

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Exercício: 2015

Município: Seropédica - RJ

Relatório nº: 201601499

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/RJ,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601499, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 15/05/2016 a 17/05/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Não foram impostas restrições à realização dos exames, à exceção da inviabilidade em se proceder à verificação da substituição de terceirizados no âmbito do Termo de Conciliação Judicial, firmado em 05/11/2007, tendo a UFRRJ informado que, embora realizadas diligências junto às diversas Pró-Reitorias, não obteve êxito em resgatar o histórico ou localizar documentos relacionados ao assunto.

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

Ao presente documento, foram anexados, em seu inteiro teor, os relatórios que versam sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e sobre o relacionamento da UFRRJ com fundações de apoio.



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado por meio da Ata de Reunião realizada em 08/12/2015, entre a Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro e a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro do Tribunal de Contas da União, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Constatou-se que o Rol de Responsáveis apresentado pela UFRRJ está composto dos titulares e substitutos com natureza de responsabilidade estabelecida nos normativos, contemplando as informações previstas.

Quanto ao Processo de Contas 2015, a versão inicialmente disponibilizada necessitou ser substituída em virtude de apresentar diversas falhas de elaboração, tanto de conteúdo quanto por falhas relativas à forma. Em 27/06/2016, a UFRRJ reapresentou as peças processuais, que passaram por nova análise, tendo sido constatado que persistiam algumas falhas, as quais foram pormenorizadas em item específico na segunda parte do presente relatório – Achados de Auditoria e não comprometeram a validade do Processo de Contas 2015 da UFRRJ.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ é uma autarquia de regime especial, dotada de autonomia didático- científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

A UFRRJ tem como objetivo geral: gerar, sistematizar, socializar e aplicar o saber científico, tecnológico, filosófico e artístico, através do ensino, da pesquisa e da extensão indissociavelmente articulados, ampliando e aprofundando a formação do ser humano para o exercício profissional, a reflexão crítica, a solidariedade nacional e internacional, na perspectiva da construção de uma sociedade justa e democrática e na valorização da paz e da qualidade da vida.

Coube a UFRRJ executar o orçamento que lhe foi disponibilizado para atender ações referentes aos Programas Temáticos do Ministério da Educação, de acordo com o PPA 2012-2015, sendo eles: 2030 - Educação Básica, 2031 – Educação Profissional e Tecnológica e 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.

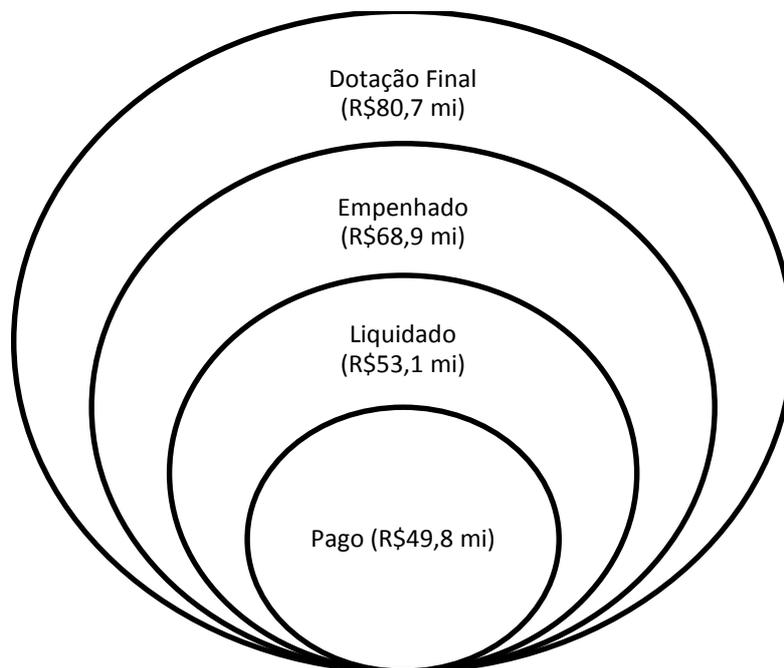
O Relatório de Gestão aborda sete ações fixadas na Lei Orçamentária Anual – LOA 2015 que fazem parte dos Programas Temáticos do Ministério da Educação, por meio das quais a Universidade gere seus programas, as quais são descritas a seguir:

Quadro: Ações Relacionadas a Programa Temático do PPA de Responsabilidade da UFRRJ

Programa	Ação Orçamentária
2030 - Educação Básica	20RJ - Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica
2031 - Educação Profissional e Tecnológica	20RL - Funcionamento de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica
	2994 - Assistência ao Estudante da Educação Profissional e Tecnológica
2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão
	20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
	4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior
	8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior

Fonte: Relatório de Gestão 2015

Em conjunto, as sete ações listadas foram agraciadas na LOA 2015 com uma dotação de R\$79.049.163,00 (setenta e nove milhões quarenta e nove mil cento e sessenta e três reais). Já a dotação final para esse conjunto de ações totalizou R\$80.678.163,00 (oitenta milhões, seiscentos e setenta e oito mil cento e sessenta e três reais), ou seja, uma reprogramação positiva de 2,1%. Quase a integralidade dessa revisão deveu-se à realocações de créditos entre as ações orçamentárias 20GK e 20RK. O gráfico, a seguir, demonstra, para as sete ações orçamentárias, além da dotação final, os montantes empenhados, liquidados e pagos ao final de 2015.



Fonte: Relatório de Gestão de 2015

Para efeito análise dos resultados quantitativo e qualitativo, das sete ações fixadas na LOA para a UFRRJ, selecionou-se duas, 20RK (Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior) e 20GK (Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão), com dotação de final de R\$43.998.573,00 que representa 54,5% do total.

Destaca-se que as duas ações selecionadas fazem parte do programa 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, cujo objetivo é “Ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo o apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação de recursos humanos.”

Conforme detalhado na segunda parte deste Relatório – Achados de Auditoria, a ocorrência de entendimento equivocado por parte da equipe técnica, na fase de elaboração da PLOA 2015, acarretou alocações incorretas de créditos orçamentários nas duas Ações selecionadas, subvertendo a série histórica de suas dotações, conforme demonstrado a seguir:

Quadro: Dotações Orçamentárias – Ações 20GK e 20RK – Exercícios de 2014 e 2015

Ação	Dotações Iniciais (R\$)			
	2012	2013	2014	2015
20GK	385.442,00	328.174,00	2.146.847,00	38.939.773,00
20RK	33.090.743,00	34.934.002,00	36.022.500,00	3.429.800,00

Fonte: Memorando n.º 45/NEACO/PROPLADI

O quadro retrata o subdimensionamento da dotação da Ação 20RK e, em contraposição, uma dotação inflada para a Ação 20GK, não condizente com a realidade. Detectado o equívoco, medida saneadora foi adotada que, em termos práticos, significou a permuta, via suplementação da Ação 20RK e cancelamento de dotação da Ação 20GK, de R\$15 milhões em créditos orçamentários, por intermédio do Decreto s/nº de 27/07/2015. Esse procedimento, embora atenuasse o descompasso original, não se mostrou suficiente para reconduzir os orçamentos para patamares compatíveis com as despesas associadas às Ações.

Todo o imbróglio acima descrito não foi objeto, no Relatório de Gestão, dos esclarecimentos suficientes de modo a que aquele documento pudesse externar, com fidedignidade, a real situação orçamentário-financeira das Ações 20GK e 20RK. O quadro apresentado a seguir, contribui na compreensão da situação real vivenciada:

Ação	Dotação Inicial	Dotação Ajustada*	Dotação “Real”	Empenhado “Real”
20GK	38.939.773,00	23.939.773,00	3.404.672,80	3.404.672,80
20RK	3.429.800,00	20.058.800,00	40.593.900,20	39.323.243,55

Fonte: Memorando PROPLADI n.º 60/2016

*Decreto s/nº de 27/07/2015

O quadro retrata, a partir das informações requeridas e apresentadas pela UFRRJ, a evolução efetiva das Ações, partindo de suas dotações iniciais, consignadas na LOA 2015, passando pelo ajuste corretivo formalizado pelo Decreto s/nº de 27/07/2015. As duas últimas colunas refletem os montantes que de fato foram alocados nas Ações.

Outra não conformidade envolveu a divulgação da meta física inicial para a Ação 20GK. Erros de digitação, segundo justificativa da Universidade, resultaram na inserção de dados incorretos relativos à meta física proposta. A quantidade informada no Relatório de Gestão e no SIOP foi de, respectivamente, 200 e 20 iniciativas apoiadas, quando o quantitativo correto, ainda de acordo com a UFRRJ teria sido de 120 iniciativas. Divergências nos números atinentes à meta física reprogramada e ao resultado final obtido também foram observadas no Relatório de Gestão e no SIOP, sendo objeto de esclarecimento requisitado à Universidade.



Tem-se, por consequência, que os resultados para os indicadores de eficiência e eficácia apresentados nos relatórios espelhos das Ações no SIOP não são confiáveis pois se basearam em dados que não refletem o real desempenho observado.

Por outro lado, se considerados os dados retificados, ou seja, aqueles que representariam os montantes efetivamente alocados em cada uma das Ações, bem como os resultados da execução física alcançados, é possível afirmar que os resultados quantitativos e qualitativos foram atingidos, uma vez que o crescimento nos valores empenhados e liquidados em 2015, em relação ao exercício anterior, veio acompanhado de um incremento no resultado físico conquistado.

2.3 Avaliação Sobre a Execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES

Com o objetivo de avaliar a gestão da unidade, foi selecionado o macroprocesso denominado “Assistência Estudantil”. Para este trabalho, foram realizadas ações voltadas a aferir se a execução das atividades relacionadas aos Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES estaria de acordo com o previsto no Decreto n.º 7.234, de 19/07/2010, que tem como objetivos democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior federal, minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. As ações realizadas pela equipe de auditoria se consubstanciaram em reuniões com a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis – PROAES, setor responsável pela execução do PNAES, a fim de conhecer o funcionamento do processo de assistência estudantil relacionado aos benefícios provenientes do Programa e avaliação da normatização em vigor voltada para as atividades executadas no âmbito do programa; da estruturação da PROAES; da força de trabalho disponível; das rotinas, controles internos e administrativos existentes; dos sistemas informatizados utilizados para gerir os benefícios do programa; da divulgação destes benefícios junto ao público alvo; da documentação dos alunos que recebem auxílios, pecuniários ou não, de incentivo à permanência; dos critérios de contrapartida existentes; da adequação dos benefícios envolvidos; e da suficiência dos valores destinados ao programa na Universidade. Além disso, constou do escopo dos exames verificar se a unidade avaliou os resultados do programa e se realizou estudo sobre a demanda do corpo discente por assistência estudantil. Seus resultados foram descritos no Relatório CGU n.º 201505044 e sua síntese é apresentada a seguir:

Na avaliação dos mecanismos de controles internos administrativos nas fases de planejamento, execução, controle e avaliação no âmbito do setor responsável pela gestão do PNAES, constatou-se, especificamente com relação à Divisão Multidisciplinar de Assistência ao Estudante - DIMAE, unidade da PROAES responsável pela prestação de assistência aos beneficiários do PNAES, e que atua também nos processos de seleção dos candidatos aos auxílios, um corpo funcional bastante exíguo frente ao número de alunos e benefícios concedidos. Essa situação se mostra ainda mais evidente nas Representações da PROAES nos *campi* de Nova Iguaçu e de Três Rios, compostas, respectivamente, por dois servidores e uma empregada terceirizada. Existe demanda por parte da PROAES, amparada em diagnóstico interno realizado em 2013, no sentido de incrementar a sua força de trabalho. O pleito foi encaminhado para providências da Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos – PROAD, com atendimento parcial. Já como um desdobramento do trabalho de auditoria, foi constituído Grupo de Trabalho, por meio da Portaria n.º 089/GR, de 17/02/2016, para estabelecer ações de planejamento para dotar a PROAES de recursos suficientes para o desempenho de suas atribuições.

Verificou-se, também, que a PROAES não dispõe de sistema integrado de informações destinado à gestão da concessão de auxílios e bolsas no âmbito do PNAES. Dessa forma, conclui-se que os mecanismos de controle interno existentes ficam vulneráveis em função da inexistência de interligação entre os *campi*, envolvendo risco na integridade das informações e na celeridade do processo. Segundo informado pela PROAES, a implantação do módulo de gerenciamento de bolsas, anteriormente prevista para dezembro de 2016, foi adiada para março de 2017.

Observou-se que a UFRRJ ainda não possuía política institucionalmente aprovada de assistência estudantil, com diretrizes e regras bem definidas. Essa carência normativa, contudo, estava por ser sanada, uma vez que minuta de Deliberação da Política de Auxílios da Assistência Estudantil havia sido encaminhada pela PROAES para apreciação do Conselho Universitário.

Quanto à seleção de estudantes para a percepção dos benefícios do PNAES, vem sendo adotada a prática de abertura de edital unificado anual, o que contribui para a racionalização do processo. Não há uma metodologia institucionalizada, com normatização de conceitos e critérios, o que restringe a transparência e compreensão do procedimento de seleção dos beneficiários do PNAES. Como consequência, foram apontadas situações nas quais a discricionariedade na decisão dos avaliadores comprometeu a objetividade desejada para garantir o caráter isonômico entre os candidatos.

Não foram evidenciados controles específicos adotados no tocante ao fluxo de pagamento envolvendo à PROAES e a Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros – PROAF. Entretanto, considerando o quantitativo de benefícios concedidos, as situações de pagamentos indevidos identificados se revelaram residuais.

Foram identificados benefícios oferecidos em desacordo com as áreas de atuação previstas no Decreto n.º 7.234/2010, com destaque, em face da materialidade envolvida, para a concessão de bolsas do Programa de Desenvolvimento Acadêmico Institucional (PDAI). Como um agravante, foram constatadas situações nas quais os bolsistas desempenhavam atividades de mero apoio administrativo, que não contribuem em sua formação acadêmica, situação que não conta com amparo na legislação que trata da concessão de bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão. Ademais, reduz o orçamento disponível para as ações de assistência estudantil nas áreas preconizadas pelo PNAES.

Não existem estudos aprofundados realizados pela PROAES destinados a conhecer a demanda social existente e, por conseguinte, fundamentar a decisão sobre quais modalidades e áreas de atuação focar as ações de assistência estudantil.

Considera-se eficiente a divulgação dos benefícios disponibilizados no âmbito do PNAES, realizada por meio de canais variados, tais como as páginas da PROAES no portal da UFRRJ e no *facebook*, Cartilha do Estudante, folders etc.

Sobre os critérios de seleção, definidos nos próprios editais, é possível afirmar que se encontram alinhados ao Decreto n.º 7.234/2010, pois além de considerar o parâmetro de renda, estabelece o requisito da matrícula em no mínimo três disciplinas e, no caso de renovação, também pressupõe desempenho acadêmico mínimo.

Não há a avaliação do resultado do PNAES no âmbito da UFRRJ, em desacordo com o inciso II do Parágrafo Único do Art. 5.º do Decreto n.º 7.234/2010.

Quanto ao estabelecimento de critérios de contrapartida, os editais de seleção os preveem, de modo geral, associados ao desempenho acadêmico.

Diversas recomendações foram formuladas com a pretensão de contribuir no aprimoramento da política de assistência estudantil e seus desdobramentos de natureza operacional, tendo a PROAES como principal destinatária. Recomendou-se a instituição de metodologia destinada à seleção de estudantes para fins de percepção de benefícios originados do PNAES, bem como de normativo estabelecendo a rotina de instrução dos processos administrativos dos estudantes beneficiados pelo PNAES. Enfatizou-se a importância de realização de estudo sobre a demanda do corpo discente por assistência estudantil e de implementação de mecanismos de avaliação do PNAES. Reforçou-se a necessidade de adoção das medidas cabíveis para que os recursos do PNAES fossem aplicados somente em benefícios enquadrados nas áreas especificadas no Decreto n.º 7.234/2010, excluindo, de forma planejada, o financiamento de bolsas não aderentes ao PNAES. Por fim, requereu-se ao Conselho Universitário atuação prioritária na avaliação da Política de Auxílios da Assistência Estudantil da UFRRJ, formalizada pela PROAES e que lhe foi submetida a apreciação.

As recomendações acima destacadas, assim como as demais encaminhadas para providências da UFRRJ, encontram-se com seus prazos de atendimento vigentes. Seu desfecho será objeto de acompanhamento por este órgão de controle interno.

2.4 Avaliação da Qualidade e Suficiência dos Controles Internos Administrativos Instituídos Pela Universidade em Relação à Gestão dos Instrumentos Firmados com as Fundações de Apoio

Com o objetivo de avaliar a gestão da unidade, foi selecionado o macroprocesso referente ao “relacionamento entre a UFRRJ e a fundação de apoio”. Para este trabalho de avaliação foram realizadas ações voltadas para avaliar se o relacionamento entre a UFRRJ e a fundação de apoio segue as diretrizes estabelecidas na Lei n.º. 8.958/94, a qual dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. As ações realizadas pela equipe de auditoria da CGU se consubstanciaram em reuniões com a Coordenadoria de Assuntos Internacionais e Interinstitucionais-CORIN e com a Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros – PROAF, a fim de conhecer os controles internos na relação entre a UFRRJ e sua fundação de apoio e avaliação: da normatização em vigor na UFRRJ e sua aderência ou não aos dispositivos legais pertinentes; do registro e credenciamento da fundação e apoio; da estrutura do Departamento de Gestão de Contratos e Convênios (DGCC), vinculado à PROAF; dos recursos humanos disponíveis; das rotinas, controles internos e procedimentos existentes; dos sistemas informatizados utilizados; da validade, transparência, acompanhamento e controle dos contratos/convênios firmados, tanto pela UFRRJ quanto pela fundação de apoio. Seus resultados foram descritos no Relatório CGU n.º 201505106 e sua síntese é apresentada a seguir:

A UFRRJ mantém relacionamento somente com uma Fundação de Apoio, a Fundação de Apoio à Pesquisa Tecnológica da UFRRJ (FAPUR). No que se refere aos normativos internos que regulam o relacionamento da Universidade com sua fundação de apoio, verificou-se que foram instituídas, pelo Conselho Universitário – CONSU, as Deliberações n.ºs 46, de 02/12/2011 e n.º 52, de 30/07/2013. Da análise do documento, observou-se que a norma atende os dispositivos legais previstos na Lei n.º. 8.958/1994 e Decreto n.º. 7.423/2010, disciplinando satisfatoriamente, entre outros assuntos: (a) o relacionamento com a fundação de apoio (art. 6º do Decreto n.º. 7.423/2010); (b) as hipóteses de concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação (§

1º do art. 7º do Decreto nº. 7.423/2010); e (c) a participação de servidores da UFRRJ nas atividades realizadas pela fundação de apoio (art. 4º da Lei nº. 8.958/1994).

Verificou-se, também, com base nas informações encaminhadas, que a FAPUR está devidamente credenciada, nos termos da legislação aplicável. Com efeito, foi disponibilizada a Portaria Conjunta nº 1, de 09/01/2015, publicada no DOU de 12/01/2015, na qual a FAPUR é declarada como credenciada, pelo período de dois anos, como Fundação de Apoio à UFRRJ (processo nº 23000.005275/2014-49).

Quanto aos contratos/convênios e a avaliação de sua aderência em relação às diretrizes estabelecidas pela Lei nº. 8.958/94 e nos seus regulamentos, foi possível identificar que em todos os projetos vigentes ou finalizados no exercício de 2015 com a FAPUR, o contrato/convênio foi firmado a partir da existência prévia de projeto, com prazo determinado, com clara descrição do projeto a ser realizado e contendo cláusula expressa sobre prestação de contas, atendendo assim a legislação pertinente.

Por outro lado, constatou-se a existência de projetos não aprovados pelas instâncias competentes ou ausência de comprovação da aprovação no processo, em desacordo com o § 2º do art. 6º do Decreto nº 7.423/2010. Também se constatou que, nos processos relativos a esses projetos, não constava parecer jurídico ou este havia sido elaborado intempestivamente. Ademais, alguns instrumentos contratuais não descreviam adequadamente os recursos envolvidos e correta definição quanto à repartição de receitas e despesas oriundas dos projetos relacionados e obrigações e responsabilidades de cada uma das partes, em desacordo com os incisos II e III do art. 9º do Decreto nº 7.423/2010.

Sobre a existência de anuência da UFRRJ para que a FAPUR capte e receba diretamente recursos financeiros sem ingresso na Conta Única do Tesouro, nos casos de projetos que permitem esse tipo de movimentação financeira, nos termos da lei, mediante o Ofício nº 539/15-GRUFRRJ, de 10/12/2015, o Chefe de Gabinete informou que “todas as condições a serem cumpridas entre as partes são estabelecidas no termo assinado”, incluindo a aludida anuência.

No que tange à transparência, acompanhamento e controle dos contratos/convênios, tanto pela UFRRJ quanto pela FAPUR, pode-se afirmar o que segue:

a) foi criado um setor no âmbito da UFRRJ - o Departamento de Gestão de Contratos e Convênios (DGCC), vinculado à Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros (PROAF). Todavia, foram identificadas carências quanto aos recursos humanos, estrutura física, sistema informacional e rotinas de controle do setor responsável pelo acompanhamento dos contratos/convênios entre a UFRRJ e a FAPUR;

b) não existe registro centralizado acerca dos dados relativos a acompanhamento de metas e avaliação, planos de trabalho e concessão de bolsas, dentre outros, de cada projeto em andamento desenvolvido juntamente com a fundação de apoio, em desacordo com o § 2º do art. 12 do Decreto nº. 7.423/2010; e de publicidade dos dados relativos aos projetos em andamento desenvolvidos em conjunto com a fundação de apoio, também em desacordo com o § 2º do art. 12 do Decreto nº. 7.423/2010;

c) a FAPUR possui site próprio e divulga algumas informações sobre os instrumentos contratuais firmados e mantidos com a UFRRJ. Contudo, identificou-se que várias informações não estavam adequadamente divulgadas, em desacordo com o art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994;

d) ainda que o CONSU, na qualidade de Conselho Instituidor da FAPUR, e como integrante do Conselho Superior da referida fundação, conforme dispõem, respectivamente, o art. 16, §1º, e o art. 17 da Deliberação CONSU nº 71, de 25/09/2014, tenha implantado uma sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios/contratos, sua atuação precisa ser mais efetiva, visto que não se identificou a edição de deliberações no exercício de 2015 que tratassem do relatório de atividades, prestação de contas ou do balanço geral da FAPUR do exercício anterior.

e) A UFRRJ não possui controles ou rotinas suficientes a fim de possibilitar que as prestações de contas dos recursos federais repassados à FAPUR sejam analisadas, efetiva e tempestivamente. Dessa forma a própria elaboração de relatório final de avaliação de projetos restou prejudicada.

Diversas recomendações foram formuladas com a pretensão de contribuir no aprimoramento do relacionamento entre a UFRRJ e a FAPUR, especialmente a fim de assegurar a implementação das diretrizes estabelecidas na Lei nº. 8.958/94 e nos seus regulamentos. Recomendou-se à UFRRJ providenciar que o DGCC/PROAF tenha recursos humanos, sistema informacional e estrutura física suficientes para o desempenho de suas atribuições regimentais, realizando, caso inexistente, estudo visando definir suas reais necessidades, a fim de possibilitar o estabelecimento de rotinas de controle quanto à relação entre a UFRRJ e a FAPUR. Enfatizou-se a importância de agilizar a implantação do Sistema Integrado de Gestão - SIG, garantindo que o referido sistema seja suficiente para consolidar e integrar as informações relacionadas aos projetos desenvolvidos em conjunto com a FAPUR, permitindo dessa forma o seu registro centralizado. Reforçou-se a necessidade de dar ampla publicidade aos dados relativos aos projetos desenvolvidos pela UFRRJ em conjunto com a FAPUR, tanto por seu boletim interno quanto pela Internet. Por fim, requereu-se o acompanhamento do cumprimento da divulgação pela FAPUR, no seu sítio na Internet, das informações estabelecidas na legislação.

As recomendações acima destacadas, assim como as demais encaminhadas para providências da UFRRJ, encontram-se com seus prazos de atendimento vigentes. Seu desfecho será objeto de acompanhamento por este órgão de controle interno.

2.5 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A UFRRJ apresenta dois conjuntos de indicadores. O primeiro grupo é constituído por indicadores de desempenho fixados pela Decisão TCU n.º 408/2002 – Plenário, que, em seu subitem 8.1.2, determinou a sua inclusão no relatório de gestão que integra o processo de prestação de contas anual das Instituições Federais de Ensino Superior. Registre-se que o mesmo subitem da Decisão ressaltou a possibilidade de outros indicadores ou informações serem acrescidos de acordo com critérios e necessidades de cada instituição. Neste sentido, a UFRRJ contempla, em seu Relatório de Gestão, exercício de 2015, um segundo grupo de indicadores institucionais, sobre o qual recairá o foco da presente análise.

Os indicadores institucionais desenvolvidos pela UFRRJ são divulgados considerando a série histórica dos últimos cinco anos. O quadro com os números levantados para cada indicador é acompanhado da descrição dos objetivos desejados com a sua mensuração. Não há, no entanto, a elaboração de uma análise crítica sobre os fatores, positivos ou negativos, que contribuíram para os números alcançados no exercício, tampouco avaliação comparativa com os resultados obtidos nos exercícios anteriores. Essa carência pode ter, entre suas explicações, a ausência de metas ou padrões de desempenho

associados aos indicadores e que servissem de parâmetro para fins de cotejamento com os resultados efetivamente alcançados.

Em resposta a diversas indagações formuladas por esta equipe de auditoria, relacionadas ao levantamento e utilização dos indicadores institucionais, o Chefe de Gabinete da Reitoria, por intermédio do Ofício n.º 171/16-GR/UFRRJ, de 17/05/2016, encaminhou manifestação da Pró-Reitoria de Planejamento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional – PROPLADI/UFRRJ. Foi informado não haver custos atrelados à obtenção dos resultados dos indicadores, visto que o levantamento é feito por equipe de servidores da própria instituição. Foi também reportada a ausência de normativos com orientações às unidades da UFRRJ sobre a implementação e monitoramento dos indicadores de desempenho.

