



Dirigente: Reitor Pedro Curi Hallal

Unidade(s) Auditada(s): Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis

Assunto: Programa Bolsa Permanência

1. INTRODUÇÃO

A Unidade de Auditoria Interna (Audin) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), com respaldo legal e regimental, apresenta Relatório de Auditoria, conforme o Plano Anual de Auditoria Interna para o exercício de 2017 (Paint) aprovado pelo Conselho Diretor da Fundação (Condir) e pela Controladoria Geral da União (CGU).

Os trabalhos de auditoria versaram sobre o Programa Bolsa Permanência (PBP) da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e tiveram por objetivo geral “verificar se a seleção dos beneficiários do Programa Bolsa Permanência foi efetuada conforme o regramento existente¹”, conforme Paint².

As unidades ou setores da UFPel que fizeram parte desta ação de auditoria foram: Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE) e Pró-Reitoria de Graduação (PRG). Para a ação foi designado 01 (um) auditor e 01 (um) supervisor/coordenador (auditor chefe da Audin).

O escopo constituiu-se em “avaliar a regularidade da seleção dos beneficiários do PBP no ano de 2016³”. O objeto foi “benefícios requeridos e não concedidos e benefícios requeridos e concedidos no ano de 2016⁴”. A amostra ficou definida em “30% (trinta por cento) dos benefícios não concedidos e 30% (trinta por cento) dos benefícios concedidos entre 01/01/2016 a 31/12/2016⁵”, considerando a data do deferimento ou do indeferimento e não a data da entrada do requerimento.

A metodologia utilizada foi busca de legislação, levantamento de dados na Instituição sobre a temática, indagação escrita (encaminhamento de Solicitações de Auditoria – SAs), análise documental, realização de cálculos (no que tange a renda per capita da unidade familiar), exame de sistemas (no que tange a análise de sites oficiais), triangulação (cruzamento das informações obtidas), vistoria *in locu*, análises dos dados (comparação dos fatos com os critérios), realização de reuniões de planejamento e de execução, e apontamento de constatações com sugestões de melhorias.

Como limitações a esta ação de auditoria tivemos: regramento interno (da UFPel) inexistente; primeira ação da Audin no PBP; ausência de mapa de processo das ações da PRAE; não acesso ao sistema informatizado do PBP do Ministério da Educação (MEC); regramento genérico do MEC sobre o PBP.

À parte das limitações acima reportadas, a execução dos trabalhos ocorreu dentro de parâmetros de normalidade. Deu-se sempre atenção à busca de respostas completas e satisfatórias às solicitações enviadas do que propriamente ao tempo de resposta, motivo pelo qual algumas SAs tiveram prorrogação do prazo de resposta.

¹ In: Programa (Projeto) de Ação de Auditoria n°. 01; fl. 02.

² O Paint/2017, nos termos como foi aprovado pelo Condir e pela CGU, definiu o escopo dessa auditoria sobre o PBP, limitando-o em “seleção dos beneficiários”, conforme Matriz de Análise de Processos Críticos (Anexo II, Paint/2017).

³ In: Programa (Projeto) de Ação de Auditoria n°. 01; fl. 02.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

Ao concluir os trabalhos, identificaram-se alguns apontamentos:

- Insuficiência dos controles internos na Unidade, com ausência de formalização de processos e procedimentos e dificuldades operacionais;
- Impropriedades na formalização e na instrução dos processos do PBP, em razão da não observância da lei que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei 9.784/99);
- Prática de atos administrativos de competência do Gestor praticados por servidor e pela Comissão do PBP;
- Ausência de capacitação para servidores atuarem no PBP;
- Horário de atendimento ao público do PBP em desconformidade com o que estabelece a Portaria UFPel 448/2012;
- Incertezas quanto à composição do núcleo familiar de requerentes do PBP;
- Ausência de documentação necessária para a análise da renda dos componentes do núcleo familiar em processos administrativos cuja bolsa foi deferida;
- Processos nos quais há incertezas quanto a não contribuição para a renda *per capita* de componente do núcleo familiar;
- Ausência de documentação que comprove atuação da Comissão instituída pela Portaria UFPel 714/2015 na avaliação e fiscalização da concessão de Bolsa Permanência a alunos indígenas e quilombolas;
- Ausência de indígenas ou de quilombolas e de membros da sociedade civil na Comissão definida pela Portaria UFPel 714/2015 que constituiu comissão interdisciplinar incumbida da avaliação e fiscalização da concessão de Bolsa Permanência a alunos indígenas e quilombolas;
- Ausência de comprovação de que o aluno não recebe mais que 1,5 SMN a título de bolsas na Instituição; e
- Morosidade entre a apresentação do requerimento pelo interessado e a decisão sobre a concessão da bolsa.

1.2. O PROGRAMA BOLSA PERMANÊNCIA

O PBP é uma ação do Governo Federal de concessão de auxílio financeiro a estudantes matriculados em Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) em situação de vulnerabilidade socioeconômica e para estudantes indígenas e quilombolas. O PBP foi instituído em 2013 e tem por finalidade minimizar as desigualdades sociais, étnico-raciais e contribuir para permanência e diplomação dos estudantes de graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Conforme informações do próprio MEC⁶, são objetivos do Programa:

- I – viabilizar a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas;
- II – reduzir custos de manutenção de vagas ociosas em decorrência de evasão estudantil;
- III – promover a democratização do acesso ao ensino superior, por meio da adoção de ações complementares de promoção do desempenho acadêmico.

Para administrar o PBP, o MEC possui um sistema informatizado, chamado Sistema de Gestão da Bolsa Permanência (SISBP), que faz a gestão das ações relacionadas ao PBP,

⁶ In: <http://permanencia.mec.gov.br/objetivos.html>. Acessado em: 28/08/2017.

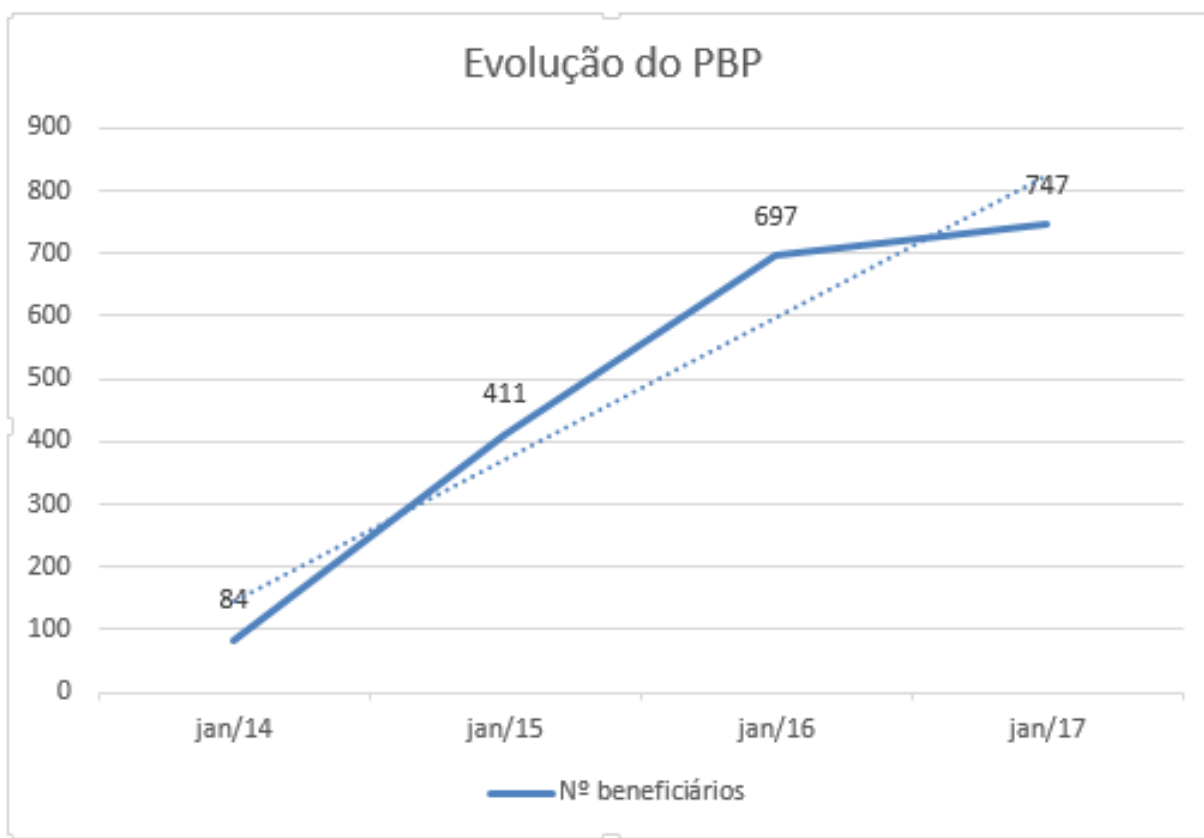
sobretudo o ingresso de discentes e o pagamento de bolsas. Esta auditoria não teve acesso ao SISBP, haja vista tratar-se de um programa externo à UFPel.

