de R\$ 900,00 deveriam conter, pelo menos, duas turmas aptas, e as bolsas de R\$ 1.000,00 deveriam conter, pelo menos três turmas aptas a gerar o respectivo pagamento.

Importa destacar ainda que mais de 75% das turmas finalizadas que foram identificadas como não aptas a gerar o pagamento de bolsas possuíam ICC abaixo de 70%. Essa situação demonstra o elevado grau de fragilidade no processo de verificação (tanto pelas coordenações estaduais quanto pela própria coordenação nacional) quanto ao direito de os tutores receberem as bolsas solicitadas em cada período de vinculação.

Ademais, embora não tenha sido possível atestar o total de coordenadores-gestores cadastrados no SIFE, por dificuldade em compreender plenamente a base de dados, em 2015 foi identificado o pagamento de bolsa a dois coordenadores-gestores simultaneamente no Estado de Pernambuco, no valor de R\$ 2.400,00. E, durante os exercícios de 2017 a 2019, foram localizados cinco coordenadores-gestores recebendo bolsas ao mesmo tempo no DF, resultando no pagamento de 44 parcelas, no valor total de R\$ 52.800,00, conforme “Anexo 7 – Pagamentos_Indevidos_Coord. Estaduais”.

Tabela 04 - Pagamento de bolsa a mais de um coordenador-gestor por UF, no mesmo período de vinculação

Ano / UF	Pagamentos Concomitantes	Total Valor Pago
2015 / PE	2	2.400,00
2017 / DF	16	19.200,00
2º período	4	4.800,00
3º período	3	3.600,00
4º período	3	3.600,00
5º período	3	3.600,00
6º período	3	3.600,00
2018 / DF	22	26.400,00
1º período	4	4.800,00
2º período	4	4.800,00
3º período	4	4.800,00
4º período	4	4.800,00
5º período	3	3.600,00
6º período	3	3.600,00
2019 / DF	6	7.200,00
2º período	3	3.600,00
3º período	3	3.600,00
Total Geral	46	55.200,00

Fonte: Base de dados do SGB.

Nesse contexto, importa destacar que, devido a fragilidades nos registros de log no SIFE, não foi possível atestar também se os atos de aprovação e homologação de bolsas foram realizados por pessoas detentoras de competência legal para tanto. Não obstante, nos autos

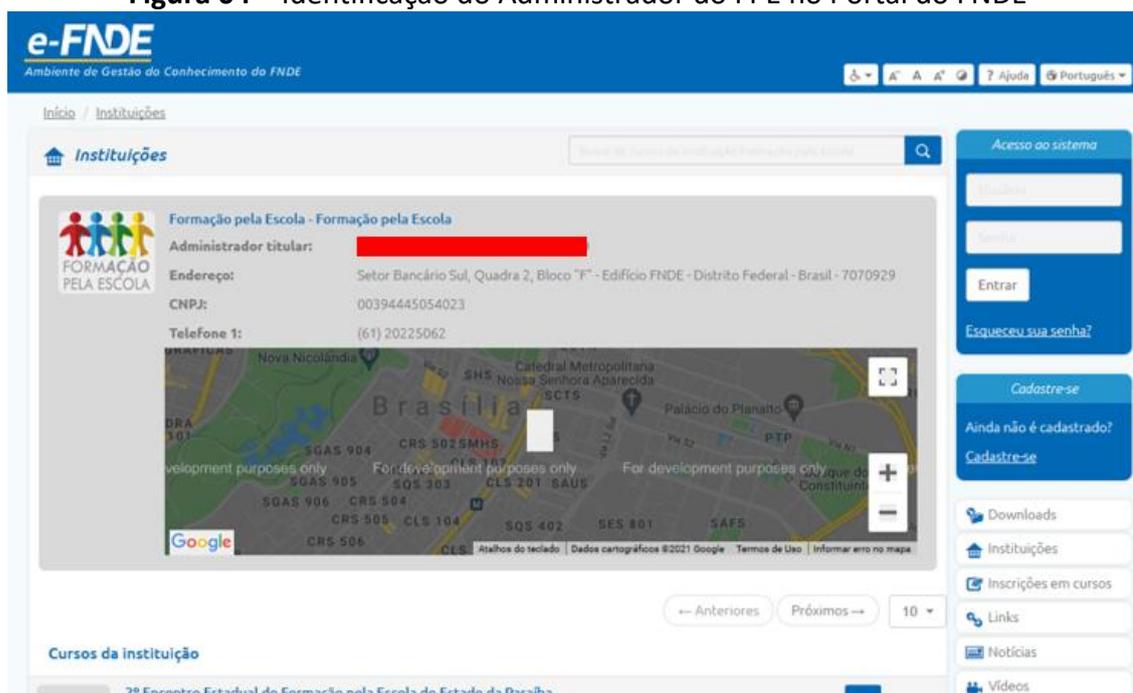
do processo nº 23002.000603/2019-13, constam prints de telas extraídas do referido sistema que evidenciam a prática de atos de cadastramento de bolsistas, avaliação, homologação e solicitação de bolsas por colaboradora terceirizada do FNDE, nos exercícios de 2017 a 2019.

Segundo relato contido nos autos desse processo, tal colaboradora era a pessoa responsável, no FNDE, pela checagem e avaliação quanto ao direito de cada bolsista para receber a bolsa: organizando e instruindo “todo o processo, por meio de sistemas informatizados (SIFE e SGB) e, uma vez aptos, consolidava em lotes, muitas vezes compostos por milhares de bolsas, e enviava para homologação pela chefia imediata do setor [...]”.

A execução das atividades citadas somente foi viabilizada pela concessão do mais amplo perfil de acesso ao sistema, “usuário externo com perfil de coordenador nacional”, demonstrando clara incompatibilidade das permissões atribuídas aos colaboradores terceirizados com a prescrição legal relativa à natureza das atribuições dos prestadores de serviço.

Aliás, à consulta ao Portal do FNDE, na internet, verificou-se, ainda, que a mesma colaboradora figura (consulta na data: 31/05/2021) como “administrador titular” do Programa Formação pela Escola²¹:

Figura 04 – Identificação do Administrador do FPE no Portal do FNDE



Fonte: Portal do FNDE, na internet.

Nesse ponto, cabe destacar que a própria unidade auditada informou que as atividades executadas por colaboradores terceirizados são as mesmas executadas por servidores, incluindo aquelas que envolvem a tomada de decisões, tais como: avaliação das solicitações

21

Disponível em: http://educacaocorporativa.fnde.gov.br/efnde/administrativo/acessar_entidades/acessar_informacoes.htm?idEntidade=cripto%3A%2508%25B4g%2593%259COG%2517>. Acesso em 31/05/2021.

de bolsas, aprovação/homologação das bolsas dos coordenadores estaduais e envio de lote com bolsas aprovadas para fins de pagamento, conforme se constata no quadro a seguir.

Quadro 03 – Atribuições dos servidores e demais colaboradores

Período Lotação	CPF	Vínculo	Atribuições
2013 a 2017	005.xxx.xxx-47	Servidora	Avaliação de bolsas aprovadas pelos estados, aprovação das bolsas dos coordenadores estaduais, e envio de lote com bolsas aprovadas para que o gestor da Assec homologue por meio de <i>token</i> e solicite pagamento.
2014 a 2016	898.xxx.xxx-78	Colaboradora terceirizada	Avaliação de bolsas aprovadas pelos estados, aprovação das bolsas dos coordenadores estaduais, e envio de lote com bolsas aprovadas para que o gestor da Assec homologue por meio de <i>token</i> e solicite pagamento.
2015 a 2017	062.xxx.xxx-42	Servidora	Envio de lote com bolsas aprovadas para que o gestor da Assec homologue por meio de <i>token</i> e solicite pagamento.
2016 a 2019	034.xxx.xxx-38	Colaboradora terceirizada	Avaliação de bolsas aprovadas pelos estados, aprovação das bolsas dos coordenadores estaduais, e envio de lote com bolsas aprovadas para que o gestor da Assec homologue por meio de <i>token</i> e solicite pagamento.
2016 a 2018	029.xxx.xxx-03	Servidor	Envio de lote com bolsas aprovadas para que o gestor da Assec homologue por meio de <i>token</i> e solicite pagamento.
2017	020.xxx.xxx-98	Servidora	Avaliação de bolsas aprovadas pelos estados, aprovação das bolsas dos coordenadores estaduais, e envio de lote com bolsas aprovadas para que o gestor da Assec homologue por meio de <i>token</i> e solicite pagamento.
2018 (atual)	297.xxx.xxx-53	Servidor	Avaliação de bolsas aprovadas pelos estados, aprovação das bolsas dos coordenadores estaduais, e envio de lote com bolsas aprovadas para que o gestor da Assec homologue por meio de <i>token</i> e solicite pagamento.
2019 (atual)	839.xxx.xxx-49	Colaboradora terceirizada	Avaliação de bolsas e envio para homologação

Fonte: Assec/FNDE - Relatórios (SEI nº 1523526 e 1609149).

Além de sugerir que os colaboradores terceirizados envolvidos nos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas não atuam dentro dos limites de sua competência legal, as atribuições descritas no quadro apontam para a inobservância do princípio da segregação de funções no desempenho das atividades inerentes ao processo de pagamento de bolsas – na medida em que não buscam diferenciar quem seria(m) a(s) pessoa(s) responsável(eis) pela validação das avaliações, pelo envio dos lotes ao SGB, ou quem confere/valida as tarefas executadas pelos servidores e colaboradores terceirizados previamente ao pagamento da bolsa.

Importante ressaltar, nesse contexto, que a segregação de funções no bojo dos processos administrativos colabora para a mitigação dos conflitos de interesses, dos erros, das fraudes e dos comportamentos corruptos. Ao mesmo tempo, promove o incremento da racionalização administrativa, da produtividade do trabalho e do controle sobre os atos de gestão pública.

Dessa forma, frisa-se que os perfis de acesso ao sistema SIFE deveriam permitir um grau mais elevado de supervisão dos atos realizados pelos colaboradores terceirizados e pelos servidores subordinados ao titular da unidade, uma vez que a atribuição de perfis com mesmo

nível de permissões a todos prejudica a supervisão, a conferência e controle das entradas e as confirmações no sistema, além de abrir margem para a inserção de informações incorretas, incompletas ou fraudulentas, como ficou evidenciado no contexto do citado processo.

Por outro ângulo de análise acerca da suficiência e adequação dos controles instituídos no âmbito do processo de pagamento de bolsas, foram identificados 349 registros de pagamento de bolsas em situação de acúmulo supostamente indevido entre programas, no montante de R\$ 274.170,00, conforme “Anexo 8 – Acúmulos_Indevidos_Entre_Programas”. Dentro desse quantitativo, havia um registro de acúmulo indevido do FPE com o Programa Educação Conectada, no valor de R\$ 1.200,00.

Foram identificados, além disso, 997 registros de pagamento de bolsas em duplicidade (acúmulo supostamente indevido intra programas) no âmbito de diversos programas, totalizando o valor de R\$ 723.360,00, “Anexo 9 – Acúmulos_Indevidos_Intra_Programas”. Nesse montante, havia 34 registros de pagamento de bolsa em duplicidade no âmbito do FPE, perfazendo o total de R\$ 28.800,00.

Tabela 05 – acúmulo indevido de bolsas (FPE e outros programas)

Ano	Acúmulos entre Programas (a)	Montante envolvido (R\$) (a)	Acúmulos intra Programas (b)	Montante envolvido (R\$) (b)	Valor total (R\$) (a+b)
2014	198	143.900,00	205	68.350,00	212.250,00
2015	71	59.465,00	20	10.000,00	69.465,00
2016	20	22.600,00	20	17.200,00	39.800,00
2017	10	12.630,00	744	625.410,00	638.040,00
2018	50	35.575,00	8	2.400,00	37.975,00
2019	0	-	0	-	-
Total	349	274.170,00	997	723.360,00	997.530,00

Fonte: Base de Dados SGB.

Nesse contexto, vale lembrar que, em 2014, a CGU já havia identificado a ocorrência de acúmulos indevidos de bolsas entre as bolsas geridas pelo FNDE e pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)²². Já nessa ocasião, restou evidente a ausência de procedimento sistemático de cruzamento entre os bancos de dados da CAPES e FNDE, entre outras falhas.

A despeito disso, a partir do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CAPES, referente ao exercício de 2017²³, a CGU ponderou que, apesar da implementação de mecanismos de

²² Conforme Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503635. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorios-de-gestao/processos-de-contas-anuais-2014>. Acesso em 25/05/2021.

²³ Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewj5I_r3uvTWAhU-ILkGHdpKCvYQFjABegQIBhAD&url=https%3A%2F%2Fauditoria.cgu.gov.br%2Fdownload%2F12187.pdf&usg=AOvVaw2f_qscXJWmHfU7zbEcuDf6. Acesso em: 25/05/2021.

controle e funcionalidades nos sistemas, ainda foram identificados – em novo cruzamento de dados – outros casos de acúmulo de bolsas da CAPES e do FNDE nos exercícios de 2015 a 2017.