Quanto à destinação dos resultados, e periodicidade de sua apresentação, a PROPLADI relatou que:

Os resultados auferidos pelos indicadores são apresentados ao Conselho de Curadores (CONCUR), o qual analisa as contas da universidade e possui representação de toda a comunidade acadêmica e também ao Conselho Universitário (CONSU), órgão supremo de decisão da UFRRJ. A periodicidade de apresentação para ambos os conselhos é anual.”

No tocante à inferência de inexistência de padrões de desempenho/metras que sirvam de referenciais para avaliar a adequabilidade dos resultados efetivamente alcançados, os esclarecimentos foram no seguinte sentido:

“A UFRRJ, atualmente, não dispõe de padrões de desempenho para os indicadores institucionais, visto que, está direcionando esforços para a reavaliação dos Indicadores estabelecidos pela Decisão TCU n.º 408/2002, bem como, os Indicadores Institucionais. Para isso, tem participado ativamente das discussões no âmbito do Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (FORPLAD) das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sobre Indicadores de Desempenho. A proposta do FORPLAD é estabelecer um conjunto de indicadores que possam sintetizar o ambiente de atuação das IFES e assim proporcionar aos gestores mecanismos de avaliação e tomada de decisão.

Cabe destacar também, que a UFRRJ estabelecerá os padrões de desempenho/metras dos Indicadores Institucionais em seu próximo Plano de Desenvolvimento Institucional (2017/2022) que entrará em vigor a partir do segundo semestre de 2017, tendo como perspectiva a avaliação dos resultados institucionais com base em seus indicadores internos”.

Os indicadores institucionais adotados pela UFRRJ são de baixa complexidade, facilmente compreendidos em sua formulação, memória de cálculo e resultados. Propiciam, ainda, acompanhamento temporal por meio de séries históricas.

O quadro a seguir apresenta a análise detalhada de cada indicador, conforme seus atributos:

Quadro – Avaliação dos atributos dos indicadores

Indicador	Análise do controle interno	Critérios analisados				
		Completo	Comparabilidade	Confabilidade	Acessibilidade	Economicidade
Indicador Candidatos Inscritos - Vagas Oferecidas (ICVO)	O título do indicador é autoexplicativo e gera uma informação global sobre a demanda x oferta pelos cursos ofertados pela Universidade. Sua utilidade, conforme manifestação da PROPLADI, reside em proporcionar <i>“um panorama da oferta de vagas na UFRRJ junto ao público externo, ou seja, quais os cursos da Universidade são mais procurados pela população. Ele é utilizado pela Pró-Reitoria de Graduação para analisar possíveis ampliações ou redução no número de vagas ofertadas”</i> .	Atende	Atende	Atende	Atende	Atende
Indicador Vagas Preenchidas - Vagas Oferecidas (IVPO)	O indicador fornece uma percepção da existência e do nível de ociosidade nas vagas postas à disposição, permitindo uma avaliação sobre a efetividade das ações destinadas a promover o seu preenchimento.	Atende	Atende	Atende	Atende	Atende
Indicador de Crescimento da Graduação (ICG)	O indicador retrata a variação no número de alunos matriculados, por meio do cotejamento entre o quantitativo de alunos matriculados no ano corrente em relação ao do ano anterior. O objetivo, manifestado no Relatório de Gestão, <i>“é avaliar o crescimento em percentual dos alunos que estão regularmente matriculados nos cursos de graduação”</i> .	Atende	Atende	Atende	Atende	Atende
Indicador de Docentes em Qualificação (IDQ)	O indicador, também autoexplicativo, calcula o contingente de docentes em qualificação (afastamento parcial ou total) frente ao total de docentes, com o intento de avaliar o programa institucional de capacitação.	Atende	Atende	Atende	Atende	Atende

Indicador	Análise do controle interno	Critérios analisados				
		Completeza	Comparabilidade	Confiabilidade	Acessibilidade	Economicidade
Indicador da Utilização de Recursos Financeiros (IURF)	O indicador compara recursos autorizados e empenhados. O Relatório de Gestão descreve como sendo a sua finalidade medir “a eficiência dos recursos financeiros disponibilizados à instituição”. Sendo esse o objetivo almejado, entende-se que a pertinência e a completude desse indicador ficam prejudicadas, pois a confrontação entre dotações e empenhos apenas fornece visão orçamentária, porém não financeira da gestão. Assim, para o atingimento da finalidade de mensurar a eficiência na utilização dos recursos financeiros, outras variáveis mais adequadas, tais como recursos liquidados e recursos pagos, deveriam ser adotadas. Ademais, esses conceitos não são de fácil compreensão pelo público em geral. Essa avaliação foi levada ao conhecimento da UFRRJ que, por meio do Ofício n.º 171/16-GR/2016, manifestou-se nos seguintes termos: “Como mencionado na resposta (...), todos os indicadores da UFRRJ estão passando por um processo de reavaliação e o Indicador de Utilização de Recursos Financeiros (IURF) também será analisado quanto a sua pertinência e completude na tomada de decisão pelos gestores da UFRRJ a partir dessa nova avaliação”.	Não atende	Atende	Atende	Não Atende	Atende

Além dos indicadores acima abordados, o Relatório de Gestão traz um quadro denominado Indicadores dos Perfis Socioeconômico e Étnico-Racial dos Ingressantes (ISEs), cujo objetivo proposto seria o de avaliar o impacto das ações afirmativas no acesso ao ensino superior. Porém, os dados referentes a esses indicadores, que compreendem levantamentos sobre raça, renda e formação escolar pregressa dos alunos, foram interrompidos no primeiro semestre de 2012, deixando de constar aferições para os períodos seguintes, inclusive para o exercício de 2015. A explicação para essa defasagem encontra-se registrada no Relatório de Gestão de 2014: “A ausência dos dados dos últimos três anos, após a entrada da UFRRJ no Sistema de Seleção Unificado (SISU)/MEC impede uma análise do impacto desses perfis na composição do corpo discente e esforços estão sendo realizado na Pró-Reitoria de Graduação e na Pró-Reitoria de Planejamento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional para retomar os dados da série histórica iniciada em 2011”. Portanto, para o exercício examinado, a falta de dados obstou qualquer inferência e, portanto, qualquer possível utilidade que poderia advir dos indicadores.

Conclui-se, da análise efetuada, que de modo a tornar os indicadores instrumentos mais eficazes de aferição de desempenho, a Universidade necessita evoluir em diferentes direções, tais como: i) na definição de metas/padrões de desempenho; ii) no desenvolvimento de novos indicadores para o macroprocesso de ensino e demais macroprocessos finalísticos; e iii) no aperfeiçoamento na seleção dos dados que irão

compor o indicador de forma a proporcionar o atingimento do objetivo pretendido com a sua mensuração. Neste sentido, espera-se que as ações mencionadas pela Universidade possam contribuir com o aprimoramento na qualidade de seus indicadores e dos benefícios que deles podem advir para fins de acompanhamento da gestão.

2.6 Avaliação da Gestão de Pessoas

SISAC

Quanto à atuação na gestão de pessoas, observou-se que a UFRRJ cadastrou no SISAC cerca de 97% dos atos de admissão e de concessão de aposentadorias e pensões emitidos em 2015. Dos atos cadastrados, em cerca de 90% dos casos houve o cumprimento do prazo de 60 dias para o encaminhamento dos atos ao Órgão de Controle Interno conforme previsto no artigo 7º da Instrução Normativa TCU n.º 55/2007.

Apresenta-se, no quadro a seguir, a quantidade total de atos emitidos e o total de atos cadastrados no prazo previsto no Art.7º da IN TCU n.º 55/2007.

Quadro – Atos emitidos e cadastrados no prazo legal

Quantidade de atos de admissão, concessão de aposentadoria, reforma e pensão emitidos em 2015.	Quantidade de atos cujo prazo do Art.7º da IN TCU n.º 55/2007 foi atendido.
268	233

Fonte: Extrações do sistema SISAC – Abril/2016.

Assim, tendo em vista que quase a totalidade dos atos foram cadastrados e encaminhados no prazo estabelecido, considerou-se que Unidade vem observando a legislação aplicável à admissão de pessoal, concessão de aposentadorias e pensões.

Análise da Folha de Pagamento

Foram aplicados exames de auditoria na folha de pagamento de 2015 tendo sido identificadas nove ocorrências divididas em três situações distintas relacionadas no quadro a seguir:

Quadro – Ocorrências relacionadas à remuneração de pessoal

Descrição da ocorrência	Detalhamento da ocorrência	Quantidade
Faltas - Desconto na Folha sem Registro no Cadastro	Servidores relacionados	3
	Situações solucionadas integralmente	3
	Situações solucionadas parcialmente	0
	Situações não solucionadas	0
	Situações pendentes de manifestação da unidade	0
Jornada De Trabalho Superior à Jornada do Cargo	Servidores relacionados	2
	Situações solucionadas integralmente	1
	Situações solucionadas parcialmente	0
	Situações não solucionadas	1
	Situações pendentes de manifestação da unidade	0
	Servidores relacionados	4

Descrição da ocorrência	Detalhamento da ocorrência	Quantidade
Instituidores de Pensão sem Pensionista	Situações solucionadas integralmente	4
	Situações solucionadas parcialmente	0
	Situações não solucionadas	0
	Situações pendentes de manifestação da unidade	0

Fonte: Extrações CGU – Junho/2015

Das nove ocorrências, apenas uma ainda não foi solucionada pela Unidade o que demonstra que a UFRRJ vem adotando medidas eficazes para regularizar as situações identificadas pela CGU como indevidas.

Acumulação Funcional

A UFRRJ ainda não dispõe de rotinas periódicas de verificação com vistas a evitar situações de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas. No entanto, com o objetivo de suprir essa lacuna, foram identificadas providências, em andamento, destinadas à elaboração de normativos internos referentes à regulamentação do exercício de atividades remuneradas por docentes 40h/DE e à implementação de controles para detectar/evitar a ocorrência de acumulações ilegais de cargos. Tais medidas foram submetidas à apreciação do Conselho Universitário, constando da pauta de sua próxima reunião.

Sobre a apuração de indícios de acumulações indevidas, verificou-se significativa morosidade, que já se aproxima de 24 meses, na apuração de situações envolvendo 20 docentes em regime de dedicação exclusiva com indícios de vínculos empregatícios/empresariais. Os processos individualizados de apuração foram instaurados em julho de 2014, sem o seu desfecho até a presente data. Considerando o risco subjacente de prescrição, por decurso temporal, do direito de a Universidade reaver os valores pagos de forma indevida, recomendou-se a pronta atuação da Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos no sentido de dar o devido andamento aos processos até o seu desfecho. Recomendou-se que fosse dedicada máxima prioridade à conclusão dos processos.

Análise do Cumprimento TCJ - Terceirização

Os trabalhos referentes à substituição de terceirizados no âmbito do Termo de Conciliação Judicial, firmado em 05/11/2007, restaram prejudicados em razão do insucesso, informado pela UFRRJ, em recuperar informações ou documentos referentes ao tema. Contudo, cabe assinalar que nos exames realizados, por amostragem, sobre as terceirizações vigentes, não foram identificadas situações que indicassem a ocorrência de contratações em desconformidade com as disposições do Decreto n.º 2.271/1997.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

No exercício de 2015, não foram expedidas pelo Tribunal de Contas da União determinações específicas dirigidas a este órgão de controle interno que tivessem como objeto o monitoramento do cumprimento por parte da UFRRJ de recomendações/determinações formuladas em Acórdão tendo aquela IFES como destinatária.

Fruto de acerto formalizado entre representantes desta CGU-Regional/RJ e da Secex/RJ, em reunião realizada em 08/12/2015, realizou-se o monitoramento das recomendações efetuadas à UFRRJ por meio do Acórdão n.º 50/2015 – Plenário, de 21/01/2015, e que foram consideradas ainda não implementadas por ocasião da emissão do Acórdão n.º 2.794/2015 – Plenário. Os resultados desse acompanhamento, detalhados na segunda parte do presente relatório – Achados de Auditoria, indicam que as recomendações permanecem em fase de implementação.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Conforme consignado no Relatório de Gestão de 2015, desde novembro de 2015, a UFRRJ passou a utilizar o Sistema Monitor da CGU para o acompanhamento das recomendações do controle interno no Plano de Providências Permanente:

“A partir de novembro de 2015, a UFRRJ foi inserida no novo Sistema Monitor, da Controladoria Geral da União, possibilitando que a unidade venha a controlar de maneira mais ágil as informações a serem prestadas à CGU, desta forma as demandas apresentadas por aquele Órgão passaram a ser apresentadas diretamente em ambiente virtual, controlado pela CGU, o que possibilita uma resposta mais rápida da Unidade, bem como, compreende uma melhor forma análise por parte do Órgão de Controle, estreitando os canais de prestação de informação e simplificando procedimentos e processos de monitoramento”.

A UFRRJ designou, mediante a Portaria nº 023/GR, de 13 de janeiro de 2016, uma equipe de servidores para tomar parte nas funções do acompanhamento das recomendações, alocando um deles, lotado na Chefia de Gabinete da Reitoria, para receber as informações iniciais relativas ao Sistema, bem como para colocar em prática as configurações necessárias ao funcionamento básico do mesmo no âmbito da Universidade.

Verificou-se, consoante levantamento realizado no referido sistema, que a Universidade providenciou o atendimento de 14 (cerca de 45%) das 31 recomendações que se encontravam pendentes de atendimento durante o exercício sob exame. Entre os assuntos tratados pelas recomendações implementadas estavam a realização do inventário físico de bens imóveis, a promoção de certame licitatório para contratação de serviços de telefonia fixa, a elaboração da Política de Segurança de Informação, a apuração de responsabilidades de servidores com a devida constituição de Comissão de Sindicância, o aprimoramento de rotinas relacionadas às contratações envolvendo obras etc.

Quanto às 17 recomendações que restaram pendentes de atendimento ao final do exercício de 2015, todas, após análise pelo Órgão de Controle Interno das respectivas manifestações, tiveram o seu prazo de atendimento prorrogado por motivo de solicitação da UFRRJ, atendimento parcial etc. para datas entre setembro e novembro de 2016.

Ressalte-se que uma dessas recomendações trata da necessidade de conclusão do Processo Administrativo Disciplinar nº 23083.010826/2013-32, referente à regularização da situação e ressarcimento ao erário, se for o caso, de docentes em regime de dedicação exclusiva, assunto que está sendo abordado em item específico na segunda parte do presente relatório – Achados de Auditoria.

2.9 Avaliação do CGU/PAD

Com o objetivo de verificar se a UFRRJ está registrando as informações referentes aos

procedimentos disciplinares instaurados no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD, solicitou-se a disponibilização da relação dos processos disciplinares e de sindicâncias instaurados, contendo o número do processo, a data de instauração, o andamento do processo (em curso ou encerrado) e a data de encerramento (se cabível).

Por meio do Ofício nº 132/16-GR/UFRRJ, de 28/04/2016, o Chefe de Gabinete da Reitoria apresentou a aludida relação, composta de 12 processos administrativos (dois processos disciplinares e 10 sindicâncias), instaurados na UFRRJ durante o ano de 2015.

Entretanto, em consulta ao sistema CGU-PAD, referente ao período de 01/01/2015 a 31/12/2015, verificamos que estavam cadastrados no sistema 13 processos administrativos (três disciplinares e 10 de sindicância).

Por intermédio da Solicitação de Auditoria n.º 201601499/11, indagou-se a Universidade a respeito dessa diferença. Em resposta, por intermédio do Ofício nº 228/16-GR/UFRRJ, de 08/06/2016, o Chefe de Gabinete da Reitoria apresentou a seguinte manifestação da Pró-Reitoria de Planejamento Avaliação e Desenvolvimento Institucional – PROPLADI/UFRRJ:

“Quanto ao solicitado no item nº 51, informamos que o motivo do processo administrativo nº 23267.001567/2014-81 (PAD), instaurado em 04/03/2015, não ter sido incluído na resposta apresentada ao item 2 da SA nº 201601499/01, deve-se ao fato de este processo ter sido encaminhado à unidade responsável pelo cadastramento dos processos (Coordenadoria de Desenvolvimento Institucional – CODIN) somente em fevereiro de 2016, data da finalização do mesmo. Como o sistema CGU-PAD não permite cadastro com data retroativa, o processo foi registrado no sistema em 26/02/2016 e constará da relação dos processos cadastrados referentes ao exercício de 2016”.

2. 10 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Com base nas análises realizadas, merece ser destacado o atendimento, ao longo do exercício em exame, de aproximadamente 45% das recomendações emanadas por este órgão de controle interno, e que se encontravam pendentes de solução. Entre os temas abrangidos estão a realização do inventário físico de bens imóveis, a promoção de certame licitatório para contratação de serviços de telefonia fixa e a elaboração da Política de Segurança de Informação. Acrescente-se que uma perspectiva favorável se apresenta para essa atividade em face da designação, já no início de 2016, de equipe de servidores que atuarão diretamente no acompanhamento das recomendações.

Por outro lado, observa-se que algumas situações merecem uma especial atenção do gestor com o objetivo de que se implementem melhorias com base nas recomendações e apontamentos formulados no presente relatório.

Em relação à gestão orçamentária, deve haver redobrada atenção por parte da equipe técnica de modo a se evitar ocorrências, como a que envolveu as ações 20GK – Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão e 20RK -

Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior, com repercussão no grau de fidedignidade dos resultados apresentados.

É necessário, também, que a UFRRJ atue no sentido de desenvolver novos indicadores de desempenho, além de aprimorar os já existentes, com especial atenção à imperiosidade de estabelecimento de metas e padrões de referência, de modo a propiciar maior efetividade e retorno na aplicação desse ferramental.

Outro ponto a ser realçado diz respeito à premência de a UFRRJ estruturar-se de modo a oferecer celeridade e tempestividade nos processos de apuração de indícios de acumulação funcional irregular. Ainda sobre o tema, despontam positivamente medidas, ora sob a apreciação do Conselho Universitário, como a introdução de rotina de atualização anual de declaração de acumulação de vínculos empregatícios e/ou societários, e a normatização do trabalho esporádico dos docentes em regime de dedicação exclusiva.

Consigne-se ter sido realizado aporte, no presente relatório de auditoria, de achados que impactaram a gestão 2015, oriundos da Avaliação de Resultados da Gestão (ARG), realizada na UFRRJ, sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), envolvendo a concessão de benefícios em desacordo com as áreas previstas no decreto regulamentador do Programa, incluindo a realização por bolsistas de atividades de mero apoio administrativo e a ausência de mecanismos de avaliação dos resultados do PNAES.

Também foi realizado aporte de achados oriundos da Avaliação de Resultados da Gestão (ARG), sobre o macroprocesso “Relações entre as IFES e Fundações de Apoio”, referentes a carências quanto aos recursos humanos, estrutura física, sistema informacional e rotinas de controle do setor responsável pelo acompanhamento dos contratos/convênios entre a UFRRJ e a FAPUR; inexistência de registro centralizado de projetos desenvolvidos em conjunto com a FAPUR, bem como de ampla publicidade e transparência; existência de projetos não aprovados pelas instâncias competentes ou ausência de comprovação da aprovação no processo e ausência de transparência no sítio da FAPUR na internet, sobre as informações relativas aos projetos da UFRRJ por ela gerenciados.

Por fim, registre-se que as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UFRRJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Rio de Janeiro/RJ, 05 de setembro de 2016.

Nome: ADRIANA CLAUDIA REIS DOS SANTOS

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ANDRE QUEIROZ DA SILVA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Rio De Janeiro

Achados da Auditoria - nº 201601499

1 Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

1.1 Assistência ao Estudante de Ensino Superior

1.1.1 Avaliação dos resultados

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Adoção de programa de concessão de bolsas com recursos do PNAES, sem amparo no Decreto n.º 7.234/2010, incluindo a realização de atividades de apoio administrativo por bolsistas.

Fato

O Programa de Desenvolvimento Acadêmico Institucional (PDAI) foi aprovado pela Reitora da UFRRJ, por intermédio da Portaria n.º 380/GR, de 24/04/2014. Seu Anexo 1 traz o detalhamento do Programa, que estabelece a finalidade de “apoiar financeiramente estudantes da UFRRJ regularmente matriculados, prioritariamente com vulnerabilidade socioeconômica, sem prejuízo de demais requisitos fixados pela instituição em ato próprio”. Segundo a Portaria, os objetivos do PDAI são:

- a) Oferecer oportunidades para o desenvolvimento acadêmico, cultural e profissional, nos diferentes ambientes da Universidade, com a orientação de servidores docentes ou técnico-administrativos tendo como fundamentos a responsabilidade ética e social e que as ações de assistência estudantil estejam vinculadas ao desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão.
- b) Destinar bolsas aos estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial da UFRRJ, que realizam atividades de caráter técnico-acadêmica e projetos institucionais estruturados, com base em um plano de trabalho acadêmico, não incluídos



em outras modalidades de Bolsa existentes na Universidade, com vistas a incentivá-los em suas atividades acadêmicas e na perspectiva da excelência na sua formação integral.

As principais características do PDAI estão descritas a seguir:

- a) Seleção de bolsistas por meio de editais públicos, divulgados no *site* da PROAES;
- b) Duração das bolsas: dez meses, com possibilidade de renovação por igual período, mediante justificativa do orientador;
- c) Requisitos para participar do processo seletivo: ser estudante ativo de curso de graduação presencial, estar matriculado em ao menos três disciplinas e dispor de tempo para desempenho das atividades previstas no edital;
- c) Contrapartida para renovação da bolsa: apresentação de indicadores satisfatórios de desempenho acadêmico definidos na Portaria e no edital de seleção;
- d) Obrigatoriedade de o bolsista ser orientado por um professor ou por um técnico-administrativo que esteja em exercício em função de Chefia e seja do quadro permanente da UFRRJ;
- e) Pagamento das bolsas mediante comprovação de frequência mensal;
- f) Permissão de acumulação da bolsa de apoio técnico com outra modalidade de auxílio permanência. Esta possibilidade foi autorizada pela Deliberação CONSU n.º 13, de 27/02/2012, ao aprovar que a “Bolsa Permanência” (bolsa apoio à alimentação, bolsa apoio ao transporte, bolsa apoio à moradia e bolsa apoio didático-pedagógico) passasse a ser denominada de “auxílio”.

A execução financeira do PDAI, entre janeiro e outubro de 2015, conforme informação contida no Memorando n.º 743/2015, encaminhado pelo Ofício n.º 518/15-GR/UFRRJ, totalizou R\$1.509.672,54, um crescimento de 75% em relação a igual período de 2014.

As bolsas do PDAI distribuem-se em cinco linhas de ação, quatro das quais financiadas com recursos do PNAES:

Quadro: Distribuição das Bolsas de Apoio Técnico-Acadêmico, por Linha de Ação

Linha de Ação	Nº de Bolsas	Objeto	Carga Horária*	Valor da Bolsa	Fonte dos Recursos
Pesquisa	20	Desenvolvimento de atividades em projetos de pesquisa institucionalizados.	20	400,00	PNAES
Extensão	45	Desenvolvimento de atividades em projetos de extensão institucionalizados.	20	400,00	PNAES
Ensino de Graduação	35	Programa de Tutoria da UFRRJ.	20	400,00	PNAES
Ensino Médio	30	Desenvolvimento de projetos institucionais do CTUR ¹ .	16	320,00	SETEC
Administração e Gestão	513	Desenvolvimento de ações de aprimoramento da gestão administrativa institucional e projetos institucionais dos diferentes setores da Universidade.	16	320,00	PNAES

Fonte: Portaria n.º 380/GR

*Carga Horária Semanal

Conforme se extrai do quadro, a Linha de Ação n.º 5 responde pelo maior quantitativo de bolsas aprovadas para o Programa. Conforme definição constante da Portaria, essa Linha de Ação, visa ao “desenvolvimento de ações de aprimoramento da gestão administrativa institucional e projetos institucionais dos diferentes setores da Universidade”. A Portaria ainda prevê para essa Linha de Ação um sistema de fluxo contínuo, ou seja, lançamento dos editais no decorrer de todo o exercício, desde que respeitado prazo mínimo para sua

¹ CTUR – Colégio Técnico da UFRRJ



submissão à PROAES. Como consequência, projetos se iniciam e se encerram ao longo do ano, acarretando variações mensais no número de bolsistas. Até outubro de 2015, em torno de 50 editais de seleção de estudantes haviam sido lançados.

Em que pese orientação emanada da PROAES, por intermédio do Memorando Circular n.º 06/15 – PROAES, atrasos no lançamento das frequências dos alunos no sistema PDAI têm sido verificados, gerando a necessidade de emissão de folhas suplementares. A título de exemplificação, a folha de pagamento do PDAI, referente ao mês de setembro de 2015, foi constituída de 490 bolsistas e um montante de R\$157.530,65.

Feita a apresentação do Programa em seus principais aspectos, centramos, inicialmente, nossa análise na questão do seu financiamento com recursos do PNAES.

O Decreto n.º 7.234/2010, em seu art. 3º, §1º, define, de forma exaustiva, as áreas nas quais as ações de assistência estudantil poderão ser desenvolvidas:

“Art. 3º O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior.

*§ 1º As ações de assistência estudantil do PNAES **deverão** ser desenvolvidas nas seguintes áreas:*

I - moradia estudantil;

II - alimentação;

III - transporte;

IV - atenção à saúde;

V - inclusão digital;

VI - cultura;

VII - esporte;

VIII - creche;

IX - apoio pedagógico; e

***X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação”.* (grifos nossos)**

Considerando o rol de áreas trazido pelo Decreto, não se vislumbra hipótese de enquadramento do PDAI entre as opções existentes e, conseqüentemente, proveja amparo jurídico para a adoção, como fonte para financiamento de suas bolsas, recursos advindos do PNAES, mesmo que para projetos de pesquisa e extensão.