O recurso mensal repassado aos alunos é de R\$ 900,00 (novecentos reais) para indígenas e quilombolas e de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) aos demais discentes. Os valores são pagos diretamente ao estudante de graduação por meio de um cartão de benefício.

São requisitos do PBP:

- Possuir renda familiar per capita não superior a um salário-mínimo e meio (exceto no caso de indígenas e quilombolas);
- Estar matriculado em cursos de graduação com carga horária média superior ou igual a cinco horas diárias (exceto no caso de indígenas e quilombolas);
- Não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar do curso de graduação em que estiver matriculado para se diplomar;
- Ter assinado Termo de Compromisso;
- Ter seu cadastro devidamente aprovado e mensalmente homologado pela instituição gestora.

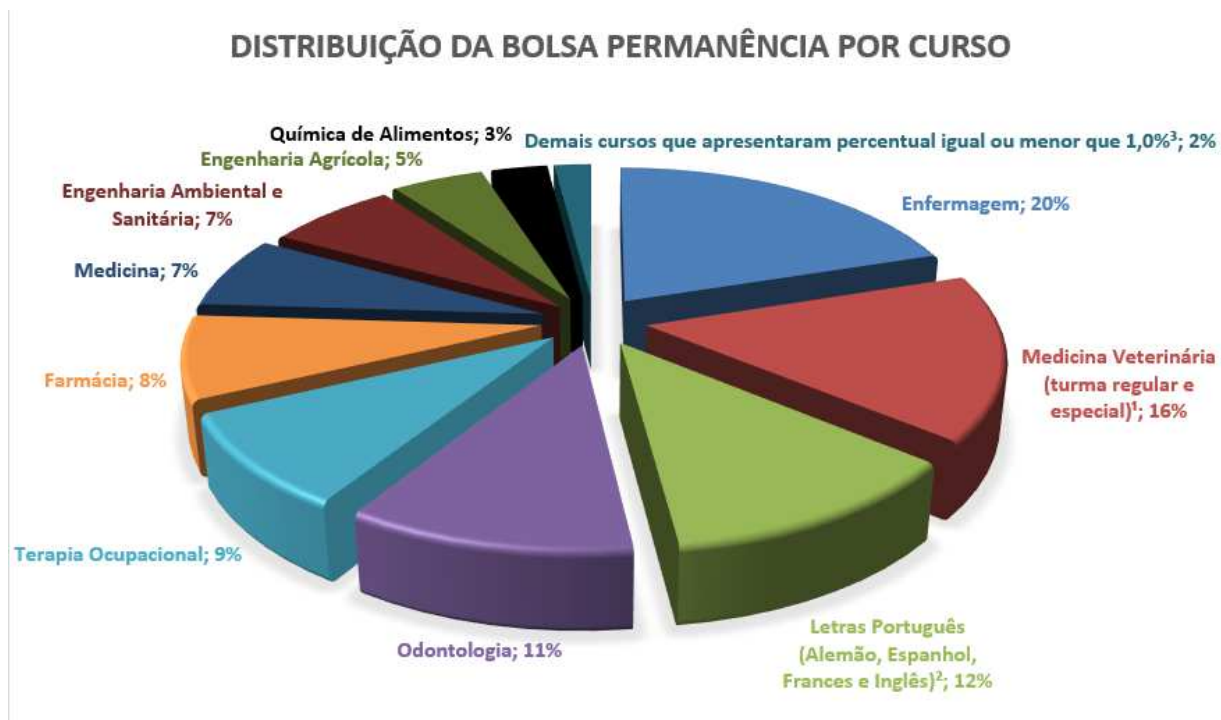
A UFPel, como instituição local gestora, aderiu ao PBP em junho de 2013, tendo pago os primeiros benefícios aos alunos em setembro daquele ano. Houve alteração no quantitativo de beneficiários, que aumentou de 84 bolsistas em janeiro de 2014, para 747 em janeiro de 2017:



Fonte: Memorando 003/2017 PBP/PRAE

Gráfico 01 – Evolução de beneficiários do PBP

Atualmente são 23 cursos de graduação com alunos que possuem Bolsa Permanência. A distribuição dos bolsistas por curso assim se dá:



Fonte: Memorando 003/2017 PBP/PRAE

1 – Medicina Veterinária 9,0%; Medicina Veterinária turma especial 7,0%. 2 – Letras Português/Alemão 2,0%; Letras Português/Espanhol 5,0%; Letras Português/Francês 2,0%; Letras Português/Inglês 3,0%. 3 – Administração 0,1%, Agronomia 0,5%, Direito 0,1%, Geoprocessamento 0,4%, Gestão Ambiental 0,1%, Meteorologia 0,7%, Música 0,1%, Pedagogia 0,1% e Zootecnia 0,1%.

Gráfico 02 – Distribuição de alunos com Bolsa Permanência por curso

Na UFPeL, em abril do corrente ano, havia 755 bolsistas⁷, sendo 22 indígenas e quilombolas (14 quilombolas e 08 indígenas), equivalente a 3,0% da totalidade de beneficiários do PBP. O quantitativo total de bolsistas corresponde a 4,6% do contingente de graduandos presenciais em 2017-I na UFPeL⁸.

Considerando esses dados, os valores mensais de recursos públicos repassados aos discentes do PBP no mês de abril/2017 foram de R\$ 313.000,00 (trezentos treze mil reais), sendo 293.200,00 (duzentos e noventa e três mil e duzentos reais) para alunos em vulnerabilidade econômica e R\$ 19.800,00 (dezenove mil e oitocentos reais) para indígenas e quilombolas.

Estima-se que o volume de recursos destinados ao PBP para alunos da UFPeL nesse ano seja de R\$ 3.756.000,00 (três milhões e setecentos e cinquenta e seis mil reais), considerando a situação hipotética de que esse quantitativo de 755 bolsistas permaneça constante no decorrer de 2017⁹.

⁷ Fonte: Memorando 003/2017 PBP/PRAE. Fl. 18 dos autos dessa auditoria.

⁸ Considerando 16.300 alunos matriculados em 2017/1 em cursos de graduação presencial, conforme dados coletados em 28/08/2017 junto à Coordenação de Processos e de Informações Institucionais da UFPeL.

⁹ O quantitativo de alunos beneficiários do PBP tende a não crescer como se deu nos anos anteriores em razão de cortes no orçamento de recursos destinados pelo MEC ao Programa. Além disso, alguns bolsistas podem ser

2. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DOS TRABALHOS

Emitida a Ordem de Serviço nº 02/2017, em 03 de abril de 2017 foram iniciados os trabalhos de planejamento da auditoria, a saber: levantamento de dados preliminares; busca de informações sobre o PBP e pesquisa de legislação e de regulamentação sobre a matéria. Para tanto foi utilizada a rede mundial de computadores, especialmente o portal da UFPel, do Ministério da Educação (MEC), e da legislação da Presidência da República.

Após tais estudos preliminares foram elaborados o Programa (Projeto de Auditoria) e o cronograma, aprovados pela chefia da Audin em abril/2017. No mesmo mês foi realizada a reunião de abertura de auditoria com servidores da PRAE e da Audin que teve por finalidade informar os gestores sobre o trabalho a ser realizado na Pró-Reitoria e apresentar o projeto de auditoria, iniciando a execução da auditoria.

Na fase de execução dos trabalhos realizaram-se reuniões para troca de informações e esclarecimentos sobre as Solicitações de Auditoria enviadas, conforme certidões as fls. 116, 139 e 146, além de outros contatos informais. Também foi realizada, na semana do dia 26 de junho de 2017, vistoria *in locu* no setor responsável pela gestão do PBP na UFPel, quando se verificou sua infraestrutura e funcionamento. Foi identificado que: *há somente um servidor alocado para as tarefas relacionadas ao Programa; a sala destinada ao Programa é compartilhada com outro servidor da Prae que executa outras atividades que não se relaciona com o PBP; a sala possui duas mesas e armários; um desses armários estão os requerimentos do PBP em caixas arquivos; o horário de atendimento externo aos alunos interessados no PBP é das 08:30 às 12:00* (conforme Certidão que consta na fl. 93 dos autos desta auditoria).

Ao total foram analisados 57 processos na fase de execução dessa auditoria, sendo: 09 processos indeferidos, 47 processos deferidos (correspondentes a amostra definida em 30% de processos de requerimento indeferidos e de 30% de requerimentos deferidos, respectivamente, apresentados em 2016), somados a um processo deferido encaminhado a mais pela unidade que acabou sendo analisado conjuntamente.

A escolha das amostras de processos inferidos procurou diversificar conforme os motivos do indeferimento, classificados em: Situação 01 (duas datas de indeferimento); Situação 02 (prazo vencido para entrega da documentação por parte do requerente); Situação 03 (valor da renda *per capita* superior ao limite regulamentar); Situação 04 (cadastro erroneamente realizado pelo aluno); Situação 05 (entrega de documentação incompleta por parte do requerente). O quantitativo de processos indeferidos respectivamente nas Situações 01 a 05 foram: 01, 03, 02, 01 e 02. *Ex vi* fls. 26, 27 e 107.