Dessa forma, os exames realizados no âmbito deste trabalho, focalizados nas rotinas adotadas pelo FNDE, demonstram que permanece vigente a constatação de que os controles implementados com vistas a identificar e tratar os casos de acúmulo entre bolsas não garantem a regularidade dos pagamentos, haja vista os problemas de interlocução entre sistemas, a ausência de definição clara sobre as modalidades de bolsas passíveis de acúmulo, bem como a necessidade de aprimoramento das funcionalidades dos sistemas informatizados envolvidos (especialmente, SIFE e SGB).

Conclui-se, por fim, que as situações relatadas acima foram facilitadas pelas falhas detectadas nos controles implementados no âmbito do processo de seleção de bolsistas e pelo baixo escopo de testagem das operações inerentes ao pagamento das bolsas. E que as inconformidades listadas, além de comprometer a consecução dos objetivos do Formação pela Escola, podem resultar em situações de prejuízos ao erário.

5. Falhas nos instrumentos existentes relacionados à institucionalização e implementação de mecanismos de monitoramento e reporte no âmbito do FPE.

De acordo como o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2014), são princípios da boa governança a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a accountability. Para alcançar boa governança, é importante, entre outras medidas, que os gestores públicos tomem decisões embasadas em informações relevantes e confiáveis e certifiquem-se de que os usuários recebem um serviço de alta qualidade.

Nos termos do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, o processo de uma política pública é incerto, sendo pouco nítidas as fronteiras entre suas diversas fases. Mas, isso não indica que haja óbice ao desenvolvimento e à aplicação de instrumentos de controle que, na proporção em que apontam lacunas, motivem o avanço da governança em políticas públicas (TCU, 2014, p. 15).

No mesmo diapasão, o Guia da Política de Governança Pública (CGU, 2018, p. 46) defende que as políticas e ações prioritárias da instituição devem ser norteadas pelo estabelecimento de metodologias de planejamento, pelo acompanhamento da execução orçamentária, pelo desenvolvimento de métodos de avaliação de processos e de alcance de resultados, pela apropriação de custos e pela preocupação constante com a qualidade do gasto público.

Nesse contexto, o monitoramento constitui um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito – mas significativo e periódico – de informações, que permite uma rápida avaliação situacional e uma identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção

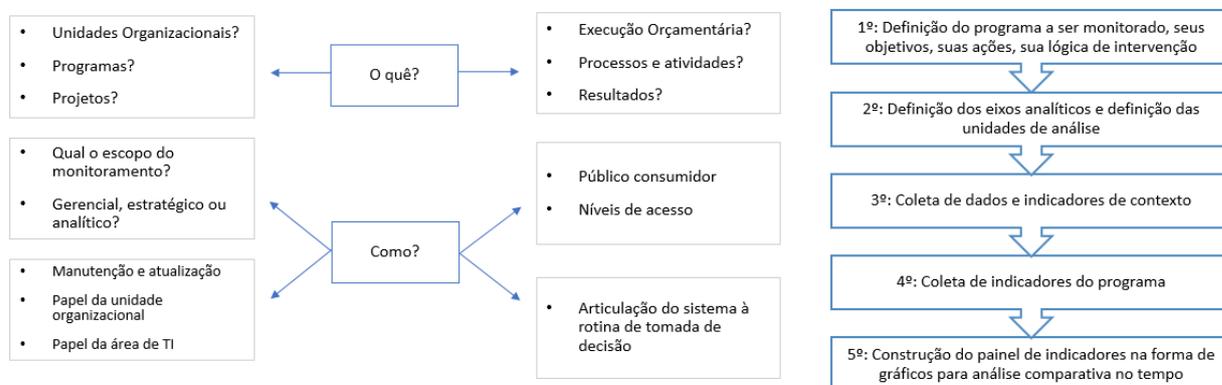
oportuna e a correção tempestiva para o atingimento de seus resultados e impactos (JANNUZZI, 2014, p. 32)²⁴.

O monitoramento é, portanto, uma função inerente à gestão, que visa fundamentar a tomada de decisão e o controle social sobre a condução das políticas públicas, e, ao mesmo tempo, representa uma ferramenta que amplia o conhecimento dos gestores sobre os processos de implementação, permitindo gerenciar de forma mais adequada os recursos disponíveis, corrigir desvios ou solucionar os problemas que surgem ao longo da execução dos programas²⁵.

O Sistema de Monitoramento e Avaliação, por sua vez, pode ser definido como um conjunto de atividades articuladas, sistemáticas e formalizadas de produção, registro, acompanhamento e análise crítica de informações geradas na gestão de políticas públicas, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão de técnicos e gestores envolvidos nas diferentes etapas do ciclo de vida ou maturação das Políticas e de seus Programas.

Dessa forma, monitoramento e avaliação são processos analíticos, organicamente articulados, que se complementam com o objetivo de subsidiar o gestor público com informações sobre as operações do programa, informações essas que podem ser resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento, construídos com base em elementos como os apresentados a seguir.

Figura 05: Construção de Sistemas e Painéis de Monitoramento



Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS, 2016).

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas propõe boas práticas, com base em experiências nacionais e internacionais, que servem como recomendações a serem

²⁴ JANNUZZI, Paulo. **Avaliação de programas sociais: conceitos e referências de quem realiza**. Est. Aval. Educ. São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwxi_PW8ZTwAhXqH7kGHQOGAu8QFjALegQIBBAD&url=http%3A%2F%2Fpublicacoes.fcc.org.br%2Findex.php%2Ffeae%2Farticle%2Fdownload%2F2916%2F2768%2F11323&usg=AOvVaw1v5m-GpxKVAM7BKTlankJ>. Acesso em 23/04/2021.

²⁵ Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2016. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_74.pdf>. Acesso em 23/04/2021.

perseguidas pelos gestores no monitoramento das políticas públicas, tais como: definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação; identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva; e supervisão e controle capazes de impor a adoção de medidas corretivas e sanções em casos de irregularidades.

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, confirma a importância das boas práticas citadas, ao estabelecer como umas das diretrizes da governança pública a necessidade de monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as orientações estratégicas sejam observadas. E ao acrescentar, ainda entre as diretrizes da governança pública, a indispensável definição formal das funções, competências e responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais, bem como a promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Em complementação, o Guia Prático de Análise *Ex-Ante* dispõe que as políticas públicas devem dispor de:

- um sistema de monitoramento baseado em indicadores: de natureza econômico-financeira, social, ambiental; de gestão do fluxo de implementação (insumo, processo, produto, resultado e impacto); e de avaliação de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade);
- um sistema de avaliação que estabeleça critérios para avaliação da política/programa, como equidade, satisfação do usuário, sustentabilidade, custo-benefício, eficiência, eficácia etc.; e
- um sistema de controle com mecanismos internos e externos que permitam verificar e validar se as ações implementadas estão em linha com os objetivos e as regras estabelecidas pela política.

Para tanto, orienta que se estabeleçam indicadores suficientes para a verificação de todos os níveis de objetivos do programa, podendo ser necessário mais de um indicador para cada resultado pretendido. De um modo geral, os indicadores de desempenho se referem à quantidade, à qualidade, ao cronograma e aos custos observados comparativamente e fornecem informações sobre o nível de economicidade, eficácia, eficiência e efetividade associados tanto a políticas públicas quanto a produtos e serviços das organizações públicas.

Dentre as mais importantes aplicações dos indicadores, estão aquelas que permitem subsidiar a tomada de decisões, propiciar acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas e seus respectivos programas, além de criar situações de aprendizagem organizacional.

Para isso, os indicadores não podem estar dissociados da realidade de onde essas informações são extraídas. Ao mesmo tempo, as fontes de dados e informações estatísticas associadas ao indicador devem ser confiáveis, bem como as principais tecnologias para sua utilização devem

estar disponíveis como parte de um processo que é diferente para cada programa ou política (MP, 2018, p. 8)²⁶.

Se um indicador não reflete a realidade que se deseja medir ou descrever e não é considerado nos diversos estágios da elaboração e implementação de políticas, planos e programas, então, dificilmente ele poderá ser utilizado eficazmente como instrumento de política pública. Existe, nesse caso, um alto risco de desperdício de tempo e de recursos públicos, pois não existirão instrumentos adequados para observar o andamento das políticas a contento para implementar possíveis correções (MP, 2018, p. 13).

O Guia Prático de Análise *Ex-Ante* orienta ainda que os gestores e técnicos envolvidos no monitoramento devem elaborar um plano de comunicação com foco na dinamização das redes, no suporte permanente às lideranças, no escalonamento de riscos e problemas, no reporte de indicadores, tomada de decisão e na divulgação dos resultados da política pública para a sociedade.

Nesse sentido, o plano de comunicação, a ser executado durante todas as etapas da política, deve apresentar-se como um documento de fácil entendimento que contém minimamente os requisitos de comunicação das partes interessadas; os relatórios/informações (formato, conteúdo, nível de detalhe, modelos); o propósito; o responsável; os destinatários; os meios de comunicação ou tecnologia; e a frequência, entre outros aspectos considerados relevantes pela organização.

Os resultados da avaliação do processo de monitoramento do Programa Formação pela Escola, em especial quanto aos aspectos da formalização, da definição dos agentes envolvidos, do estabelecimento de mecanismos (estruturas) de monitoramento e da comunicação são apresentados a seguir.

5.1. Ausência de formalização do processo do monitoramento das ações do FPE.

A Resolução CD/FNDE nº 35/2012 pressupõe a existência de um sistema de monitoramento, na medida em que distribui competências atinentes ao acompanhamento e à avaliação, quanto à atuação dos bolsistas e às atividades dos cursistas aos integrantes das Redes Gestora e de Tutoria, bem como atribui à coordenação nacional a responsabilidade de planejar, executar, monitorar e avaliar os trabalhos desenvolvidos nas Unidades Federadas, por exemplo.

²⁶ Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. **Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**/Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Coordenação de documentação e Informação – Brasília: MP, 2018. 3ª Edição. Brasília/DF – julho de 2018. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/guia_indicadores_ppa.pdf. Acesso em: 23/04/2021.

No entanto, como observado na definição dos processos-chave, a norma não é específica na identificação dos mecanismos, entregas e demais elementos necessários à adequada operacionalização do modelo de monitoramento das ações do FPE.

Além disso, a partir da interação com a unidade auditada, não foi possível identificar a existência de planos ou documentos oficiais que sinalizem a formalização de um sistema ou processo de monitoramento das ações do Programa, detalhando, por exemplo, escopo, mecanismos principais e agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações, conforme preconizam as boas práticas de gestão e governança.

Ou seja, apesar de o principal regulamento do Programa definir os responsáveis (agentes) e suas competências, não foi localizado normativo ou documento interno que institua o processo de monitoramento do Formação pela Escola e estabeleça claramente as ações e entregas que devem ser realizadas por esses agentes, bem como os responsáveis pelo fornecimento, coleta e análise de dados e informações.

Nesse ponto, importa registrar que a Auditoria Interna do FNDE avaliou recentemente o modelo de monitoramento aplicado aos programas e ações educacionais da Autarquia e, a partir do Relatório de Auditoria nº 03/2020²⁷, evidenciou a insuficiência dos instrumentos normativos internos para definir objetivos, competências e mecanismos de monitoramento, bem como assinalou que a incipiência no direcionamento estratégico não favorece a institucionalização e a operacionalização de estrutura, processos e mecanismos de monitoramento na Autarquia.

Observa-se que as constatações do RA nº 03/2020 se aplicam ao contexto do monitoramento do FPE, dada a insuficiência da Resolução CD/FNDE nº 35/2012 em definir e formalizar os mecanismos e instrumentos necessários ao acompanhamento das ações do Programa, conforme relatado acima. Ademais, a incipiência quanto ao direcionamento estratégico não favorece a institucionalização e a operacionalização de estruturas, processos e mecanismos voltados ao monitoramento do desempenho do Programa, mas expõe sua gestão a riscos estratégicos e operacionais.

Os riscos estratégicos estão intrinsicamente ligados à missão e visão da Coordenação Nacional em fortalecer a atuação de agentes e parceiros envolvidos na implementação do Programa, por meio do pagamento de bolsas, sendo sua responsabilidade a definição de estratégia e planos de monitoramento da atuação dos bolsistas no sentido da consecução dos objetivos do FPE.

Já os riscos operacionais são estabelecidos em função da possibilidade de ocorrência de perdas resultantes de processos de trabalho mal elaborados ou inexistentes, recursos humanos escassos ou sem capacitação, sistemas de tecnologia da informação inadequados às necessidades dos usuários ou com infraestrutura precária.

Assim, as citadas falhas na definição do processo de monitoramento do Formação pela Escola, em vista da incipiência de estratégias e procedimentos para viabilizar o controle, a

²⁷ Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/auditoria-interna/relatorios-de-auditoria/item/13422-relatorios-de-avaliacao-ano-2020>>.

transparência e o tratamento adequado dos riscos associados à implementação do Programa na ponta, podem resultar em perdas de informações importantes para subsidiar os processos decisórios e atrapalhar a consecução dos objetivos inerentes ao fortalecimento da atuação de agentes e parceiros envolvidos com a execução, o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e o controle das ações e programas educacionais financiados pelo FNDE.

5.2. Falta de clareza quanto à definição dos papéis e responsabilidades dos atores envolvidos no processo de monitoramento das ações do Programa.