Apresenta-se, como origem dessa situação, o fato de que, antecedendo-se ao PDAI, a UFRRJ dispôs do Programa de Bolsas para Atividades de Apoio Técnico-Acadêmico, normatizado pela Portaria n.º 252/GR, de 02/04/2008, também dirigido prioritariamente a estudantes de baixa renda, porém de responsabilidade da Reitoria. A Portaria n.º 380/GR, ao instituir o PDAI, revogou a Portaria n.º 252/GR e designou a PROAES como Unidade Gestora do novo Programa. No Memorando Circular Proaes n.º 03/2014, de 16/06/2014, que objetivou fornecer “Orientações acerca dos procedimentos de cadastramento de projetos institucionais e seleção de bolsistas por meio do Programa de Desenvolvimento Acadêmico Institucional (PDAI)”, então recém-lançado, o Pró-Reitor de Assuntos Estudantis esclarece o status do novo Programa frente à situação anterior:

“h) Enquadramento do PDAI como um programa de ação da assistência estudantil na UFRRJ, tendo em vista que os recursos destinados ao pagamento das bolsas de apoio técnico são oriundos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/MEC), instituído pelo Decreto 7.234 de 19 de julho de 2010. Por essa razão, as bolsas de apoio

técnico passarão a ser consideradas como uma ação voltada à permanência do estudante na universidade, de tal forma que todos os Editais Internos Simplificados deverão prever critérios que contemplem o atendimento prioritário dos estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até 1,5 (um e meio) salários mínimos, sem prejuízo de outros critérios estabelecidos pela instituição em seus conselhos superiores. É importante ressaltar, que nos editais internos simplificados não poderão ser cobradas contrapartidas acadêmicas que não estejam normatizadas pelo CONSU, tais como coeficiente de rendimento acadêmico”. (grifos nossos)

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201505044/06, requereu-se a apresentação de justificativas para o financiamento das bolsas de apoio técnico acadêmico do PDAI com recursos do PNAES, e esclarecimento sobre qual das áreas elencadas no §1º do Art. 3º do Decreto n.º 7.234/2010 o referido Programa estaria enquadrado.

Por intermédio do Memorando PROAES N.º 01/2016, o Pró-Reitor da PROAES apresentou o seu posicionamento:

*“O financiamento das bolsas de apoio técnico no âmbito do Programa Acadêmico e Institucional (PDAI) com recursos do PNAES justifica-se com base no caput do Art. 3º do Decreto n.º 7.234/2010, que assim estabelece: “O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior”. Em que pese o referido Programa não estar enquadrado nas áreas previstas no Parágrafo 1º do Artigo 3º, cumpre ressaltar o Art. 4º do mesmo Decreto, estabelece o seguinte: “As ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente”. Neste caso o financiamento do PDAI com recursos do PNAES se justifica na medida em que atende as especificidades da UFRRJ e das áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão, bem como as demandas da comunidade estudantil. Ademais, cumpre ressaltar que no Art. 5º do mesmo dispositivo legal está previsto o seguinte: “Serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, **sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior**”, o que em nosso entendimento, salvo melhor juízo, confere autonomia à Instituição na definição de critérios que contemplem as suas especificidades e ao mesmo tempo as necessidades da comunidade estudantil.*

Por fim, é importante ressaltar que a concessão de bolsas de apoio técnico, no período anterior ao ano de 2014 era regulamentada pela Portaria n.º 252/GR de 02/04/2008 e não estavam sob a gestão da PROAES. Tal gestão somente ficou a cargo da PROAES, a partir da Aprovação do PDAI ocorrida por meio da Portaria n.º 380/GR, de 24 de abril de 2014. Desde então, a equipe da PROAES vem discutindo a necessidade do aperfeiçoamento do PDAI, bem como a sua institucionalização, mediante a aprovação de uma Deliberação junto ao Conselho Universitário (CONSU), para que o mesmo deixe de ser um programa temporário, criado a partir de uma decisão de gestão e passe a ser um programa institucional com maior longevidade temporal”.

Em que pesem os argumentos aduzidos, reafirmamos nosso posicionamento de que a natureza da assistência estudantil oferecida por meio do PDAI não se harmoniza com as

hipóteses de atuação elencadas pelo Decreto n.º 7.234/2010, o que obsta o seu custeio com recursos do PNAES.

Antecipando-se abordagem que será adiante realizada, cabe consignar que o PDAI vem sendo, amiúde, empregado como meio de suprir carências existentes de pessoal por meio de estudantes bolsistas. Não por acaso, a concentração de bolsas na Linha de Ação n.º 05 – Administração e Gestão. Trata-se, portanto, de solução destinada, sobretudo, a mitigar situação indesejada vivenciada pela UFRRJ.

Por oportuno, fazemos referência à situação similar a aqui tratada, envolvendo a Fundação Universidade Federal de Pelotas – UFPEL e que resultou na formalização entre aquela Fundação e o Ministério Público Federal - MPF, de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta², em 07/11/2014.

A assinatura do Termo foi o desfecho de processo destinado a apurar irregularidades na concessão de benefícios a alunos da UFPEL com recursos do PNAES.

Em seu parecer, o MPF empregou a expressão *numerus clausus* ao tratar do rol de áreas previsto no art. 3º, §1º do Decreto n.º 7.234/2010, deixando explicitada a visão restritiva que deve prevalecer no tocante à abrangência do PNAES. O MPF prossegue externando o seguinte posicionamento:

“Assim, verifica-se, no entendimento ministerial, a irregular aplicação de verba do PNAES para o custeio de bolsas de pesquisa e extensão, e estágios remunerados, seja por não se tratar de benefício direto, mas em remuneração vinculada a contrapartida por seu beneficiários; seja por não se enquadrar em nenhuma das áreas de desenvolvimento das ações de assistência estudantil previstas na norma (art. 3º do Decreto 7.234/2010);

A lastrear o entendimento exposto, lê-se no site do MEC que o programa em comento, na realização do escopo de apoiar a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior, adotará medidas que buscam combater situações de repetência e evasão, por meio de ações de assistência direta nas áreas acima expostas, desenvolvidas e executadas pela instituição, definição que, mais uma vez, em nada coaduna com a concessão de bolsas e estágios”. (grifos no original)

Como consequência, celebrou-se o Compromisso de Ajustamento de Conduta, composto das seguintes cláusulas:

“CLÁUSULA PRIMEIRA – *o COMPROMISSÁRIO adotará todas as medidas cabíveis para que, doravante, as verbas do Programa Nacional de Assistência Estudantil, do MEC, sejam aplicadas, no âmbito da UFPel, de acordo com os estritos termos da legislação que rege a matéria, notadamente o Decreto 7.234/2010, e que, sobretudo, não mais se destine verba deste programa social para custeio de bolsas e estágios cuja remuneração esteja vinculada à contrapartida do seu titular (bolsa de ensino, pesquisa e extensão, e estágios remunerados de toda ordem), destinando-a tão somente a benefícios de assistência direta, nas áreas especificadas no art. 3º, §1º, do citado decreto.* (grifos no original)

CLÁUSULA SEGUNDA – *o COMPROMISSÁRIO encaminhará a esta Procuradoria da República, até 31 de janeiro e 31 de março de 2015, demonstrativo detalhado com a projeção de gastos para execução do PNAES em 2015, na UFPel;*

² <http://wp.ufpel.edu.br/prae/files/2014/07/TAC.pdf>

CLÁUSULA TERCEIRA – a assinatura deste compromisso lhe confere a natureza de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 5º, §6º, da Lei 7.347/85”.

Nessa mesma linha de raciocínio, entendemos que também no âmbito da UFRRJ, a continuidade do financiamento do PDAI com recursos oriundos do PNAES não deve prosperar.

Ressalte-se, por fim que a concessão de bolsas para o desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária tem sua regulamentação no Decreto n.º 7.416, de 30/12/2010, normativo inclusive mencionado na Portaria n.º 380/GR como base legal do PDAI, e que, portanto, ainda que com recursos originados de outras fontes que não o PNAES, deve ser tomado como referencial para o aperfeiçoamento e posterior institucionalização daquele Programa, conforme intenção externada na manifestação oferecida pelo Pró-Reitor de Assuntos Estudantis.

Superada essa primeira questão, apresenta-se o resultado dos exames efetuados sobre amostra composta por cinco editais (n.º 07/2015, 13/2015, 19/2015, 37/2015 e 46/2015) de seleção de estudantes para o PDAI enquadrados na Linha de Ação n.º 05 (Administração e Gestão).

Embora os editais enfatizassem o objetivo de identificar e selecionar alunos que preferencialmente comprovassem vulnerabilidade socioeconômica, nenhum definia como essa condição seria considerada no processo seletivo. Registre-se que, embora os editais mais recentes, a exemplo do Edital n.º 46/2015, tenham passado a adotar parâmetros objetivos na avaliação da documentação e da entrevista do candidato, por meio de uma tabela de pontuação, o fator “vulnerabilidade socioeconômica” não é considerado. Por fim, cabe apontar que da documentação/processos disponibilizados, relativos aos editais selecionados, não se verificou instrução minimamente suficiente capaz de evidenciar em que grau a vulnerabilidade socioeconômica foi ponderada na decisão que levou a seleção de um candidato em detrimento de outros.

Resgatando aspecto já anteriormente abordado, constatou-se que bolsas de apoio técnico-acadêmico vêm sendo concedidas para desempenho de atividades meramente de apoio administrativo.

Toma-se como referência o Edital n.º 13/2015 – PROAES/UFRRJ, de 10/04/2015, que tratou da concessão de uma bolsa de apoio técnico-acadêmico na Secretaria da Coordenação do Curso de Química. O Edital franqueou a participação no processo seletivo a alunos de quaisquer dos cursos oferecidos no Câmpus de Seropédica, demonstrando que as tarefas a serem desempenhadas não exigiriam maior grau de especialização. Efetivamente, o item 4 - “Das Atividades Supervisionadas a serem Desenvolvidas” do Edital relacionou as seguintes atribuições para o bolsista que fosse selecionado:

“Atividades administrativas relacionadas aos cursos de graduação em Química (Integral e Noturno):

- *Elaboração de planilhas de horários;*
- *Elaboração de documentos afetos a esta Coordenação;*
- *Organização da secretaria da Coordenação;*
- *Atendimento aos alunos.”*

Constou do Processo n.º 23083.004417/2015-69, autuado com a documentação atinente ao Edital n.º 13/2015, o Formulário de Inscrição do Projeto “Manutenção das Atividades

Administrativas da Secretaria da Coordenação dos Cursos de Química Noturno”. O Formulário traz a justificativa do Orientador do Projeto para a concessão da bolsa:

“Os cursos de Química Integral e Noturno possuem uma única Coordenação. Atualmente, a secretaria não dispõe de nenhum servidor técnico administrativo de forma a manter o pleno funcionamento da mesma. Como o curso é apresentado em duas modalidades distintas (Licenciatura e Industrial) e é oferecido também em dois turnos (Integral e Noturno), há a necessidade urgente de manter a secretaria funcionando no turno da noite, pois quando os discentes chegam, a maioria dos setores administrativos já está fechado, e como a carga administrativa desta secretaria tem um volume de trabalho considerável, a mesma não está sendo plenamente atendida somente pela figura do Coordenador”.

Ainda do Formulário de Inscrição do Projeto, extrai-se o seguinte Plano de Trabalho definido para o bolsista:

“O bolsista irá desempenhar atividades administrativas, tais como, elaboração de planilhas de horários de disciplinas, elaboração de memorandos, elaboração de documentos diversos afetos à Coordenação, distribuição de carteiras de estudantes e atendimento ao público”.

O objetivo da bolsa, também descrito no Formulário, é bastante explícito em sua intenção:

“Este projeto tem como objetivo principal manter o pleno funcionamento da secretaria do curso de graduação em Química Noturno, de segunda a sexta-feira, no período de 18 às 21 h”.

Percebe-se, assim, que seriam conferidas aos estudantes atribuições tipicamente dispensadas aos servidores administrativos ou a trabalhadores terceirizados quando contratados para esse fim. Nota-se claramente, com base na justificativa apresentada que a pretensão com a concessão da bolsa era de suprir lacuna na gestão administrativa, aproveitando-se de uma situação de vulnerabilidade, por meio da delegação ao bolsista de atividades que não agregariam valor à sua formação universitária e que iriam de encontro ao objetivo do PDAI, anteriormente descrito, de “oferecer oportunidades para o desenvolvimento acadêmico, cultural e profissional”. O resultado da seleção levada a cabo pelo Edital n.º 13/2015, culminou na seleção de aluno do Curso de Geografia.

Ainda a título de exemplificação, faz-se referência ao Edital n.º 37/2015 – PROAES/UFRRJ. Esse edital, vinculado ao Projeto “Apoio Técnico Acadêmico – Coordenação do Curso de Ciências Biológicas”, apresentou como objetivo identificar e selecionar alunos dos cursos de Administração, Comunicação Social, Letras ou Relações Internacionais, para concessão de uma bolsa de apoio técnico-acadêmico para desenvolvimento de tarefas na Coordenação do Curso de Ciências Biológicas. A especificação das atividades a serem desenvolvidas, descritas no item 4 do Edital, revela a natureza trivial das atribuições, todas elas de cunho meramente administrativo:

- “1 – Apoio nas atividades administrativas da Coordenação do Curso de Ciências Biológicas – CCCB, tais como: atendimento telefônico e presencial; emissão de documentos, entrega de expedientes, arquivamentos, tramitação de processos administrativos, entre outras;*
- 2 – Preparar espaços para reuniões e eventos;*
- 3 – Operar máquina fotocopadora”.*

A justificativa, sucinta, constante do Formulário de Inscrição do Projeto, novamente traz à tona a deficiência na gestão administrativa a qual se pretende minorar com a seleção do bolsista: “Necessidade de apoio administrativo no atendimento às atividades da coordenação do curso de Ciências Biológicas”.

Merece questionamento, em face da natureza das atividades esperadas do bolsista, que o objetivo de “oferecer oportunidade aos discentes de praticar os conhecimentos adquiridos ao longo da graduação”, seja efetivamente alcançado.

Por fim, saliente-se que conclusões análogas às descritas para os dois processos seletivos abordados são também pertinentes aos demais editais que compuseram a amostra.

Por intermédio da Solicitação de Auditoria n.º 201505044/06, foi requisitada a apresentação de justificativas para a concessão de bolsas do PDAI para desempenho de atividades de natureza meramente administrativa, a exemplo do verificado na documentação atinente aos Editais n.º 13 e 37/2015-PROAES/UFRRJ. A manifestação do Pró-Reitor da PROAES consta do Memorando PROAES n.º 01/2016:

“(…), a concessão das bolsas de apoio técnico para o desempenho de atividades meramente administrativas, a exemplo dos Editais n.º 13 e 37/2015-PROAES/UFRRJ enquadra-se no atendimento das especificidades institucionais da UFRRJ, caracterizada pela existência de uma elevada demanda por ações de suporte às atividades administrativas em vários setores da Universidade, decorrente da insuficiência de pessoal. Cumpre registrar que a opção pela manutenção de uma linha de ação específica de Administração e Gestão no âmbito do PDAI (Linha 5), foi uma decisão tomada pelo conjunto da Administração Superior, sendo posteriormente regulamentada por meio da Portaria n.º 380/GR, de 24 de abril de 2014.

Por fim, é importante registrar após a posse dos atuais Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (Titular e Adjunta), estes vêm participando de todas as reuniões do Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (FONAPRACE), nas quais puderam tomar conhecimento de um debate que vem sendo travado em nível nacional em favor da transformação das bolsas com contrapartida em trabalho por bolsas com contrapartida acadêmica. Desde então, os Pró-Reitores de Assuntos Estudantis vêm fomentando este debate com a equipe de servidores da PROAES com vistas, a promover mudanças graduais em direção ao estabelecimento de critérios de contrapartida ancorados em indicadores de desempenho acadêmico, muito dos quais já foram inscritos nos editais para a concessão dos auxílios de assistência estudantil, publicados a partir do ano de 2014. Paralelamente, os Pró-Reitores vêm fomentando este debate junto aos demais integrantes da Administração Central, no sentido de institucionalizar o PDAI, mediante a aprovação de uma Deliberação junto ao CONSU que o regulamente como um programa de longo prazo, cuja contrapartida exigida esteja baseada prioritariamente em critérios acadêmicos e não mais laborais”.

O posicionamento da UFRRJ explicita o recurso à força de trabalho estudantil para remediar problema decorrente de um quadro de déficit de pessoal, destinando-se recursos do PNAES que poderiam ser injetados em áreas previstas no art. 3º, §1º do Decreto nº 7.234/2010, ainda não abrangidas pela PROAES e/ou na elevação dos valores dos auxílios atualmente pagos.

Além do PDAI, Recursos orçamentários do PNAES também foram empregados na concessão de Bolsas do Programa de Iniciação Científica – PROIC e no Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior – PROMISAES, que oferece apoio financeiro no valor de um salário mínimo mensal para alunos estrangeiros, regularmente matriculados

em cursos de graduação em instituições federais de educação superior. A realização de empenho, no montante de R\$300.000,00, no PROIC foi objeto de solicitação de esclarecimentos, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201505044/05, de 19/11/2015, tendo levado ao seguinte posicionamento da Pró-Reitora da PROAF, em manifestação datada de 25/11/2015:

“Em resposta ao Memorando n.º 734/2015, de 23/11/2015, informo que o pagamento de Bolsas PROIC com recursos do PNAES atende à formação acadêmica e científica dos estudantes de graduação”.

Embora não se questione a correlação entre a iniciação científica e a formação estudantil, os recursos do PNAES têm uma destinação bem limitada e adstrita ao rol de áreas trazidas pelo art. 3º do Decreto n.º 7.234/2010, no qual não se enquadra as atividades previstas no PROIC, que conforme definição constante do Portal da Universidade, “tem como principal objetivo o incentivo aos novos professores pesquisadores recém-doutores, ou excepcionalmente mestres, a participarem de projetos de pesquisa com qualidade acadêmica, dando início à orientação individual e adequada aos alunos de Graduação”.

Quanto à destinação de recursos do PNAES para pagamento de auxílio financeiro, no âmbito do PROMISAES, no montante empenhado de R\$89.568,00, objeto de solicitação de esclarecimentos por intermédio da Solicitação de Auditoria n.º 201505044/06, transcreve-se a manifestação trazida pelo Pró-Reitor da PROAES:

“(…) Em virtude de não ter chegado ao conhecimento desta Pró-Reitoria a utilização de recursos do PNAES para o pagamento de auxílios financeiros do PROMISAES, encaminhamos um Memorando a PROAF (Memorando PROAES n.º 05/2016) no sentido de prestar os esclarecimentos requeridos, os quais serão encaminhados à Auditoria assim que houver a manifestação por parte da referida Pró-Reitoria”.

Por intermédio do Memorando PROAES n.º 51/2016, de 19/01/2016, cópia encaminhada em anexo ao Memorando PROAES n.º 101/2016, a PROAES teria encaminhado à Reitoria as informações procedentes da PROAF que, todavia, não foram disponibilizadas a esta equipe de auditoria até a conclusão da elaboração do presente relatório.

Causa

A Reitora da UFRRJ aprovou programa de concessão de bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa, extensão e, sobretudo, de gestão, custeado em quase sua totalidade com recursos do PNAES, ainda que seu objeto não se enquadre nas áreas de desenvolvimento de ações de assistência estudantil relacionadas e, portanto, autorizadas no Decreto n.º 7.234/2010.

O Pró-Reitor de Assuntos Estudantis aprovou projetos e lançou editais no âmbito do PDAI, com utilização de recursos do PNAES, destinados à seleção de estudantes para realização de atividades estritamente de apoio administrativo que, além de não dispor de amparo legal e não contribuir para a formação acadêmica dos discentes, deveriam ser executadas por servidores ou empregados terceirizados. A designação da PROAES para atuar como gestora do PDAI encontra-se expressa no inciso II da Portaria n.º 380/GR, que instituiu o Programa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício n.º 317/16-GR/UFRRJ, de 01/08/2016, a Universidade encaminhou suas manifestações finais com respeito ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas que lhe fora disponibilizado por meio do Ofício n.º

13992/2016/GAB/RJ/Regional/RJ-CGU, de 20/07/2016. Especificamente sobre o presente achado de auditoria, foi apresentado o Memorando n.º 368/16-PROAES, de 29/06/2016, cujo teor já era do conhecimento desta equipe de auditoria, pois havia sido postado no *site* da Universidade em 30/06/2016. A análise de seu conteúdo encontra-se disposta a seguir.

Análise do Controle Interno

Como desdobramento dos trabalhos de auditoria realizados por este órgão de controle, a Pró-Reitora Adjunta de Assuntos Estudantis, na qualidade de Gestora do Programa de Desenvolvimento Acadêmico Institucional, encaminhou aos Diretores de Unidades, Chefes de Departamento e Orientadores(as) de bolsas de apoio técnico o Memorando n.º 368/16-PROAES, com orientações acerca dos procedimentos estabelecidos em relação à concessão de bolsas de apoio técnico. Com o objetivo de evitar descontinuidade que acarretasse prejuízos quer aos bolsistas, quer à própria Universidade, foi delineada uma proposta de transição constituída dos seguintes marcos e ações:

- a) Financiamento de bolsas de **Administração e Gestão**, com recursos do PNAES, até **20/07/2016** (1º semestre de 2016);
- b) Financiamento de bolsas de **Pesquisa, Extensão, Ensino de Graduação**, com recursos do PNAES, até **20/12/2016** (1º e 2º semestres de 2016);
- c) Financiamento de bolsas com recursos SETEC/MEC: sem alteração;
- d) Reformulação do PDAI, sob novas regras e normatizações, adotando-se como referencial o Decreto n.º 7.416/2010.

Complementa, o referido Memorando, com a informação de que se encontrava em elaboração uma nova portaria regulamentadora do PDAI e que, “*após as datas descritas acima os recursos para o pagamento das bolsas de apoio técnico, que eram subsidiadas pelo PNAES passarão a ser financiadas pela fonte 112 de Auxílio Financeiro ao Estudante (fonte própria da UFRRJ)*”.

As medidas relacionadas, a nosso ver, vão ao encontro dos objetivos pretendidos com as recomendações formuladas.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as medidas cabíveis para que os recursos do PNAES sejam aplicados somente em benefícios que se enquadrem nas áreas especificadas no art. 3º, §1º do Decreto n.º 7.234/2010, respeitando o cronograma de transição estabelecido pela PROAES, de modo a não trazer restrições ao funcionamento da Universidade e prejuízo aos discentes.

Recomendação 2: Rever a política de concessão de bolsas no âmbito do PDAI, adotando-se como referencial o Decreto n.º 7.416/2010, fazendo constar, dos editais de seleção, a descrição da contribuição esperada para a formação acadêmica dos discentes e a explicitação da vinculação entre o objeto do projeto e a definição do público-alvo.

1.1.2 Achados de Auditoria

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de mecanismos de avaliação dos resultados do PNAES.

Fato

O art. 5º, parágrafo único, inciso II do Decreto n.º 7.234/2010 prevê que as instituições federais de ensino superior fixem “mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES”.

Por sua vez, o Regimento Interno da PROAES, em seu art. 5º, inciso II, menciona a competência da Pró-Reitoria em “propor, executar e **avaliar** projetos e atividades junto aos estudantes, com o objetivo de prevenir a evasão e contribuir com a melhoria do seu desempenho acadêmico, agregando ferramentas à sua formação profissional no âmbito da universidade e fora dela”.

Neste sentido, questionou-se por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201505044/001, se o setor responsável pela execução do PNAES, no caso a PROAES, realiza o acompanhamento e a avaliação dos resultados do Programa.

Em resposta, o Pró-Reitor da PROAES, por intermédio do Memorando PROAES n.º 490/2015, informou que a avaliação dos resultados extraídos da execução do PNAES não vem sendo realizada, justificando essa situação nos seguintes termos:

“Conforme já foi destacado anteriormente, a PROAES não dispõe de profissionais especializados em número suficiente para a realização de estudos e pesquisas quantitativas e qualitativas para avaliar os resultados alcançados pelo PNAES. Tais estudos exigiriam um acompanhamento mais detido da vida acadêmica de todos os alunos beneficiários pelas modalidades de auxílios concedidas pela PROAES, no sentido de produzir informações quantitativas agregadas, sobre os percentuais de estudantes que se formaram no tempo regular, sobre as taxas de evasão e de retenção. No âmbito das análises qualitativas, tais estudos seriam importantes para identificar quais as principais dificuldades de permanência enfrentadas pelos estudantes, quais os problemas que afetam o seu desempenho acadêmico e se os programas e ações geridos pela PROAES contribuem efetivamente para a sua permanência. Tais análises somente estarão disponíveis, assim que a pesquisa sobre o perfil socioeconômico dos estudantes das IFES realizada pelo FONAPRACE, em 2014, estiver concluída e divulgada”.

No que concerne à existência de indicadores e metas específicas definidos pela Universidade ou pelo MEC para o PNAES, que possibilitem o seu monitoramento e avaliação, foi encaminhado o documento denominado “Relatório com o resumo do cumprimento das Ações e Etapas constantes do Plano de Desenvolvimento Institucional (2013-2017)”, datado de 23/09/2015, e elaborado pelo Pró-Reitor e pela Pró-Reitora Adjunta da PROAES. O PDI 2013-2017 apresenta um conjunto de Metas, Objetivos, Ações, Indicadores e Cronograma associados à área de Assistência Estudantil para o período coberto pelo Plano. O documento disponibilizado traz uma avaliação qualitativa dos resultados alcançados para os objetivos propostos:

Meta 1 - Consolidar a Política de Assistência Estudantil	
Objetivo 1	Avaliação PROAES
Consolidar os mecanismos de avaliação, acompanhamento e divulgação das ações de assistência estudantil.	“(…) o reduzido quadro de servidores efetivos, associado à ausência de um sistema integrado de informações no âmbito da UFRRJ, vem impossibilitando a realização dos levantamentos socioeconômicos semestrais, assim como, uma maior integração das ações da PROAES, de tal modo que as metas estabelecidas para os anos de 2013 a 2017 ainda não foram atingidas. A despeito dessas dificuldades, a PROAES vem conseguindo manter uma rotina de registro, avaliação e acompanhamento das suas atividades, por meio da elaboração de relatórios semestrais encaminhados pelas equipes de servidores de suas divisões e setores”.