A escolha das amostras de processos deferidos foi aleatória, mas atendendo a certos requisitos. Primeiramente todos os processos de indígenas e quilombolas de 2016 foram selecionados em razão de que: o recurso destinado ao bolsista é maior em comparação com os demais bolsistas; o quantitativo de processos é pequeno (ao total 11 processos, sendo 07 quilombolas e 04 indígenas); para o deferimento da bolsa é necessário procedimento mais complexo em comparação com aluno não indígena e quilombola. Após isso, a seleção da amostra deu-se para completar o percentual de 30%, com escolha em cada página da relação encaminhada pela unidade com diversificação do curso de graduação a que pertence o aluno, iniciando pelos primeiros de cada lista. Isso tudo para conferir impessoalidade ao universo amostral. *Ex vi* fls. 28 a 34 e 107.

As indagações escritas realizadas foram as Solicitações de Auditoras (SAs) que, ao total, foram quatro. As respostas às SAs foram analisadas e, tanto as SAs, como as respostas,

desvinculados do PBP devido a recadastramento. Motivos pelos quais o valor anual de recursos destinados ao Programa é estimativo.

bem como as análises feitas (análises documentais e cálculos) fazem parte dos papéis de trabalho desta auditoria, juntados aos autos e/ou arquivados digitalmente. Ainda em relação às SAs, foram solicitadas (e concedidas) duas prorrogações de prazo de resposta. Segue quadro sinótico das SAs:

SA	Destino	Assunto	Data Envio	Data Prevista de Resposta	Data de Resposta	Página do Processo
01	PRAE	Informações iniciais	11/04/2017	18/04/2017	03/05/2017 ¹	09
02	PRG	Matrícula de indígenas e quilombolas	11/04/2017	17/04/2017	17/04/2017	10
03	PRAE	Amostras a serem analisadas	20/06/2017	23/06/2017	23/06/2017	89
04	PRAE	Informações finais	11/08/2017	25/08/2017	30/08/2017 ²	108

¹ Solicitado prorrogação de prazo de resposta, o qual foi concedido para até 27/04/2017.

² Solicitado prorrogação de prazo de resposta, o qual foi concedido para até 30/08/2017.

Quadro 01 – Solicitações de Auditoria

Ao final, foi efetuada análise dos dados (comparação dos fatos com os critérios), que concluiu pela existência de algumas inconsistências. O resultado foram doze constatações e dezessete recomendações. As constatações estão detalhadas no tópico 03 desse Relatório. Resumidamente, a execução dos trabalhos desta Auditoria, pode ser assim esquematizada:

Ação	Especificação da Ação e n°. da folha do Processo	Data	Emissor
1	Emissão da Ordem de Serviço – fl. 01	03/04/2017	Audin
2	Fechamento do Programa de Auditoria – fl. 02	07/04/2017	Audin
3	Reunião de Abertura de Auditoria – fl. 08	10/04/2017	PRAE/Audin
4	Emissão de Solicitação de Auditoria (SA) 01 – fl. 09	11/04/2017	Audin
5	Emissão de Solicitação de Auditoria (SA) 02 – fl. 10	11/04/2017	Audin
6	Resposta a SA02 – fl. 11	17/04/2017	PRG
7	Solicitação de prorrogação prazo resposta à SA01 – fl. 13	18/04/2017	PRAE
8	Prorrogação prazo de resposta a SA01 – fl. 14	18/04/2017	Audin
9	Resposta a SA01 – fl. 15	03/05/2017	PRAE
10	Emissão de Solicitação de Auditoria (SA) 03 – fl. 89	20/06/2017	Audin
11	Vistoria <i>in locu</i> – fl. 93	26/06/2017	Audin
12	Início da análise dos processos selecionados – fl. 99	03/07/2017	Audin
13	Emissão de Solicitação de Auditoria (SA) 04 – fl. 108	11/08/2017	Audin
14	Reunião de execução de auditoria – fl. 116	11/08/2017	PRAE/Audin
15	Resposta (parcial) a SA04 – fl. 118	24/08/2017	PRAE
16	Início da análise da resposta à SA 04 – fl. 132	25/08/2017	Audin
17	Reunião de execução de auditoria – fl. 139	30/08/2017	PRAE/Audin
18	Reunião de execução de auditoria – fl. 146	01/09/2017	PRAE/Audin
19	Relatório Preliminar – fl. 147	25/09/2017	Audin
20	Resposta do Gestor ao Relatório Preliminar – fl. 173	11/10/2017	PRAE
21	Relatório Final	31/10/2017	Audin

Quadro 02 – Principais ações dessa Auditoria

Os trabalhos de planejamento e de execução foram realizados de 03 de abril de 2017 a 06 de setembro de 2017, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. A auditoria seguiu o Programa de Auditoria aprovado previamente pela chefia da Audin. Em que pese o Projeto de Auditoria ter previsto que os trabalhos

terminariam meados de setembro, foi necessária a dilação do prazo final inicialmente fixado em razão de atendimento às solicitações de prorrogações de prazos de resposta às SAs enviadas e de licença saúde de servidor. Além disso, deu-se mais atenção à qualidade das respostas enviadas e do material levantado do que propriamente à questão temporal, com o intuito de melhor atingir o objetivo da Auditoria.

Não foi realizada reunião de busca conjunta de soluções, embora disponibilizada pela equipe da Auditoria ao Gestor, conforme mensagem eletrônica enviada em 25/09/2017 constante a fl. 169 do processo. O Gestor optou por apresentar resposta através do Memorando 86/2017 no qual inicia com as seguintes expressões:

Ao cumprimentá-los cordialmente, gostaria de inicialmente agradecer pelo cuidadoso trabalho conduzido por esta Auditoria Interna a respeito dos procedimentos adotados pela Pró-reitoria de Assuntos Estudantis no que diz respeito à operacionalização e controle do Programa Bolsa Permanência (PBP) na UFPeL.

Nesses termos, o Gestor entendeu não ser necessária a realização da reunião de busca conjunta de soluções, e apresentou manifestação para cada constatação dessa auditoria, cujo teor consta nos itens “Manifestação do Gestor”, na seção que segue.

3. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1. Constatação 01

Insuficiência dos controles internos na Unidade, com ausência de formalização de processos e de procedimentos e apresentação de dificuldades operacionais.

3.1.1. Fato:

Na SA 01/2017 foram solicitadas informações sobre “quais são os controles internos (regulamento interno, resoluções, portaria, organograma, manual, *checklist*, planilhas, programas de informática, etc.) existentes e utilizados na execução do Programa Bolsa Permanência” (fl. 09). Em resposta, a unidade, através do Mem.003/2017-PBP/PRAE, respondeu: “Até o presente momento não há nenhuma regulamentação específica para o Programa no âmbito da UFPeL” (fl. 23). Também:

(...) das dificuldades encontradas, tivemos nossos pedidos, em caráter de urgência, encaminhados à CTI, negados, sendo alegada a necessidade de prorrogação para a execução. Os referidos pedidos diziam respeito a todos a necessidade de criar um meio para o encaminhamento de e-mail em bloco a todos os alunos vinculados ao programa, bem como a criação de uma agenda no Cobalto, a ser preenchida pelo próprio aluno, dentro da disponibilidade dele, para o Recadastramento 2017. (fl 24).

A regulamentação que é observada para a gestão do Programa no âmbito da UFPeL está reduzida: à Portaria MEC 389/2013; ao Termo de Adesão da UFPeL ao Programa; à Resolução Cocepe-UFPeL 05/2015 (que regulamenta o Programa Auxílio Alimentação – utilizada por analogia ao PBP, conforme informações da unidade constantes § 5º da fl. 08); e Ofícios circulares do MEC. Além dessas informações, não há outras que tratem sobre os controles internos administrativos na área, como procedimentos e rotinas ou mesmo existência de mapa de processos, o que indica necessidade de aprimoramento nessa seara.

Além disso, durante a execução desta auditoria, observaram-se fragilidades na Unidade, tais como: arquivamento de processos (demonstrados pela dificuldade em localizar processos quando realizada a vistoria – fl. 93); entrega de processo a mais do que o solicitado e sem controle de saída (fl. 107); cadastramento na unidade de aluno como estando recebendo bolsa, quando na verdade não estava; existência de dados internos conflitantes (por exemplo, cadastro incorreto de curso que o aluno frequenta – fl. 134 e 135).

As extensas atividades de rotina relacionadas ao PBP (prestação de informações, esclarecimentos de dúvidas, recebimento de documentação, respostas a questionamentos sobre cadastro e reivindicações quanto ao pagamento, contatos com o MEC, respostas às mensagens eletrônicas, cadastramento, análise da documentação a fim de concessão ou não do pedido, acompanhamento acadêmico de alunos, recadastramento que ocorre anualmente, arquivamento de processos que devem ser guardado até cinco anos, conforme regramento do Programa, dentre outras ações) delegadas a um único servidor que faz a gestão de todo o PBP no âmbito da UFPel é um limitador à boa definição e execução dos controles internos administrativos na área.