O Regimento Interno do FNDE, anota, em seu artigo 4º, V, que compete a todas as unidades de sua estrutura organizacional promover o monitoramento e a avaliação da execução físico-financeira das ações e programas educacionais sob sua responsabilidade, atuando de forma organizada, tempestiva e integrada com as demais unidades da Autarquia, garantindo o controle primário das atividades, nos termos dos artigos 10, § 6º, e 13 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

De forma específica, a Resolução CD/FNDE nº 35/2012 define papéis e responsabilidades, em diferentes níveis, a todos os atores envolvidos no acompanhamento e monitoramento dos processos-chave do Formação pela Escola (coordenação nacional, coordenações estaduais, multiplicadores e tutores), atribuindo, com mais ênfase, à equipe gestora do Programa nos estados a função de coordenar e acompanhar as fases do processo de formação e as atividades mais relevantes dos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas. É o que se extrai do seguinte trecho da norma:

Art. 17 [...]

II. à equipe gestora do Programa Formação pela Escola nas secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal ou nas Undimes:

- a. **assegurar o correto cadastramento dos coordenadores-gestores** de sua jurisdição no SIFE, bem como **acompanhar e homologar as informações cadastrais dos demais bolsistas do programa**, mantendo-as mensalmente atualizadas no sistema;
- b. **assegurar a inserção no SIFE dos Termos de Compromisso** dos bolsistas e dos entes federados;
- c. **acompanhar a execução do plano de trabalho** desenvolvido pelo tutor;
- d. registrar no SIFE os bolsistas que cumpriram as condições para recebimento das bolsas correspondentes à execução do plano de cada curso, bem como formalizar a solicitação de pagamento de bolsas por expediente eletrônico no referido sistema;
- e. solicitar oficialmente à Coordenação Nacional do programa a interrupção ou cancelamento do pagamento da bolsa ou a substituição do beneficiário, quando for o caso;
- f. Informar tempestivamente à Coordenação Nacional do programa sobre quaisquer anormalidades que possam ocorrer no cumprimento desta Resolução;
- g. **prestar todo e qualquer esclarecimento sobre a execução dos planos de trabalho, sempre que solicitado pelo FNDE, pelos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público ou por órgão ou entidade com atribuição ou delegação para esse fim**, bem como **assegurar a disponibilidade de toda a documentação dos bolsistas e cursistas do programa**, tais como listas de presença e fichas cadastrais e de

avaliação, mantendo-as devidamente arquivadas pelo prazo de vinte anos após o término dos cursos. (sem grifos no original)

Os art. 12, § 5º, e 18, II e III, reforçam essa função de coordenação ao detalhar as competências dos coordenadores estaduais, multiplicadores e tutores, conforme exemplos a seguir:

Art. 12 [...]

§ 5º, À Coordenação Estadual (ou distrital) compete, em sua jurisdição:

[...]

b. definir o plano de ação para a implementação do Programa, de acordo com diretrizes gerais do programa e com as orientações da Coordenação Nacional;

[...]

e. planejar, executar, **monitorar e avaliar os cursos** (tutoria, competências básicos e módulos temáticos) desenvolvidos nos municípios e nas regionais de ensino;

[...]

i. dar suporte aos municípios em relação à utilização do SIFE e **monitorar, sistematicamente, a atualização das informações;**

[...]

j. **monitorar a execução das ações do Formação pela Escola pelo estado (ou DF) e pelos municípios,** com base no previsto no Plano de Ações Articuladas (PAR);

Art. 18

I - ao coordenador-gestor do programa no âmbito dos estados e do DF compete:

[...]

h. **dar suporte aos municípios em relação à utilização do SIFE e monitorar sistematicamente a atualização das informações;**

i. planejar, executar, **monitorar e avaliar os trabalhos desenvolvidos nos municípios;**

j. **monitorar a execução das ações do Formação pela Escola no âmbito do estado, do DF e dos municípios** com base no Plano de Ações Articuladas (PAR);

k. acompanhar e avaliar bolsistas no SIFE;

l. apoiar a pesquisa avaliativa do Formação pela Escola, propondo reformulações pertinentes;

II - ao formador-multiplicador compete:

[...]

j. avaliar o processo de formação dos cursistas, juntamente com os tutores, apresentando observações sobre os diversos níveis de desenvolvimento do programa;

[...]

o. **supervisionar todas as fases do processo de formação,** buscando a qualidade do Programa;

III - ao tutor do formação compete:

[...]

m. controlar a frequência dos cursistas nos momentos presenciais, receber e avaliar as atividades, dentro do prazo definido no cronograma de execução do curso, lançando os resultados no SIFE, disponível no sítio do FNDE;

[...]

p. selecionar entre os trabalhos finais dos cursistas os mais significativos, para serem encaminhados à equipe gestora estadual do Formação pela Escola, para divulgação ampla;

q. **realizar a avaliação do processo de formação dos cursistas, nos diversos níveis do programa;**

[...]

- u. contribuir com a implementação e **fomentar a avaliação institucional do Programa** para possíveis correções de curso e fluxo de atendimento; (sem grifos no original)

Por outro lado, conforme se verifica nos dispositivos abaixo, a Resolução apresenta de forma mais moderada o detalhamento das competências da coordenação nacional no processo de monitoramento das ações do Programa:

Art. 11 [...]

§ 1º A Coordenação Nacional será responsável por:

[...]

- b. monitorar as atividades de adesão dos entes federados ao programa no Plano de Ações Articuladas (PAR);

[...]

- d. planejar, executar, monitorar e avaliar os trabalhos desenvolvidos nas unidades federadas pelo Programa Formação pela Escola;

[...]

- i. acompanhar e monitorar as solicitações de pagamento aos bolsistas do Programa, encaminhando-as ao Sistema de Gestão de Bolsas (SGB) devidamente homologadas por certificação digital.

Art. 17, I ao FNDE compete:

[...]

- d. orientar e monitorar o cadastramento dos bolsistas no Sistema de Informação do Formação pela Escola (SIFE);

- e. monitorar a inclusão do Termo de Compromisso do Bolsista no SIFE;

[...]

- l. monitorar o pagamento de bolsas junto ao Banco do Brasil SA;

[...]

- n. acompanhar e comprovar a realização das atividades dos coordenadores-gestores e formadores-multiplicadores no processo de formação e acompanhamento dos tutores.

Tais percepções são corroboradas pela própria Coordenação Nacional, quando questionada sobre as etapas e procedimentos adotados com vistas à seleção, acompanhamento e pagamento de bolsas no âmbito do FPE:

[...]. Após indicação, o coordenador do estado estruturará sua rede de multiplicadores e tutores conforme demanda e expansão dos municípios. [...]

As funções e desempenhos dos tutores e multiplicadores do Programa Formação pela Escola **são avaliados e aprovados pelos respectivos Coordenadores Estaduais**, de acordo com a resolução FNDE nº 35 de 2012. **Após inserção dos dados no Sife** (Sistema de Informação do Formação pela Escola), **a equipe da Coordenação Nacional no FNDE (Assec) homologará as avaliações feitas pelos estados, bem como solicitará o envio do lote para pagamento das bolsas**, que será feito por meio do SGB (Sistema de Gerenciamento de Bolsas). [...]

Por se tratar de sistemas que não são integrados (Sife x Moodle x SGB), trabalhamos por amostragem, verificando a avaliação dos coordenadores estaduais, e, no caso de ser constatado algo errado, indeferimos a aprovação e retomamos a bolsa ao estado para nova avaliação ou justificativa. Fazemos isso por meio de planilha em excel. (sem grifos no original)

Por outro ponto de vista, verifica-se que as competências definidas na Resolução CD/FNDE nº 35/2012 são em grande parte genéricas e, por vezes, comuns a mais de um agente, o que

pode ocasionar lacunas ou sobreposição de esforços no âmbito da atuação dos diversos atores envolvidos no monitoramento das ações do FPE. Tal situação demonstra fragilidades na definição e, por consequência, na execução do processo de monitoramento das ações do Programa. Demonstra, igualmente, falta de clareza quanto à definição dos limites de atuação dos agentes subnacionais.

Com efeito, no entendimento da equipe de auditoria, atividades-chave, como as relativas i) à homologação das informações cadastrais dos demais bolsistas; ii) ao monitoramento da execução das ações do FPE pelos estados, DF e municípios; iii) ao planejamento e monitoramento do processo de formação dos cursistas, nos diversos níveis do programa; e iv) à avaliação institucional do Programa para possíveis correções de curso e fluxo de atendimento, devem ser incumbidas majoritariamente à coordenação nacional (na qualidade de responsável pelo controle e fiscalização sobre a execução local, nos termos do art. 10, § 6º, do Decreto-Lei 200/67), e não a coordenadores estaduais ou tutores, como se verifica nos dispositivos regulamentares acima.

Ainda a propósito da definição dos agentes envolvidos no monitoramento do Formação pela Escola, em que pese a Assessoria de Educação Corporativa (Assec)²⁸, vinculada à Presidência, ter-se colocado como coordenadora nacional durante a execução dos trabalhos de auditoria, no Regimento Interno não se identifica de forma clara a atribuição de responsabilidade pela gestão do Programa no FNDE.

Nesse contexto, destaca-se que a não vinculação do Formação pela Escola às competências de uma das unidades administrativas associadas à linha gerencial – que, nos termos do Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal (2019)²⁹, constitui a estrutura de coordenação da entidade pública, proporcionando a integração horizontal, entre os processos finalísticos e entre estes e os de suporte, e a integração vertical, entre o nível técnico, finalístico e de suporte, e a Alta Administração – além de dificultar a transparência e a perenidade do Programa, contribui para embaraçar a identificação dos reais responsáveis por suas ações nos trabalhos executados pelos órgãos de controle interno e externo.

Ademais, a alocação de atividades precipuamente executivas na estrutura central de direção e governança da Autarquia, além de contrariar o disposto no art. 10, § 2º, do citado Decreto-Lei 200/67, prejudica o alinhamento às três linhas de defesa que compõem uma estrutura de controles internos apropriada. Também acaba por prejudicar a composição da força de trabalho necessária para a adequada gestão (execução e controle) e supervisão (governança) das ações do Programa pelo FNDE.

Nessa perspectiva, a Resolução CD/FNDE nº 35/2012 estabelece, a partir do art. 17, I, c., que o gestor nacional do Programa deve ser instituído por meio de portaria. No entanto,

²⁸ De acordo com o Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal (2019), as assessorias situam-se fora da hierarquia da linha de autoridade e, embora atuem em processos sob a responsabilidade de uma autoridade pública, não são responsáveis por processos finalísticos, pois suas atribuições destinam-se a opinar, delinear, avaliar e/ou alterar o andamento do processo, para torná-lo mais eficaz.

²⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf/view>. Acesso em 23/04/2021.

considerando que tal instrumento de designação não foi localizado, o papel de gestor nacional do FPE tem sido exercido pelo Assessor Técnico de Educação Corporativa, sem a observância das formalidades previstas, portanto.

Ademais, existem indicativos de que os colaboradores terceirizados desempenham função de monitoramento. Quanto a esse ponto, é importante reforçar que, além de fragilizar o processo de monitoramento do Programa, a situação exposta contraria o disposto no art. 3º, do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, segundo o qual os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios até podem ser executados de forma indireta. No entanto, é vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão pelos colaboradores terceirizados nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, bem como a execução de atividades que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade.

5.3. Falha no desenvolvimento de mecanismos de suporte para monitorar, avaliar e reportar resultados das ações do Programa.

Os planejamentos estratégicos do FNDE têm contemplado indicadores voltados ao monitoramento do FPE ao longo dos anos. Todavia, conforme demonstrado na tabela abaixo, tais indicadores têm buscado aferir, essencialmente, aspectos quantitativos (quantidade de cursistas atendidos), priorizando o acompanhamento da execução física e financeira do Programa, em detrimento da verificação da qualidade das ações empreendidas – no sentido da efetiva capacitação dos gestores educacionais ou do controle social para o aprimoramento da implementação dos programas finalísticos da Autarquia, de acordo com o art. 2º, Parágrafo único, I, da Resolução CD/FNDE nº 35/2012.

Tabela 06 - Indicadores de Desempenho Institucionais

Ano	Referência	Objetivo Estratégico	Indicador	Meta	Resultado
2014	Plano Estratégico 2010-2015	7. Apoiar a formação dos gestores educacionais e comunidade escolar (Consolidar a plataforma de Educação Corporativa e-FNDE e do Formação pela Escola para formação permanente de gestores, colaboradores e parceiros institucionais com foco no aprimoramento da gestão educacional)	7.1. Índice de avaliações positivas (Avaliar a média de notas atribuídas as ações de formação dos gestores educacionais: Qtde de questionários com respostas positivas sobre total de questionários respondidos - pesquisa)	80,00%	100,00%
2015				90,00%	100,00%
2016	Plano Estratégico 2013-2017	7. Apoiar a formação dos gestores educacionais e comunidade escolar (Consolidar a plataforma de Educação Corporativa e FNDE e da Formação pela Escola para formação permanente de gestores, colaboradores e parceiros institucionais com foco no aprimoramento da gestão educacional)	7.1. Índice de formação de gestores educacionais e comunidade escolar (Qtde de cursistas aprovados no bimestre sobre o total de cursistas matriculados no bimestre)	60,00%	77,36%
2017				65,00%	75,41%

2018		3. Formação dos gestores educacionais e comunidade escolar: consolidar a Educação Corporativa no FNDE e a formação permanente de gestores, colaboradores e parceiros institucionais, com foco no aprimoramento da gestão educacional	3.1. Índice de formação dos gestores educacionais e comunidade escolar (Relação entre a quantidade de cursistas aprovados e o total de cursistas matriculados) - "FPE"	70,00%	78,00%
2019	Plano Estratégico 2018-2022			75,00%	78,2%
2020				80,00%	82,00%

Fonte: Planos Estratégicos; Portarias que apresentaram resultados institucionais no período³⁰.