Objetivo 2	Avaliação PROAES
Fortalecer e Ampliar os programas de assistência estudantil	“(…) houve um aumento no número de bolsas e auxílios concedidos pela PROAES, nas seguintes modalidades: a) incentivo à permanência (moradia, transporte, alimentação e apoio didático/pedagógico); b) alimentação por carência; c) atividade no Restaurante Universitário; d) incentivo ao esporte; e) apoio técnico, mediante criação do Programa de Desenvolvimento Acadêmico e Institucional (PDAI); f) Bolsa Permanência (MEC), conforme constam dos relatórios do SIMEC de 2013 e 2014”. (…)
Objetivo 3	Avaliação PROAES
Consolidar o apoio aos diretórios acadêmicos	“(…) a PROAES apoiou os diretórios acadêmicos nas seguintes situações: a) no fornecimento de alimentação e gêneros alimentícios para viabilização de eventos estudantis; b) no agendamento de transporte, na concessão de passagens (aéreas e rodoviárias) e auxílio financeiro para viabilizar a participação dos estudantes da UFRRJ em eventos regionais e nacionais; c) no fornecimento de materiais de escritório para os Diretórios Acadêmicos; d) na realização de serviços de reparos nas sedes dos Diretórios Acadêmicos localizadas junto à estrutura predial dos Alojamentos Universitários; f) entre outras ações. Contudo, é importante ressaltar que a UFRRJ precisa envidar esforços no sentido de viabilizar a construção de Centros de Convivência em seus três Câmpus, nos quais possam ser alocadas todas as entidades estudantis e grupos organizados de estudantes, viabilizando assim, a participação e o protagonismo dos estudantes nas atividades cotidianas da universidade”.
Meta 2 - Criar o Plano Estratégico de Assistência Estudantil	
Objetivo 1	Avaliação PROAES
Construir uma gestão compartilhada e de diálogo permanente com os estudantes e suas entidades representativas	“(…) a atual gestão da PROAES vem mantendo uma interlocução constante com os estudantes e suas entidades representativas, por meio das seguintes ações: a) realizações de reuniões de trabalho no gabinete do Pró-Reitor; b) realização de reuniões anuais em todos os andares dos alojamentos universitários; c) realização de reuniões públicas nos Câmpus de Nova Iguaçu e de Três Rios; d) reinstalação do Conselho de Administração dos Alojamentos (CAA), com reuniões mensais ordinárias com os representantes de andar; e) envolvimento dos alunos de graduação beneficiários das políticas de AES em projetos de pesquisa e extensão, cadastrados no âmbito do PDAI; f) realização do evento “café com conhecimento” para a recepção dos estudantes beneficiários da moradia estudantil; g) Fórum de construção de políticas de permanência para pais e mães discentes na UFRRJ.” (…)
Objetivo 2	Avaliação PROAES
Criar canais de comunicação para formalização de denúncias e reclamações junto à PROAES.	“(…) não haverá a necessidade de criação de uma ouvidoria específica vinculada à PROAES, tendo em vista que já está em funcionamento a Ouvidoria Geral da UFRRJ. Nas situações de denúncias e solicitações encaminhadas por estudantes à Ouvidoria Geral, estas têm sido remetidas à equipe da PROAES, que após tomar ciência e analisar cada caso, tem procurado responder e tomar as providências cabíveis dentro da sua esfera de competência”.
Meta 3 – Ampliação dos setores da Assistência Estudantil	
Objetivo 1	Avaliação PROAES
Ampliar os alojamentos estudantis	“(…) foram realizadas diversas reuniões de trabalho entre as equipes da PROAES e da Coordenadoria de Projetos de Engenharia e Arquitetura – COPEA, sendo que a PROAES encaminhou um Plano de Obras e Serviços Prioritários para a Assistência Estudantil da UFRRJ para o próximo triênio (2014-2016) à PROPLADI, no ano de 2014. Como resultado dessas reuniões de trabalho os profissionais da COPEA estão trabalhando na elaboração dos seguintes projetos: a) Revitalização da Praça da Alegria (espaços de convivência estudantil; b) reforma e ampliação das instalações do Restaurante Universitário de Seropédica;
Objetivo 2	
Ampliar os Restaurantes Universitários	
Objetivo 3	
Ampliar e Melhorar os espaços de convivência estudantil	

	c) Construção de um novo Restaurante Universitário no Câmpus de Seropédica; d) reforma dos banheiros dos Alojamentos Universitários Masculinos; e) Reforma dos Telhados dos Alojamentos Universitários; f) Reforma da Sala de Estudos e de Televisão”.
--	--

Fonte: Relatório com o resumo do cumprimento das Ações e Etapas constantes do Plano de Desenvolvimento Institucional (2013 – 2017).

O Relatório lista os fatores que, de acordo com a PROAES, vêm dificultando suas ações e, por conseguinte, deverão ser enfrentados:

- a) déficit de servidores efetivos em setores estratégicos da PROAES;
- b) ausência de um sistema integrado de informações;
- c) insuficiência de recursos de capital para investir na infraestrutura de suporte à AES (alojamentos, RU, áreas de convivência, sistemas de segurança, máquinas e equipamentos, entre outros);
- d) necessidade de ampliação dos recursos de custeio, destinados à contratação de serviços essenciais à assistência estudantil, tais como a manutenção de máquinas e equipamentos do RU, o controle de acesso informatizado ao RU, manutenção dos alojamentos, a implantação de portarias em todos os prédios dos alojamentos, entre outros serviços;
- e) necessidade de aumento dos recursos aportados pelo governo federal no âmbito do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) com vistas à ampliação das áreas de atuação da AES, bem como o aumento do número de estudantes beneficiários das bolsas e auxílios pecuniários concedidos pelas IFES;
- f) morosidade na execução dos processos de compra das solicitações encaminhadas pela PROAES ao DMSA/PROAF;
- g) Necessidade de institucionalizar as políticas de AES no âmbito da UFRRJ, mediante a sua regulamentação e aprovação junto ao CONSU.

Com relação à existência de dados sobre melhorias nas taxas de evasão e retenção de alunos com vulnerabilidade socioeconômica, ocasionadas por ações do PNAES, a PROAES informou não dispor dos mesmos, em razão da já mencionada carência de profissionais capacitados a desenvolver estudos e levantamentos com esse objetivo.

Sobre o tema evasão e retenção, por intermédio do Memorando n.º 364/PROGRAD, de 28/10/2015, foi disponibilizada cópia da Portaria n.º 09/2015/UFRRJ, de 16/04/2015, pela qual a Pró-Reitoria de Graduação designou Comissão de Evasão e Retenção com o objetivo de estudar o seu impacto nos cursos de graduação da UFRRJ, bem como relatório preliminar elaborado por aquela Comissão.

O relatório preliminar abordou somente o aspecto da evasão, ficando a retenção para um momento subsequente. Foram considerados apenas os cursos de graduação na modalidade presencial. A taxa de evasão calculada a partir de dados preliminares, considerando o intervalo de 2010-1º Período a 2015-1º Período, foi de 27,78% (21.745 ingressantes, frente a um quantitativo de abandonos e de transferências externas de, respectivamente, 5.907 e 134 estudantes). O estudo apresentado não traz uma avaliação sobre quais teriam sido os reflexos das ações do PNAES sobre o comportamento da taxa de evasão ao longo do período examinado pela Comissão.

Causa

O Pró-Reitor de Assuntos Estudantis deixou de formular mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício n.º 355/16-GR/UFRRJ, de 02/09/2016, a Universidade encaminhou sua manifestação final com respeito ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas que lhe fora disponibilizado por meio do Ofício n.º 15485/2016/GAB/RJ/Regional/RJ-CGU, de 25/08/2016. Especificamente com relação ao presente achado de auditoria, foi informado, no Memorando n.º 546/16-PROAES, de 09/08/2016, que:

“A Pró-Reitora Adjunta de Assuntos Estudantis elaborou um projeto intitulado: “Projeto de Acompanhamento ao Desempenho do Discente Beneficiado pelo Programa de Auxílios da Assistência Estudantil da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PAAE/UFRRJ)”, o qual tem previsão de implementação pela PROAES no primeiro semestre de 2017. No que diz respeito à avaliação dos programas e ações mantidos no âmbito do PNAES, os Pró-Reitores proporão à equipe da DIMAE, que elabore até o final do segundo semestre letivo de 2016, a elaboração de um projeto contendo a definição, bem como de uma metodologia que possibilite avaliar os resultados alcançados pela assistência estudantil na Instituição.

Análise do Controle Interno

As iniciativas informadas no Memorando n.º 546/16-PROAES, quando efetivamente implementadas, irão ao encontro do objetivo pretendido e que suscitou a formulação da recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar mecanismos de avaliação do PNAES, tendo em vista o que dispõe o art. 5º, parágrafo único, inciso II do Decreto n.º 7.234/2010.

1.2 Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior

1.2.1 Gerenciamento de processos operacionais

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Carências identificadas quanto aos recursos humanos, estrutura física, sistema informacional e rotinas de controle do setor responsável pelo acompanhamento dos contratos/convênios entre a UFRRJ e a FAPUR.

Fato

Até meados de 2014, a outrora Assessoria de Relações Internacionais e Interinstitucionais - ARII, atual Coordenadoria de Relações Internacionais e Interinstitucionais – CORIN, atuava na celebração dos convênios / contratos.

Atualmente, o setor responsável pela gestão dos contratos e convênios, no âmbito da UFRRJ, é o Departamento de Gestão de Contratos e Convênios (DGCC), vinculado à Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros (PROAF), a qual compete coordenar e supervisionar todas as atividades relativas a estes instrumentos. Sua criação se deu por meio da Deliberação CONSU n.º 25, de 24/04/2014, que aprovou a reestruturação e o regimento interno da PROAF, dispondo sobre o seu funcionamento, sua organização interna e atribuições.



De acordo com o art. 7º da deliberação em comento, a estrutura organizacional do DGCC é constituída pela:

1. Secretaria Administrativa;
2. Coordenação de Contratos e de Gestão de Espaços Físicos (Seção de Contratos e Seção de Gestão de Espaços Físicos); e
3. Coordenação de Convênios e Importações (Seção de Convênios e Seção de Importações).

Considerando o escopo definido na presente auditoria, destacam-se a Seção de Contratos e a Seção de Convênios, pois são as unidades administrativas do DGCC que possuem as atribuições relacionadas ao relacionamento da UFRRJ com a FAPUR.

Com a intenção de avaliar esse relacionamento, requereu-se à UFRRJ, por intermédio da Solicitação de Auditoria n.º 201505106/01, de 06/10/2015, a relação de contratos / convênios vigentes ou finalizados no exercício de 2015 com a fundação de apoio.

O Chefe de Gabinete da Reitoria da UFRRJ, por intermédio do Ofício n.º 417/15-GR/UFRRJ, de 13/10/2015, encaminhou, como resposta, memorandos de diferentes setores da Universidade, pois, conforme detalhado em item próprio do presente relatório, a PROAF/UFRRJ ainda não conta com sistema informatizado que permita o controle centralizado dos projetos, relacionados a seguir:

- Memorando n.º 83-15/CORIN/UFRRJ, de 08/10/2015, da Coordenadoria de Relações Internacionais e Interinstitucionais – CORIN;
- Memorando n.º 375/NAAP/PROPPG, de 09/10/2015, da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação;
- Memorando n.º 268/DGCC/CCGEF/2015, de 09/10/2015, da Coordenação de Contratos e de Gestão de Espaços Físicos.

Tabela: Relação de projetos vigentes ou finalizados no exercício de 2015 com a FAPUR

Contrato / Convênio	Processo
Instrumento contratual n.º 01.12.0278.00	23083.002805/2012-62
Contrato n.º 02/2013	23083.010851/2011-54
Contrato n.º 14/2013	23083.003207/2013-91
Convênio SICONV n.º 796091/2013	23083.010593/2013-78

Fonte: Ofício n.º 417/15-GR/UFRRJ; SICONV.

Com base na análise dos processos em tela e nos exames de auditoria realizados verificou-se que o DGCC, apesar de ter alcançado respaldo normativo, tem carências notáveis de recursos humanos, bem como necessita de sistema informacional e de estrutura física adequada. Em reunião realizada com esta equipe de auditoria, em 19/10/2015, a Pró-Reitora da PROAF reconheceu as dificuldades enfrentadas pelo setor.

Com o intuito de apresentar uma manifestação formal acerca da estruturação problemática do DGCC, a Pró-Reitora da PROAF apresentou cópia do Memorando PROAF N.º 140/2015, de 28/09/2015, encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 11/01 da Auditoria Interna da UFRRJ. Por oportuno, transcreve-se alguns trechos do referido memorando:

[...] 1. Em 24 de abril de 2014, o CONSU aprovou a minuta de regimento protocolada pela PROAF em outubro de 2013. Dada a relevância e aumento crescente dos contratos, da necessidade de implantar a gestão de convênios envolvendo recursos financeiros, de reativar as importações pela UFRRJ e de organizar a gestão dos espaços físicos, foi criado o Departamento de Gestão de Contratos e Convênios — DGCC (Deliberação CONSU n° 25, de 24 de Abril de 2014 e organograma, anexos 1 e 2).

O DGCC é o setor responsável por coordenar e supervisionar todas as atividades relativas à gestão de contratos, convênios, importações e à gestão dos espaços físicos da UFRRJ. Cabe ao DGCC coordenar e gerir os contratos em geral, como os contratos de espaços físicos, controle das cantinas, dos Próprios Nacionais Residenciais (PNR), dos pontos comerciais, setor de lavanderia, e a coordenadoria de convênios e importações.

Cabe informar que, em julho de 2015, a gestão dos PNRs foi transferida para a Pró-reitoria de Administração — PROAD, embora ainda não tenha havido a formalização institucional desta mudança.

2. Outrossim, informo que o referido Departamento foi criado em 2014, mas as UORGs do DGCC somente foram criadas pela PROAD em Abril de 2015. Atualmente, a Diretoria do DGCC não está ocupada pelo fato da UFRRJ não ter uma CD4 disponível, o que já era de conhecimento quando da criação do mesmo no CONSU. O DGCC tem duas coordenações (Contratos e Espaços Físicos e Convênios e Importações) correspondendo a duas FGI, porém só dispõe de uma FGI, herdada do antigo setor de contratos do Departamento de Materiais e Serviços Auxiliares — DMSA.

3. A Coordenação de Convênios e Importações (CCI) não foi implantada por falta de servidores técnico-administrativos. O DGCC ocupa um espaço reduzido e insuficiente para executar todas as suas tarefas. Depois da aprovação do Regimento do DGCC no CONSU, pudemos alocar apenas um administrador, recebido no início de 2015.

4. A Coordenação de Contratos e de Gestão de Espaços Físicos (CCGEF), até o momento conta com a seguinte força de trabalho:

- dois Administradores
- um Auxiliar de Administração
- um Assistente em Administração
- um Servente de Limpeza
- cinco servidores terceirizados

[...]

Portanto, a PROAF, para atender ao DMSA e DGCC, necessita de um contador ou técnico em contabilidade (pregões, licitações, repactuações, análises de solicitações de reequilíbrio econômico, cálculo de multas etc.).

E para que o DGCC seja implantado em suas atribuições regimentais precisaria, além dos dois administradores já existentes:

1. Secretaria Administrativa — um Assistente em Administração;

2. Coordenação de Contratos e de Gestão de Espaços Físicos:

Seção de Contratos — dois assistentes em administração;

Lavanderia — um auxiliar ou assistente em administração;

Seção de Pontos Comerciais e Cantinas — um assistente em Administração;

3. Coordenação de Convênios e Importações:

Seção de Convênios — um administrador e um assistente em administração;

Seção de importações — um assistente em administração.

Assim, conforme exposto na manifestação acima, o cargo de Diretor do Departamento de Gestão de Contratos e Convênios não está ocupado, isto é, o departamento não tem chefe. Além disso, a Coordenação de Convênios e Importações não existe na prática, pois ainda não pode ser implantada. Portanto, em razão da insuficiência de recursos humanos, o DGCC não está atuando em correspondência com suas atribuições regimentais. De fato, os exames realizados demonstraram que inexistem controles, rotinas ou procedimentos efetivos em relação às atividades a seguir:

- Monitoramento para verificar se os recursos dos projetos são efetivamente utilizados para o fim a que se propõem, sem que haja desvio de finalidade (art. 13 do Decreto nº 7.423/2010);
- Verificação se há subcontratação total ou subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do objeto (§ 4º do art. 1º da Lei nº 8.958/1994);
- Verificação se a fundação abre e realiza movimentação de recursos dos projetos em conta única e individual (§ 2º do art. 4º-D da Lei nº 8.958/1994);
- Verificação se a movimentação dos recursos dos projetos gerenciados pelas fundações de apoio é realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados (art. 4º-D da Lei nº 8.958/1994);
- Verificação se a fundação de apoio adota controle contábil específico dos recursos aportados e utilizados em cada projeto para fins de ressarcimento à UFRRJ (§ 3º do art. 4º-D da Lei nº 8.958/1994);
- Monitoramento dos ressarcimentos realizados pelas fundações de apoio à UFRRJ pelo uso de seus bens e serviços (art. 6º da Lei nº 8.958/1994); e
- Análise das prestações de contas dos contratos/convênios realizadas pela fundação de apoio (§§ 1º e 2º do art. 11 do Decreto nº. 7.423/2010).

Dessa forma, observa-se que os controles internos relativos à gestão de contratos e convênios se encontram comprometidos e são insuficientes para assegurar que o relacionamento entre a UFRRJ e sua fundação de apoio se pautem nos aspectos presentes na Lei nº. 8.958/1994 e seus regulamentos.

Por fim, convém registrar que quando da última Prestação de Contas da UJ, em 2011 (Relatório de AAC nº 201203058), foram apontadas “Falhas no acompanhamento dos convênios/contratos firmados com a FAPUR”, com a emissão de recomendações. Conforme relatado em item específico do presente relatório, uma delas continua pendente de atendimento.

Causa

A Pró-Reitora de Assuntos Financeiros não adotou providências suficientes para prover o DGCC, setor responsável pela gestão dos contratos e convênios da UFRRJ, incluindo o relacionamento com sua Fundação de Apoio, de recursos humanos, sistema informacional e estrutura física necessários ao seu adequado funcionamento, bem como não estabeleceu rotinas de controle para a área.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício n.º 7997/2016/NAC-3/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 09/03/2016, o qual encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201505106, o Vice Reitor da UFRRJ, por meio do Ofício n.º 109/16-GR/UFRRJ, de 11/04/2016, informou que:

“Com relação a presente recomendação, temos a informar, conforme já destacado em documentos anteriores, que a UFRRJ a partir de 2013 procurou fazer um esforço para institucionalizar a Gestão de Contratos e Convênios, já identificada como uma fragilidade a ser superada, seja através da criação de um corpo normativo, seja pela própria organização estrutural com recursos humanos, estabelecimento de um sistema de informações compatível e com a agilidade necessária à dinamização dos processos e procedimentos, não só com relação aos projetos vinculados à FAPUR, mas ao conjunto de demandas institucionais nessa área. A regulamentação e a estruturação do Departamento de Gestão de Contratos e Convênios foram conseguidas junto ao CONSU, definindo-se a sua importância institucional. No entanto ainda apresenta-se defasada sua estrutura de pessoal, para o atendimento das demandas existentes. Como se nota, no histórico apresentado pela Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros — PROAF, por meio do Memorando n.º 60/2016 — PROAF, de 11 de abril de 2016, tem sido feito um esforço para minimizar essa questão. Ressalte-se que anteriormente à regulamentação do Departamento de Gestão de Contratos e Convênios — DGCC suas atribuições eram exercidas no âmbito do Departamento de Material e Serviços Auxiliares — DMSA por um servidor efetivo e 4 servidores terceirizados, limitando em muito a sua efetividade.

Com relação à carência de pessoal técnico administrativo cumpre destacar que ela aparece de forma bastante contundente em diferentes setores estratégicos da instituição, que teve a partir de 2006 um crescimento exponencial no número de cursos, de estudantes e mesmo de docentes, aumentando em muito as suas demandas administrativas e o mesmo não se deu com relação a servidores técnico-administrativos, cujo crescimento se mantém apenas vegetativo. Embora inúmeras solicitações tenham sido encaminhadas ao MEC, seja pela própria administração da universidade, seja pela ANDIFES, que destaca ser este um problema do conjunto das IFES, até o momento não houve qualquer aceno de que essa demanda possa ser atendida.

Por fim, destaca-se como meio de aprimoramento das rotinas de controle de contratos e convênios que há uma iniciativa, a curto prazo, para a aquisição de um software destinado para este controle, que figura por meio do processo n.º 23083.001246/2016-05, e outra iniciativa a longo prazo, que trata da aquisição pela UFRRJ do Sistema SIGA, originário da UFRN. No momento este sistema encontra-se em implantação, o que permitirá agilizar a comunicação entre os diferentes setores e, com isso, os trâmites administrativos”.

Adicionalmente, a Pró-reitora de Assuntos Financeiros, mediante o citado Memorando n.º 60/2016 - PROAF, de 11/04/2016, apresentou a manifestação a seguir transcrita:

Breve Histórico (Abril de 2014 a Dezembro de 2015)



1. O Departamento de Gestão de Contratos e Convênios (DGCC) foi criado em Abril de 2014 pelo Conselho Universitário, mas as UORGs do DGCC somente foram criadas pela Pró-reitoria de Assuntos Administrativos (PROAD), em Abril de 2015. Até então os contratos permaneceram no Setor de Contratos do Departamento de Materiais e Serviços Auxiliares (DMSA) da PROAF.

2. A Diretoria do DGCC não está ocupada pelo fato da UFRRJ não ter uma CD4 disponível, o que já era de conhecimento quando da criação do mesmo no Consu. O DGCC tem duas coordenações (Contratos e Espaços Físicos e Convênios e Importações) correspondendo a duas FOI, porém só dispõe de uma FG1, herdada do antigo setor de contratos do DMSA.

3. A Coordenação de Convênios e Importações (CCI) não foi implantada até o momento por falta de servidores técnico-administrativos. O DGCC ocupa um espaço reduzido e insuficiente para executar todas as suas tarefas. Depois da aprovação do Regimento do DGCC no CONSU, e até Janeiro de 2015, apenas um administrador pode ser alceado no DGCC.

4. A Coordenação de Contratos e Gestão de Espaços Físicos (CCGEF), em Dezembro de 2015, contava com seguinte força de trabalho:

Cargo/Servidor	Atividades exercidas	Local de trabalho no PI
Administrador [...]	Coordenador do CCGEF, gestão geral de todos os contratos (elaboração de editais, contratos, termos aditivos, acompanhamento dos prazos contratuais, cauções; publicações; gestão de contas vinculadas). Gestor dos contratos 23/2014; 01/2016, 21/2015; 22/2015; 23/2015; 30/2015; 31/2015; 32/2015;	Sala 22
Auxiliar de Administração [...]	Entrega documentos e processos, porém devido a problemas de saúde deve evitar escadas. Não exerce atividades administrativas.	Sala 22
Servente de Limpeza [...]	Coordenação da Seção de Pontos Comerciais e Cantinas. Até Julho de 2015, acumulava a gestão dos Próprios Nacionais Residenciais (PNRs).	Sala 104
Assistente em Administração [...]	Fiscal de vários contratos e até Julho de 2015 atuava na gestão dos PNRs. Saiu da UFRRJ em fevereiro de 2016. Gestor dos contratos 21/2015; 22/2015; 23/2015 até janeiro de 2016. Sala 104 A Lavanderia não conta com um técnico-administrativo da PROAF para a sua gestão. O servidor [...], atualmente assessor da Vice-Reitoria, pediu formalmente para deixar a gestão do Setor em Outubro de 2014, mas pode ser atendido em Janeiro de 2016 quando a PROAD destinou servidores técnico-administrativos para DGCC.	
Servidores terceirizados	As atividades do CCGEF eram apoiadas por cinco trabalhadores terceirizados, quatro deles atuando na Seção de Contratos e uma no Setor de Cantinas.	Sala 22 Sala 104

As providências para atender as recomendações da CGU-Regional/RJ

I. Recursos humanos para o DGCC



1. Alocação do contador, [...], no Departamento de Contabilidade e Finanças em Junho de 2015 (edital de concurso 124/2014) com a tarefa de apoiar as análises contábeis das licitações, pegões, repactuações e solicitações de reequilíbrios econômico-financeiros de contratos. Resultado: melhorou sensivelmente o controle contábil e financeiro dos processos licitatórios e alterações contratuais.

2. Em Fevereiro 2016, a PROAF recebeu e alocou no DGCC a Assistente em Administração [...] e, entre 1º de Março e 05 de Abril de 2016, a PROAF recebeu uma Administradora, [...], e duas Assistentes em Administração, [...] e [...]. A servidora [...] está assumindo a Seção de Espaços Físicos. Há a previsão de contratação de mais uma Administradora e de mais um Assistente em Administração, em substituição ao servidor [...], que pediu exoneração. Com esse novo quadro, a PROAF irá alocar uma Administradora e dois Assistentes em Administração na Coordenação de Convênios e Importação (CCI), podendo iniciar as atividades da Coordenação de Contratos e Importações previstas no seu Regimento. Nesse primeiro momento, o foco será a capacitação das novas servidoras. A servidora [...] foi alocada na Lavanderia em Fevereiro de 2016.

3. Outra iniciativa importante da gestão para o funcionamento do CCI/DGCC será a alocação de uma FGI para a sua Coordenação.

II. Adequação do Espaço físico

O surgimento de espaço físico adequado para o funcionamento do DGCC, no Pavilhão Central, somente será possível após a inauguração da nova Biblioteca Central. A previsão é que o Departamento de Matemática (DMAT) vá para o espaço da Biblioteca atual. A PROAF irá solicitar à Reitoria um local mais adequado para as suas atividades num dos ambientes que serão desocupados pelo DMAT.