A unidade reconhece a necessidade de aprimoramento de seus controles internos, e já está realizando ações nesse sentido. Quando por ocasião da reunião de execução de auditoria em 15 de agosto corrente, foi apresentada uma “minuta do regulamento do Programa Bolsa Permanência-MEC junto à UFPel” (fls. 112 a 115). Há necessidade de regramento interno sobre o PBP no que tange principalmente a: direitos e deveres da Administração e dos interessados, estabelecimento do trâmite dos processos e definição de competências. A criação e/ou fortalecimento de controles internos na Unidade propiciará mais segurança às ações, maior transparência aos atos administrativos e melhor atendimento ao aluno com o fomento da eficácia administrativa.

A movimentação da Unidade no sentido de iniciar trabalhos de aprimoramento nos seus controles internos, através da criação de regulamentação própria, pode ser reforçada pela presente constatação, que gera para a Instituição um sinal de alerta quanto à necessidade de maiores controles na área que faz a gestão do PBP, ainda mais considerando a necessidade de proteção ao erário público, posto que o volume de recursos anuais que o PBP movimenta na UFPel é de aproximadamente R\$ 3.700.000,00 (três milhões e setecentos mil reais), conforme informado na pg. 02 deste Relatório.

3.1.2. Recomendação

Que a PRAE aprimore seus controles internos administrativos no âmbito da gestão do PBP para lhes suprimir deficiências, no que se refere à presença de regramento e estabelecimento de rotinas (*check list*, mapa de processos, praxes, sistemas informatizados) que concedam maior segurança e eficiência às ações na unidade.

3.1.3. Manifestação do Gestor (Fonte: Memorando PRAE 86/2017)

Concordo com as deficiências apontadas. Inicialmente, uma Resolução Institucional que regule a concessão e o acompanhamento do PBP na UFPel é urgente e será encaminhada em breve. Além disso, os procedimentos administrativos como "aberturas de processos", rotina administrativas para controle da situação acadêmica dos alunos, cadastro no Cobalto, entre outras medidas, serão aprimorados.

3.1.4. Análise da Auditoria Interna

Houve concordância do Gestor com as deficiências apontadas. Constatação mantida. Para monitoramento.

3.2. Constatação

Impropriedades na formalização e na instrução dos processos do PBP, em razão da não observância da lei que trata do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei 9.784/99).

3.2.1. Fato

Os processos da amostra incorreram em impropriedades quanto à sua formalização e instrução. O critério utilizado foi a Lei 9.784/99, que “estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração” (art. 1º).

Além disso, as normas dessa lei são típicas normas de controle, de forma que sua aplicação auxiliará a Instituição na melhoria da eficiência e eficácia e na promoção de segurança jurídica aos processos. Assim, considerando a aplicabilidade da lei em processos administrativos que tramitam junto ao Poder Executivo (e aos demais dois poderes quando esses desempenham função administrativa), especialmente quando há interesse do administrado (no caso em tela, o aluno), comparou-se o que estabelece a lei com o que de fato ocorre nos processos administrativos (“dever ser” *versus* “ser”) que tramitam na PRAE relativos ao PBP.

O resultado dessa comparação foram algumas inconsistências em questões formais e não-formais, tais como:

a) *Não há autuação dos processos e numeração das páginas.* O artigo 22, § 4º, estabelece que “o processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas”, mas os documentos dos processos estavam juntados com clips ou grampo, e apresentavam folhas soltas que caíam pelo seu simples manuseio. Muitos dos documentos soltos se referiam a comprovação de renda *per capita* do núcleo familiar do aluno que servem de base para a Administração decidir sobre o deferimento ou não do requerimento do discente. Evidência: todos os processos analisados, conforme fotografias constantes na pasta digital desta auditoria.

b) *Requerimentos sem data ou mesmo sem assinatura do requerente.* O artigo 6º, V, disciplina: “O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados: (...) V – data e assinatura do requerente ou de seu representante”. As evidências estão relacionadas no item 5.b da SA 04/2017 (fl. 108).

c) *Ausência de autenticação (em cartório ou por servidor público) de documentos que instruíram a concessão da bolsa, tanto de identificação como de comprovantes de renda (tais como da CTPS).* O artigo 22, § 3, expressa que “a autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo”. As evidências estão relacionadas no item 5.b da SA 04/2017 (fl. 108).

d) *Não há despacho com motivação de deferimento ou indeferimento do requerimento, em especial com o cálculo e caracterização da renda per capita, que é a fonte geradora do direito do requerente.* O critério utilizado consta no princípio da transparência administrativa e no artigo 50 da Lei do Processo Administrativo Federal: “os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses, ou (...) decidam processos administrativos de seleção pública.” A ausência da motivação e do cálculo da renda per capita gera dúvidas sobre o enquadramento do fato à norma e, conseqüentemente, ao direito do estudante à bolsa. Evidência: todos os processos analisados.

e) *O processo não está instruído com a decisão da Administração ou com comprovante de notificação ao requerente.* O artigo 26 estabelece que “o órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão”. Nesse sentido a informação da unidade é que o aluno é cientificado pelo sistema do MEC quanto ao deferimento ou ao indeferimento de seu pedido; contudo (e especialmente quanto ao indeferimento que gera ao interessado possibilidade de reconsideração ou mesmo de recurso) não foi apresentado o comprovante dessa ciência. Evidência: todos os processos analisados.

3.2.2. Recomendação

Que a unidade faça a adequação do processo administrativo ao que estabelece a Lei 9.784/99, que “estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta”, especialmente no que se refere: à autuação do processo e numeração das páginas; ao requerimento com assinatura do interessado e data; à autenticação de documentos essenciais; à motivação de deferimento ou indeferimento; e ao comprovante de notificação da decisão da Administração.

3.2.3. Manifestação do Gestor (Fonte: Memorando PRAE 86/2017)

Concordo com as deficiências apontadas. Esforços serão dedicados à organização e padronização administrativa, em especial ao atendimento da Lei 9.784/99, que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito federal.

3.2.4. Análise da Auditoria Interna

Houve concordância do Gestor quanto às deficiências apontadas. Constatação mantida. Para monitoramento.

3.3. Constatação

Prática de atos administrativos de competência do Gestor praticados por servidor e pela Comissão do PBP.

3.3.1. Fato

A decisão sobre a concessão das bolsas do PBP e a sua homologação mensal foi estabelecida ao Pró-Reitor, conforme parágrafo segundo, cláusula terceira, do Termo de Adesão ao PBP (fls. 51 e 52). Contudo tais atos têm sido realizados por outro servidor, sem instrumento de delegação respectivo ou mesmo sem revisão dos atos pelo agente responsável, consoante evidência constante a fl. 120 dessa auditoria. Tal inconsistência traz temeridade aos servidores envolvidos e riscos ao próprio processo em si.

O artigo 11 e seguintes da Lei 9.784/99 disciplina a competência no âmbito do processo administrativo federal; a decisão da Administração por servidor a quem não foi delegada competência e, além disso, considerando que tal competência foi estabelecida a outro, que não a exerce de fato, infringe o disposto na Lei federal em tela. Além disso, as relações entre MEC e UFPel podem demandar organização interna de trabalho para melhor atingir os fins institucionais, sem se descuidar, contudo, da observância de normas de controle e de próprios regramentos e legislações.

Outra situação que também envolve a competência, nesse caso especificamente ao deferimento do pedido, são as manifestações da Comissão Interdisciplinar nos processos de indígenas e quilombolas. Os memorandos encaminhados da Comissão à Unidade executora do PBP têm se expressado da seguinte forma: “Nesta data, a Comissão Interdisciplinar constituída pela Portaria nº. 714, de 20 de maio de 2015, avaliou e *homologou o pedido* dos

discentes ***** e *****¹⁰ para o Programa Bolsa Permanência” (grifo nosso), conforme evidência a fl. 140 e outras constantes nas pastas digitais.

Ocorre que, como já expresso, a homologação é competência do Pró-Reitor e não é da Comissão. E esta tem atribuição de “auxiliar na comprovação e fiscalização da condição de pertencimento étnico” (Portaria MEC 389/2013, art. 12, XI), e não de homologar ou de deliberar sobre pedido. A manifestação da Comissão nesse teor pode vir a comprometer a Administração quando, embora a condição do aluno como pertencendo a determinado grupo étnico tenha sido reconhecida pela Comissão, a bolsa não foi concedida pelo agente competente para tal ato.

3.3.2. Recomendação

a) Que seja observada a competência para a decisão e homologação da bolsa, com delegação interna a servidor que de fato execute a tarefa ou com inclusão da ciência e da concordância do atual agente competente no processo administrativo da Bolsa Permanência.

b) Que a Comissão Interdisciplinar do PBP restrinja a sua manifestação sobre o pertencimento étnico do aluno, sem deliberar a respeito da concessão ou não da bolsa.

3.3.3. Manifestação do Gestor (Fonte: Memorando PRAE 86/2017)

Concordo com a recomendação. A Comissão Interdisciplinar do PBP apresentará seus pareceres especificamente com foco no pertencimento étnico dos alunos. Além disso, caberá ao Pró-Reitor de Assuntos Estudantis - PRAE - (ou substituto legal) a responsabilidade pela homologação das bolsas.