Em outras palavras, os indicadores são mais voltados para a mensuração dos resultados imediatos (eficácia) e não buscam aferir o desempenho (eficiência e efetividade) do Formação pela Escola. Não foram identificados outros indicadores estratégicos, com metas razoáveis, ou painéis de monitoramento para viabilizar o efetivo acompanhamento quanto à consecução dos objetivos do Programa e promover a adoção de medidas corretivas ou de melhorias sempre que necessário.

Assim, não foram localizadas iniciativas da coordenação nacional voltadas ao monitoramento de distintos aspectos associados ao impacto que o FPE pode gerar nos programas e ações educacionais geridos pela Autarquia, como os relacionados à capacidade de alcance (territorial e de público-alvo) das ações do Programa; à identificação das pessoas capacitadas que de fato trabalham na implementação dos programas e projetos educacionais relacionados aos cursos ofertados; à adequação do conteúdo dos cursos às reais necessidades de aprimoramento da atuação dos agentes e parceiros para o exercício regular das atividade de execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas das políticas públicas financiadas pela Autarquia; bem como às mudanças ou os resultados que a formação tem gerado na gestão dos programas finalísticos do FNDE, conforme preconizam os modernos referenciais de gestão e governança aplicados a políticas públicas.

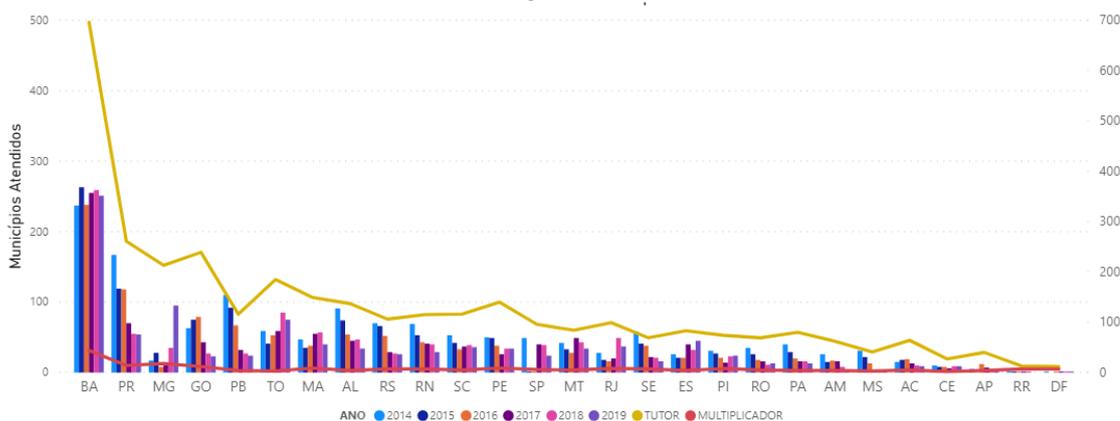
Por outro lado, considerando a estabilidade dos saldos apurados ao longo do tempo (aproveitamento médio anual das turmas superior a 75%), observa-se que as metas pactuadas no âmbito dos indicadores existentes, aparentemente, não se revelam desafiadoras o suficiente para incentivar a busca pela otimização dos resultados possíveis.

O SIFE (Sistema de Informação do Programa Formação pela Escola) é o sistema utilizado pela coordenação nacional, pelos coordenadores-gestores e tutores para viabilizar a estruturação das redes de parceira (a partir do cadastramento de bolsistas), o acompanhamento e avaliação das turmas, o acompanhamento e avaliação dos trabalhos desenvolvidos pelos bolsistas (visando ao pagamento de bolsas), bem como para a coleta de dados e geração de relatórios gerenciais sobre os resultados do Programa.

³⁰ Portaria FNDE 447, de 19, de setembro de 2013; Portaria FNDE 510, de 28 de novembro de 2014; Portaria FNDE 69, de 16 de fevereiro de 2016; "Portaria FNDE 617, de 28 de novembro de 2016; Portaria FNDE 123, de 2 de março de 2017; Portaria FNDE 545, de 5 de3 setembro de 2018; Portaria FNDE 661, de 8 de novembro de 2018; Portaria FNDE 75, de 18 de fevereiro de 2019; Portaria FNDE 213, de 27 de março de 2020; Portaria FNDE 41, de 29 de janeiro de 2021.

A partir dos dados extraídos do SIFE, observaram-se disparidades na distribuição dos bolsistas pelo território nacional e concentração da oferta de cursos em menos de 30%, em média, dos municípios brasileiros no período de 2014 a 2019. Com efeito, ao se comparar a quantidade de multiplicadores e tutores em exercício com o número médio de municípios de cada Unidade Federada (UF), verificou-se, por exemplo, que o Estado da Bahia selecionou mais bolsistas do que Minas Gerais e São Paulo (que possuem maior número de municípios) e do que Paraná (que possui número aproximado de municípios), sem que se tenham identificado justificativas para tanto.

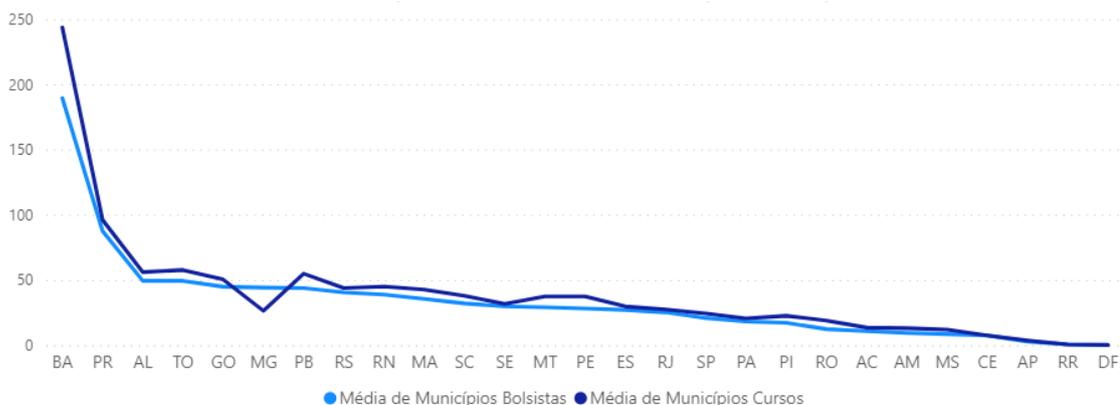
Gráfico 02 – Distribuição territorial dos bolsistas



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Banco de dados do SIFE.

Ainda nesse contexto, apesar dos constantes incrementos informados nos Relatórios de Gestão da Autarquia, em relação ao número de turmas abertas no período examinado, os cursos oferecidos pela Formação pela Escola abrangeram apenas aproximadamente 32% dos municípios da região Centro-Oeste; 30%, da região Norte; 29%, da região Nordeste; 19%, da região Sudeste; e 15%, da região Sul, uma vez que, embora ministrados à distância (no formato EaD), em geral, os cursos foram ofertados nas mesmas localidades dos bolsistas.

Gráfico 03 - Abrangência territorial dos cursos



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas do Banco de dados do SIFE.

De outro modo, as informações que devem refletir a atuação dos coordenadores-gestores, multiplicadores e tutores, como as relacionadas ao desempenho das turmas abertas e à avaliação quanto ao direito de receber a bolsa, são registradas manualmente pelos próprios

bolsistas no SIFE e, verificadas também de forma manual (por meio de arquivos de Excel) e por amostragem, pela coordenação nacional.

Considerando que o SIFE é percebido como sistema com baixo grau de automação (com poucas regras de negócio ou com controles insuficientes sobre a entrada de dados, conforme abordado no tópico 3 deste Relatório) e sem integração com a plataforma Moodle, tal situação favorece a ocorrência de erros ou irregularidades na coleta de dados, prejudicando o processo de monitoramento e impactando o processo decisório relativo ao pagamento de bolsas e às avaliações quanto ao desempenho do Programa, na medida em que passa a ter como base o uso de dados com baixa confiabilidade e integridade.

Nesse ponto, vale destacar que o “Relatório de Avaliação do Programa Nacional de Formação Continuada a distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola) do exercício de 2015³¹”, fornecido pela unidade auditada, identificou incoerências em 94% das 1.968 turmas analisadas na ocasião. Ou seja, na comparação entre os dados contidos no SIFE e na plataforma Moodle, verificaram-se divergências entre as notas dos cursistas nos sistemas (em 93% das turmas analisadas, as notas registradas no SIFE eram maiores ou menores do que as notas dos mesmos cursistas registradas no *Moodle*³²) e inconsistências (erro ou fraude) nos dados pessoais dos cursistas (por exemplo, em cerca de 26% das turmas analisadas, alguns e-mails foram cadastrados para vários cursistas³³).

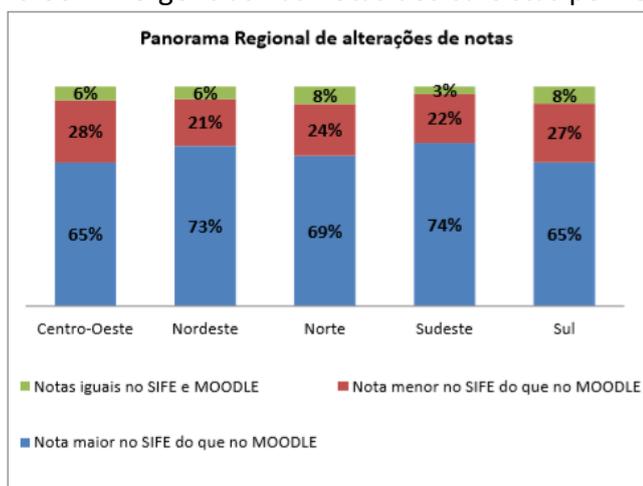
Para ampliar a compreensão de que as falhas apontadas ocorriam de maneira generalizada, as divergências nas notas dos cursistas foram assim apresentadas no referido Relatório:

³¹ SEI nº 1651318.

³² De acordo com a análise contida no Relatório (p. 24): “Em relação a inconsistência de notas registradas nos sistemas, tem-se que 93% das turmas apresentam notas registradas a maior ou a menor no SIFE quando comparadas com as notas dos mesmos cursistas registradas no MOODLE. Dessas, 24% são notas a menor no SIFE e 69% são notas a maior no SIFE”.

³³ Importante destacar o seguinte excerto do Relatório (p. 23): “Em relação a inconsistência entre e-mails, verifica-se que em cerca de uma quarto [sic] das turmas os tutores cadastram um email genérico pessoal para registrar seus cursistas. Infere-se que há dois motivos possíveis para tal equívoco: facilidade de registro especialmente para cursistas que não têm acesso a internet ou não têm email próprio, ou falta de decoro para simulação de turma para recebimento de bolsa”.

Figura 06: Divergências nas notas dos cursistas por região



Fonte: Relatório de Avaliação do Programa Nacional de Formação Continuada a distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola) do exercício de 2015 (p. 25).

A análise dos documentos e relatos apresentados pela Assec, bem como as constatações apresentadas no tópico 3 deste Relatório, levam a crer que, além de não estarem formalmente instituídos, os procedimentos de supervisão e controle do processo de formação/capacitação dos agentes e parceiros são operados de forma precária no âmbito da coordenação nacional e não favorecem a detecção de ocorrências relevantes, como o possível baixo nível de atuação dos coordenadores-gestores; a implementação descoordenada das ações do Programa nos estados e DF; ou a baixa cobertura territorial dos cursos oferecidos, embora não haja indicadores de desempenho que evidenciem a expectativa de distribuição de bolsistas ou de cursos, com base, por exemplo, na necessidade de cada estado ou região, conforme abordado acima.

Assim, com base em todo o exposto, é possível admitir que os processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas não são monitorados de maneira adequada e suficiente para evitar a ocorrência de lacunas, erros ou irregularidades, uma vez que o risco de inconsistência ou irregularidade na entrada de dados no SIFE não está sendo tratado de forma adequada, mas apenas em caráter amostral. Ademais, existem indicativos de que os colaboradores terceirizados desempenham função de monitoramento, fragilizando ainda mais o processo.

Por conseguinte, os mecanismos de monitoramento então instituídos não cumprem a finalidade de subsidiar os gestores com informações confiáveis e tempestivas sobre a operação e os efeitos do Programa; agregar valor na tomada decisão e ações corretivas pela Coordenação Nacional; e aferir e acompanhar o desempenho das ações do Programa – pois há fragilidades na sistemática de entrada de dados no SIFE e Moodle; insuficiência quanto ao acompanhamento realizado pela Assec, enquanto coordenadora nacional, frente aos processos existentes e ao volume de dados; ausência de mecanismos de análise de dados, de forma periódica; e indicadores insuficientes para suportar a análise dos objetivos do Programa.