III. Sistema Informacional e rotinas de controle

Há uma enorme dificuldade em se realizar o acompanhamento e controle dos contratos, numa Universidade multicampi, com 15 contratos de terceirização, um quantitativo 687 terceirizados e cerca de 40 contratos de serviços, mais um quantitativo variável de contratos de obras e reformas.

Uma das condições básicas para o funcionamento de rotinas de controle de contratos e convênios é a implantação da informatização dos processos e procedimentos, com a criação de protocolos documentados no sistema. Existem duas iniciativas nessa direção. Uma, com resultado de curto prazo (dois meses), é a contratação da assinatura de um aplicativo específico para o controle de contratos (processo 23083.001246/2016-05). A médio prazo (um ano) teremos a implantação do módulo administrativo do Sistema Integrado de Gestão (SIG), desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A implantação do SIG na UFRRJ teve início em Março de 2015, por meio de um Termo de Cooperação Técnica entre as duas IFES.

Ressalte-se que, por ocasião do envio do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas (exercício 2015), por meio do Ofício nº 15485/2016/GAB/RJ/Regional/RJ-CGU, de 25/08/2016, foi concedida a oportunidade de a Universidade oferecer manifestações adicionais concernentes ao presente achado de auditoria. Todavia, por meio do Ofício nº 355/16-GR/UFRRJ, de 02/09/2016, o Gabinete da Reitoria informou que “os diversos setores envolvidos foram cientificados do teor do mencionado relatório, contudo, não foram apresentadas, até o momento, quaisquer novas manifestações referentes aos temas apresentados”.

Análise do Controle Interno

A UFRRJ informou sobre as providências que foram e estão sendo adotadas com o propósito de mitigar as carências identificadas no DGCC, contribuindo para o atendimento da recomendação formulada.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar que o Departamento de Gestão de Contratos e Convênios (DGCC) tenha recursos humanos, sistema informacional e estrutura física suficientes para o desempenho de suas atribuições regimentais, realizando, caso inexistente, estudo visando definir suas reais necessidades, a fim de possibilitar o estabelecimento de rotinas de controle quanto à relação entre a UFRRJ e sua fundação de apoio (FAPUR) conforme as diretrizes estabelecidas na Lei nº. 8.958/94, seus regulamentos.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Inexistência de registro centralizado de projetos desenvolvidos em conjunto com a FAPUR, bem como de ampla publicidade e transparência para a comunidade acadêmica e ao público em geral.

Fato

Verificou-se que a UFRRJ não conta com o armazenamento de dados em uma base centralizada (seja um sistema, seja uma área da sua estrutura organizacional), permitindo consulta detalhada a informações acerca de dados relativos aos projetos desenvolvidos juntamente com as fundações de apoio.

Ademais, consoante o § 2º do art. 12 do Decreto nº 7.423/2010 a IFES deve dar ampla publicidade dos seguintes dados relativos aos projetos, tanto por seu boletim interno quanto pela Internet: fundamentação normativa; sistemática de elaboração e de aprovação; acompanhamento de metas e avaliação; planos de trabalho; dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores; informações sobre sua relação com a fundação de apoio, explicitando suas regras e condições; e dados relativos a valores das remunerações pagas e seus beneficiários.

Contudo, apesar de solicitado por meio da SA 201505106/01, a UFRRJ não apresentou a publicação dos referidos dados em boletim interno, bem como não foi identificada sua disponibilização no Portal da UFRJ - <http://portal.ufrj.br/>.

No tocante a esse assunto, por intermédio do Ofício n.º 531/15-GRUFRRJ, de 07/12/2015, o Chefe de Gabinete apresentou as informações a seguir:

[...] temos a informar que a Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros — PROAF/UFRRJ se reestruturou criando o Departamento de Gestão de Contratos e Convênios, visando a dotar a Instituição de uma estrutura de governança para o acompanhamento de metas, conformidade e avaliação dos contratos e convênios. Contudo, apesar de ter sido criado em abril de 2014, as estruturas organizacionais só foram implantadas pela Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos — PROAD/UFRRJ em março de 2015. A Coordenação de Contratos vem tendo uma atenção especial, devido ao crescente volume de contratos com empresas terceirizadas e de serviços. A Coordenação de Convênios, na prática, ainda não existe, devido à falta de servidores para compor um quadro mínimo.



Em outubro de 2014, a UFRRJ decidiu implantar o Sistema Integrado de Gestão — SIG, desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte — UFRN, iniciando sua implantação em março de 2015. Será oferecido um curso In Company sobre o SICONV, outra ferramenta que precisa ser apropriada por servidores e docentes envolvidos em convênios. O SIG está na fase final de implantação e será utilizado para consulta detalhada acerca de dados relativos aos projetos em andamento desenvolvidos juntamente com a Fundação de Apoio.

[...] foi encaminhado à Coordenação de Contratos e Importações/PROAF e à Coordenadoria de Assuntos Internacionais e Interinstitucionais-CORIN o Memorando-circular n.º 35/GR, de 04/12/2015, no qual é solicitado o envio de comunicado a todos os coordenadores de contratos e convênios, para que seja dada ampla publicidade dos dados relativos aos projetos em andamento desenvolvidos em conjunto com a Fundação de Apoio, consoante o disposto no §1º do Art. 12 do Decreto n.º 7.423/2010.

É válido citar o entendimento do TCU sobre o assunto, por intermédio do recente Acórdão n.º 5.663/2015 – 2ª Câmara:

Ementa: determinação à Fundação Universidade Federal de Pelotas para que adote providências junto às suas unidades acadêmicas e/ou fundações de apoio com vistas a: [...] b) adotar sistema centralizado para controle de todos os projetos executados em parceria com as fundações de apoio (art. 12, § 2º, do Decreto n.º 7.423/2010); c) tornar disponível ao público, no sítio oficial da UFPEL na Internet, informações sobre os projetos executados na universidade, incluindo os apoiados pelas fundações de apoio, que contemplem, no que for cabível: o nome do projeto; a fundação executante; a ata do Conselho Superior que aprovou o projeto; o objeto; o plano de trabalho; o montante envolvido; o prazo de vigência; o coordenador; o fiscal; o supervisor; os recursos humanos envolvidos e a respectiva carga horária; os beneficiários e os valores pagos, incluindo as bolsas; os relatórios de acompanhamento emitidos pelo fiscal; a prestação de contas e os pareceres/decisões a ela relativos; os valores ressarcidos pelo uso da infraestrutura e outros recursos da universidade; o destino de eventual saldo, entre outros dados previstos nas normas (art. 12, § 1º, incisos II e V, e § 2º, do Decreto n.º 7.423/2010; arts. 3º, 6º, 7º e 8º da Lei n.º 12.527/2011; e arts. 2º, 7º e 8º do Decreto n.º 7.724/2012) (itens 9.1.1.2 e 9.1.1.3, TC-004.982/2015-0, Acórdão n.º 5.663/2015-2ª Câmara).

Causa

A Pró-Reitora de Assuntos Financeiros, responsável por coordenar, supervisionar e controlar os contratos e convênios da UFRRJ envolvendo recursos financeiros conforme previsto na Deliberação n.º 25/2014 do Conselho Universitário da UFRRJ, não adotou providências suficientes para solucionar as dificuldades envolvendo a implantação (iniciada em março de 2015) do Sistema Integrado de Gestão — SIG, desenvolvido pela UFRN, ocasionando a ausência de registro centralizado e de publicidade e transparência dos projetos desenvolvidos em conjunto com a FAPUR. O referido sistema, entre outras funcionalidades, seria utilizado para consulta detalhada acerca de dados relativos aos projetos em andamento desenvolvidos juntamente com a Fundação de Apoio.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício n.º 7997/2016/NAC-3/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 09/03/2016, o qual encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201505106, o Vice Reitor da UFRRJ, por meio do Ofício n.º 109/16-GR/UFRRJ, de 11/04/2016, informou que:

Quanto ao presente item, destaca-se que a justificativa que apresentamos relaciona-se à problemática já apresentada no item 1.1.1.1., referente à carência de servidores para atendimento a todas as demandas do DGCC. Com a chegada de novos servidores e com o compromisso da PROAD de destinação de mais 2 técnicos de nível superior, assim que se apresentarem novas vagas originadas de vacância, aposentadoria ou falecimento e que possam ser remanejadas, bem como com a instalação do Sistema ora em implantação, entendemos poder atender de forma efetiva a essa exigência legal, principalmente porque a consideramos fundamental para a transparência das ações administrativas. Procuraremos criar um espaço maior de divulgação desses convênios no informativo da universidade, além da página da PROAF que já se encontra bastante adiantada em sua formatação.

Adicionalmente, a Pró-reitora de Assuntos Financeiros, mediante o Memorando n.º 60/2016 - PROAF, de 11/04/2016, apresentou a manifestação a seguir transcrita:

Somente com o início do funcionamento da CCI/DGCC poderá haver um registro centralizado dos projetos desenvolvidos com a FAPUR. A PROAF está estruturando a sua página com a ajuda de uma servidora, que foi transferida para a Pró-reitoria em Janeiro de 2016. Para o sítio do DGCC está previsto um link para os Convênios e para a FAPUR. A criação da página da Pró-reitoria e sua atualização permitirá transparência necessária à comunidade acadêmica.

Ressalte-se que, por ocasião do envio do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas (exercício 2015), por meio do Ofício n.º 15485/2016/GAB/RJ/Regional/RJ-CGU, de 25/08/2016, foi concedida a oportunidade de a Universidade oferecer manifestações adicionais concernentes ao presente achado de auditoria. Todavia, por meio do Ofício n.º 355/16-GR/UFRRJ, de 02/09/2016, o Gabinete da Reitoria informou que “os diversos setores envolvidos foram cientificados do teor do mencionado relatório, contudo, não foram apresentadas, até o momento, quaisquer novas manifestações referentes aos temas apresentados”.

Análise do Controle Interno

A UFRRJ informou sobre as providências que estão sendo adotadas com o objetivo de contribuir para o atendimento das recomendações.

Recomendações:

Recomendação 1: A UFRRJ deverá agilizar a implantação do Sistema Integrado de Gestão - SIG, a qual se iniciou em março de 2015, garantindo que o referido sistema seja suficiente para consolidar e integrar as informações relacionadas aos projetos desenvolvidos em conjunto com a FAPUR, permitindo dessa forma o seu registro centralizado (art. 12, § 2º, do Decreto n.º 7.423/2010).

Recomendação 2: A UFRRJ deverá dar ampla publicidade dos seguintes dados relativos aos projetos desenvolvidos em conjunto com a FAPUR, tanto por seu boletim interno

quanto pela Internet: fundamentação normativa; sistemática de elaboração e de aprovação; acompanhamento de metas e avaliação; planos de trabalho; dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores; informações sobre sua relação com a fundação de apoio, explicitando suas regras e condições; e dados relativos a valores das remunerações pagas e seus beneficiários (art. 12, § 2º, do Decreto nº 7.423/2010).

1.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Existência de projetos não aprovados pelas instâncias competentes ou ausência de comprovação da aprovação no processo.

Fato

Nos termos do § 2º do art. 6 do Decreto nº 7.423/2010, “os projetos devem ser obrigatoriamente aprovados pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes da instituição apoiada, segundo as mesmas regras e critérios aplicáveis aos projetos institucionais da instituição”. Entretanto, da análise dos projetos vigentes ou finalizados no exercício de 2015 com a FAPUR, processos nºs 23083.002805/2012-62 (instrumento contratual nº 01.12.0278.00), 23083.010851/2011-54 (Contrato nº 02/2013), 23083.003207/2013-91 (Contrato nº 14/2013) e 23083.010593/2013-78 (Convênio SICONV nº 796091/2013) verificou-se que, em todos (100% dos instrumentos celebrados no citado período), não houve a aprovação do projeto pelos órgãos acadêmicos da UFRRJ relacionados ou a comprovação da aprovação inexistia no processo.

É importante ressaltar que o Estatuto e o Regimento Geral da UFRRJ (com as alterações aprovadas por intermédio da Deliberação nº 15, de 23/03/2012), estabelecem as regras e critérios a serem observados, definindo a tramitação do pleito e a competência para avaliar, opinar e decidir quanto às propostas de projetos, consoante os dispositivos transcritos a seguir:

- *Compete ao CONSU avaliar propostas sobre convênios, ajustes, acordos e outras formas de colaboração universitária com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras. (art. 17, XIX, do Estatuto e art. 41, XIX, do Regimento Geral);*
- *Compete ao CEPE opinar sobre convênios de interesse para o ensino, a pesquisa e a extensão entre a Universidade e outras instituições.” (art. 23, XII, do Estatuto e art. 47, XII, do Regimento Geral);*
- *Compete ao CEPEA avaliar, propor e emitir parecer sobre convênios, ajustes, acordos e outras formas de colaboração universitária na área. (art. 50, V, do Regimento Geral);*
- *Compete ao CONSUNI avaliar e emitir parecer sobre convênios, ajustes, acordos e outras formas de colaboração universitária com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras. (art. 71, VI, do Regimento Geral);*
- *Compete ao Colegiado do Departamento aprovar projetos de ensino, pesquisa e extensão. (art. 82, XII, do Regimento Geral).*

Convém também apontar a necessária observância das instâncias hierárquicas, na tramitação dos ajustes relacionados aos projetos vinculados a um Departamento/Instituto específico. Assim, fazemos alusão aos artigos 67, VIII e 80, IX, do Regimento Geral da



UFRRJ, os quais estipulam o que se segue:

- *Art. 67 – Compete ao Diretor:*

[...]

VIII – propor à Reitoria a assinatura de convênios, contratos, acordos e ajustes;”

- *Art. 80 – Compete ao Chefe de Departamento:*

[...]

IX – propor convênios, contratos, acordos e ajustes;

A respeito desse assunto, por meio do Ofício n.º 539/15-GRUFRRJ, de 10/12/2015, o Chefe de Gabinete apresentou a manifestação a seguir:

A Reitoria compreende que os projetos oriundos dos Departamentos Acadêmicos são apreciados pelos Colegiados competentes. Contudo, pode ocorrer que, por premência de tempo, algum projeto não tenha sido aprovado pelo Colegiado tempestivamente.

Destaque-se o posicionamento do TCU sobre o tema, que corrobora a impropriedade da situação apontada:

Ementa: o TCU deu ciência à Universidade Federal Fluminense sobre as seguintes impropriedades: a) a assinatura de contratos com a fundação de apoio sem prévia aprovação dos projetos pelo órgão colegiado acadêmico, identificadas em cinco contratos, afronta o disposto no § 2º do art. 6º do Decreto nº 7.423/2010; (item 1.7.1, TC- 036.263/2012-5, Acórdão nº 4.490/2014-2ª Câmara).

Causa

A Pró-Reitora de Assuntos Financeiros não adotou medidas para a implantação de rotina de controle a fim de estabelecer a conferência quanto à aprovação de projetos pelas instâncias competentes, para atendimento das regras e critérios estabelecidos no Estatuto e o Regimento Geral da UFRRJ, bem como no próprio §2º do art. 6 do Decreto nº 7.423/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício n.º 7997/2016/NAC-3/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 09/03/2016, o qual encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201505106, o Vice Reitor da UFRRJ, por meio do Ofício n.º 109/16-GR/UFRRJ, de 11/04/2016, informou que:

“Acatamos a recomendação contida no Relatório e justificamos a ausência desse procedimento em função das seguintes argumentações:

Grande parte de projetos/convênios chegam à instituição ao final do ano, momento em que as diferentes instâncias já se encontram com suas atividades encerradas ou com dificuldades de arremeter o quórum necessário, face ao envolvimento dos docentes com as avaliações de final de cursos e disciplinas, defesas de monografias, etc. Para não haver um prejuízo institucional maior, com a devolução e não execução de programas/projetos importantes ao desenvolvimento institucional, após uma avaliação prévia da conformidade do documento, a Reitoria procede à sua assinatura,

encaminhando posteriormente para a homologação dos órgãos competentes. Em algumas situações, pode ter ocorrido um lapso quanto a essa homologação, mas acatamos a recomendação de que sejam evitados tais procedimentos, bem como buscar incluir no processo os documentos comprobatórios dessa homologação. A reitoria, visando sanar essa problemática, encaminhou o Memorando-Circular nº 008/16-GR/UFRRJ, de 07 de abril de 2016, a todos os Dirigentes da UFRRJ, determinando que todos os Contratos ou Convênios decorrentes de projetos com a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica da UFRRJ — FAPUR somente ocorram após a realização das devidas aprovações nos colegiados acadêmicos da Universidade (Colegiado do Departamento, Conselho de Unidade-CONSUNI, CEPEA, CEPE e CONSU), cumprindo o previsto no § 2º do Art. 6º do Decreto nº 7.423/2010, bem como o previsto no Estatuto e Regimento Geral da UFRRJ. (Cópia anexa).”

Ressalte-se que, por ocasião do envio do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas (exercício 2015), por meio do Ofício nº 15485/2016/GAB/RJ/Regional/RJ-CGU, de 25/08/2016, foi concedida a oportunidade de a Universidade oferecer manifestações adicionais concernentes ao presente achado de auditoria. Todavia, por meio do Ofício nº 355/16-GR/UFRRJ, de 02/09/2016, o Gabinete da Reitoria informou que “os diversos setores envolvidos foram cientificados do teor do mencionado relatório, contudo, não foram apresentadas, até o momento, quaisquer novas manifestações referentes aos temas apresentados”.

Análise do Controle Interno

A UFRRJ reconheceu a existência de ocorrências quanto à aprovação dos projetos pelas instâncias competentes ou ainda a ausência de comprovação da aprovação no processo.

Consoante a manifestação encaminhada pela UFRRJ, percebe-se como positiva a iniciativa adotada por meio do Memorando-Circular nº 008/16-GR/UFRRJ, que determinou que todos os Contratos ou Convênios decorrentes de projetos com a FAPUR somente ocorram após a realização das devidas aprovações nos colegiados acadêmicos da Universidade.

Entretanto, é necessário que o setor responsável pelo acompanhamento dos contratos/convênios entre a UFRRJ e a FAPUR (DGCC) adote uma rotina de controle que estabeleça a conferência quanto à aprovação de projetos pelas instâncias competentes, para atendimento das regras e critérios estabelecidos no Estatuto e o Regimento Geral da UFRRJ, bem como no § 2º do art. 6 do Decreto nº 7.423/2010. Ação esta que poderá contribuir efetivamente para o atendimento da recomendação proposta.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar rotinas de controle a fim de garantir que a celebração de contratos ou convênios decorrentes de projetos com a FAPUR somente ocorra após a realização da devida aprovação nas instâncias competentes da Universidade, nos termos do Estatuto e do Regimento Geral da UFRRJ, cumprindo os ditames do § 2º do art. 6 do Decreto nº 7.423/2010.

1.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de transparência no sítio da FAPUR na internet, sobre as informações relativas aos projetos da UFRRJ por ela gerenciados.

Fato

Em consulta efetuada no sítio da FAPUR, constatou-se que este não possuía informações adequadas sobre os projetos da UFRRJ por ela gerenciados. Verificou-se que a relação dos projetos estava desatualizada, estando disponíveis para consulta somente os dados de projetos assinados até 2013, conforme se pode verificar no link: <http://www.fapur.org.br/transparencia/projetos/>. Ademais, no sítio não constam os instrumentos contratuais/conveniais firmados com a UFRRJ e demais IFES ou ICTs, FINEP, CNPq, e agências financeiras oficiais de fomento; os relatórios semestrais de execução dos contratos, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária; a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos em decorrência desses contratos; a relação dos pagamentos efetuados a pessoas físicas e jurídicas decorrentes desses ajustes, bem como as prestações de contas, conforme estabelecido no art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994.

Deve ser registrado que ao longo do trabalho de auditoria a FAPUR prestou as informações que foram demandadas pela UFRRJ por conta das solicitações da equipe de auditoria, sendo possível constatar que, a despeito de não existirem as condições ideais, o gerenciamento dos projetos vigentes ou finalizados no exercício de 2015 foi realizado em nível satisfatório. Fica pendente a transferência destas informações para o público em geral mediante informações em formato adequado, acessíveis facilmente por meio da internet, nos termos da norma aplicável.

Mais uma vez convém citar o recente Acórdão nº 5.663/2015 - 2ª Câmara, que aborda o assunto em questão:

Ementa: determinação à Fundação Universidade Federal de Pelotas para que passe a exigir das fundações de apoio: a) a divulgação, nos seus sítios na internet, das informações estabelecidas no art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994, observando-se que o cumprimento desse dispositivo deve ser objeto de manifestação do Conselho Superior quando da renovação do credenciamento de fundação de apoio, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da mesma lei; (item 9.1.5.1, TC-004.982/2015-0, Acórdão nº 5.663/2015-2ª Câmara).

Causa

A Pró-Reitora de Assuntos Financeiros, responsável pelo Departamento de Gestão de Contratos e Convênios (DGCC), não adotou as providências necessárias para o adequado acompanhamento do cumprimento do art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994, ocasionando a ausência de divulgação no sítio eletrônico da FAPUR dos projetos da UFRRJ por ela gerenciados.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício n.º 7997/2016/NAC-3/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 09/03/2016, o qual encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201505106, o Vice Reitor da UFRRJ, por meio do Ofício n.º 109/16-GR/UFRRJ, de 11/04/2016, informou que:

Quanto ao presente item informamos que foi encaminhado à FAPUR o Ofício n.º 104, de 07 de abril de 2016, solicitando que a mesma cumpra as exigências legais, promovendo a divulgação de todas as informações previstas em Lei sobre os convênios em andamento.

Ressalte-se que, por ocasião do envio do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas (exercício 2015), por meio do Ofício nº 15485/2016/GAB/RJ/Regional/RJ-CGU, de 25/08/2016, foi concedida a oportunidade de a Universidade oferecer manifestações adicionais concernentes ao presente achado de auditoria. Todavia, por meio do Ofício nº 355/16-GR/UFRRJ, de 02/09/2016, o Gabinete da Reitoria informou que “os diversos setores envolvidos foram cientificados do teor do mencionado relatório, contudo, não foram apresentadas, até o momento, quaisquer novas manifestações referentes aos temas apresentados”.

Análise do Controle Interno

A UFRRJ encaminhou Ofício à FAPUR exigindo o cumprimento das exigências legais quanto à divulgação em seu sítio na internet das informações estabelecidas no artigo 4º-A da Lei n.º 8.958/1994, o que contribuiu para o atendimento da recomendação.

No entanto, em consulta ao sítio da FAPUR, observou-se que o mesmo permanece desatualizado, constando apenas os projetos assinados até 2013. É necessário que o setor responsável pelo acompanhamento dos contratos/convênios entre a UFRRJ e a FAPUR (DGCC) verifique a implementação da divulgação necessária.

Recomendações:

Recomendação 1: Acompanhar o cumprimento da divulgação pela FAPUR, no seu sítio na Internet, das informações estabelecidas no art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994, observando-se que o cumprimento desse dispositivo deve ser objeto de manifestação do Conselho Superior quando da renovação do credenciamento da fundação de apoio, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da mesma lei.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 MOVIMENTAÇÃO

2.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação sobre o cumprimento do Termo de Conciliação Judicial, de 05/11/2007, e avaliação sobre a situação atual da terceirização de mão de obra.

Fato

Em 05/11/2007, o Ministério Público do Trabalho e a União formalizaram Termo de Conciliação Judicial – TCJ, pelo qual a União se comprometia “a contratar serviços terceirizados apenas e exclusivamente nas hipóteses autorizadas pelo Decreto n.º 2.271, de 7 de junho de 1997, observado o disposto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal”. Juntos, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e os órgãos da Administração Pública Federal deveriam elaborar proposta de regularização da situação jurídica dos seus recursos humanos. Naquela ocasião, foi elaborado cronograma de substituição dos terceirizados em condição irregular que se encerraria em 31/12/2010.



Proposta de substituição de empregados terceirizados por servidores concursados já havia sido apresentada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ao Tribunal de Contas da União, tendo sido objeto do Acórdão n.º 1.520/2006 – Plenário.

Por intermédio do Ofício n.º 703/SE-MP, de 24/12/2010, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão encaminhou à SECEX/TCU a Nota Técnica n.º 858/2010/DMI/SEGES-MP, com informações acerca do cumprimento das disposições do Acórdão TCU n.º 1.520/2006. No Quadro 5 (Resultado do levantamento efetuado pela SEGES/MP, a partir das informações recebidas em resposta ao Ofício-Circular n.º 85/SE/MP, de 2008) do Anexo I da referida Nota Técnica, constou, então, em relação à UFRRJ, o quantitativo de 142 terceirizados em situação irregular a substituir.

No ano seguinte, por intermédio do Acórdão TCU n.º 2.681/2011 - Plenário, deliberou-se pela prorrogação, para 31/12/2012, do prazo para cumprimento, sob pena de responsabilidade, do Termo de Conciliação Judicial.

Considerando esse histórico, solicitou-se à UFRRJ, no presente trabalho, que informasse a respeito de qual teria sido o resultado final do processo de substituição de terceirizados irregulares (conforme Item XI; b; Acórdão TCU n.º 2.681/2011-Plenário) para fins de atendimento do Termo de Conciliação Judicial, de 05/11/2007.

Em atendimento à solicitação formulada, foi encaminhado o Ofício n.º 155/16-GR/UFRRJ, de 11/05/2016, com a seguinte manifestação proveniente do Gabinete da Reitoria:

“Após realizar diligências junto à Pró-Reitoria de Planejamento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional – PROPLADI, Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros – PROAF e Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos – PROAD, este Gabinete não conseguiu identificar o rol de 142 funcionários terceirizados contratados irregularmente, conforme descrito no Anexo 1, Quadro 5, da Nota Técnica n.º 858/2010/DMI/SEGES-MF. Nesse sentido, por falta de maiores informações, o atendimento a este item restou prejudicado. Contudo, podemos afirmar que esta Universidade não realiza contratações em desacordo com o Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997.

(...)

As autorizações de provimento de cargos de 2006 a 2009 foram realizadas para suprir as vagas estabelecidas na repactuação do REUNI, conforme pode ser constatado com os quantitativos apontados no Quadro Síntese anexo.