3.3.4. Análise da Auditoria Interna

Houve concordância do Gestor com as recomendações. Constatação mantida. Para monitoramento.

3.4. Constatação

Ausência de capacitação para servidores atuarem no PBP.

3.4.1. Fato

Desde 2013, quando da adesão da UFPel ao PBP, não houve capacitação de servidores que atuam no PBP. O aprendizado do trabalho deu-se através de contatos com o MEC e esclarecimentos de dúvidas à medida que elas foram surgindo no decorrer da execução do PBP. Por ser um Programa originário do MEC e cuja execução é irradiada a gestores locais das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) em todo o País, poder-se-ia concluir por algum tipo de treinamento do MEC a tais gestores locais; mas isso não ocorreu (pelo menos não no qual a UFPel tenha feito parte).

Em que pese tal fato, a UFPel precisa cumprir os seus objetivos que, conforme o Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2020 (PDI)¹¹, aprovado pela Resolução CONSUN 13/2015 são, dentre outros: “10. Buscar a qualidade e eficiência administrativa. (...) 12. Fortalecer as políticas de acesso, inclusão e permanência dos estudantes, com aproveitamento. (...) 14. Desenvolver ações continuadas de qualificação dos servidores.” A capacitação de servidores, além de ser um fim em si mesma, tende a promover a qualidade e a

¹⁰ Os nomes dos alunos foram retirados.

¹¹ In: http://wp.ufpel.edu.br/pdi/files/2016/09/PDI-UFPel_13-2015_rev04.pdf.

eficiência administrativa, que se mostram ainda mais relevantes na execução desse Programa que apresentou falhas de controle, conforme Constatação 01 desse Relatório, além de atender uma das atividades finalísticas da Instituição que é a formação de alunos.

3.4.2. Recomendação

Que a Instituição desenvolva ações continuadas de qualificação para servidores no âmbito do PBP.

3.4.3. Manifestação do Gestor (Fonte: Memorando PRAE 86/2017)

Acerca dessa constatação, entendo que a capacitação para atuação junto ao Ministério da Educação (MEC) na administração do PBP deva ser responsabilidade do próprio MEC. As orientações gerais e mudanças no gerenciamento do programa tem sido desenvolvidos através de comunicações oficiais do órgão. Contudo, concordo que é necessário aprimorar os procedimentos administrativos internos, os quais dependem de capacitação na UFPel.

3.4.4. Análise da Auditoria Interna

Houve concordância do Gestor sobre a necessidade de capacitação. Constatação mantida. Para monitoramento.

3.5. Constatação

Horário de atendimento ao público do PBP em desconformidade com o que estabelece a Portaria UFPel 448/2012.

3.5.1. Fato

O horário de atendimento ao aluno sobre o PBP é de três horas e trinta minutos por dia, conforme evidência constante a fl. 145. No aviso afixado na porta do setor consta “Programa Bolsa Permanência (PBP-MEC) – Atendimento das 08:30 às 12:00”. Ocorre que a Portaria UFPel nº. 448, de 03 de abril de 2012, estabeleceu que o horário de atendimento ao público é das 08h às 20h ininterruptamente. O tempo de atendimento ao público no caso do PBP (três horas e meia) está reduzido para menos de 30% do tempo definido pela Portaria (doze horas). Além disso, o atendimento somente na parte da manhã ao público do PBP prejudica aqueles que têm aula nesse período. Entende-se que o quantitativo de servidores alocado para a administração do Programa (no caso um só) é uma das causas da definição limitada de horário do atendimento.

3.5.2. Recomendação

Que a Instituição faça ações para adequar o horário de atendimento ao público do PBP à Portaria UFPel 448/2012.

3.5.3. Manifestação do Gestor (Fonte: Memorando PRAE 86/2017)

Concordo que essa é uma limitação importante e que precisa ser corrigida. Contudo, a carência de servidores administrativos no setor dificulta muito a ampliação do atendimento num curto espaço de tempo, pois há a necessidade de realizar o treinamento de outros servidores. Além disso, a estrutura administrativa e de pessoal da PRAE tem se mostrado insuficiente para as demandas relacionadas à assistência estudantil em geral, de forma que essa ação acarretará em maior sobrecarga à equipe. A questão da carência de servidores no setor vem sendo discutida no âmbito da Gestão Central, embora seja evidente a dificuldade

de, no curto prazo, avançarmos numa melhor distribuição do corpo técnico administrativo na UFPeL.

3.5.4. Análise da Auditoria Interna

Houve concordância do Gestor sobre a limitação apontada. Constatação mantida. Para monitoramento.

3.6. Constatação

Incertezas quanto à composição do núcleo familiar de requerentes do PBP.

3.6.1. Fato

A identificação correta do núcleo familiar se faz importante na concessão da Bolsa Permanência, especialmente quando o motivo do deferimento é com base na renda: primeiro verifica-se a renda individual de cada membro do núcleo e, na sequência, divide-se pelo quantitativo de pessoas desse mesmo núcleo, para chegar ao valor da renda *per capita*, que é a base para a concessão ou não do benefício. Ocorre que se constatou na amostra situações nas quais essa composição não está bem definida, o que gera dúvidas se a família do Requerente é somente a que foi por ele informada em seu requerimento inicial.

As situações são:

a) Requerente 01¹²: informa através de e-mail para a Unidade do PBP que mora com a avó, mas em seu Requerimento a avó não consta relacionada e nem se faz presente o comprovante de renda da avó para fins de análise.

b) Requerente 02: em seu Requerimento consta como núcleo familiar ele e seu genitor, moram no mesmo endereço, mas a informação do Requerente é de que não convivem, pois são casas separadas; que ele se mantém com 01 Salário Mínimo Nacional (SMN) da pensão por morte da mãe, mas considerando os rendimentos dos dois, o valor ultrapassa o limite da renda *per capita* para concessão da bolsa. O núcleo familiar do Requerente foi considerado apenas ele mesmo. A alegação do Requerente de que não convivem não está devidamente comprovada no processo, até porque residem no mesmo endereço e em seu requerimento constou o nome do pai como fazendo parte da composição familiar.

c) Requerente 03: que inclui na sua composição familiar apenas sua avó que recebe 01SMN e que reside em outro Estado e não juntamente com o aluno, e também não há no processo questionamento, informação ou identificação do pai ou da mãe do Requerente; trata-se de um processo enxuto de onze folhas somente, no qual a ausência de documentação cria incerteza quanto ao núcleo familiar do estudante.

d) Requerente 04: apresentou Declaração de IRPF de seu genitor no qual constou a avó daquele como dependente do genitor; mas no processo a situação de que ela compõe o núcleo familiar (e que seus rendimentos poderiam causar alteração da renda per capita para maior) não foi considerada ou ao menos questionada.

Embora o aluno apresente seu núcleo familiar no Requerimento e no formulário *on line* que preenche no Portal do MEC, isso não pode ser aceito pela Administração como verdade absoluta, trata-se de uma presunção; mas, em caso de dúvidas, como as apontadas anteriormente, cabe à Administração promover diligências para sanear o processo. É isso que informa a lei do processo administrativo federal (Lei 9.784/99), artigo 29: “as atividades de

¹² Nesse Relatório os alunos estão relacionados como Requerente 01 a 18, e a identificação desses foi feita em mensagem eletrônica que encaminhou a versão preliminar do Relatório à PRAE. Veja fl. 170 da auditoria.

instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo”.

Ainda, o Portal da Bolsa Permanência apresenta o posicionamento do MEC quanto à responsabilidade das Ifes no que se refere às informações prestadas por seus alunos: “As IFES poderão exigir documentos comprobatórios adicionais além daqueles supracitados, tendo em vista que são corresponsáveis pela veracidade das informações inseridas no cadastro dos estudantes”.¹³ (grifo nosso).

3.6.2. Recomendação

a. Que a Administração promova diligências a fim de conferir a composição do núcleo familiar nos casos apontados no Fato.

b. Que a Instituição crie e execute controles (tais como visita *in locu*, ligação telefônica, etc.) para averiguar casos nos quais o núcleo familiar indicado apresenta incertezas quanto a sua real composição.

3.6.3. Manifestação do Gestor (Fonte: Memorando PRAE 86/2017)

O PBP na UFPel, apesar de envolver avaliações de natureza socioeconômica, não tem tido a efetiva participação do Núcleo de Serviço Social da PRAE, órgão responsável por esse tipo de análise. Tal cenário se justifica pela dificuldade flagrante da PRAE em atender a outras demandas que necessitam dessa mesma análise, como ingresso por cotas sociais (SISU e PAVE) e concessão dos demais benefícios da assistência estudantil. Considerando que no momento o PBP tem restringido o ingresso a alunos indígenas e quilombolas, onde não são necessárias análises dessa natureza, acreditamos que será possível regularizar os procedimentos de análise socioeconômica dos beneficiados do PBP na UFPel através de um processo de reavaliação que será conduzido a cada dois anos. Essa reavaliação ocorre para estudantes beneficiados nos demais programas da assistência estudantil e, a partir de agora, incluirá os alunos do PBP. Nessa reavaliação são analisadas questões como a composição familiar, renda per capita, custos com saúde e moradia, entre outras questões de ordem socioeconômica que permitirão a verificação do status de vulnerabilidade e, por consequência, o direito à bolsa no programa. Essa rotina será implementada já a partir desse ano para ingressantes no PBP em 2015, uma vez que a grande maioria dos bolsistas do PBP também são bolsistas de outros programas da PRAE (alimentação, transporte, etc). Pelo exposto, acredito ser desnecessária a averiguação pontual dos casos identificados na auditoria.