Dessa forma, a baixa capacidade operacional alegada pela unidade fortalece a necessidade de a coordenação nacional do Programa atuar usando técnicas computacionais mais robustas,

como a integração entre sistemas (SIFE, *Moodle* e SGB), a adoção de regras de negócios para controlar a entrada dos dados e o cruzamento de dados de outras fontes.

5.4. Ausência de um plano de comunicação padronizado e efetivo para orientar partes interessadas e público-alvo nas diversas etapas do programa.

Em continuidade às análises do processo de monitoramento do FPE, não foi localizada emissão de um plano de comunicação contendo a identificação dos envolvidos (partes interessadas e/ou público-alvo), o objetivo de cada tipo de informação, o formato, o meio a ser utilizado, a periodicidade e os destinatários, de modo a orientar como os processos de comunicação devem ser gerenciados em todas as fases de implementação do programa, sobretudo, na etapa de monitoramento e avaliação.

De acordo com a unidade auditada, as comunicações realizadas junto aos estados e municípios ocorrem, em sua maioria, de maneira pontual, “sob demanda” e por telefone. Já as orientações da coordenação nacional para as coordenações estaduais são feitas por e-mail, e as discussões que envolvem todos os estados por meio de web conferência e fóruns abertos no ambiente virtual de aprendizagem.

Todavia, não foi possível atestar a frequência com que as eventuais interações são realizadas, haja vista a ausência de procedimentos da coordenação nacional para manter registros e históricos das comunicações efetuadas. É o que se extrai da seguinte manifestação da Assec:

[...] é possível visualizar exemplos das situações citadas abaixo, no entanto não temos de todos os anos, devido a limitação da caixa de email que é apagada eventualmente, além disso, outros emails podem se perder, pois ficam na caixa pessoal de colaboradores que já passaram pela equipe do programa Formação pela Escola.

Por outro lado, também não foi identificada a instituição de uma rotina (ou um de fluxo formal) de reportes relativa ao acompanhamento das ações e desempenho do Programa entre a Coordenação Nacional e a Alta Administração do FNDE.

Não obstante, constatou-se a comunicação dos resultados do FPE por meio dos Relatórios de Gestão (RG) e dos indicadores de desempenho institucionais – nas Portarias que apresentaram os resultados da Autarquia, conforme publicação no Diário Oficial da União (D.O.U.). Foram identificadas, ainda, iniciativas de divulgação de informações sobre o desempenho do Programa no Portal do FNDE, na internet.

Entretanto, além de não favorecerem a produção de informações suficientes para o monitoramento da atuação dos bolsistas e para o pagamento de bolsas, o modo como têm sido manuseados os dados do SIFE pode inviabilizar sua utilização como insumos para o acompanhamento das metas estabelecidas no âmbito do planejamento estratégico do FNDE ou para a comunicação dos resultados dos indicadores do Programa, visto que a comparação entre os dados publicados permitiu identificar divergências que suscitam questionamentos acerca da credibilidade das informações prestadas nos citados canais de comunicação:

Tabela 07 – Inconsistências na Comunicação do Resultados.

Ano	Portal FNDE ³⁴	RG FNDE	RG FNDE	RG FNDE	Resultados Institucionais		
	Matrícula	Matrícula (texto)	Cursistas Aprovados ³⁵	Aproveitamento (texto)	Aproveitamento (Portarias)	Matrículas (RG x Portal)	Aproveitamento (RG x Portarias)
2014	221.029	217.368	170.324	80,00%	100,00%	-3.661	-20,00%
2015	165.878	163.878	128.547	78,00%	100,00%	-2.000	-22,00%
2016	108.644	109.862	84.669	74,00%	77,36%	1.218	-3,36%
2017	148.270	148.270	135.143	75,41%	75,41%	0	0,00%
2018	164.612	211.393	165.221	78,00%	78,00%	46.781	0,00%
2019	156.913	Não informado	181.999	78,20%	78,20%		0,00%

Fonte: Portal FNDE; RG; Portarias que apresentaram resultados institucionais no período.

Para além das divergências listadas, nos próprios Relatórios de Gestão, foram identificadas outras inconsistências nas informações básicas sobre o desempenho do Programa, conforme exemplos a seguir:

- a. No RG 2014 (p. 29), registra-se o total de 217.368 matrículas, com 170.324 aprovações e aproveitamento médio de 80%. Contudo, ao se dividir o número de cursistas aprovados pelo de matriculados, obtém-se o aproveitamento médio de 78%. Além disso, na página 130 do mesmo RG, faz-se menção a um montante de aprovações em torno de 173 mil cursistas. Este número foi aparentemente confirmado no Gráfico A.2.3.2.13, apresentado no RG 2015 (p. 122). Por outro lado, a partir dos Gráficos G.2.3.2.3.1.1 e G.2.3.2.3.1.2, apresentado no RG 2016 (p. 114 e 115), verifica-se um total de mais de 268 mil inscritos, com cerca de 221 mil aprovações e aproveitamento médio de 82% para o mesmo exercício de 2014;
- b. No RG 2015 (p. 122), registra-se que o total de 163.878 matrículas compreende 160.045 inscrições realizadas no âmbito do FPE e 3.833 matrículas ocorridas no contexto do Programa Formação de Tutores (regulamentado pela Resolução CD FNDE nº 37/2012, e não pela Resolução CD FNDE nº 35/2012). Anota-se ainda que o total de 128.547 cursistas aprovados compreende 125.490 aprovações no âmbito do FPE e 3.057, à conta do Programa Formação de Tutores;
- c. No RG 2015 (p. 122) registra-se o total de 163.878 matrículas, com 128.547 cursistas aprovados e aproveitamento médio de 78%. Contudo, a partir dos Gráficos G.2.3.2.3.1.1 e G.2.3.2.3.1.2, apresentado no RG 2016 (p. 114 e 115), verifica-se um total de 196,5 mil matrículas, com 163,9 aprovações no exercício de 2105 e um índice de aproveitamento em torno de 83%;
- d. No corpo do RG 2016 (p. 114), registra-se total de 109.862 matrículas, com 84.669 cursistas aprovados e aproveitamento médio de 74%. Contudo, ao se dividir o número de

³⁴ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/formacao-pela-escola>. Acesso em: 02/07/2020.

³⁵ Em alguns RG, foram utilizadas também expressões do tipo “pessoas capacitadas” ou “Formações”, por exemplo. Aqui convencionou-se chamar dessa forma, em alusão à meta atrelada aos indicadores de desempenho.

cursistas aprovados pelo de matriculados, obtém-se o aproveitamento médio de 77%. Além disso, a partir do Gráfico G.2.3.2.3.1.1, apresentado mesma página, chega-se a total de 129,9 mil matrículas e a um índice de aproveitamento médio em torno de 65%;

e. No RG 2017 (p. 112), registra-se o total de 148.270 matrículas, com 135.143 aprovações e aproveitamento médio de 75,41%. Contudo, ao se dividir o número de cursistas aprovados pelo de matriculados, obtém-se o aproveitamento médio de 91%;

f. No RG 2018 (p. 45), registra-se que o total de 165.221 cursistas aprovados compreende 164.611 aprovações no âmbito do FPE e 618, à conta do Programa Formação de Tutores. Contudo, no total de 211.393 matrículas não se distingue o número inscrições realizadas no âmbito do FPE das matrículas ocorridas no contexto do Programa Formação de Tutores;

g. No RG 2019 (p. 53), registra-se que o total de 181.999 cursistas aprovados compreende 181.402 aprovações no âmbito do FPE e 597, à conta do Programa Formação de Tutores. Além disso, o número de bolsas concedidas informado na página 53 (3.924 bolsas) diverge do número assinalado na tabela contida na página 39 do mesmo RG (3.446 bolsas concedidas no âmbito do FPE).

Vale destacar ainda que a página vinculada ao Programa no Portal do FNDE, na internet, não apresenta de forma clara os critérios para a seleção de bolsistas e para o pagamento das bolsas. Além disso, em que pese a divulgação da relação (desatualizada) de coordenadores-gestores, por exercício, o sítio não disponibiliza a consulta aos valores recebidos pelos bolsistas, conforme determina o art. 5º, da Lei nº 11.273/2006, *in verbis*:

Art. 5º Serão de acesso público permanente os critérios de seleção e de execução do programa, bem como a relação dos beneficiários e dos respectivos valores das bolsas previstas nesta Lei.

Quanto a esse assunto, cabe esclarecer que o atendimento ao princípio da transparência vai além da disponibilização de dados esparsos sobre um serviço ou programa na internet, visto que sua devida aplicação acontece quando da oferta de informações claras e acessíveis à sociedade, visando convidá-la a participar efetivamente da implementação das políticas públicas.

Não por acaso, a promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização foi incluída no rol das diretrizes da boa governança pública, estabelecido pelo Decreto nº 9.203/2017, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Ademais, a análise das manifestações da unidade auditada leva a concluir pela indisponibilidade de informações qualitativas para avaliar a eficiência e efetividade das ações do Programa, visto que o único relatório de avaliação identificado, referente a 2015, que pretendeu apresentar uma abordagem alusiva à identificação de dificuldades, problemas e possíveis soluções, após mais de dez anos de execução do FPE ainda não foi finalizado ou divulgado oficialmente. Também não foram identificadas ações desdobradas após os resultados apresentados nos Relatórios, mesmo que apenas quanto às questões quantitativas.

Em adição, considerando que, em regra, os resultados são apresentados apenas nos Relatórios de Gestão, com periodicidade anual, a frequência com que são comunicadas as informações

sobre os resultados do Programa pode não ser a mais adequada para estimular os tomadores de decisões a adotarem medidas corretivas e de aperfeiçoamento do Programa, tempestivamente.

Nesse sentido, pode-se adotar como praxe a disponibilização de relatórios de monitoramento da execução do programa a cada seis meses, de maneira análoga ao recomendado no Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (2017)³⁶, em referência às comunicações que devem ser empreendidas no âmbito da gestão de integridade, riscos e controles internos.

Importante frisar que as principais causas das fragilidades apontadas no processo de monitoramento do Formação pela Escola se relacionam com a incipiência quanto ao direcionamento estratégico da Autarquia, que não favorece a institucionalização e a operacionalização de estruturas, processos e mecanismos voltados ao monitoramento do desempenho dos programas e projetos educacionais.

Ademais, a ausência de procedimentos e controles instituídos com base em gestão de riscos propicia a operacionalização de processos imprecisos, superficiais ou inconsistentes, especialmente em relação ao monitoramento e à avaliação de esforços e resultados por parte dos responsáveis pelos programas.

Em consequência dessas fragilidades, o processo e os instrumentos de monitoramento existentes não favorecem a identificação de oportunidades de melhorias visando correções tempestivas no curso do Programa, a partir da aferição de indicadores de desempenho alinhados aos objetivos definidos, podendo impactar na eficácia e efetividade da política pública.

Além disso, as vulnerabilidades identificadas nos procedimentos de acompanhamento e monitoramento existentes dificultam, podendo até impossibilitar, a detecção de falhas e inconformidades, especialmente nos processos de seleção de bolsistas e pagamento de bolsas.

Já, a ausência de definição clara dos responsáveis e de suas competências, no âmbito dos processos e das estruturas de reporte, também prejudica a transparência do Programa e o processo de tomada de decisão, fragilizando a atuação da Alta Gestão e do controle social e impactando a atuação dos órgãos de controle.

Por fim, a falta de clareza quanto à definição dos limites de atuação dos agentes subnacionais pode levar a lacunas na execução dos processos, prejudicando o tratamento de riscos que podem impactar o atingimento dos objetivos do Formação pela Escola.

³⁶ Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planejamento/controle-interno/manual_de_girc_versao_2_0.pdf. Acesso em 23/04/2021.

RECOMENDAÇÕES

1 – Revisar os instrumentos normativos do Formação pela Escola, visando delimitar, de forma precisa, objetivos, público-alvo formador e o público-alvo a ser formado, atentando para os termos da Lei nº 11.273/2006, de maneira a orientar a atuação consistente do FNDE, no sentido do alinhamento de insumos, atividades e produtos, além de assegurar a transparência sobre os resultados a serem alcançados a partir da implementação do Programa.

Achados nº 1, 2, 3 e 5

2 – Revisar os instrumentos normativos do Formação pela Escola, visando estabelecer critérios objetivos para elegibilidade e seleção dos candidatos ao recebimento de bolsas, definindo as competências mínimas esperadas, por exemplo nível de formação, tempo de experiência e ocupação, de modo a tornar transparente o processo e evitar a ocorrência de vieses ou conflitos de interesse na escolha dos candidatos para executar as ações do Programa.

Achados nº 1, 2, 3 e 5

3 – Revisar os instrumentos normativos do Formação pela Escola, visando definir, de maneira clara, os papéis, responsabilidades e limites de atuação dos atores envolvidos na implementação do Programa, atentando para as omissões e sobreposições apontadas nos Achados 1.1, 1.2 e 5, considerando, entre outros aspectos: i) as competências dos agentes responsáveis pela indicação, seleção, cadastramento e capacitação de coordenadores-gestores, multiplicadores e tutores; ii) a definição das instâncias decisórias nos processos de seleção de bolsistas e articulação das ações do Programa e pagamento de bolsas, incluindo a identificação da unidade responsável pela coordenação nacional do Formação pela Escola; e iii) a padronização das denominações a serem utilizadas para cada ator.