Em outubro de 2009 foi criado, pelo MEC, o Quadro de Referência dos Servidores Técnicos-Administrativos – QRSTA, efetivamente estabelecido no início de 2010. A partir da implementação deste Quadro, as nomeações de servidores somente ocorreram para suprir vagas oriundas de exoneração, aposentadoria ou falecimento de servidores.

Atualmente não são identificadas situações de terceirização irregular na UFRRJ”.

Em face da manifestação apresentada pela Universidade, restou inviabilizada a realização de exames que permitissem avaliar se os terceirizados em situação irregular, segundo o Art. 1º do decreto 2.271/1997, foram substituídos por servidores de carreira, mediante regular concurso público.

Com fundamento nas informações apresentadas no Relatório de Gestão, encontravam-se vigentes, em 31/12/2015, nove contratos de prestação de serviços com locação de mão de obra, não computados aqueles instrumentos que versavam sobre a execução de serviços de limpeza e vigilância. Os contratos de locação de mão de obra, que têm como objeto apoio administrativo diverso, totalizavam a previsão de 463 terceirizados, com a efetiva

contratação de 442 funcionários. O nível de escolaridade exigido nos contratos variava entre o ensino fundamental e médio, sem previsão ou efetivação de contratação para cargos de nível superior.

Entre os contratos de locação de mão de obra, selecionou-se o Contrato n.º 30/2015, originado do Pregão Eletrônico n.º 68/2015, sendo o seu objeto a contratação de serviços continuados de apoio administrativo e apoio operacional, envolvendo a contratação de pessoal para os seguintes cargos: Almoxarife, Assistente em Logística, Auxiliar de Almoxarifado e Comprador. Requisitou-se à Universidade que apresentasse evidências de que a contratação para esses cargos estaria em consonância com os pressupostos estabelecidos no art. 1º do Decreto n.º 2.271/1997. Em resposta, por intermédio do Ofício n.º 232/16-GR/UFRRJ, de 20/06/2016, foi apresentado excerto do despacho da Reitora da Universidade com a justificativa para a contratação, extraído do Processo n.º 23083.004120/2015-01 (processo de contratação de empresa especializada para a prestação de serviços apontados no Contrato n.º 30/2015):

“Informo ainda que não há no quadro de pessoal da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro cargos destinados à realização dessas atividades. Os serviços contratados encontram-se na Classificação Brasileira de Ocupações do Ministério do Trabalho e Emprego, extintas ou não, previstas no Plano de cargos das IFES, conforme o Decreto 2271/97 e a Lei 9.632/98 (Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências).” (grifos nossos)

Foram entrevistados dez funcionários terceirizados que integram o Contrato n.º 30/2015, todos ocupantes do cargo de Assistente em Logística, lotados em diferentes Pró-Reitorias da Universidade. Não foram identificados indícios de terceirização irregular.

2.1.2 Gestão de Pessoas

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Morosidade no processo de apuração de situações de vínculo empregatício/societário por parte de professores no regime de dedicação exclusiva, com risco de prescrição e prejuízo ao erário.

Fato

Retrospectivamente, faz-se referência à Solicitação de Auditoria n.º 201313646/02, de 22/10/2013, por meio da qual esta CGU-Regional/RJ encaminhou à UFRRJ planilha contendo indícios de irregularidades acometendo professores com dedicação exclusiva, requerendo-se que fosse procedida a análise das ocorrências identificadas, com posterior encaminhamento a este órgão de controle, até 22/11/2013, das justificativas ou medidas adotadas pela Unidade, incluindo, quando configurada situação de acumulação indevida, o cálculo do valor recebido e que deveria ser objeto de ressarcimento. Ressaltou-se, ainda, naquele documento, a necessidade de oferecer aos docentes o exercício “do direito ao contraditório e à ampla defesa nos processos administrativos que apurariam parcelas remuneratórias a serem descontadas advindas do período de descumprimento do Regime de Dedicação Exclusiva”.

À época, por meio do Ofício n.º 799/13-GR/UFRRJ, de 14/11/2013, a Chefe de Gabinete Substituta informou que, de modo a atender à demanda desta CGU-Regional/RJ, havia sido instaurado o Processo Administrativo Disciplinar - PAD n.º 23083.010826/2013-32,

e que a Comissão de Procedimento Disciplinar seria instaurada oportunamente. A Comissão, não mais de Procedimento Disciplinar, mas de Sindicância, veio a ser instituída somente em 11/03/2014, por meio da Portaria n.º 03/PROAD. Conforme pode ser extraído do Relatório das Atividades da Comissão de Sindicância, não datado, os docentes com dedicação exclusiva que foram objeto da apuração totalizaram 46 servidores. Ao final, o Relatório foi concluído nos seguintes termos:

“Esgotados os prazos para entrega de documentos, passou-se a elaborar a planilha individual constando a identificação e situação, na UFRRJ, de cada indiciado; resumo da defesa e parecer da comissão, concluindo com recomendações de nulidade ou não do indício. Pautados no princípio de atender plenamente o objetivo desta sindicância, lamentamos não termos cumprido os prazos legalmente previstos”.

Posteriormente, por meio do Memorando n.º 190/2014/PROAD, de 15/12/2014, encaminhado a esta CGU-Regional/RJ por intermédio do Ofício n.º 770/14-GR/UFRRJ, de 31/12/2014, com o intuito, então, de atualizar o Plano de Providências Permanente - PPP, foi informado que a Comissão de Sindicância, para 20 situações averiguadas, havia considerado insuficientes os elementos apresentados para propor a nulidade dos indícios de acumulação ilícita. Acrescentou que 20 PAD's haviam sido instaurados e que era aguardada a composição de Comissão para realizá-los, o que, ainda de acordo com o Memorando, aconteceria no começo de 2015. Efetivamente, 20 processos foram formalmente constituídos em 21/07/2014, todavia, permaneceram sem movimentação por um longo período de tempo.

Cerca de 15 meses depois da abertura dos processos, a Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos, por intermédio do Memorando n.º 101/2015/PROAD, de 27/10/2015, com o objetivo de atualizar o PPP, informou que *“depois de muitos problemas, inclusive greve dos servidores, a comissão está sendo formada e como é rito sumário a conclusão não passará de 60 dias”.*

Por intermédio dos Ofícios n.º 106/2015/PROAD, de 08/12/2015, e n.º 108/2015/PROAD, de 15/12/2015, foram disponibilizadas, no Sistema Monitor, cópias digitalizadas de seis processos administrativos disciplinares dentre aqueles 20 instaurados em 21/07/2014. Compulsando os autos, constatou-se não haver elementos que indicassem a efetivação da designação da nova Comissão que se debruçaria sobre os fatos examinados pela Comissão de Sindicância, conforme havia sido aventado no Memorando n.º 101/2015/PROAD. Observou-se, ademais, que os processos foram constituídos por documentos já examinados pela Comissão de Sindicância, sendo apenas inserido despacho, da lavra de Assessor Técnico da PROAD/UFRRJ, requerendo ao Pró-Reitor de Assuntos Administrativos que encaminhasse os processos a esta CGU-Regional/RJ *“para conhecimento e solicitação das providências que deverão ainda ser tomadas por esta UFRRJ”, salvo melhor juízo*”.

Ressalte-se que se encontra exclusivamente na alçada da Administração dessa UFRRJ, a partir dos resultados do trabalho da Comissão de Sindicância, a adoção dos procedimentos cabíveis, de zelar pela interrupção de situações ilícitas de acumulação e pela efetuação do cálculo de valores que tenham sido recebidos indevidamente, devendo à Procuradoria Geral da Universidade orientar à Administração em eventuais dúvidas procedimentais.

Por todo o exposto, concluímos que decorridos 30 meses desde o momento em que esta CGU-Regional/RJ requereu à UFRRJ que examinasse possíveis situações de ilicitude envolvendo docentes no regime de dedicação exclusiva, e pouco menos de 24 meses desde a instauração dos processos individualizados de apuração, o procedimento permanece inconcluso, com montantes indevidamente recebidos não calculados e, por

consequente, não cobrados, com risco de prescrição ao direito da Administração em reaver esses valores.

Foram solicitadas justificativas à Reitora e ao Pró-Reitor de Assuntos Administrativos (PROAD) da UFRRJ concernentes aos fatos narrados. Por intermédio do Ofício n.º 164/16-GR/UFRRJ, de 13/05/2016, o Chefe de Gabinete da Reitoria requereu a concessão de prazo adicional para atendimento do pedido de justificativa formulado, “*uma vez que o Pró-Reitor de Assuntos Administrativos encontra-se em licença médica e estamos aguardando sua manifestação solicitada por e-mail*”. Em 03/06/2016 e, posteriormente, em 17/06/2016, diante da não apresentação da manifestação solicitada, e em e-mails encaminhados à Universidade, foi sinalizada a persistência da pendência.

Finalmente, por intermédio do Ofício n.º 233/16-GR/UFRRJ, de 20/06/2016, o Chefe de Gabinete da Reitoria emitiu a seguinte manifestação sobre a inserção da Reitoria na questão:

“Ressalte-se que esta Reitoria ao incumbir o Pró-Reitor das funções de apuração reservou-se na condição de sede recursal, para proceder tal avaliação somente nos casos que se fizessem estritamente necessários”.

Por sua vez, o mesmo Ofício encaminhou as informações prestadas pelo Pró-Reitor de Assuntos Administrativos, as quais transcrevemos a seguir:

“Em resposta ao memorando n.º 178/16-Gr de 17 de junho de 2016, tenho a informar sobre o atraso no andamento da formação de Comissões de Processos Administrativos Disciplinares ocorreram principalmente pelos seguintes motivos:

1 – As comissões deveriam ser compostas por um Servidor docente, um servidor técnico administrativo de nível superior e um servidor técnico administrativo de nível médio, ao terminar a sindicância de 2014 tive problemas em nomear docentes em virtude de envolver devoluções financeiras de outros docentes e por estarmos perto das provas finais e férias;

2 – No ano seguinte enfrentamos no começo do semestre longa greve nacional dos servidores técnico administrativos o que inviabilizou a composição das comissões, no final da greve acumulou-se grande volume de trabalho e novamente tive problemas em compor as comissões que com a proximidade do final do ano fez com que novamente fosse postergado para esse ano;

3 – No final do ano passado, o assessor desta Pró-Reitoria pegou os processos já abertos desde o final da sindicância e fez novos estudos, no começo do semestre letivo sofri um acidente e fui submetido a uma cirurgia que me manteve afastado por quase três meses.

4 – Atualmente 14 processos já estão em poder das comissões de PAD, os processos 5706/2014, 5709/204 e 5698/2014 que estavam na Procuradoria foram requisitados e as comissões receberão os processos esta semana, dois processos ainda estão na procuradoria, já requisitados e logo que cheguem serão distribuídos. Um processo que será julgado por rito sumário foi encaminhado ao docente com prazo de dez dias para se manifestar, o prazo termina esta semana.

5 – Aguardo agora o desfecho das comissões para julgamento”.

Diante da manifestação do Pró-Reitor de Assuntos Administrativos, em especial o contido no item 4, solicitou-se a disponibilização de cópia das portarias de designação das comissões de PAD. O Gabinete da Reitoria, em resposta enviada por meio do Ofício n.º 239/16-GR/UFRRJ, de 22/06/2016, apresentou as 14 portarias mencionadas (n.º 21 a 30, de 31/05/2016, e n.º 36 a 39, de 01/06/2016). Quanto aos processos n.º 5698/2014,

5706/2014 e 5709/204 citados, e que se encontravam na Procuradoria Geral, foram encaminhadas cópias das portarias n.º 41 a 43, de 22/06/2016, com a constituição das Comissões de PAD.

Ainda com relação ao posicionamento do Pró-Reitor de Assuntos Administrativos, em que pesem as dificuldades pontuadas, não ficou demonstrado que alternativas tenham sido buscadas ou que, ao menos, a situação tenha sido levada ao conhecimento da Reitoria.

Ademais, por intermédio de nova rodada de cruzamentos de informações oriundas da RAIS e do SIAPE, novos indícios de acumulação irregular de cargo e/ou infrações ao regime de dedicação exclusiva foram identificados, a saber:

- dois servidores no regime de dedicação exclusiva – DE em exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, em desacordo com o Art. 14, inciso I, do Decreto n.º 94.664/1987 (Matrículas SIAPE n.º 0386320 e 2306685)
- seis servidores com regime de trabalho de 40 horas em situação de acumulação não autorizada pela Constituição Federal - art. 37, incisos XVI e XVII (Matrículas SIAPE n.º 2142451, 0386369, 0310595, 1751225, 2151550 e 1752469).

Solicitou-se que fossem informadas as providências que seriam adotadas para apuração dessas novas situações e eventuais medidas corretivas. Em resposta, por meio do Ofício n.º 226/16-GR/UFRRJ, de 16/06/2016, o Chefe de Gabinete da Reitoria apresentou a manifestação transcrita a seguir:

“Por fim, o item n.º 49, relativo às situações identificadas pela CGU por meio do cruzamento RAIS e SIAPE, com indícios de acumulação irregular de cargo e/ou infrações ao regime de dedicação exclusiva, foi encaminhado ao Pró-Reitor de Assuntos Administrativos, por meio do Memorando n.º 173/16-GR, para as providências cabíveis. O Pró-Reitor foi incumbido de constituir as comissões de sindicância para apurar as irregularidades apontadas no presente item”.

Sobre o tema, cabe ainda registrar que o Conselho de Curadores da UFRRJ, por meio da Deliberação n.º 02, de 12/04/2016, em parecer elaborado sobre o Relatório de Gestão de 2015 destinado a subsidiar o Conselho Universitário em sua avaliação conclusiva daquele documento, no tocante ao item 3.3 - Atividade de Correições e Apuração de Ilícitos Administrativos, consignou que *“foi amplamente discutido e apontada a vulnerabilidade da gestão de Sindicâncias e PADs realizados nessa Instituição, sendo a maioria arquivados ou conduzidos de forma pouco profícua. Frequentemente são nomeados servidores que não foram treinados para essa função”*. Para enfrentar a questão, o Conselho de Curadores recomendou duas ações:

“Criar Comissões Permanentes em sistema de rodízio, envolvendo as diversas unidades da UFRRJ e/ou envolvendo também outros órgãos públicos (ex. Embrapa, IBGE, MEC, Ministério da Fazenda, outras IFES do estado do Rio de Janeiro, etc.) responsáveis pelas Sindicâncias e PADs;

Proporcionar treinamento aos membros da Comissão Permanente, a fim de capacitá-los nessa função”.

O Conselho Universitário, por intermédio da Deliberação n.º 14, de 20/04/2016, ao aprovar o Relatório de Gestão/Prestação de Contas Anual da UFRRJ, referente ao exercício de 2015, ratificou o parecer emitido pelo Conselho de Curadores.

Causa

O Pró-Reitor de Assuntos Administrativos não adotou providências suficientes para levar a termo os 20 processos administrativos disciplinares abertos em julho de 2014, tendo apenas instaurado as comissões de PAD em maio/junho de 2016. Acrescente-se que indícios de novas situações envolvendo acumulação funcional indevida foram identificados no presente trabalho.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício n.º 317/16-GR/UFRRJ, de 01/08/2016, a Universidade encaminhou suas manifestações finais relativas ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas. Quanto aos processos individualizados de apuração de acumulação, instaurados em julho de 2014, e sobre os novos indícios identificados, foi disponibilizado o Memorando n.º 076/2016/PROAD, de 01/08/2016, pelo qual o Pró-Reitor de Assuntos Administrativos atualizou o Gabinete da Reitoria quanto às ações que vêm sendo adotadas:

“Informo que os vinte processos relativos a acúmulo de empregos estão em andamento sendo que os processos 23.083.006929/14-89, 005707/14-49 e 005716/14-30 já retornaram e foram encaminhadas a PROGER para análise de conformidade e os processos 5719/14-73, 5701/14-71, 5699/14-31 e 5717/14-84 acabaram de retornar das comissões que concluíram pela inocência dos servidores, estes aguardam a averiguação da conformidade para expedir a sentença. O processo 5718/14-29 foi encaminhado à comissão para rito sumário. Aguardo o retorno dos demais processos. Quanto a averiguação solicitada pela CGU datada de 13/06/16 relativo aos servidores SIAPES 386320, 2306685, 2142451, 0386369, 0310595, 1751225, 2151550e 1752469 foi aberto o processo 6346/16-10, está sendo encaminhado aos servidores documento pedindo esclarecimentos urgentes e posterior averiguação de quais seguirão para PADs”.

No que concerne à concretização das proposições emanadas do Conselho de Curadores, ratificadas pelo Conselho Universitário, o Chefe de Gabinete da Reitoria, por intermédio do Memorando n.º 204/16-GR, de 26/07/2016, solicitou à Reitora da Universidade que *“comunique aos Diretores de Unidades Acadêmicas e Administrativas a necessidade de encaminhar à Reitoria, o mais breve possível, indicação de servidores para compor um banco de nomes para atuar como membros de Comissão de Processo Administrativo Disciplinar”.*

Análise do Controle Interno

Em seu conjunto, as manifestações oferecidas pela Universidade ativeram-se em registrar ações que miram na resolução dos pontos levantados por esta equipe de auditoria. Não foi objeto do posicionamento da Unidade a adição de novos elementos a respeito da não conformidade descrita.

Recomendações:

Recomendação 1: Monitorar o cumprimento dos prazos e o consequente desfecho dos trabalhos sob a responsabilidade das comissões de PAD designadas pelas Portarias PROAD n.º 21 a 30, 36 a 39, e 41 a 43, além de dar o devido prosseguimento aos dois processos que se encontravam na Procuradoria Federal e um terceiro que, conforme informado, será objeto de rito sumário.

Recomendação 2: Tomar tempestivamente as providências necessárias para apurar as seguintes situações identificadas: - Servidores de Matrícula SIAPE n.º 0386320 e

2306685: regime de dedicação exclusiva em exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, em desacordo com o Art. 14, inciso I, do Decreto nº 94.664/1987; - Servidores de Matrícula SIAPE n.º 2142451, 0386369, 0310595, 1751225, 2151550 e 1752469: regime de trabalho de 40 horas em situação de acumulação não autorizada pela Constituição Federal - art. 37, incisos XVI e XVII.

Recomendação 3: Adotar providências no que tange às recomendações referentes ao Item "3.3 Atividades de Correções e Apuração de Ilícitos Administrativos" (criação de comissões permanentes em sistema de rodízio e treinamento aos seus membros) que constaram do parecer formulado pelo Conselho de Curadores, em sua Deliberação n.º 02/2016, ratificado pelo Conselho Universitário em sua Deliberação n.º 14/2016.

2.1.2.2 INFORMAÇÃO

Avaliação da qualidade dos controles internos da UFRRJ para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos.

Fato

Instada a apresentar uma descrição de seus controles internos para identificar/evitar a ocorrência de acumulações ilegais de cargos, a UFRRJ informou, por meio do Ofício nº 132/16-GR/UFRRJ, de 28/04/2016, que:

“Em relação ao item 3 vimos informar que a UFRRJ vem estudando uma forma de aprimorar os controles que tratam da acumulação de cargos, empregos ou funções públicas dos servidores da unidade. Para tanto, foi elaborado um formulário (anexo) que trata da prestação anual destas informações por parte dos servidores, sendo eles docentes ou técnico-administrativos. No momento a proposta encontra-se em análise sobre a forma de sua implementação. Ressalte-se que os servidores, ao tomarem posse, declaram se acumulam ou não cargos, empregos ou funções públicas, em função de se buscar o atendimento aos requisitos apresentados na Lei nº 8.112/1990”.

Assim, verificou-se que a Universidade ainda não implementou rotinas periódicas de verificação com vistas a evitar situações de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas.

Cabe salientar, por oportuno, que o TCU tem se posicionado quanto à necessidade de os gestores utilizarem mecanismos de controle interno para identificar, prevenir e/ou corrigir acumulações ilegais de cargo e infrações ao regime de dedicação exclusiva, consoante exemplos a seguir:

ACÓRDÃO 770/2012 – TCU – 1ª Câmara

9.1. determinar à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que:

9.1.1 regulamente e implemente, no prazo de cento e vinte dias, procedimentos visando a evitar e prevenir a acumulação de cargos e empregos públicos, em face das disposições contidas, em especial, no art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal, no art. 133 da Lei 8.112/1990 e no art. 6º da Lei 8.745/1993.

9.2 recomendar à Universidade Federal do Espírito Santo que:

9.2.1. estabeleça rotinas periódicas de verificação com vistas a evitar situações de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas.

Por outro lado, em reunião realizada no dia 17 de maio de 2016, com integrantes do departamento de pessoal da UFRRJ, foi identificada a adoção de providências conforme se segue:

a) Encaminhamento para apreciação do CONSU de proposta de regulamentação para o exercício de atividades remuneradas por docentes 40h/DE, inclusive as situações/exceções previstas no art. 21 da Lei nº 12.772/2012.

Diante disso, requereu-se, na Solicitação de Auditoria n.º 201601499/10, de 13/06/2016, que fosse apresentado o estágio atual de avaliação da referida proposta. Em resposta, por meio do Ofício n.º 226/16-GR/UFRRJ, de 16/06/2016, o Chefe de Gabinete da Reitoria encaminhou a manifestação da Secretaria de Órgãos Colegiados – SOC, abaixo transcrita:

“Quanto ao Item nº 47 a Secretaria dos órgãos Colegiados — SOC informou, por meio do Memorando nº 20/2016 — SOC, anexo, que a minuta de resolução do CONSU para regulamentação no âmbito da UFRRJ do artigo 21 da Lei nº 12.772/2012 foi incluída na pauta da 325ª Reunião Ordinária do Conselho Universitário — CONSU e permanece pendente de apreciação, ficando mantida na pauta da próxima reunião”.

b) Envio para consideração da Reitoria do Memorando nº 001/DP/Proad/2016, de 04 de janeiro de 2016, que trata da criação de rotina de atualização de declaração de acumulação e/ou não acumulação de cargos/empregos públicos e não exercício de gerência de empresa privada, ou vínculo empregatício.

Diante dessa informação, indagou-se, na Solicitação de Auditoria n.º 201601499/10, de 13/06/2016, maiores esclarecimentos sobre o trâmite e o tratamento dispensado pela Reitoria da UFRRJ acerca do conteúdo do referido memorando. Em atendimento, por meio do Ofício n.º 226/16-GR/UFRRJ, de 16/06/2016, o Chefe de Gabinete da Reitoria apresentou a manifestação da SOC a seguir:

“Em relação ao item nº 48, que trata da criação de rotina de atualização de declaração de acumulação e/ou não acumulação de cargos/empregos públicos e não exercício de gerência de empresa privada, ou vínculo empregatício, foi constituído o processo nº 23083.004735/2016. A SOC informou, por meio do Memorando nº 19/2016 - SOC, anexo, que o aludido processo está relacionado para apreciação do Conselho Universitário - CONSU na sua 326ª Reunião Ordinária”.

Por ocasião da manifestação da Universidade a respeito do Relatório Preliminar, por intermédio do Ofício n.º 317/16-GR/UFRRJ, de 01/08/2016, foi reportado que, efetivamente, “o Conselho Universitário, em sua 327ª Reunião Ordinária, realizada no dia 29/07/2016, aprovou a iniciativa do Departamento de Pessoal – DP de implantação,

no âmbito da UFRRJ, da entrega anual pelos servidores de Formulário contendo informações sobre Acumulação de Cargos/Empregos”.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES EXTERNOS

3.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Levantamento de determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União - TCU pendentes de atendimento e monitoramento das recomendações formuladas pelo Acórdão n.º 50/2015 - Plenário.

Fato

Preliminarmente, registre-se que por meio de pesquisa nos sistemas de acompanhamento da Controladoria-Geral da União – CGU, de levantamento de Acórdãos no *site* do TCU e do exame do Relatório de Gestão, não foram identificadas determinações ou recomendações destinadas à UFRRJ, em 2015, que contivessem determinação expressa de acompanhamento de seu atendimento por parte deste órgão de controle interno. Todavia, foi ajustado entre representantes desta CGU-Regional/RJ e da Secex/RJ, em reunião realizada em 08/12/2015, que a verificação quanto ao atendimento das recomendações formuladas pelo Tribunal à UFRRJ por meio do Acórdão n.º 50/2015 – Plenário, de 21/01/2015, integrasse o escopo da auditoria anual de contas.

O Acórdão n.º 50/2015 – Plenário trouxe o resultado de auditoria de natureza operacional que teve por objetivo elaborar diagnóstico da situação dos serviços ofertados à comunidade acadêmica pela UFRRJ. O trabalho desenvolvido enfocou, de forma ampla, os seguintes temas: i) Padrões mínimos de conforto, segurança, higiene e acessibilidade das salas de aula, dos banheiros e do restaurante universitário; ii) Sistemas/Políticas de gestão coordenada dos diferentes tipos de manutenção predial; iii) Análise do nível de implementação das inovações realizadas na contabilidade aplicadas ao setor público (MCASP), rumo à convergência aos padrões internacionais; e iv) Processo de comunicação entre a Universidade e os cidadãos e alunos para divulgação dos serviços prestados e atendimento de demandas e sugestões.

Como decorrência dos trabalhos executados e dos achados de auditoria, foram exaradas recomendações à Universidade que se encontram descritas nos itens 9.1.1 a 9.1.27 do Acórdão em exame. Foi determinado à UFRRJ que encaminhasse ao Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação com a especificação das medidas a serem adotadas em relação às recomendações. À Secex/RJ, houve a determinação que realizasse o seu monitoramento. Como desdobramento, foi prolatado, em 24/11/2015, o Acórdão n.º 2.794/2015 – Plenário, por meio do qual foram consideradas implementadas as recomendações constantes dos itens 9.1.15, 9.1.16, 9.1.18, 9.1.22 e 9.1.27. As demais foram consideradas em implementação. O Acórdão destinou determinação à UFRRJ, qual seja, que apresentasse, no Relatório de Gestão do exercício de 2015, informações atualizadas sobre o andamento da implementação dos planos de ação referente às recomendações inseridas nos itens 9.1.1 a 9.1.14, 9.1.17, 9.1.19 a 9.1.21 e 9.1.23 a 9.1.26.