3.6.4. Análise da Auditoria Interna

Houve concordância do Gestor em incluir avaliações de natureza socioeconômica através de Núcleo especializado nos casos de alunos do PBP. Constatação mantida. Para monitoramento.

3.7. Constatação

Ausência de documentação necessária para a análise da renda dos componentes do núcleo familiar em processos administrativos cuja bolsa foi deferida.

3.7.1. Fato

¹³ In: <http://permanencia.mec.gov.br/comoefeito.html>. Acessado em: 06 de setembro de 2017.

Constatou-se que faltam documentos necessários capazes de instruir devidamente o processo de concessão da bolsa. Como amostra há os processos:

a) Requerente 05: não há o contrato social e a Declaração de IRPJ da empresa no nome do pai da estudante.

b) Requerente 06: comprovante de renda do seu genitor, qual seja, auto declaração de trabalhador autônomo, foi considerado suficiente para o cálculo da renda per capita do núcleo familiar e deferimento da Bolsa.

c) Requerente 07: declaração sem reconhecimento de assinatura (e mesmo sem ser possível comparar a assinatura com o nome de quem foi indicado para assinar) foi considerada suficiente para comprovar renda do genitor, que é autônomo.

d) Requerente 08: auto declaração do genitor (cuja atividade é rural) para comprovar renda, quando documentação que traria mais certeza quanto aos rendimentos era documento da Cooperativa na qual aquele faz parte, que, inclusive, foi utilizado para indeferir pedido anterior do mesmo Requerente por ultrapassar o limite da renda *per capita*.

e) Requerente 09: se declarou autônomo, e apresentou auto declaração como assim sendo, mas não consta no processo outras documentações exigidas pelo MEC para tais profissionais, como, por exemplo, Declaração do IR, extratos bancários e Guias do INSS.

O Anexo I da Portaria MEC 389/2013 elenca um rol de documentos necessários a fim de comprovação de renda para cada situação: trabalhadores assalariados, atividade rural, aposentados e pensionistas, autônomos e profissionais liberais, rendimentos de aluguel ou arrendamento de bens móveis e imóveis¹⁴. A documentação apresentada nos processos não contempla o exigido pela Portaria do MEC para fins de concessão do benefício.

3.7.2. Recomendação

a. Que a Instituição, nos quatro casos acima, promova diligências para sanear os processos, buscando a documentação complementar e, se for o caso, refazer o cálculo da renda *per capita*.

¹⁴ Anexo I: CRITÉRIOS PARA COMPROVAÇÃO DO ATENDIMENTO DOS REQUISITOS DO PROGRAMA DE BOLSA PERMANÊNCIA I- DOCUMENTAÇÃO MÍNIMA PARA COMPROVAÇÃO DA RENDA FAMILIAR BRUTA MENSAL 1. TRABALHADORES ASSALARIADOS 1.1 Contracheques; 1.2 Declaração de IRPF acompanhada do recibo de entrega à Receita Federal do Brasil e da respectiva notificação de restituição, quando houver; 1.3 CTPS registrada e atualizada; 1.4 CTPS registrada e atualizada ou carnê do INSS com recolhimento em dia, no caso de empregada doméstica; 1.5 Extrato atualizado da conta vinculada do trabalhador no FGTS; 1.6 Extratos bancários dos últimos três meses. 2. ATIVIDADE RURAL 2.1 Declaração de IRPF acompanhada do recibo de entrega à Receita Federal do Brasil e da respectiva notificação de restituição, quando houver; 2.2 Declaração de Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ; 2.3 Quaisquer declarações tributárias referentes a pessoas jurídicas vinculadas ao candidato ou a membros da família, quando for o caso; 2.4 Extratos bancários dos últimos três meses da pessoa física e das pessoas jurídicas vinculadas; 2.5 Notas fiscais de vendas. 3. APOSENTADOS E PENSIONISTAS 3.1 Extrato mais recente do pagamento de benefício; 3.2 Declaração de IRPF acompanhada do recibo de entrega à Receita Federal do Brasil e da respectiva notificação de restituição, quando houver; 3.3 Extratos bancários dos últimos três meses. 4. AUTÔNOMOS E PROFISSIONAIS LIBERAIS 4.1 Declaração de IRPF acompanhada do recibo de entrega à Receita Federal do Brasil e da respectiva notificação de restituição, quando houver; 4.2 Quaisquer declarações tributárias referentes a pessoas jurídicas vinculadas ao candidato ou a membros de sua família, quando for o caso; 4.3 Guias de recolhimento ao INSS com comprovante de pagamento do último mês, compatíveis com a renda declarada; 4.4 Extratos bancários dos últimos três meses. 5. RENDIMENTOS DE ALUGUEL OU ARRENDAMENTO DE BENS MÓVEIS E IMÓVEIS 5.1 Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física - IRPF acompanhada do recibo de entrega à Receita Federal do Brasil e da respectiva notificação de restituição, quando houver. 5.2 Extratos bancários dos últimos três meses, pelo menos. 5.3 Contrato de locação ou arrendamento devidamente registrado em cartório acompanhado dos três últimos comprovantes de Recebimentos. Disponível in: http://sisbp.mec.gov.br/docs/Portaria-389_2013.pdf. Acessado em: 13/09/2017.

b. Que seja observado em todos os processos se a documentação apresentada está conforme o que estabelece a Portaria MEC 389/2013 no sentido de conter a documentação mínima para comprovação da renda familiar bruta mensal.

3.7.3. Manifestação do Gestor (Fonte: Memorando PRAE 86/2017)

Assim como no item anterior, acredito que o processo de reavaliação socioeconômica dos bolsistas a cada dois anos, segundo normas já implementadas e conduzidas pelo Núcleo de Serviço Social, resultará no atendimento da presente recomendação.

3.7.4. Análise da Auditoria Interna

Não discordou o Gestor quanto ao apontamento realizado. Constatação mantida. Para monitoramento.

3.8. Constatação

Processos nos quais há incertezas quanto a não contribuição para a renda *per capita* de componente do núcleo familiar.

3.8.1. Fato

Constatou-se processos nos quais componentes do núcleo familiar, embora sejam maiores e capazes, não contribuem de nenhuma forma à manutenção sua e de sua família, apresentando renda zero. Temos:

a) Requerente 10: o núcleo familiar é formado por ele, mãe, padrasto e meia-irmã. O padrasto (de 38 anos) foi apresentado como desempregado e a renda familiar constituída somente pela genitora que é servidora pública municipal e apresentou contracheque e declaração de IRPF. Nessa declaração constam como seus dependentes somente os filhos e não o padrasto do Requerente. As documentações apresentadas pelo padrasto foram: cópia da CTPS que contém somente uma única inscrição de contrato trabalhista de seis meses de duração cuja saída foi em 2006; auto declaração de que não possui conta bancária e uma certidão de que seu CPF está regular.

b) Requerente 11: o núcleo familiar é formado também por quatro pessoas, o Requerente, pai, mãe e irmã. A renda considerada foi somente da mãe que também é servidora pública municipal e apresentou contracheque. O seu genitor (42 anos) também foi identificado como desempregado e com renda zero. A documentação apresentada por este foi cópia da CTPS que nunca foi assinada; e, nesse segundo caso, não há nenhuma outra documentação da renda do genitor.

c) Requerente 12: o núcleo familiar inclui a filha e companheira. Nesse caso a renda é composta somente pela companheira (aposentada), os demais têm renda zero e apresentados como desempregados. A CTPS do Requerente foi assinada uma única vez (três meses, com saída em 2013).

Nesses três casos, não foi verificado se o padrasto/genitor dos Requerentes ou o próprio Requerente são autônomos ou profissionais liberais (haja vista que não consta no processo o pedido da Administração relativo à declaração de IRPF acompanhada do recibo de entrega à Receita Federal do Brasil e da respectiva notificação de restituição, quando houver, nem quaisquer declarações tributárias referentes a pessoas jurídicas vinculadas ao candidato ou a membros de sua família, ou mesmo Guias de recolhimento ao INSS com comprovante de pagamento do último mês). Também não foi verificado se ele possui rendimentos de aluguel ou arrendamento de bens móveis e imóveis, pois não há documentação comprobatória de tal

fato. A Portaria MEC 389/2013 inclui a exigência de tais documentos para o deferimento da bolsa¹⁵.

Além disso, embora cada família tenha a sua peculiaridade e novos arranjos familiares se façam cada vez mais presentes na atualidade (à parte da família tradicional cujo homem era o provedor), homens maiores de idade, capazes e com família e filhos que não contribuem de nenhuma forma à manutenção própria e dos seus continuam sendo minoria na sociedade brasileira¹⁶, e, por isso, os casos em que isso se apresenta devem ser melhor analisados por parte da Administração, principalmente tendo em vista que essa situação de exceção influi diretamente na aplicação de recursos públicos.