Achados nº 1, 2, 3 e 5

4 – Revisar os instrumentos normativos do Formação pela Escola, visando estabelecer critérios objetivos para a homologação e o pagamento de bolsas, incluindo, no mínimo, a definição de requisitos para abertura e conclusão de turmas; e padrões mínimos de desempenho para cada bolsista.

Achados nº 1, 2, 3 e 5

5 – Revisar os instrumentos normativos do Formação pela Escola, visando definir, quanto ao processo de monitoramento, ao menos: objetivos, mecanismos, papéis e responsáveis, especialmente quanto ao fornecimento, recebimento e tratamento das informações produzidas pelos agentes envolvidos.

Achados nº 1, 2, 3 e 5

6 – Instituir procedimentos internos que contemplem a orientação das atividades relacionadas aos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas, detalhando, ao menos: i) as rotinas a serem seguidas em cada etapa desses processos; ii) os fluxos de comunicação e tomada de decisão inerentes aos agentes externos e internos ao FNDE; e iii) os meios de acompanhamento e validação dos registros relacionados, por exemplo, com a inserção e homologação dos dados cadastrais dos bolsistas; o desempenho das turmas abertas em cada período de vinculação; e a solicitação, avaliação e homologação dos pedidos de pagamento de bolsas.

Achados nº 1, 2, 3 e 5

7 – Aprimorar as funcionalidades dos sistemas informatizados envolvidos, visando tornar obrigatório o preenchimento do campo relativo à identificação da ocupação, quando do cadastramento dos bolsistas, e assim, impedir o pagamento de bolsas a pessoas que não componham o público-alvo estabelecido na Lei nº 11.273/2006 e no art. 1º da Resolução CD/FNDE nº 35/2012.

Achado nº 3

8 – Aprimorar os controles implementados no processo de pagamento de bolsas, a partir da integração dos sistemas informatizados (*Moodle*, SIFE e SGB – desde o início do processo de aprovação das turmas até o processo de pagamento de bolsas), visando facilitar a checagem quanto à conformidade dos registros e garantir o atendimento dos requisitos estabelecidos pelo Programa, especialmente quanto ao cadastro do bolsista, à abertura e conclusão de turmas, ao índice de aprovação e ao valor a ser pago.

Achado nº 3

9 – Aprimorar as funcionalidades dos sistemas informatizados envolvidos, visando impedir o cadastramento de bolsistas e cursistas com CPF e/ou nome inválidos em relação aos registrados em bases públicas federais, como o Cadastro de Pessoas Físicas, da Receita Federal.

Achado nº 3

10 – Aprimorar os controles existentes no processo de solicitação de pagamento de bolsas, visando evitar a inserção, aprovação e homologação de múltiplas solicitações de pagamento para um mesmo período de referência ou para programas diversos que não permitam acúmulo, em um mesmo período de referência.

Achado nº 3

11 – Avaliar e revisar os perfis de acesso aos sistemas informatizados envolvidos, visando torná-los aderentes ao princípio da segregação de funções nas diversas etapas dos processos

de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas, em especial quanto às etapas críticas, como a avaliação e homologação dos cadastros dos bolsistas e do pagamento das bolsas solicitadas.

Achado nº 3

12 – Adotar providências visando impedir o pagamento de bolsas a pessoas que não atendam aos requisitos estabelecidos pelos normativos do Programa, especialmente a não professores vinculados à Educação Básica, em observância ao disposto na Lei nº 11.273/2006.

Achado nº 4

13 – Apurar os valores pagos em situação de acúmulo supostamente indevido entre programas, conforme Anexo 08 – Acúmulos_Indevidos_Entre_Programas, e adotar medidas visando reaver os valores pagos indevidamente.

Achado nº 4

14 – Apurar os valores pagos em duplicidade por acúmulo intra programas, conforme Anexo 9 – Acúmulos_Indevidos_Intra_Programas, e adotar medidas com vistas à restituição dos montantes pagos indevidamente.

Achado nº 4

15 – Apurar os casos de pagamento de bolsas a tutores sem turma vinculada, finalizada ou apta a gerar o pagamento de bolsas, conforme Anexo 6 – Pagamentos_Indevidos_Tutores, e adotar medidas com vistas à restituição dos montantes pagos indevidamente.

Achado nº 4

16 – Apurar os casos de pagamento de bolsas a mais de um coordenador-gestor cadastrados simultaneamente no mesmo período de vinculação na UF (Unidade Federada), conforme Anexo 7 – Pagamentos_Indevidos_Coord. Estaduais, e adotar medidas com vistas à restituição dos montantes pagos indevidamente.

Achado nº 4

17 – Adotar providências visando apurar as responsabilidades dos agentes envolvidos nos apontamentos de irregularidades, incluindo quem deu causa, culminando no pagamento indevido de bolsas no âmbito do FPE.

Achado nº 4

18 – Aprimorar os mecanismos de monitoramento do Programa, implementando, entre outras ações: i) a qualificação da entrada de dados no âmbito dos sistemas, especialmente no âmbito do SIFE e Moodle; ii) indicadores de desempenho que contemplem, além de aspectos quantitativos, as dimensões da eficiência e da efetividade, abordando aspectos como a demanda necessária, a qualidade das ações de capacitação empreendidas por meio do FPE e o seu reflexo na execução, na prestação de contas e no controle social dos programas educacionais financiados pelo FNDE; e iii) rotinas e ferramentas de análise crítica dos dados, incluindo procedimentos e documentos de reporte.

Achado nº 5

19 – Aprimorar os mecanismos de comunicação dos resultados do Programa, a partir da definição, entre outros aspectos: dos responsáveis por cada etapa do processo, incluindo a comunicação à alta gestão; do principal canal a ser utilizado; do conteúdo a ser divulgado, de forma precisa e clara; e da periodicidade das comunicações.

Achado nº 5

20 – Dar ampla publicidade sobre os critérios para a seleção de bolsistas e para o pagamento das bolsas, bem como sobre a relação dos beneficiários e dos respectivos valores das bolsas, em atendimento à determinação do art. 5º, da Lei nº 11.273/2006.

Achado nº 5

CONCLUSÃO

Neste Relatório encontram-se consolidadas as situações mais relevantes que impactaram os processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas no âmbito do Formação pela Escola durante os exercícios de 2014 a 2019. A partir da análise de aspectos relativos à institucionalização normativa e à implementação de mecanismos de controle e de monitoramento das ações do Programa, identificaram-se problemas que demandam o aprimoramento da gestão do Programa pelo FNDE.

Nesse contexto, verificou-se que a Resolução CD/FNDE nº 35/2012, apontada pela unidade gestora como principal disciplinadora da implementação do FPE, não definiu adequadamente as competências e os processos decisórios do Programa, tendo em vista a existência de lacunas normativas quanto a papéis e responsabilidades e indicativos de sobreposição de algumas competências-chave dos agentes envolvidos nos processos de seleção e pagamento de bolsas.

A norma também apresentou imprecisão no estabelecimento dos critérios para seleção de bolsistas e para a concessão de bolsas, propiciando a ampliação do público-alvo para o recebimento de bolsas (em desacordo com a Lei nº 11.273/2006) e gerando um potencial pagamento indevido de R\$ 3.968.700,00, entre outras inconformidades.

Mostrou-se, ainda, precária para instituir os mecanismos de monitoramento e reporte no âmbito do Programa, haja vista a ausência de formalização do processo do monitoramento das ações; a falta de clareza quanto à definição dos papéis e responsabilidades dos atores envolvidos e a falha no desenvolvimento de mecanismos de suporte para monitorar, avaliar e reportar resultados – dificultando a detecção de problemas e irregularidades e inviabilizando a identificação de oportunidades de melhorias ou correções no curso das ações, durante a execução do Programa.

Por conseguinte, os mecanismos de monitoramento então instituídos não cumprem a finalidade de subsidiar os gestores com informações confiáveis e tempestivas sobre a operação e os efeitos do Programa, pois há, ainda, fragilidades na sistemática de entrada de dados no SIFE e *Moodle*; insuficiência quanto ao acompanhamento realizado pela Assec, enquanto coordenadora nacional da política, frente aos processos existentes e ao volume de dados; e indicadores insuficientes para suportar a análise quanto ao atingimento dos objetivos do Programa.

Além disso, verificou-se a ausência de um plano de comunicação padronizado e efetivo para orientar partes interessadas e público-alvo durante as diversas etapas do Programa, demonstrando as fragilidades na transparência de ações executadas, estratégias e resultados alcançados, com prejuízo ao efetivo controle social do Programa.

Por outro lado, a insuficiência dos controles internos para identificar e responder a situações de inconformidade nos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas, a exemplo do baixo escopo de testagem, pela Coordenação Nacional, no âmbito das etapas de cadastramento e de homologação das bolsas, favoreceu a ocorrência de erros e fraudes no registro das informações cadastrais de bolsistas, bem como possibilitou o pagamento indevido de bolsas, resultando em prejuízo potencial superior a dois milhões de reais no período de 2014 a 2019.

Percebe-se que as fragilidades apontadas derivam, dentre outras causas, de falha no desenho da concepção do Programa, quanto à análise acurada dos diversos aspectos relacionados à sua implementação, como o diagnóstico do problema a ser resolvido, o modelo de gestão e governança, os processos, os riscos, os resultados e impactos esperados.

Além disso, observou-se que a implementação dos controles internos é vista como atividade secundária – não integrante do processo de gestão do Programa e não compreendida como meio viável para produzir a ampliação da confiabilidade das operações.

Vale salientar, tal como evidenciado no Relatório da Auditoria Interna nº 03/2020, que a incipiência quanto ao direcionamento estratégico da Autarquia também não favorece a institucionalização e a operacionalização de estruturas, processos e instrumentos voltados ao monitoramento do desempenho do Programa, mas expõe sua gestão a riscos estratégicos e operacionais.

Nessa perspectiva, as fragilidades encontradas podem levar ao comprometimento quanto ao alcance dos objetivos Formação pela Escola, impactando a consecução da missão institucional do FNDE, especialmente no que tange à formação continuada de agentes e parceiros para a

correta, eficiente e eficaz aplicação dos recursos dos demais projetos e ações educacionais geridos pela Autarquia.

Diante da gravidade dos achados de auditoria, recomendou-se ao FNDE a adoção de providências, no sentido de:

- revisar os instrumentos normativos do Formação pela Escola, visando tornar mais claros e objetivos os critérios e procedimentos para a concessão de bolsas;
- aprimorar as funcionalidades dos sistemas informatizados envolvidos, visando integrar as informações e criar controles para qualificar as análises quanto ao cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo Programa, previamente ao pagamento das bolsas;
- descontinuar o pagamento de bolsas a pessoas que não atendam aos requisitos do Programa e apurar valores pagos em desacordo com as disposições normativas, visando à recuperação de benefícios pagos indevidamente; e
- aperfeiçoar o processo de monitoramento e reporte do FPE, instituindo e implementando mecanismos visando à produção de informações confiáveis, tempestivas e relevantes para subsidiar os processos decisórios e as avaliações quanto ao desempenho do Programa.

Espera-se que as medidas recomendadas proporcionem clareza na atuação dos atores responsáveis pelo planejamento das ações, pelo desenvolvimento do Formação pela Escola nas unidades federadas e pelo monitoramento dos resultados do Programa, assim como contribuam para a melhoria de sua eficiência e eficácia operacional, especialmente no tocante à execução dos processos de seleção de bolsistas e pagamento de bolsas.

Vislumbra-se ainda que promovam o amadurecimento da gestão e o fortalecimento dos controles internos do FNDE, coibindo a prática de ações irregulares ou inconformes e possibilitando a melhoria dos processos decisórios do Programa e o atingimento dos seus objetivos.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achados nº 1 e 2

Manifestação da unidade auditada

Por meio do Ofício_In nº 12169/2021/Assec (SEI-FNDE nº 2542621), a Assec/Presi apresentou a seguinte manifestação:

Em relação aos itens 01, 02, 03 e 04, será feito um estudo quanto ao melhor instrumento legal a ser adotado, bem como uma proposta contemplando as diretrizes e recomendações acima.

1 – Revisar os instrumentos normativos do Formação pela Escola, visando delimitar, de forma precisa, objetivos, público-alvo formador e o público-alvo a ser formado, atentando para os termos da Lei nº 11.273/2006, de maneira a orientar a atuação consistente do FNDE, no sentido do alinhamento de insumos, atividades e produtos, além de assegurar a transparência sobre os resultados a serem alcançados a partir da implementação do Programa.

2 – Revisar os instrumentos normativos do Formação pela Escola, visando estabelecer critérios objetivos para elegibilidade e seleção dos candidatos ao recebimento de bolsas, definindo as competências mínimas esperadas, por exemplo nível de formação, tempo de experiência e ocupação, de modo a tornar transparente o processo e evitar a ocorrência de vieses ou conflitos de interesse na escolha dos candidatos para executar as ações do Programa.