Verificou-se ter integrado o Relatório de Gestão da UFRRJ, referente ao exercício de 2015, em seu o Capítulo 7 – Conformidade da Gestão e Demandas dos Órgãos de

Controle, o item 7.1.1 Atendimento do Acórdão n.º 50/2015 – Plenário, no qual foram apresentadas informações atinentes às recomendações emitidas, contendo as medidas adotadas e eventuais justificativas para o não cumprimento.

Tendo como base as informações apresentadas no Relatório de Gestão somadas com outras colhidas junto à Universidade no decorrer deste trabalho de auditoria anual de contas, disponibilizadas por intermédio dos Ofícios n.º 167/16-GR/UFRRJ, de 16/05/2016, e n.º 194/16-GR/UFRRJ, de 02/06/2016, é possível concluir que as recomendações propostas no Acórdão n.º 50/2015 – Plenário e classificadas como “em implementação” no Acórdão n.º 2.794/2015 – Plenário, permanecem com o status inalterado. Discorre-se, a seguir, de modo sucinto, sobre cada uma das recomendações, com um panorama de sua situação atual.

A recomendação do item 9.1.1 do Acórdão n.º 50/2015 diz respeito à implementação de sinalização visual e tátil das salas de aula. O Relatório de Gestão, a partir de informações oriundas do Memorando n.º 16/2016 – COPEA, de 12/02/2016, deixa explicitado o estágio inconcluso do atendimento à recomendação:

*“A implementação da sinalização de acessibilidade encontra-se **em andamento**, uma vez que já é possível encontrar sinalização visual e tátil nos prédios de pós-graduação de Nova Iguaçu, e no da Biodiversidade/IB (em fase de conclusão) no câmpus Seropédica, assim como já se encontram nos estacionamentos do Pavilhão de Aulas Teóricas e do Instituto de Educação áreas, rampas e sinalização adequadas a acessibilidade”.* (grifo nosso)

A recomendação do item 9.1.2 objetiva a promoção de ações destinadas à melhoria do estado geral de conservação das instalações utilizadas pela comunidade acadêmica, em especial das salas de aula, no sentido de que as disposições contidas nas NBR 14.006 e 14.679 e na Portaria Inmetro 105, de 6 de março de 2012, “sejam atendidas da forma completa, dentro da viabilidade e oportunidade julgadas aplicáveis”. Esclareça-se que a NBR 14.006 e a Portaria Inmetro n.º 105/2012 estão relacionadas à normatização do mobiliário escolar, enquanto que a NBR 14.679 trata de procedimentos e diretrizes mínimas para execução dos serviços de higienização corretiva de sistemas de tratamento e distribuição de ar. Na avaliação que ensejou a formulação da recomendação foram ressaltadas as disparidades entre as condições encontradas nas salas localizadas em prédios antigos e nas situadas em prédios construídos ou reformados com recursos do Reuni.

Embora a manifestação sobre o atendimento à recomendação contida no Relatório de Gestão informe que “*todos os projetos buscam atender as disposições das NBRs 14.006 e 14.679*”, foram, na realidade, referenciados projetos que não possuem como escopo as normas citadas, pois tratam da readequação dos quadros elétricos de diversos dos prédios antigos da universidade, de aumento de carga e construção de subestações de energia, de revitalização de espaços abertos na Universidade UFRRJ e do complemento da revitalização do campus Nova Iguaçu. Neste sentido, consideramos que não foram apresentadas evidências necessárias e suficientes para considerar o atendimento da recomendação.

A recomendação do item 9.1.3 propõe a consideração de um planejamento do desempenho térmico e lumínico do ambiente de sala de aula em futuras reformas e construções, assim como avaliação da viabilidade de ações corretivas nas instalações já existentes. Na abordagem sobre o tema “Instalações Elétricas”, no qual se inclui o assunto desempenho térmico e lumínico do ambiente de sala de aula, o Relatório de Gestão traz um rol extenso de projetos de reformas elétricas em andamento que deverão levar em

consideração o objeto da recomendação. Todavia, cabe assinalar que os projetos, em sua maioria, encontram-se em fase de licitação ou de projeto.

A recomendação do item 9.1.4 requer a elaboração de Manual de Ambientes Didáticos da Universidade, nos moldes do feito pela Universidade de São Paulo. O Relatório de Gestão fez referência ao Memorando nº 87/2015-COPEA, de 14/05/2016, por meio do qual a Coordenadoria de Projetos de Engenharia e Arquitetura encaminhou à Reitoria da Universidade revisão do plano de ação para as recomendações do Acórdão n.º 50/2015 que lhe diziam respeito, entre as quais a do item 9.1.4. Naquele Memorando foi apresentado cronograma para a confecção do Manual de Ambientes Didáticos, com início em abril de 2016. Por sua vez, o Memorando n.º 16/2016 – COPEA reafirmou o mesmo cronograma, que prevê quatro etapas em um período de doze meses. Portanto, pode-se afirmar que a recomendação permanece pendente de atendimento.

A recomendação do item 9.1.5 preconiza o planejamento e a execução de ações para isolamento dos dispositivos elétricos presentes nos diversos ambientes, segundo os parâmetros dispostos no item 3.2.2 e no Anexo B da NBR 5410, de modo a propiciar maior segurança aos alunos, professores e demais pessoas. Concernente ao atendimento da recomendação, informou o Memorando n.º 87/2015 – COPEA que *“para as tomadas e o isolamento dos dispositivos elétricos é necessário executar reforma geral em cada prédio, corrigindo e atualizando integralmente o sistema de distribuição”*. Por sua vez, o Relatório de Gestão relata que a Universidade *“vem planejando a reestruturação da rede elétrica da IFES em função de tornar os diversos ambientes seguros”*, acrescentando haver cronograma para execução dos projetos relacionados. Considerando o teor da recomendação, que envolve não somente o planejamento, mas também a execução das ações, depreende-se que sua implementação ainda se encontra em andamento.

A recomendação do item 9.1.6 insta a Universidade a atuar no sentido de que, em relação à disponibilidade plena de lâmpadas e a padronização de tomadas em salas de aula, sejam cumpridos parâmetros dispostos nas NBR 14.136 e NBRISO/CIE 8995-1 de 3/2013. O Relatório de Gestão informa que a padronização de tomadas se insere em contexto mais amplo de reforma geral das instalações elétricas e aponta a dependência desses projetos à liberação de recursos. Conforme anteriormente destacado, inúmeros são os processos tendo como objeto a reforma de instalações elétricas, contudo, em sua maioria, ainda em fase de licitação ou de projeto. Quanto à disponibilidade de lâmpadas, o plano de ação previa serviços de troca de luminárias, quando necessário, e de troca das lâmpadas para as do tipo *led*, a serem contratados na forma de registro de preços para, ao longo do tempo, atender a toda a UFRRJ. Diante desta perspectiva, indagou-se à UFRRJ se houve, efetivamente, essa contratação. Em atendimento, foi disponibilizado o Mem. n.º 42/2016/PU, de 13/05/2016, por meio do qual o Prefeito Universitário informa ao Chefe de Gabinete os seguintes pontos: i) que no momento atual, inexistiam estoques de lâmpadas e demais materiais elétricos necessários à manutenção, em razão *“do não recebimento de nenhum material proveniente dos processos de aquisição”*; b) A Prefeitura Universitária vem realizando a solicitação de aquisição de materiais, com previsão para 12 meses, conforme período estabelecido pelo Departamento de Materiais e Serviços Auxiliares; e c) *“Quanto a lâmpadas do tipo led em reunião anterior realizada na Reitoria ficou estabelecido que as especificações necessárias seriam definidas pelo engenheiro elétrico da COPEA, onde após realizaríamos um pedido de aquisição através de processo de SRP. Pois tendo em vista o processo de aquisição já estar em andamento no DMSA as substituições seriam realizadas gradativamente”*. Diante das informações reportadas no Relatório de Gestão e coletadas no decorrer deste trabalho, extrai-se que a recomendação ainda não se encontra implementada.

A recomendação inserida no item 9.1.7 consiste em planejar e executar ações concretas no sentido de que, em relação à existência e situação dos bebedouros e banheiros para alunos e professores, sejam cumpridos os parâmetros dispostos na NR 24 do Ministério do Trabalho e Emprego, em especial quanto aos itens 24.1.3 e 24.1.9, que transcrevemos a seguir:

24.1.3 Os locais onde se encontrarem instalações sanitárias deverão ser submetidos a processo permanente de higienização, de sorte que sejam mantidos limpos e desprovidos de quaisquer odores, durante toda a jornada de trabalho.

24.1.9 O lavatório deverá ser provido de material para a limpeza, enxugo ou secagem das mãos, proibindo-se o uso de toalhas coletivas.

Há no posicionamento contido no Relatório de Gestão referência à necessidade de readequação das instalações hidráulicas, sobretudo dos prédios mais antigos. Todavia, registre-se que a recomendação está direcionada à manutenção cotidiana das condições das instalações sanitárias. Neste sentido, cabe observar que na verificação realizada nessas instalações no pavilhão principal do campus Seropédica, atestamos a não implementação da recomendação, sobretudo no que diz respeito ao item 24.1.9.

A recomendação do item 9.1.8. destina-se a promover a adequação da UFRRJ aos padrões de acessibilidade definidos na NBR 9050, a fim de propiciar condições efetivas de acesso a todos os cidadãos indiscriminadamente. A UFRRJ afirma, em seu Relatório de Gestão, que desde 2008 vem cumprindo com os dispositivos da NBR 9.050 nas novas construções e em reformas pontuais. Reporta, ainda, que a sinalização visual e tátil ainda é uma ação em andamento, encontrada nos prédios de pós-graduação de Nova Iguaçu e no da Biodiversidade/IB (em fase de conclusão) no campus Seropédica, porém pendente de implementação nas demais edificações. Acrescenta que os estacionamentos do Pavilhão de Aulas Teóricas e do Instituto de Educação já contam com áreas, rampas e sinalização adequadas a acessibilidade. É, ainda, ressaltado o desafio presente de compatibilizar as reformas de acessibilidade com a preservação do patrimônio arquitetônico. Embora a COPEA tenha elaborado documento denominado “Termo de referência destinado à contratação de empresa de arquitetura ou engenharia para elaboração de projeto básico, projeto executivo complementar e orçamento, visando a acessibilidade – Campus da UFRRJ – Seropédica”, resta pendente a realização das licitações e a execução dos projetos. Portanto, tem-se a recomendação em fase ainda de implementação.

O item 9.1.9, voltado ao atendimento das exigências da Lei n.º 10.098/2000 (promoção da acessibilidade) foi desmembrado nos subitens 9.1.9.1 e 9.1.9.2. A recomendação concernente ao subitem 9.1.9.1 requer que se proceda à adaptação das rampas de acesso dos prédios ainda não adaptados, de modo que a inclinação dessas rampas não ultrapasse os valores máximos definidos pela NBR 9050/2004. Já a recomendação do item 9.1.9.2 prega a instalação de dispositivos (elevadores ou plataformas) de acesso nos prédios com mais de um pavimento. Extrai-se do Relatório de Gestão que ambas as recomendações ainda não foram plenamente implementadas, carecendo de estudos adicionais, processos licitatórios e recursos financeiros disponíveis.

A recomendação do item 9.1.10, ainda no âmbito das ações promotoras da acessibilidade, tem como intuito adaptar as maçanetas, bacias sanitárias e barras de apoio dos banheiros, com respectivos itens correlatos, aos padrões estabelecidos pela NBR 9050, bem como se utilizar dos critérios da referida norma nos seus projetos futuros e naqueles em andamento relativos à acessibilidade nos banheiros. O posicionamento da UFRRJ reflete a implementação parcial da recomendação, pois indica que nos novos projetos estão sendo consideradas as adaptações exigidas na norma, restando pendentes as reformas nas edificações mais antigas.

A recomendação do item 9.1.11 tem em vista uma imediata reestruturação das áreas de manutenção predial da UFRRJ. A constatação que ensejou a formulação dessa recomendação, registrada no Acórdão n.º 50/2015 – Plenário, foi de que *“inexistem processos internos ou mesmo registros documentais ligados a uma manutenção preventiva ou preditiva ou, ainda, a algo que se possa denominar de ‘manutenção sustentável’*”. Considerando ter sido informado no Relatório de Gestão que *“há variadas ações em andamento para que se permita o cumprimento desta recomendação”*, requereu-se que fossem especificadas quais seriam essas medidas. Por intermédio do Ofício n.º 194/16-GR/UFRRJ, o Chefe de Gabinete da Reitoria informa que *“(…), as informações apontadas no item 9.1.11 do Acórdão 050/2015 – Plenário encontram-se detalhadas nos Memorandos n.º 16/2016 - COPEA e n.º 87/2015 - COPEA, anexos, anteriormente encaminhados (...)”*. Sobre o tema, o Memorando n.º 87/2015 – COPEA esclarece caber à COPEA a manutenção preventiva, enquanto a corretiva fica a cargo da Prefeitura Universitária, embora serviços dessa última natureza também são tratados pela COPEA. Acrescenta que a COPEA dispõe de equipe reduzida para a gama de tarefas que lhe compete executar. Afora esses esclarecimentos, não foram apresentados elementos que evidenciassem as ações que estariam em curso para prover atendimento à recomendação.

A recomendação do item 9.1.12 tem como objetivo a elaboração e a execução efetiva de novo projeto de prevenção de incêndio e pânico ou o aperfeiçoamento dos projetos já existentes, além da sua submissão à aprovação do Corpo de Bombeiros estadual. Segundo o Memorando n.º 30/2016, de 28/03/2016, emitido pelo Núcleo de Gestão e Sustentabilidade - NGS, o plano de ação para atendimento à recomendação envolve a implementação do projeto de prevenção contra incêndios e pânico em 232 edificações. Dado o elevado quantitativo de instalações, foram adotados como critérios de priorização a existência de mapeamento dos riscos existentes e a população que ocupa a edificação. Como consequência, foram selecionados dez edificações para início da implantação do projeto, cujas etapas, ainda de acordo com o plano de ação são: a) adequação e/ou confecção do conjunto de plantas a serem apresentadas ao CBPM-RJ; b) Elaboração do Termo de Referência para edital de contratação de empresa credenciada a CBPM-RJ, para elaboração e implantação do Projeto de Prevenção contra Incêndio e Pânico das edificações da UFRRJ; c) Solicitação ao CBPM-RJ do laudo de vistoria do sistema de prevenção contra incêndio e pânico das edificações da UFRRJ; e d) Obtenção do laudo de vistoria do CBPM-RJ e, estando tudo em conformidade, solicitação do Certificado de Aprovação do CBPM-RJ. Conforme informado no Relatório de Gestão, as ações com vistas ao atendimento da recomendação se encontram em andamento, com a elaboração de plantas necessárias ao atendimento das exigências do Código de Segurança contra Incêndio e Pânico (COSCIPI) do Estado do Rio de Janeiro, envolvendo seis edificações, que aguardam laudo de exigência do CBMERJ. Ainda de acordo com o Relatório de Gestão, *“falta a conclusão das plantas das demais edificações e seu encaminhamento ao Corpo de Bombeiros para dar continuidade a elaboração e execução do projeto na medida do desenvolvimento das ações referentes a cada uma das plantas dos edifícios da UFRRJ”*.

A recomendação do item 9.1.13 dispõe sobre a necessidade de elaboração e implantação de plano de evacuação dos prédios e sinalização das rotas de fuga, na forma requerida pelos normativos que regulamentam a matéria. Sobre o tema, o Memorando n.º 30/2016, esclarece que os planos de evacuação das edificações serão elaborados simultaneamente ao Projeto de Prevenção contra Incêndio e Pânico.

A recomendação do item 9.1.14 propõe o aperfeiçoamento das rotinas de manutenção preventiva dos extintores de incêndio considerando a regulamentação vigente. Por intermédio do Memorando n.º 30/2016, o NGS informa que *“rotinas de manutenção preventiva de extintores de incêndio já vêm sendo desenvolvidas pelo Serviço*

Especializado em Engenharia de Segurança do Trabalho e Ambiental (SEESTA/NGIDS) desde novembro de 2014, com a chegada do Engenheiro de Segurança do Trabalho, implementando um cadastro de extintores em função dos riscos existentes em cada ambiente de trabalho”. Também o NGS, por intermédio do Memorando n.º 58/2016, de 16/05/2016, em atendimento a questionamento sobre ações adotadas com a finalidade de atender à recomendação, destaca a criação do Centro de Prevenção contra Incêndio e Pânico e a ação, ao seu encargo, de dimensionar corretamente os extintores de incêndio para cada ambiente. O Relatório de Gestão informa, também, a criação, ainda em 2015, do Departamento de Ações Preventivas, Dimensionamento e Manutenção de Extintores Portáteis.

A recomendação do item 9.1.17 requer o estabelecimento de ações imediatas para maior proteção dos alojamentos universitários quanto aos riscos de incêndio e pânico, sem prejuízo das ações planejadas para as demais áreas do campus. A manifestação da Universidade, trazida em seu Relatório de Gestão, de que *“as instalações dos alojamentos universitários estão em fase de levantamento de dados arquitetônicos e de avaliação de condições ambientais”*, indica seu estágio ainda em implementação.

A recomendação do item 9.1.19 indica a necessidade de constituição de Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável, conforme art. 6º do Decreto 7.746/2012. De acordo com informação encaminhada por intermédio do Ofício n.º 194/16-GR/UFRRJ, a Comissão Gestora ainda não foi formada. Segundo esclarecimentos prestados, a Reitoria teria encaminhado Memorandos para as Pró-Reitoria de Planejamento Avaliação e Desenvolvimento Institucional – PROPLADI, Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros – PROAF e Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos – PROAD, solicitando a indicação de servidores para compor a Comissão Gestora, entretanto, *“devido à complexidade que envolve os trabalhos que serão relacionados à Comissão, os setores envolvidos vêm buscando apresentar nomes que tenham capacitação prévia para lidar com o contexto”*.

A recomendação do item 9.1.20 requer a elaboração de Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) e sua divulgação no seu *site*, conforme art. 12 do Decreto 7.746/2012. Como consequência direta da não designação da Comissão Gestora, o Plano de Gestão e Logística ainda não foi elaborado.

A recomendação do item 9.1.21 instrui que, doravante, critérios de sustentabilidade sejam introduzidos nos editais de contratação de obras e serviços, conforme dispõe a Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 10, de 12/11/2012. A respeito do tema, o Relatório de Gestão, referenciando o Memorando n.º 41/2016 – DMSA/PROAF, de 02/06/2016, esclarece *“que os editais destinados à aquisição de bens e à contratação de obras e serviços já vêm sendo instruídos com os critérios de sustentabilidade a serem seguidos, de acordo com a legislação pertinente”*. Acrescentou que *“o DMSA vem também instruindo os requisitantes acerca da necessidade de observância da política ambiental dirigida às compras governamentais, uma vez que a inserção de tais critérios aos termos de referência e especificações técnicas do objeto compete ao órgão requisitante”*. Constatou-se, em amostra selecionada de editais de pregões eletrônicos (Pregões n.º 15/2016, 22/2016, 57/2016 e 68/2016), a existência de capítulo específico intitulado *“Da Sustentabilidade Ambiental”*, que tem a finalidade de orientar os licitantes sobre condutas que deverão ser observadas com relação ao tema.

A recomendação do item 9.1.23 enfoca a necessidade de reavaliação dos bens imóveis e atualização dos valores dos registros contábeis de modo que os registros reflitam adequadamente a situação patrimonial da entidade, conforme Parte II do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP). A Comissão de Avaliação

Patrimonial responsável pelo trabalho foi designada pela Portaria PROAD n.º 08, de 24/04/2014, retificada pela Portaria PROAD n.º 012, de 09/05/2014. De acordo com informação constante do Relatório de Gestão, os trabalhos se encontram em andamento. Ainda de acordo com a mesma fonte, *“conforme as avaliações vêm se concluindo os valores dos registros contábeis vem sendo atualizados pela Divisão de Patrimônio e Serviços Auxiliares da UFRRJ”*.

A recomendação do item 9.1.24 requer que seja procedida à atualização dos registros no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet), de modo a dar cumprimento ao item 4.6.2, alínea ‘c’, da Orientação Normativa ONGEADE-004, e ao princípio contábil do registro pelo valor original. A manifestação, encaminhada pelo Ofício n.º 194/16-GR/UFRRJ, referencia informação oriunda do Departamento de Patrimônio e Serviços Auxiliares – DPSA indicando ter havido a atualização dos registros cadastrais no SPIUnet, salvo os dos imóveis localizados nos municípios de Três Rios, Mangaratiba e Nova Iguaçu, em razão de divergências com dados nos documentos registrados nos cartórios. Somente após o saneamento das inconsistências identificadas, será possível dar pleno cumprimento ao dispositivo da Orientação Normativa ONGEADE-004.

A recomendação do item 9.1.25 propõe a elaboração de plano de ação com vistas à implantação e operacionalização dos aspectos Patrimoniais e do Plano de Contas, em especial os mencionados nos itens III, IV, V e VI do art. 7º da Portaria STN 634/2013, de modo que as demonstrações contábeis da unidade sejam capazes de evidenciar, em todos os aspectos relevantes, sua situação patrimonial e financeira, em cumprimento à Portaria STN 634/2013, ao MCASP. Os esclarecimentos foram disponibilizados também pelo Ofício n.º 194/16-GR/UFRRJ e reúne informações provenientes de diversos setores da Universidade. O Departamento de Contabilidade e Finanças relatou que *“em relação aos procedimentos patrimoniais não conseguiremos implementar os registros dos incisos III, IV, V e VI, sem que haja a devida informação precisa chegando ao departamento por meio de relatórios de bens produzidas por outras unidades organizacionais[...]”*. Por seu turno, o Departamento de Patrimônio e Serviços Auxiliares – DPSA informou que, *“após levantar algumas deficiências que impossibilitava um gerenciamento eficiente do Patrimônio da UFRRJ, solicitou a implantação de um novo sistema que suprirá todas as necessidades levantadas por esta divisão”*. Ainda de acordo com o DPSA, para o total gerenciamento dos bens patrimoniais, seria preciso finalizar a alimentação e ajustes do novo sistema, cuja previsão era 07/12/2016. Contudo, prossegue o DPSA, *“com carência de servidores e falta de estrutura física da Divisão de Patrimônio a data de fim do projeto já está comprometida”*. As dificuldades defrontadas pela DPSA teriam sido comunicadas à Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos por meio do Memorando 27/2015. A conclusão apresentada pela UFRRJ é de que *“somente após os ajustes apontados no documento apresentado pelo DPSA será possível elaborar um plano de ação que contemple as condições solicitadas na presente recomendação”*.

A recomendação do item 9.1.26 prevê a elaboração da Carta de Serviços ao Cidadão, em consonância com o art. 11, caput, do Decreto 6.932/2009, e a realização da pesquisa de satisfação, conforme preceitua o art. 12, caput, do mesmo decreto. É possível afirmar que a primeira parte da recomendação foi atendida, uma vez que a Carta de Serviços ao Cidadão foi efetivamente elaborada, podendo ser acessada no portal da Universidade na internet, no link <http://portal.ufrj.br/servicos/carta-de-servico>. Entretanto, no que tange à realização da pesquisa de satisfação, a informação prestada pela UFRRJ foi de que será realizada ainda no primeiro semestre de 2016 e de que o seu lançamento foi adiado com o objetivo de *“promover uma maior e permanente divulgação de seu conteúdo por meio de afixação em local de fácil acesso ao público nos respectivos locais de atendimento, e*



mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na rede mundial de computadores”.

3.2 CONTROLES INTERNOS

3.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Ausência de informações e outras falhas no Relatório de Gestão do exercício de 2015 da UFRRJ.

Fato

Nas peças relativas ao exercício de 2015, enviadas por meio do e-Contas ao TCU, a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, vinculada ao Ministério da Educação, deixou de apresentar diversas informações e, em virtude dessas ocorrências, foi necessário devolver o processo para o TCU, para que o mesmo o restituísse à Unidade, a fim de proceder às correções.

Em 27/06/2016, a UFRRJ remeteu novamente as peças ao TCU. Ocorre que algumas falhas, que não comprometem a utilização do Relatório, ainda persistiram, conforme descrito a seguir:

INFORMAÇÕES NÃO APRESENTADAS NO PROCESSO DE CONTAS E NO RELATÓRIO DE GESTÃO OU APRESENTADAS EM DESACORDO COM AS ORIENTAÇÕES CONTIDAS NO E-CONTAS

Informação não Apresentada ou em Desacordo	Peça	Item / Normativo
Seção “Elementos Pré-Textuais” - A CAPA não apresenta: . o local e ano de elaboração do relatório, em algarismo arábico, os quais ficaram registrados, erroneamente, na FOLHA DE ROSTO. - A FOLHA DE ROSTO não apresenta: . O local e ano de elaboração, em algarismo arábico, os quais ficaram registrados, erroneamente, na página seguinte.	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.
Seção “Visão Geral da Unidade” Item “Organograma” Ausência de quadro, conforme modelo proposto no e-Contas, ou em outra forma que a unidade julgar mais eficiente, para apresentação dos dados solicitados a seguir: - Descrições sucintas das competências das áreas ou subunidades identificadas como estratégicas; - Nome do titular da área ou subunidade estratégica que ocupou a função no decorrer do exercício de referência do relatório de gestão; - Nome do cargo ocupado pelo titular;	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.