Faz-se necessária, portanto, a solicitação de documentação complementar ou a realização de diligências de iniciativa da própria Administração (art. 29, Lei 9.784/1999). Considerando também que o recadastramento é de dois em dois anos, a Administração necessita assegurar-se melhor quanto à renda da família para minimizar o risco de deferir bolsa a alunos cuja renda *per capita* seja superior ao que o Programa estabelece e para conceder elementos mais seguros capazes de bem respaldar o gestor na tomada da decisão inicial.

3.8.2. Recomendação

a. Que a Instituição, nos três casos acima, promova ações para sanear os processos, buscando a documentação complementar ou efetuando diligências e, se for o caso, refazer o cálculo da renda *per capita* para rever a própria concessão da bolsa.

b. Que todos os processos contenham elementos suficientes para comprovar a real renda *per capita* do núcleo familiar, contendo a documentação mínima exigida pela Portaria MEC 389/2013 e outros documentos que se façam necessários conforme cada caso específico.

3.8.3. Manifestação do Gestor (Fonte: Memorando PRAE 86/2017)

Assim como no item 3.6.3, acredito que o processo de reavaliação socioeconômica dos bolsistas a cada dois anos, segundo normas já implementadas e conduzidas pelo Núcleo de Serviço Social, resultará no atendimento da presente recomendação.

3.8.4. Análise da Auditoria Interna

Não discordou o Gestor quanto ao apontamento realizado. Constatação mantida. Para monitoramento.

3.9. Constatação

Ausência de documentação que comprove atuação da Comissão instituída pela Portaria UFPel 714/2015 na avaliação e fiscalização da concessão de Bolsa Permanência a alunos indígenas e quilombolas.

3.9.1. Fato

¹⁵ Veja Nota de Rodapé nº. 14.

¹⁶ Estudos do IBGE mostraram que o percentual de cônjuges mulheres nos quais elas são responsáveis economicamente pela família com filhos é de 22%. Contudo, esse dado ainda não se refere a situação na qual o cônjuge homem não trabalha ou não se ocupa; o que demonstra que tal percentual deve ser ainda menor no caso de unidades familiares cujo cônjuge mulher é a única provedora. In: <https://www.ibge.gov.br/apps/sniq/v1/?loc=0&cat=-15,54,-17,-18,128&ind=4704>. Acessado em 15.09.2017.

Na amostra foram analisados sete processos de alunos considerados quilombolas e quatro processos de alunos considerados indígenas, totalizando onze processos. Dentre esses processos, foi identificada ausência de parecer (ou documentação equivalente) da Comissão Interdisciplinar para o reconhecimento de etnia de seis alunos (quatro como quilombolas e dois como indígenas)¹⁷. Solicitada a documentação pertinente através da SA 04/2017, a documentação faltante não foi apresentada.

Conforme a Portaria MEC 389/2013, é de competência de uma comissão interdisciplinar auxiliar na comprovação da condição de pertencimento étnico de indígenas e quilombolas¹⁸. Não havendo documentação que comprove a atuação da comissão em processos que deferiram a bolsa a alunos como sendo indígenas ou quilombolas, não se pode afirmar que o requisito de pertencimento étnico tenha sido preenchido, principalmente nos casos em que a documentação não só está faltante, como não foi encontrada.

Contudo identificou-se, fazendo a triangulação das informações obtidas da PRAE e da PRG, que os seis alunos cujos processos não contêm a documentação de atuação da Comissão na avaliação para concessão da Bolsa Permanência ingressaram na UFPel como indígenas e quilombolas (fls. 12 e 141). E as documentações de ingresso como indígenas e quilombolas, ou seja, seu pertencimento étnico, estão nos processos da Bolsa Permanência desses alunos, embora não tenha parecer ou documento equivalente da Comissão na concessão da Bolsa.

Assim, a não comprovação da atuação da Comissão Interdisciplinar nos processos do PBP a fim de identificar a condição de etnia, desconsidera a Portaria UFPel 714/2015 que definiu competência à Comissão, qual seja: “avaliação e fiscalização da concessão de Bolsa Permanência a Alunos Indígenas e Quilombolas”. Saliencia-se que a existência e atuação da Comissão Interdisciplinar é determinada pelo Termo de Adesão ao Programa, cláusula quarta, parágrafo terceiro, firmada pelo reitor à época da adesão da UFPel ao Programa: “Sempre que houver estudantes indígenas e quilombolas beneficiados, as IFES devem criar comissão interdisciplinar com a participação de indígenas ou quilombolas e membros da sociedade civil para auxiliar na comprovação e fiscalização da condição de pertencimento étnico dos estudantes indígena e quilombolas, bem como acompanhamento de tais estudantes no processo de adaptação acadêmica”. (fls. 129 e 130).

3.9.2. Recomendação

a. Que somente seja deferida bolsa para alunos indígenas e quilombolas após a inclusão, no processo de cada requerente, de parecer da Comissão Interdisciplinar que reconheça tal condição específica.

b. Que sejam saneados os seis processos identificados com a inclusão do parecer da Comissão Interdisciplinar que declare o pertencimento étnico dos alunos arrolados.

3.9.3. Manifestação do Gestor (Fonte: Memorando PRAE 86/2017)

Concordo com a recomendação. Uma revisão dos processos de todos os alunos indígenas e quilombolas será realizada e, principalmente, teremos o cuidado de manter os processos completos para os próximos candidatos. Além disso, por óbvio, o Pró-Reitor autorizará a bolsa apenas quando houver parecer favorável da Comissão Interdisciplinar.

¹⁷ A identificação desses foi feita em mensagem eletrônica que encaminhou a versão preliminar do Relatório à PRAE. Veja fl. 170 da auditoria.

¹⁸ Atente-se que essa Comissão deve seguir, pelo menos, o que estabelece o Anexo I, Parte II, da Portaria do MEC para reconhecer o pertencimento étnico de aluno que assim se declara.

3.9.4. Análise da Auditoria Interna

Houve concordância do Gestor com as recomendações. Constatação mantida. Para monitoramento.

3.10. Constatação

Ausência de indígenas ou de quilombolas e de membros da sociedade civil na Comissão definida pela Portaria UFPel 714/2015 que constituiu comissão interdisciplinar incumbida da avaliação e fiscalização da concessão de Bolsa Permanência a alunos indígenas e quilombolas.

3.10.1. Fato

A Portaria UFPel nº. 714, de 20 de maio de 2015, ainda em vigor e estabelecida para cumprir a cláusula quarta, parágrafo terceiro, do Termo de Adesão ao Programa, Bolsa Permanência (firmado pelo Reitor à época da adesão da UFPel ao Programa)¹⁹, constituiu a “nova composição da comissão interdisciplinar incumbida da avaliação e fiscalização da concessão de Bolsa Permanência a Alunos Indígenas e Quilombolas”.

A Comissão atualmente é composta por seis membros, sendo cinco professores e um técnico administrativo da UFPel, conforme cruzamento ao cadastro de servidores. Contudo a Portaria MEC 389, de 09 de maio de 2013, determinou em seu artigo 12:

Compete às Instituições Federais de Ensino Superior: (...)

XI – criar comissão interdisciplinar com a participação de indígenas ou quilombolas e membros da sociedade civil para auxiliar na comprovação e fiscalização da condição de pertencimento étnico dos estudantes indígenas e quilombolas, bem como no acompanhamento de tais estudantes no processo de adaptação acadêmica, sempre que houver estudantes indígenas ou quilombolas beneficiados.

Considerando que a atual composição da Comissão Interdisciplinar não possui indígenas ou quilombolas e também não possui membros da sociedade civil, faz-se necessário reformular a composição da referida Comissão Interdisciplinar a fim de adequá-la ao que exige o Ministério.

3.10.2. Recomendação

Que a UFPel constitua nova Comissão Interdisciplinar específica do PBP com participação de indígenas ou quilombolas e membros da sociedade civil.

3.10.3. Manifestação do Gestor (Fonte: Memorando PRAE 86/2017)

Concordo com a recomendação e de imediato notificaremos a Coordenação de Inclusão e Diversidade sobre a urgência da recomposição da Comissão Interdisciplinar segundo as exigências legais indicadas pelo Ministério da Educação.

3.10.4. Análise da Auditoria Interna

Houve concordância do Gestor com a recomendação. Constatação mantida. Para monitoramento.

¹⁹ Cláusula quarta, parágrafo terceiro: “Sempre que houver estudantes indígenas e quilombolas beneficiados, as IFES devem criar comissão interdisciplinar com a participação de indígenas ou quilombolas e membros da sociedade civil para auxiliar na comprovação e fiscalização da condição de pertencimento étnico dos estudantes indígena e quilombolas”.

3.11. Constatação

Ausência de comprovação de que o aluno não recebe mais que 1,5 SMN a título de bolsas na Instituição.