3 – Revisar os instrumentos normativos do Formação pela Escola, visando definir, de maneira clara, os papéis, responsabilidades e limites de atuação dos atores envolvidos na implementação do Programa, atentando para as omissões e sobreposições apontadas nos Achados 1.1, 1.2 e 5, considerando, entre outros aspectos: i) as competências dos agentes responsáveis pela indicação, seleção, cadastramento e capacitação de coordenadores-gestores, multiplicadores e tutores; ii) a definição das instâncias decisórias nos processos de seleção de bolsistas e articulação das ações do Programa e pagamento de bolsas, incluindo a identificação da unidade responsável pela coordenação nacional do Formação pela Escola; e iii) a padronização das denominações a serem utilizadas para cada ator.

4 – Revisar os instrumentos normativos do Formação pela Escola, visando estabelecer critérios objetivos para a homologação e o pagamento de bolsas, incluindo, no mínimo, a definição de requisitos para abertura e conclusão de turmas; e padrões mínimos de desempenho para cada bolsista.

Quanto aos itens 06, 11, 19 e 20, informamos que estas serão executadas em parceria com a AGEST e DIGEF, no intuito de viabilizar as referidas recomendações, bem como melhoras as já existentes.

6 – Instituir procedimentos internos que contemplem a orientação das atividades relacionadas aos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas, detalhando, ao menos: i) as rotinas a serem seguidas em cada etapa desses processos; ii) os fluxos de comunicação e tomada de decisão inerentes aos agentes externos e internos ao FNDE; e iii) os meios de acompanhamento e validação dos registros relacionados, por exemplo, com a inserção e homologação dos dados cadastrais dos bolsistas; o desempenho

das turmas abertas em cada período de vinculação; e a solicitação, avaliação e homologação dos pedidos de pagamento de bolsas.

[...]

Por fim, em relação aos itens 05 e 18, será feito uma análise e estudo conjunto com DIGEF e AGEST, com o objetivo de viabilizar tais recomendações.

5 – Revisar os instrumentos normativos do Formação pela Escola, visando definir, quanto ao processo de monitoramento, ao menos: objetivos, mecanismos, papéis e responsáveis, especialmente quanto ao fornecimento, recebimento e tratamento das informações produzidas pelos agentes envolvidos.

[...]

Análise da equipe de auditoria

Por meio do Ofício_In nº 12169/2021/Assec, a Assec/Presi declarou que fará estudos para identificar o melhor instrumento legal a ser adotado visando ao aperfeiçoamento da regulamentação do Programa. Quanto aos instrumentos voltados ao monitoramento e aos procedimentos internos relativos aos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas, informou que adotará medidas visando qualificar os processos, atuando conjuntamente com a Digef e a Agest.

Tais ações são relevantes e demonstram a intenção da unidade em aprimorar os processos – especialmente, no que se refere à falta de clareza das normas em relação à definição do público-alvo e das competências e processos decisórios atinentes aos atores envolvidos na execução do Programa.

Achado nº 3

Manifestação da unidade auditada

Por meio do Ofício_In nº 12169/2021/Assec (SEI-FNDE nº 2542621), a Assessoria de Educação Corporativa (Assec/Presi) apresentou a seguinte manifestação:

Quanto aos itens 06, 11, 19 e 20, informamos que estas serão executadas em parceria com a AGEST e DIGEF, no intuito de viabilizar as referidas recomendações, bem como melhoras as já existentes.

[...]

11 – Avaliar e revisar os perfis de acesso aos sistemas informatizados envolvidos, visando torná-los aderentes ao princípio da segregação de funções nas diversas etapas dos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas, em especial quanto às etapas críticas, como a avaliação e homologação dos cadastros dos bolsistas e do pagamento das bolsas solicitadas.

[...]

Quanto ao itens 07 e 08, informamos que estas já estão contempladas no atual AVA/FNDE, no entanto, ainda não funcionam em sua plenitude, pois estão em processo de melhorias pela área de tecnologia do FNDE (DIRTI).

7 – Aprimorar as funcionalidades dos sistemas informatizados envolvidos, visando tornar obrigatório o preenchimento do campo relativo à identificação da ocupação, quando do cadastramento dos bolsistas, e assim, impedir o

pagamento de bolsas a pessoas que não componham o público-alvo estabelecido na Lei nº 11.273/2006 e no art. 1º da Resolução CD/FNDE nº 35/2012.

8 – Aprimorar os controles implementados no processo de pagamento de bolsas, a partir da integração dos sistemas informatizados (Moodle, SIFE e SGB – desde o início do processo de aprovação das turmas até o processo de pagamento de bolsas), visando facilitar a checagem quanto à conformidade dos registros e garantir o atendimento dos requisitos estabelecidos pelo Programa, especialmente quanto ao cadastro do bolsista, à abertura e conclusão de turmas, ao índice de aprovação e ao valor a ser pago.

Quanto ao item 09, informamos, conforme mencionado em reunião pela CGAUX que já existe uma consulta à base de dados da Receita Federal quando do cadastro do cursista/bolsista, nesse sentido, faremos uma análise junto a DIRTI/FNDE para possíveis melhorias nesse processo.

9 – Aprimorar as funcionalidades dos sistemas informatizados envolvidos, visando impedir o cadastramento de bolsistas e cursistas com CPF e/ou nome inválidos em relação aos registrados em bases públicas federais, como o Cadastro de Pessoas Físicas, da Receita Federal.

Quanto aos itens 10 e 12, informamos que será feita uma análise para melhoria dos referidos processos. Importante mencionar quanto ao pagamento de bolsas a possíveis não professores, informamos que, conforme termo de compromisso enviado à equipe de auditoria, ao se tornar um bolsista, este assina um termo de compromisso onde declara estar de acordo com o não acúmulo de recebimento de bolsas por mais de um Programa, bem como a ciência de que para recebimento de bolsas é devido a professores.

10 – Aprimorar os controles existentes no processo de solicitação de pagamento de bolsas, visando evitar a inserção, aprovação e homologação de múltiplas solicitações de pagamento para um mesmo período de referência ou para programas diversos que não permitam acúmulo, em um mesmo período de referência.

[...]

Além disso, por meio do Ofício_In nº 12079/2021/DIPBA (SEI-FNDE nº 2540416), a Divisão de Pagamento de Bolsas e Auxílios (DIPBA/CGAUX/DIGEF) apresentou a seguinte manifestação:

2. Dentre as recomendações contidas no referido Relatório, entendemos que as seguintes terão atuação direta da CGAUX, enquanto unidade responsável pela gestão do Sistema de Gestão de Bolsas – SGB:

8 – Aprimorar os controles implementados no processo de pagamento de bolsas, a partir da integração dos sistemas informatizados (Moodle, SIFE e SGB – desde o início do processo de aprovação das turmas até o processo de pagamento de bolsas), visando facilitar a checagem quanto à conformidade dos registros e garantir o atendimento dos requisitos estabelecidos pelo Programa, especialmente quanto ao cadastro do bolsista, à abertura e conclusão de turmas, ao índice de aprovação e ao valor a ser pago. Achado nº 3

9 – Aprimorar as funcionalidades dos sistemas informatizados envolvidos, visando impedir o cadastramento de bolsistas e cursistas com CPF e/ou nome inválidos em relação aos registrados em bases públicas federais, como o Cadastro de Pessoas Físicas, da Receita Federal. Achado nº 3

11 – Avaliar e revisar os perfis de acesso aos sistemas informatizados envolvidos, visando torná-los aderentes ao princípio da segregação de funções nas diversas etapas dos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas, em especial quanto às etapas críticas, como a avaliação e homologação dos cadastros dos bolsistas e do pagamento das bolsas solicitadas. Achado nº 3

[...]

2.1. Em relação ao item 8, informamos que o SGB já fornece métodos de consulta que podem ser acessados pelo sistema de origem dos dados (SIFE), a fim de garantir a integração entre SGB e SIFE. Nesse sentido, colocamo-nos à disposição para, junto à equipe da ASSEC e da DIRTl, auxiliar no sentido de garantir o acesso do SIFE aos métodos existentes.

2.2. Quanto ao item 9, é possível que as divergências achadas sejam decorrentes de mudanças de nome junto à própria Receita, ocorridas após o cadastro do bolsista. De fato, observa-se que, dentre os nomes listados, a grande maioria se refere a alterações de sobrenome de bolsistas do sexo feminino, o que indica provável alteração decorrente de casamento/divórcio. Nesse sentido, colocamo-nos à disposição para estudar junto à DIRTl como é feita verificação de dados com a Receita, para que se estude a possibilidade de aperfeiçoar o processo.

2.3. Quanto ao item 11, informamos que o SGB já prevê segregação de funções entre os usuários do sistema. Contudo, colocamo-nos à disposição para, junto à ASSEC e à DIRTl, verificar a necessidade de aprimoramento dos perfis existentes e da criação de novos.

Análise da equipe de auditoria

A partir do Ofício_In nº 12169/2021/Assec, a Assessoria de Educação Corporativa informou que buscará, em conjunto com a Agest e a Digef, viabilizar o aprimoramento dos perfis de acesso aos sistemas informatizados sob sua responsabilidade (*Moodle* e SIFE); que já está empreendendo melhorias no AVA/FNDE (referente à plataforma *Moodle*) no sentido da identificação da ocupação e da checagem quanto à conformidade dos registros cadastrais; e que, embora o SIFE já realize consulta à base de dados da Receita Federal quando do cadastro do cursista/bolsista, buscará empreender melhorias, com vistas a impedir o cadastramento de bolsistas e cursistas com CPF e/ou nome inválidos.

Além disso, a Assec ponderou que, ao assinar o Termo de Compromisso, o bolsista toma ciência de que o pagamento de bolsas é devido a apenas a professores, bem como declara estar de acordo com o não acúmulo de recebimento de bolsas por mais de um Programa. Não obstante, informou que fará análise visando aprimorar os controles existentes no processo de solicitação de pagamento de bolsas.

Já, por meio do Ofício_In nº 12079/2021/DIPBA, a Divisão de Pagamento de Bolsas e Auxílios (DIPBA/CGAUX/DIGEF) informou que o SGB já dispõe de funcionalidades que podem facilitar a integração com o SIFE e que, embora o SGB também já preveja segregação de funções entre os usuários, verificará a necessidade de aprimoramento dos perfis existentes e da criação de novos.

Por outro lado, a DIPBA ponderou que as divergências identificadas nos nomes cadastrados no SGB podem remeter a alterações de sobrenome de bolsistas do sexo feminino, em decorrência de casamentos ou divórcios. No entanto, se dispôs a revisar a rotina de verificação dos dados cadastrais no sistema, visando possíveis aperfeiçoamentos no processo de cadastramento de bolsistas.

Pelo exposto, verifica-se que as respostas apresentadas indicam que ambas as unidades compreendem a necessidade de aprimoramento dos controles internos instituídos,

ampliando sua capacidade de identificar e responder aos principais riscos intrínsecos aos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas.

Não obstante, importa reforçar que, apesar da informação de que existe consulta aos dados da Receita Federal e que a grande maioria dos casos apontados no Relatório se refere a alterações de sobrenome de bolsistas do sexo feminino, na base de dados do SIFE foi identificado o cadastramento de nomes fictícios, como “Giovani Testando o Sife”, “Maria Abobrinha” e outros, sinalizando para a necessidade de adoção de medidas preventivas e corretivas no tratamento dos dados dessa base.

O mesmo se aplica à base de dados de SGB, em que, embora não tenham sido evidenciados nomes inusuais, como os citados acima, foram identificadas discrepâncias significativas nos nomes associados a alguns CPFs. Por exemplo, “M. I. A.” x “D. L. de A.”; “A. S. S.” x “L. F. de S.”.

Nesse sentido, o uso de ferramentas de validação, formatação, alimentação automática, monitoramento, higienização/padronização, atualização, unificação, enriquecimento cadastral, entre outras, pode contribuir para aumentar o nível de qualidade e de acertos no registro dos dados cadastrais dos bolsistas e cursistas atrelados ao Programa.

Por outro lado, em que pese a ciência dos interessados de que, entre outros requisitos, precisa ser professor para fazer jus ao recebimento da bolsa e de que não podem acumular bolsas incompatíveis, os controles internos então instituídos pela gestão permitiram a ocorrência de cadastramento de bolsistas, e de pagamento de bolsas, sem a devida comprovação quanto à sua ocupação. Dessa forma, vislumbra-se que o aprimoramento das funcionalidades dos sistemas envolvidos contribuirá para reduzir os riscos de ineficiência e inconformidade no Programa, aumentando, em contrapartida, as chances de cumprimento dos objetivos estratégicos do Programa.

Vale lembrar ainda que, no bojo do processo nº 23002.000603/2019-13, ficou evidenciada a concessão de perfil de acesso a sistemas inadequado à natureza dos serviços que devem ser prestados por colaboradores terceirizados, tornando possível a prática de atos aprovação e homologação de bolsas por pessoa incompetente e em desacordo com o princípio da segregação de funções.