3.11.1. Fato

Para o deferimento da Bolsa Permanência, além do requisito de que a renda *per capita* não ultrapasse 1,5 SMN do núcleo familiar do requerente, é necessário também outro requisito de cunho financeiro: que o aluno não ultrapasse o valor de 1,5 SMN que recebe a título de outras bolsas (somadas) na Instituição. Esse requisito consta na Portaria MEC 389/2013, artigo 6º:

Art. 6º. A Bolsa Permanência concedida pelo Ministério da Educação é acumulável com outras modalidades de bolsas acadêmicas e com auxílios para moradia, transporte, alimentação e creche criados por atos próprios das instituições federais de ensino superior.

Parágrafo único: Para fins de cumprimento do disposto no caput a IFES informará, no ato de cadastro do beneficiário, a soma total dos benefícios pecuniários de permanência recebidos pelo estudante, *que não poderá ultrapassar o valor de 1,5 salário mínimo (um salário mínimo e meio) por estudante*, salvo para os estudantes indígenas e quilombolas” (grifo nosso).

Não consta nos processos analisados o controle a respeito desse dispositivo que limita a concessão da bolsa. Embora se tenha campo específico no requerimento para o aluno prestar tal informação, não é pesquisado, por exemplo, o CPF do mesmo em sistema de registro informatizado algum para certificação pela Administração da veracidade do alegado; simples acesso e consulta ao sistema por parte do gestor do PBP supriria tal deficiência.

3.11.2. Recomendação

Que a Instituição faça a conferência, nos processos que deferem a bolsa, se o aluno percebe outras bolsas cujas somas ultrapassem 1,5 SMN, em especial através de acesso e consulta a sistema informatizado.

3.11.3. Manifestação do Gestor (Fonte: Memorando PRAE 86/2017)

Concordo com a recomendação. Implementaremos uma rotina semestral de análise dos benefícios que cada aluno recebe a fim de conferir tal possibilidade de acúmulo indevido.

3.11.4. Análise da Auditoria Interna

Houve concordância do Gestor com a recomendação. Constatação mantida. Para monitoramento.

3.12. Constatação

Morosidade entre a apresentação do requerimento pelo interessado e a decisão sobre a concessão da bolsa.

3.12.1. Fato

Percebeu-se na análise dos processos administrativos grande lapso temporal entre a apresentação do requerimento pelo interessado até a decisão final pela Administração quanto ao deferimento ou não do pedido, caracterizando morosidade. Como amostra temos:

Requerente	Data do requerimento	Data da decisão	Tempo transcorrido
13	31/12/2015 (lançado)	03/06/2016	+/- 6 meses
14	10/11/2015	16/03/2016	+/- 4 meses
15	14/09/2014	10/03/2015	+/- 6 meses

Quadro 03 – Exemplos de casos

Há outros casos:

a) Requerente 16: apresentou requerimento em fevereiro/2016 e em maio/2016 seu pedido ainda não tinha sido analisado; e, como seu cadastro foi feito como indígena (de forma desavisada e incorreta pelo estudante, já que não era), e o MEC, nesse ínterim, encaminhou ofício circular nº. 02/2016 em 11/05/2016 suspendendo inscrição para o PBP no caso de estudantes de baixa renda, seu pedido foi indeferido e este não pode ser aproveitado para a modalidade comum.

b) Requerente 17: apresentou requerimento em setembro/2014, mas seu pedido somente foi homologado em março/2015; e, nesse caso, os comprovantes de renda mais recentes datavam de junho/2014, ou seja, nove meses anteriores a data da análise da renda para fins de concessão da bolsa.

Tal demora nos fluxos dos processos têm por causa, dentre outros aspectos, a falha nos controles internos, a ausência de mapa de processos e de regramento, e a centralização das ações relacionadas ao Programa em somente um servidor. De acordo com o exposto acima, as consequências da morosidade são: prejuízo (financeiro) aos requerentes que possuem direito à bolsa, análise dos pedidos com base em documentos defasados e na perda do próprio direito de petição.

3.12.2. Recomendação

Que a Instituição implemente ações para promover maior celeridade aos processos do PBP, especialmente a definição de fluxos, de competências e de prazos.

3.12.3. Manifestação do Gestor (Fonte: Memorando PRAE 86/2017)

Os processos de análise e concessão de bolsas na UFPEL, para todos os programas da assistência estudantil, tendem a ser demorados pois dependem de um número de servidores que é muito inferior à demanda. Contudo, com a redução do número de candidatos em função da restrição ao ingresso para indígenas e quilombolas, somado às normatizações de processos e rotinas desencadeadas por essa auditoria, resultarão na redução drástica do tempo entre a solicitação dos alunos e a concessão da bolsa.

3.12.4. Análise da Auditoria Interna

Não discordou o Gestor quanto ao apontamento realizado. Constatação mantida. Para monitoramento.

4. CONCLUSÃO

A auditoria realizada verificou se a seleção dos beneficiários do Programa Bolsa Permanência foi efetuada conforme o regramento existente e avaliou se os controles internos da unidade gestora precisam passar por aprimoramentos, conforme boa prática em auditoria.

Identificou-se que a inexistência de regramento interno da UFPEL sobre a gestão local do Programa cria fragilidades à sua execução. Identificou-se também que há necessidade de melhoria nos controles administrativos; adequação dos procedimentos à lei que trata do

processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal; maior apoio de pessoal à área; maior certeza quanto à composição do núcleo familiar e de sua renda. Por esses motivos foram identificadas constatações e, por consequência, foram emitidas recomendações a fim de sanear as impropriedades detectadas.

Destaca-se que o presente Relatório não possui o intuito de esgotar as possibilidades de inconsistências que possam existir na área auditada, mas sim de subsidiar as decisões administrativas a fim de fortalecer os controles internos, mitigar os riscos institucionais e assessorar a gestão da UFPel.

Mas, considerando os trabalhos desenvolvidos desde a etapa de planejamento até a fase de elaboração do relatório, pode-se concluir que os objetivos delineados para a auditoria foram cumpridos. Os objetos traçados foram: verificar a legislação que a PRAE utiliza para administrar o Programa; verificar a documentação que a Unidade utiliza para dar suporte ao requerimento do benefício; verificar a documentação individual de requerimentos indeferidos; verificar a presença da documentação necessária que respalda o deferimento do benefício; verificar a suficiência e a adequação dos controles internos na Unidade referente à administração do PBP na Instituição (Programa de Auditoria, fl. 02 dos autos dessa Auditoria).

O posicionamento do Gestor e dos colegas da área auditada durante os trabalhos dessa auditoria foram de grande importância para o alcance dos objetivos. Ao final, através do Memorando PRAE 86/2017, o Gestor concluiu:

Espero, a partir dos esclarecimentos prestados, ter respondido a cada questionamento e limitação de nosso trabalho observados pelos colegas da AUDIN. Mais uma vez agradeço pelo cuidadoso relatório, que certamente resultará em avanços em nosso trabalho.

A visão que os colegas tiveram de entender que os trabalhos da Audin podem trazer melhorias ao seu setor está conforme os atuais princípios de controle interno da Administração Pública Federal, nos quais se pauta essa Unidade de Auditoria Interna. Essa visão quanto ao trabalho da Audin, bem como a atitude positiva desses profissionais que atuam na área auditada, ficam registradas nesse relatório como exemplares e dignas de elogio.

Em relação à alta gestão da UFPel, o Reitor se manifestou, através de mensagem eletrônica para audin@ufpel.edu.br, datada de 25/10/2017, da seguinte forma:

Gostaria de, inicialmente, parabenizar aos trabalhadores da Auditoria Interna pelo excelente trabalho realizado em relação ao Programa Bolsa Permanência. As constatações e recomendações expressas no relatório identificam aspectos a serem melhorados e dão inequívocos meios para que se corrija os problemas encontrados. Gostaria de chamar atenção para alguns pontos que dificultam o atendimento imediato a algumas das solicitações: (1) a Universidade Federal de Pelotas possuía graves problemas na área de tecnologia da informação; ao assumirmos a gestão em Janeiro de 2017, criamos inclusive uma Pró-reitoria de Gestão da Informação e Comunicação, com a intenção de sanar esses problemas; essas limitações fazem com que vários processos, que deveriam tramitar em ambiente eletrônico e com sistemas informatizados, ainda tramitem em papel; a partir de 01 de novembro de 2017, a UFPel estará aderindo ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), o que ajudará na tramitação dos processos e cumprimento de prazos; (2) a Universidade Federal de Pelotas possui grande carência de servidores técnicos-administrativos em alguns setores específicos, incluindo a Pró-reitoria de Assuntos Estudantis, responsável pelo gerenciamento do Programa Bolsa Permanência; ao longo de 2018, a Pró-reitoria de Gestão de Pessoas estará finalizando um estudo de



dimensionamento da força de trabalho na UFPeL, o que servirá de base para correção das distorções no quantitativo de servidores atuando em cada setor da Universidade.

Como visto, essas respostas foram no sentido de como e de quando melhor cumprir algumas das recomendações presentes nesse Relatório, a fim de sanear apontamentos. Assim, nesses teores, oportunizada a manifestação formal, os gestores se posicionaram.

Por final, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, encaminha-se o presente Relatório para a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e para o Reitor, na condição de Presidente do CONDIR.

Pelotas, 30 de outubro de 2017.