Dessa forma, a revisão dos perfis de acesso aos sistemas envolvidos na implementação do Programa reflete imediatamente na melhoria da eficiência e da eficácia operacional, na medida em que requer a identificação de atividades e decisões críticas nos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas, bem como a atribuição das responsabilidades de autorizar e registrar transações a atores diferentes, reduzindo as oportunidades que permitam a qualquer pessoa estar em posição de perpetrar e de ocultar erros ou fraudes no curso normal do desenvolvimento de suas funções.

Achado nº 4

Manifestação da unidade auditada

Por meio do Ofício_In nº 12169/2021/Assec (SEI-FNDE nº 2542621), a Assessoria de Educação Corporativa apresentou a seguinte manifestação:

Quanto aos itens 10 e 12, informamos que será feito uma análise para melhoria dos referidos processos. Importante mencionar quanto ao pagamento de bolsas a possíveis não professores, informamos que, conforme termo de compromisso enviado à equipe de auditoria, ao se tornar um bolsista, este assina um termo de compromisso onde declara estar de acordo com o não acúmulo de recebimento de bolsas por mais de um Programa, bem como a ciência de que para recebimento de bolsas é devido a professores.

[...]

12 – Adotar providências visando impedir o pagamento de bolsas a pessoas que não atendam aos requisitos estabelecidos pelos normativos do Programa, especialmente a não professores vinculados à Educação Básica, em observância ao disposto na Lei nº 11.273/2006.

De acordo com os itens 13, 14, 15, 16 e 17, que trazem valores apurados por essa auditoria, informamos que cada item será analisado, junto a CGAUX e DIRTI, no intuito de verificar tratar-se de inconsistência dos dados ou irregularidades, no caso deste último, será dado prosseguimento ao pedido de restituição dos valores recebidos erroneamente.

13 – Apurar os valores pagos em situação de acúmulo supostamente indevido entre programas, conforme Anexo 08 – Acúmulos_Indevidos_Entre_Programas, e adotar medidas visando reaver os valores pagos indevidamente.

14 – Apurar os valores pagos em duplicidade por acúmulo intra programas, conforme Anexo 9 – Acúmulos_Indevidos_Intra_Programas, e adotar medidas com vistas à restituição dos montantes pagos indevidamente.

15 – Apurar os casos de pagamento de bolsas a tutores sem turma vinculada, finalizada ou apta a gerar o pagamento de bolsas, conforme Anexo 6 – Pagamentos_Indevidos_Tutores, e adotar medidas com vistas à restituição dos montantes pagos indevidamente.

16 – Apurar os casos de pagamento de bolsas a mais de um coordenador-gestor cadastrados simultaneamente no mesmo período de vinculação na UF (Unidade Federada), conforme Anexo 17 – Pagamentos_Indevidos_Coord. Estaduais, e adotar medidas com vistas à restituição dos montantes pagos indevidamente.

Além disso, por meio do Ofício_In nº 12079/2021/DIPBA (SEI-FNDE nº 2540416), a DIPBA apresentou a seguinte manifestação:

2. Dentre as recomendações contidas no referido Relatório, entendemos que as seguintes terão atuação direta da CGAUX, enquanto unidade responsável pela gestão do Sistema de Gestão de Bolsas – SGB:

[...]

13 – Apurar os valores pagos em situação de acúmulo supostamente indevido entre programas, conforme Anexo 08 – Acúmulos_Indevidos_Entre_Programas, e adotar medidas visando reaver os valores pagos indevidamente. Achado nº 4

14 – Apurar os valores pagos em duplicidade por acúmulo intra programas, conforme Anexo 9 – Acúmulos_Indevidos_Intra_Programas, e adotar

medidas com vistas à restituição dos montantes pagos indevidamente.
Achado nº 4

17 – Adotar providências visando apurar as responsabilidades dos agentes envolvidos nos apontamentos de irregularidades, incluindo quem deu causa, culminando no pagamento indevido de bolsas no âmbito do FPE. Achado nº 4

[...]

2.4. Quanto ao item 13, esclarecemos que a grande maioria dos acúmulos entre programas distintos, apontados como indevidos no Relatório, não são proibidos pelas respectivas legislações. É o caso, por exemplo, da bolsa PET-aluno e da Bolsa Permanência, cujo acúmulo foi listado como indevido nos achados do item 13. Nesse sentido, informamos que estamos fazendo uma revisão dos casos listados, a fim de apontar quais de fato podem ser indevidos. A partir disso, faremos a comunicação das respectivas secretarias gestoras dos programas, para que os bolsistas restitua os valores indevidos.

2.5. Quanto ao item 14, informamos que os casos levantados de acúmulo dentro de um mesmo programa são referentes a "lotes de ajuste". Esses lotes são abertos para corrigir erro no pagamento de uma bolsa. Exemplo: o valor pago a um bolsista hipotético foi de R\$ 500,00, porém o valor correto seria R\$ 900,00. Nesse caso, o procedimento para se pagar a diferença é a geração de nova bolsa no valor de R\$ 400,00, com a mesma referência da primeira, por meio de lote de ajuste. Outra situação de lote de ajuste encontrada, dentre os achados apontados, foram casos em que, por erro junto ao Banco do Brasil, a bolsa foi estornada antes do devido saque. Nesses casos, o pagamento foi reemitido por meio de lote de ajuste para que não houvesse prejuízo ao bolsista. Nesses casos, não houve acúmulo de bolsa, visto que o valor efetivamente pago é o que o bolsista de fato deveria receber. Esclarecemos que estamos fazendo levantamento para verificar se algum dos achados do item 10 não se justifica e, assim sendo, será passível de restituição por parte do bolsista.

2.6. Quanto ao item 17, as medidas a serem adotadas envolvem o que foi mencionado acima: verificaremos os casos em que, de fato, houve recebimento indevido, e faremos a comunicação aos gestores dos programas nas secretarias do MEC, para que o bolsista possa restituir os valores.

Análise da equipe de auditoria

A partir do Ofício_In nº 12169/2021/Assec, a Assec informou que fará análise para melhoria do processo de pagamento de bolsas e para tratar os casos de inconsistência dos dados ou irregularidades apontadas.

Já, por meio do Ofício_In nº 12079/2021/DIPBA, a DIPBA informou que está fazendo a revisão dos casos de acumulação indevida de bolsas, visando a adoção de providências para restituição dos valores pagos indevidamente – apesar de considerar, preliminarmente, que a maioria dos acúmulos apontados pela equipe de auditoria não são, de fato, proibidos pelas respectivas legislações.

A unidade auditada ponderou ainda que os casos levantados de acúmulo dentro de um mesmo programa podem relacionar-se a "lotes de ajuste" ou a casos em que, por erro junto ao Banco do Brasil, a bolsa foi estornada antes do devido saque. Nessas situações, a medida corretiva a ser adotada enseja a geração do pagamento de nova bolsa com a mesma referência da primeira, não resultando no pagamento da bolsa em duplicidade, na prática. Não obstante, informou que está fazendo levantamento para apurar casos indevidos passíveis de restituição por parte dos bolsistas. A partir disso, a DIPBA comunicará os gestores dos respectivos programas, para que os bolsistas restitua os valores indevidos.

Posto isso, cabe esclarecer, inicialmente, que os parâmetros utilizados pela equipe de auditoria para identificar os casos de acumulação indevida de bolsas entre diferentes programas observam a legislação dos respectivos programas e as informações prestadas pela própria unidade auditada durante a execução dos trabalhos de avaliação.

Dessa forma, considerando a manifestação da unidade quanto à possibilidade de acúmulo entre a bolsa vinculada ao PET-Aluno com o auxílio decorrente do programa Bolsa Permanência, a equipe de auditoria procedeu à revisão da base normativa utilizada como critério no procedimento de análise referente à acumulação de bolsas.

Nesse sentido, após consulta ao sítio eletrônico do MEC, que passou por atualização recente, visando qualificar a transparência quanto à divulgação dos normativos dos seus programas, a equipe de auditoria identificou a Portaria nº 343, de 24 de abril de 2013, que revogou o inciso II, do art. 17, da Portaria MEC nº 976, de 27 de julho de 2010, que vedava ao estudante beneficiário do PET-Aluno receber bolsa por qualquer outro programa.

Com a revogação do referido dispositivo, inicialmente empregado na análise dos requisitos para o pagamento de bolsas no âmbito do PET-Aluno, tornou-se possível a acumulação dessa bolsa com, por exemplo, o auxílio decorrente do Bolsa Permanência, conforme citado pela unidade auditada.

Por conseguinte, a equipe de auditoria efetuou o reprocessamento da análise da base de dados, atualizando o Achado 4, deste Relatório, e o montante de registros relativos às situações de acumulação indevida de bolsas no “Anexo 8 - Acúmulos_Indevidos_Entre_Programas”.

Com relação às situações de acúmulo intra programas, destaca-se que foram considerados indevidos os pagamentos concomitantes, tendo como referência o mesmo período de vinculação (ou mês/ano de referência), no âmbito do mesmo programa.

Assim, a apuração dos casos indevidos passíveis de restituição por parte dos bolsistas, iniciada pela unidade, será de suma importância para atingir a conformidade dos atos e fortalecer os controles. Ressalta-se, por fim, que a unidade atente-se para as atualizações procedidas nos Anexos 8 e 9, deste Relatório.

Achado nº 5

Manifestação da unidade auditada

Por meio do Ofício_In nº 12169/2021/Assec (SEI-FNDE nº 2542621), a Assessoria de Educação Corporativa apresentou a seguinte manifestação:

Quanto aos itens 06, 11, 19 e 20, informamos que estas serão executadas em parceria com a AGEST e DIGEF, no intuito de viabilizar as referidas recomendações, bem como melhoras as já existentes.

[...]

19 – Aprimorar os mecanismos de comunicação dos resultados do Programa, a partir da definição, entre outros aspectos: i) dos responsáveis por cada etapa do processo, incluindo a comunicação à alta gestão; do principal canal a ser utilizado; do conteúdo a ser divulgado, de forma precisa e clara; e da periodicidade das comunicações.

20 – Dar ampla publicidade sobre os critérios para a seleção de bolsistas e para o pagamento das bolsas, bem como sobre a relação dos beneficiários e dos respectivos valores das bolsas, em atendimento à determinação do art. 5º, da Lei nº 11.273/2006.

[...]

Por fim, em relação aos itens 05 e 18, será feito uma análise e estudo conjunto com DIGEF e AGEST, com o objetivo de viabilizar tais recomendações.

[...]

18 – Aprimorar os mecanismos de monitoramento do Programa, implementando, entre outras ações: i) a qualificação da entrada de dados no âmbito dos sistemas, especialmente no âmbito do SIFE e Moodle; ii) indicadores de desempenho que contemplem, além de aspectos quantitativos, as dimensões da eficiência e da efetividade, abordando aspectos como a demanda necessária, a qualidade das ações de capacitação empreendidas por meio do FPE e o seu reflexo na execução, na prestação de contas e no controle social dos programas educacionais financiados pelo FNDE; e iii) rotinas e ferramentas de análise crítica dos dados, incluindo procedimentos e documentos de report.

Análise da equipe de auditoria

Por meio do Ofício_In nº 12169/2021/Assec, a unidade auditada declarou que buscará atuar em conjunto com outras unidades no âmbito do FNDE para viabilizar o atendimento das recomendações preliminares. Destaca-se que, pela sensibilidade do tema, considerando sua complexidade e dimensão, entende-se que a atuação conjunta permitirá atingir resultados mais efetivos no âmbito do monitoramento e da comunicação dos resultados.

II – SITUAÇÕES IDENTIFICADAS

Procedimentos e testes realizados:

- Anexo 1 - Pag_Não_Prof_Ed_Básica: verificação quanto à ocorrência de pagamento indevido de bolsa a bolsistas que não são professores da Educação Básica;
- Anexo 2 – Cadastros_Com_Nomes_Diferentes_SIFE: verificação quanto à ocorrência de cadastramento indevido de bolsistas ou cursistas com CPF e/ou nome inválido no SIFE;
- Anexo 3 – Cadastros_Com_Nomes_Diferentes_SGB: verificação quanto à ocorrência de cadastramento indevido de bolsistas ou cursistas com CPF e/ou nome inválido no SGB;
- Anexo 4 – CPF_Com_Registro_Óbito: verificação quanto à ocorrência de pagamento irregular de bolsa a pessoa falecida antes do período de vinculação;
- Anexo 5 – SIFE_Múltiplas_Solicitações_Pagamento: verificação quanto à possibilidade de realizar múltiplas solicitações/aprovações de pagamento para uma mesma bolsa no SIFE;
- Anexo 6 – Pagamentos_Indevidos_Tutores: verificação quanto à ocorrência de pagamento indevido de bolsa a tutores sem turma vinculada, sem turma finalizada ou sem turma apta a gerar o pagamento da bolsa;
- Anexo 7 – Pagamentos_Indevidos_Coord. Estaduais: verificação quanto à ocorrência de pagamento indevido de bolsa a mais de um coordenador estadual na mesma UF e no mesmo período de vinculação;
- Anexo 8 – Acúmulos_Indevidos_Entre_Programas: verificação quanto à ocorrência de pagamento indevido de bolsas, por acúmulo não permitido entre programas, no mesmo período de vinculação; e
- Anexo 9 – Acúmulos_Indevidos_Intra_Programas: verificação quanto à ocorrência de pagamento indevido de bolsas, por acúmulo proibido intra programas, no mesmo período de vinculação.