Informação não Apresentada ou em Desacordo	Peça	Item / Normativo
<p>- Período de atuação dentro do exercício de referência do relatório de gestão, em que os titulares da área/subunidade estiveram à frente da área ou subunidade estratégica.</p>		
<p>Seção “Visão Geral da Unidade” Item “Macroprocessos finalísticos”</p> <p>Ausência: - Da descrição sucinta sobre como os macroprocessos foram conduzidos pela unidade no exercício de referência do relatório;</p> <p>Ausência de complementação ao quadro “Quadro 01-Macroprocessos Finalísticos”, com as informações a seguir: - Dos referentes aos principais insumos e fornecedores que concorreram para execução dos macroprocessos; - Identificação dos principais parceiros externos à unidade jurisdicionada, da administração pública ou da iniciativa privada, que contribuíram para consecução dos resultados e serviços decorrentes de cada macroprocesso e conseqüentemente para a consecução dos objetivos da organização; - Produtos e serviços gerados pelo macroprocesso finalístico; - Principais beneficiários dos produtos e/ou serviços gerados com o macroprocesso (internos ou externos à Unidade).</p>	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.
<p>Seção “Planejamento Organizacional e Desempenhos Orçamentário e Operacional” Item “Apresentação e análise de indicadores de desempenho”</p> <p>Apesar da Unidade informar que “o desempenho operacional da UFRRJ é apresentado nos Relatórios de Atividades das áreas fim (Graduação, Pós-Graduação e Extensão) no item ‘Anexos’ deste relatório”, caberia o registro do item, nos termos das orientações do e-Contas.</p>	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.
<p>Seção “Governança” Item “Descrição das estruturas de governança”</p> <p>Ausência: - de descrição dos mecanismos e controles internos adotados para assegurar a conformidade da gestão e garantir o alcance dos objetivos planejados, as atividades de correção, bem como a forma de remuneração dos membros de diretoria e de colegiados.</p>	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.

Informação não Apresentada ou em Desacordo	Peça	Item / Normativo
<p>Seção “Relacionamento com a Sociedade” Item “Canais de acesso do cidadão”</p> <p>Ausência: - de registro de dados gerenciais e estatísticos sobre a quantidade de solicitações, reclamações, denúncias, sugestões recebidas e sobre o atendimento/encaminhamento das demandas apresentadas, analisando os resultados observados, inclusive frente a dados registrados em exercícios anteriores; - de possíveis alterações dos procedimentos adotados pela unidade decorrentes das informações disponibilizadas nos canais de acesso.</p>	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.
<p>Seção “Desempenho Financeiro e Informações Contábeis” Item “Demonstrações contábeis exigidas pela Lei 4.320/64 e notas explicativas”</p> <p>Não se identificou a apresentação de Notas Explicativas, as quais são partes integrantes e complementares das demonstrações contábeis que visam esclarecimento da situação patrimonial e dos resultados do exercício, ou ainda, de determinada conta, saldo ou transação, ou de valores relativos aos resultados do exercício, ou para menção de fatos que podem alterar futuramente tal situação.</p> <p>A Unidade deve informar / confirmar sobre a emissão ou não das referidas notas para apresentação no relatório.</p>	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.
<p>Seção “Áreas Especiais da Gestão” Item “Contratação de pessoal de apoio e estagiários”</p> <p>Ausência de informações sobre contratação de estagiários.</p>	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.
<p>Seção “Áreas Especiais da Gestão” Item “Gestão do patrimônio imobiliário da União”</p> <p>Ausência de informações sobre os pontos principais da política adotada.</p>	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.
<p>Seção “Áreas Especiais da Gestão” Item “Gestão da tecnologia da informação”</p> <p>Ausência de informações que evidenciem os pontos a seguir: - a descrição dos projetos de TI desenvolvidos no período não foi abordada, bem como os resultados esperados, o alinhamento com o Planejamento</p>	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.

Informação não Apresentada ou em Desacordo	Peça	Item / Normativo
Estratégico e Planejamento de TI, os valores orçados e despendidos e os prazos de conclusão; - especificação do responsável técnico, responsável da área de negócio e criticidade para a unidade dos sistemas de informação elencados no relatório.		
Seção “Áreas Especiais da Gestão” Item “Principais sistemas de informações” Ausências de informações importantes sobre os sistemas: - no caso dos sistemas em desenvolvimento, o prazo para conclusão, orçamento de desenvolvimento, riscos associados; - avaliação de riscos relacionados à continuidade e disponibilidade dos sistemas e medidas para mitigar eventuais riscos existentes.	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.
Seção “Conformidade da Gestão e Demandas dos Órgãos de Controle” Item “Tratamento de determinações e recomendações do TCU” Ausência da quantidade de determinações e recomendações recebidas do TCU comparativamente à quantidade atendida pela Unidade em cada uma das classificações, considerando as deliberações feitas pelo TCU em acórdãos do exercício de referência.	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.
Seção “Conformidade da Gestão e Demandas dos Órgãos de Controle” Item “Medidas administrativas para apuração de responsabilidade por danos ao Erário” Ausência da informação, de forma sucinta, sobre a estrutura e controles de que dispõe para a apuração e minimização de ocorrência de ilícitos administrativos de uma maneira geral.	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.
Seção “Conformidade da Gestão e Demandas dos Órgãos de Controle” Item “Demonstração da conformidade do cronograma de pagamentos de obrigações com o art. 5º da Lei 8.666/1993” Ausência da demonstração dos controles instituídos para garantir o cumprimento do cronograma determinado pela Lei.	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.
Seção “Conformidade da Gestão e Demandas dos Órgãos de Controle” Item “Informações sobre a revisão dos contratos vigentes firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento” Ausência das seguintes informações, exigidas para esse item, conforme orientações do sistema e-Contas:	Relatório de Gestão	Anexo II da DN TCU n.º 146/2015 e orientação contida no e-Contas.

Informação não Apresentada ou em Desacordo	Peça	Item / Normativo
<p>a) Demonstração das medidas adotadas para revisão dos contratos vigentes firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento propiciada pelo art. 7º da lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do decreto 7.828/2012, atentando para os efeitos retroativos às datas de início da desoneração, mencionadas na legislação.</p> <p>b) Obtenção administrativa do ressarcimento dos valores pagos a maior (elisão do dano) em relação aos contratos já encerrados que foram firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento propiciada pelo art. 7º da lei 12.546/2011 e pelo art. 2º do decreto 7.828/2012.</p> <p>c) Detalhamento sobre os contratos (vigentes e encerrados) revisados, incluindo número, unidade contratante, nome/CNPJ da empresa contratada, objeto e vigência, com destaque para a economia (redução de valor contratual) obtida em cada contrato.</p>		
<p>Inexistência de declaração sobre a integridade e completude dos registros dos atos no SISAC.</p> <p>Não foram fornecidas as informações adicionais exigidas pelo e-Contas sobre a estrutura de controles internos para garantir o cumprimento da IN TCU n.º 55/2007.</p>	<p>Declarações de Integridade (Atos de Admissão e Concessões)</p>	<p>Orientação contida no e-Contas.</p>
<p>Inexistência de declaração sobre a integridade e completude quanto à entrega das declarações de bens e rendas.</p> <p>Não foram fornecidas as informações adicionais exigidas pelo e-Contas sobre a sistemática de coleta das declarações.</p>	<p>Declarações de Integridade (Entrega das Declarações de Bens e Rendas)</p>	<p>Orientação contida no e-Contas.</p>
<p>Apesar de a Unidade ter respondido “Sim” para a pergunta “Há conteúdo a declarar?”, no relatório não foi inserido conteúdo para esse item, apenas encadeando com a “Declarações de Integridade (do Contador)”</p> <p>Assim, deixou-se de apresentar o conteúdo a seguir, exigido pelo e-Contas:</p> <p>a) descrição sucinta do processo de verificação da conformidade contábil no âmbito da Unidade, identificando a instância responsável pela realização de tal conformidade e as unidades gestoras executoras do SIAFI e fazendo referência à observância da</p>	<p>Declarações de Integridade (Conformidade Contábil)</p>	<p>Orientação contida no e-Contas.</p>

Informação não Apresentada ou em Desacordo	Peça	Item / Normativo
segregação de função no processo de registro da conformidade; b) informações sobre a quantidade de ocorrências em cada uma das classificações, alerta ou ressalva, observadas durante o exercício; c) descrição de ocorrência não sanada até o final do exercício de referência do relatório de gestão, indicando as justificativas da não regularização.		

A Universidade em suas manifestações atinentes ao Relatório Preliminar de Auditoria, disponibilizadas por intermédio do Ofício n.º 317/16-GR/UFRRJ, agregou alguns esclarecimentos, provenientes da Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros, referentes a apontamentos desta equipe de auditoria incluídos no quadro supra, transcritos a seguir:

“1. Item Demonstrações Contábeis exigidas pela Lei 4.320/64 e notas explicativas.

A contadora [...] informou tempestivamente que não foram realizadas em 2015 – Memorando 185/DCF/UFRRJ de 17/06/2016 para a CODIN/PROPLADI;

2. Seção Conformidade de Gestão e Demandas dos Órgãos de Controle, Item relativo ao cumprimento do cronograma de pagamentos.

O DCF/PROAF/UFRRJ tem como conduta executar os pagamentos conforme previsto no art. 5º da Lei 8666/1993. Ocorre que, em 2015, os repasses financeiros mensais foram significativamente inferiores aos valores das despesas liquidadas, prejudicando o rigor de execução do cronograma a bem de garantir o funcionamento da Instituição e do interesse público. Outrossim aguarda a implantação do Sistema Integrado de Informações (SIG), módulo Orçamentário e Financeiro para aprimorar controle e a eficiência em seus controles.

3. Item relativo revisão de contratos com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamentos.

O Departamento de Contabilidade e Finanças apurou o levantamento das empresas que se beneficiaram (04 contratos; levantamento anexo) e o Departamento de Gestão de Contratos e Convênios analisará os contratos para verificar se, na origem, a desoneração já estava prevista. Em caso de não previsão contratual, tomará as medidas para a obtenção administrativa do ressarcimento dos valores pagos a maior no caso de contratos já encerrados ou revisará os valores dos contratos ainda não encerrados.

4. Na declaração de integridade do Contador foram apresentadas ressalvas bem como as justificativas para a permanência das restrições no encerramento do exercício (Resposta ao formulário do Relatório de Gestão e Memorando 185/DCF/UFRRJ de 17/06/2016 para a CODIN/PROPLADI)”.

O quantitativo de falhas identificadas denota deficiência na coordenação da elaboração das peças exigidas pelos normativos do TCU.

Convém registrar que parte das deficiências identificadas tinham sido objeto de apontamento desta Controladoria-Geral da União, quando da realização da Auditoria de Avaliação da Gestão referente ao exercício de 2011, conforme registrado no Relatório de Auditoria n.º 201203058.

4 GESTÃO OPERACIONAL

4.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos resultados alcançados por duas Ações Orçamentárias que responderam por 55% da dotação orçamentária da UFRRJ, destinada a programas temáticos, no exercício de 2015.

Fato

Foram selecionadas, para uma análise mais detalhada, as ações orçamentárias 20GK e 20RK, ambas integrantes do Programa 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Em conjunto, englobaram 54,5% da dotação final conferida à UFRRJ para execução de programas temáticos.

A Ação 20GK - Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão apresenta, como objetivo *“apoiar a formação de pessoal qualificado em nível superior para fortalecer o sistema nacional de educação, contribuindo para a melhoria da educação básica e para o fortalecimento e o crescimento da ciência, da tecnologia e da inovação, visando ao desenvolvimento sustentável do Brasil”*. Sua gestão está sob a responsabilidade da Pró-Reitoria de Extensão – PROEXT. Adota como unidade de medida de execução física o parâmetro “iniciativa apoiada”, que englobam atividades multifacetadas tais como eventos, projetos, cursos e semanas de extensão.

A Ação 20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior tem como objetivo *“ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo o apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação de recursos humanos”*. É gerenciada pela Pró-Reitoria de Graduação – PROGRAD. Adota como unidade de medida física o número de estudantes com matrícula ativa. Conforme descrito no Relatório de Gestão, a Ação envolve toda sorte de investimentos *“necessários ao funcionamento dos cursos de graduação e à consolidação do processo de expansão vivenciado pela Universidade nos últimos anos, bem como fomentar as atividades acadêmicas e auxiliar financeiramente docentes e discentes nas atividades de campo”*.

Para a presente análise, foram empregados dados e informações provenientes de duas fontes: os relatórios espelhos das ações obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP e os Relatórios de Gestão da UFRRJ de 2014 e 2015. Os seguintes apontamentos derivaram dos exames efetuados:

Consolidamos, no quadro abaixo, os dados relativos às dotações orçamentárias para as Ações 20GK e 20RK, extraídos dos Relatórios de Gestão da UFRRJ nos exercícios de 2014 e 2015.

Quadro: Dotações Orçamentárias – Ações 20GK e 20RK – Exercícios de 2014 e 2015

Ação	Exercício	Dotação (R\$)	
		Inicial	Final
20GK	2014	2.146.847,00	2.146.847,00
	2015	38.939.773,00	23.939.773,00
20RK	2014	36.022.500,00	39.522.500,00
	2015	3.429.800,00	20.058.800,00

Fonte: Relatório de Gestão de 2014 e 2015

O Quadro retrata um incremento expressivo da dotação destinada à Ação 20GK, em 2015, quando comparada a do ano anterior. Em sentido inverso, a Ação 20RK teve sua dotação fortemente reduzida. De modo a compreender esse comportamento inesperado, foram solicitados esclarecimentos à Universidade, disponibilizados por meio do Memorando n.º 45/NEACO/PROPLADI, de 13/05/2016, assinado pelo Coordenador do Núcleo de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário (CODIN/PROPLADI). A justificativa apresentada aponta um entendimento equivocado no procedimento de alocação das dotações, por ocasião da elaboração da PLOA 2015, conforme transcreve-se a seguir:

“Na ocasião da elaboração da PLOA 2015, realizada em 08/2014, através do Módulo SPO - Proposta Orçamentária do SIMEC, houve, por parte da equipe técnica responsável pela elaboração da proposta orçamentária, o entendimento de que a quase totalidade dos recursos da Matriz ANDIFES, com a exceção de R\$ 300.000,00 alocados na Programática 2109.4572.0033, deveriam ser alocados nas diversas naturezas de despesa disponíveis na Programática 2032.20GK.0033”.

Como consequência, promoveu-se alocação excessiva de créditos orçamentários na Ação 20GK, em detrimento da Ação 20RK. Ainda de acordo com aquele Memorando, ao ser detectada a não conformidade, providências foram tomadas visando à sua correção, culminando com a edição do Decreto s/n.º de 27/07/2015, por meio do qual a Ação 20GK teve R\$15 milhões em créditos orçamentários cancelados e que vieram a suplementar a Ação 20RK. Essa medida, contudo, não teve o condão de restabelecer os níveis históricos de créditos das duas Ações.

Esse processo de revisão das dotações encontrou-se detalhado também no Memorando n.º 45/NEACO/PROPLADI:

“Passado o período de encaminhamento da proposta orçamentária à SPO/MEC, do envio das propostas do MEC ao SIOP/MPOG e após a aprovação da LOA 2015, esta mesma equipe técnica percebeu que, o entendimento inicialmente proposto para estas duas Ações, não estava coerente com o histórico praticado nos exercícios anteriores em relação à distribuição orçamentária da Matriz ANDIFES.

Diante desta constatação, era necessário que se fizesse a alteração orçamentária das dotações aprovados na LOA 2015 para as Ações 20GK e 20RK, mas para que isso pudesse ser concretizado, teríamos de aguardar a SPO disponibilizar o calendário anual contendo o período de abertura do 1º Momento de Alteração Orçamentária, que somente ocorreu a partir da publicação da Portaria SOF/MPOG nº 16 de 29/04/2015, que estabelece procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias, no exercício 2015, e dá outras providências.

Em 30/04/2015, a SPO/MEC disponibiliza através do Ofício-Circular nº 16/2015-GAB/SPO/SE/MEC o calendário anual contendo os períodos para solicitação de Alteração Orçamentária.

Em função do 1º Momento de Alteração Orçamentária só ter ocorrido no período de 05 a 11/05/2015, conforme disposto na referida Portaria, a alteração orçamentária solicitada foi de apenas R\$ 15.000.000,00, já que expressivo montante de recursos já havia sido comprometido até aquela data.

Diante deste quadro, o total equacionamento das Dotações Finais para as Ações 20GK e 20RK, em montantes proporcionais aos praticados nas LOAs anteriores à 2015, **ficou comprometido**". (grifo nosso)

Por intermédio do Ofício n.º 205/GR-16/UFRRJ, de 08/06/2016, o Gabinete da Reitoria encaminhou o Memorando PROPLADI n.º 60, de mesma data, no qual foram explicitadas aquelas que seriam as reais dotações de cada uma das Ações:

Ação	Dotação Inicial	Dotação Ajustada*	Dotação "Real"	Empenhado "Real"
20GK	38.939.773,00	23.939.773,00	3.404.672,80	3.404.672,80
20RK	3.429.800,00	20.058.800,00	40.593.900,20	39.323.243,55

Fonte: Memorando PROPLADI n.º 60/2016

*Decreto s/n.º de 27/07/2015

É possível concluir, portanto, que de R\$23.939.773,00 em créditos orçamentários destinados formalmente à Ação 20GK, sua real dotação limitou-se a R\$3.404.672,80, com o montante restante, de R\$20.535.100,20, sendo direcionados para despesas da Ação 20RK.

Considerando os esclarecimentos prestados, o Memorando PROPLADI n.º 60/2016 retratou aqueles que seriam, de fato, os montantes das dotações, empenhos, liquidações e pagamentos, no âmbito das Ações 20GK e 20RK, nos exercícios de 2014 e 2015:

Quadro: Desempenho efetivo das Ações 20GK e 20RK: 2014 x 2015

20GK	2014	2015	Variação (%)
Dotação Final	2.146.847,00	3.404.672,80	58,59
Empenhado	2.045.915,36	3.404.672,80	66,41
Liquidado	1.054.137,64	2.360.682,84	123,94
Pago	1.053.741,74	2.055.333,60	95,05

20RK	2014	2015	Variação (%)
Dotação Final	39.522.500,00	40.593.900,20	2,71
Empenhado	38.420.094,83	39.323.243,55	2,35
Liquidado	30.485.085,61	31.834.045,09	4,42
Pago	30.337.659,79	29.984.900,52	-1,16

Fonte: Memorando PROPLADI n.º 60/2016

Os dados refletem um incremento, em 2015, dos valores envolvidos, com destaque, em termos relativos, para a Ação 20GK. Todavia, para uma avaliação mais precisa, os dados orçamentários e financeiros necessitam ser cotejados com a meta física e a execução propriamente dita, de modo a verificar se existem um alinhamento entre as dimensões orçamentário-financeira e a física.

Com base nessa lógica, merece ser apontada divergência identificada na meta física estipulada para a Ação 20GK, quando comparados os dados do Relatório de Gestão 2015 e do Relatório Espelho da Ação no SIOP. O Quadro 05 do item 2.3.2 do Relatório de Gestão consignou uma meta física de 200 iniciativas apoiadas, destoando da meta de 20 iniciativas apoiadas informada no relatório espelho da Ação no SIOP. Considerando,

ainda, que em 2014, a meta inicial e a reprogramada foram de, respectivamente, 60 e 65 iniciativas apoiadas, questionou-se a UFRRJ sobre a discrepância identificada.

Em atendimento, o Chefe de Gabinete da Reitoria, por intermédio do Ofício n.º 162/16-GR/UFRRJ, de 13/05/2016, encaminhou o Memorando n.º 25/2016/PROEXT, de 10/05/2016, pelo qual a Pró-Reitora de Extensão apresentou os seguintes esclarecimentos concernentes à matéria:

Houve um erro na digitação, a proposta inicial de unidade de Meta Física, seria de 200 atividades apoiadas e não 20, mas foi modificada para 120. Cento e vinte foi o número estimado para dobrar a meta de 2014, que foi de 60. Vinte foram os projetos de Bolsas Institucionais de Extensão, com bolsas próprias. O total de diferentes atividades apurado inicialmente foram 157, com mais 5 projetos que ainda não haviam sido finalizado no momento do acompanhamento.

O mesmo Memorando, em seguida, reafirmou a ocorrência do equívoco:

“Vários fatores influenciaram a modificação das unidades apoiadas na Meta Física, nossa estimativa era de 200 e passou para 120, mas não foi modificada no Quadro A.5.2.3.1. O erro das 20 iniciativas é de digitação e falta de correção e atualização”.

Com base no esclarecimento prestado, a meta física inicial seria de 120 iniciativas apoiadas, meta que, todavia, não constou do SIOP ou do Relatório de Gestão.

Ademais, os dados disponíveis, discriminados a seguir, refletem outra divergência envolvendo a reprogramação da meta e a efetiva realização:

Fonte	Meta Inicial	Meta Reprogramada	Realização
SIOP	20	157	162
Relatório de Gestão	200	150	157

Fonte: Relatório Espelho da Ação 20GK (SIOP) e Relatório de Gestão 2015

A explicação para essa discordância nos números apresentados também foi objeto do Memorando n.º 25/2016/PROEXT, e retrata a ocorrência de defasagem entre os dados informados no Relatório de Gestão e aqueles lançados no SIOP:

“Os dados do SIOP foram encaminhados posteriormente aos do relatório de gestão. Tivemos dificuldades para finalizar os dados de 2015 devido à greve dos servidores. O trabalho de cadastramento é feito manualmente em um caderno e sabemos que pode ocorrer erros de digitação. Para solucionar esse problema estamos constituindo planilhas online que devem estar em funcionamento até o final de 2016”.

Considerando os esclarecimentos apresentados, demonstra-se no quadro a seguir, o comportamento observado para as duas Ações, nos dois últimos exercícios, no tocante à comparação entre meta física e resultado efetivamente alcançados.

Quadro: Meta Física x Realização – Ações 20GK e 20RK – Exercícios 2014 e 2015

20GK	2014	2015	Varição (2015 x 2014)
Meta Física Reprogramada	65	157	141,54%
Realização	65	162	149,23%
20RK	2014	2015	Varição (2015 x 2014)
Meta Física Reprogramada	13.900	18.000	29,50%
Realização	13.900	17.597	26,60%

Fonte: Relatório Espelho do SIOP – Ação 20GK

Confrontando-se as informações orçamentário-financeiras com aquelas relacionados ao desempenho físico, é possível extrair as seguintes conclusões. Com relação à Ação 20GK, o acréscimo de 58,6% em sua dotação, em 2015, destinou-se a atender a um aumento de 141,5% na meta física proposta, fixada em 157 iniciativas apoiadas. O resultado mostrou-se positivo, com 162 iniciativas apoiadas, ultrapassando em 3,18% a meta prevista, com 100% da dotação empenhada e 69,3% dos empenhos liquidados. A Ação 20RK também foi objeto de crescimento em sua dotação em 2015, ainda que em um percentual menor, de 2,7%. Por sua vez, foi proposto uma meta física de 18.000 alunos matriculados, correspondendo a um crescimento de 29,5% em relação a 2014. O resultado também se mostrou favorável, com o desempenho físico situando-se muito próximo do almejado (97,8%). Foram empenhados 96,9% da dotação final, enquanto que o montante liquidado correspondeu a 80,1% do valor empenhado.

Como conclusão, cabe ressaltar que, em função de uma situação desconforme pontual, ocorrida por ocasião da alocação das dotações destinadas às Ações 20GK e 20RK, houve reflexos nas informações orçamentário-financeiras apresentadas no Relatório de Gestão e no Relatório Espelho das Ações Orçamentárias no SIOP.



RELATÓRIO
FUNDAÇÃO DE APOIO

Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão



Unidade Auditada: UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Exercício: 2015

Processo:

Município: Seropédica - RJ

Relatório nº: 201505106

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/RJ,

Por meio deste relatório, apresentam-se os resultados do trabalho de Avaliação dos Resultados da Gestão na UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO realizado de acordo com os preceitos contidos na Ordem de Serviço n.º 201505106 e em atendimento ao inciso II do Art. 74, da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”.

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado em Seropédica - RJ, com o objetivo de avaliar a gestão da unidade. Para tanto, foi selecionado o macroprocesso referente ao “relacionamento entre a UFRRJ e a fundação de apoio”. O macroprocesso foi selecionado por estar estreitamente relacionado à missão institucional da unidade, qual seja: “Produzir, sistematizar, socializar e aplicar os conhecimentos científico, tecnológico, filosófico, cultural e artístico de excelência, através do ensino, da pesquisa e da extensão, indissociavelmente articulados, consolidando a formação do ser humano para a atividade profissional, baseada a partir da reflexão crítica nos princípios da responsabilidade socioambiental, da solidariedade nacional e internacional, buscando a construção de uma sociedade justa e democrática que valorize a paz e a qualidade de vida de forma igualitária”, nos termos do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2013-2017 da UFRRJ.

Para este trabalho de avaliação foram realizadas ações voltadas para avaliar se o relacionamento entre a UFRRJ e a fundação de apoio segue as diretrizes estabelecidas na Lei n.º. 8.958/94, a qual dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino



superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.

As ações realizadas pela equipe de auditoria da CGU se consubstanciaram em reuniões com a Coordenadoria de Assuntos Internacionais e Interinstitucionais-CORIN e com a Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros – PROAF, a fim de conhecer os controles internos na relação entre a UFRRJ e sua fundação de apoio e avaliação: da normatização em vigor na UFRRJ e sua aderência ou não aos dispositivos legais pertinentes; do registro e credenciamento da fundação e apoio; da estrutura do Departamento de Gestão de Contratos e Convênios (DGCC), vinculado à PROAF; dos recursos humanos disponíveis; das rotinas, controles internos e procedimentos existentes; dos sistemas informatizados utilizados; da validade, transparência, acompanhamento e controle dos contratos/convênios firmados, tanto pela UFRRJ quanto pela fundação de apoio.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 13/10/2015 a 20/10/2015, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

A abordagem adotada pela CGU objetivou responder às seguintes questões de auditoria, referentes ao relacionamento da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e a sua Fundação de Apoio.

2.1 Avaliação do relacionamento entre a UFRRJ e sua fundação de apoio (FAPUR).

Com o propósito de verificar se o relacionamento entre a UFRRJ e a FAPUR segue as diretrizes estabelecidas na Lei nº. 8.958/94, seus regulamentos, e alterações posteriores, consideramos as seguintes questões de auditoria e apresentamos seus resultados:

1.1. Em que medida os normativos sobre o relacionamento entre ela e a(s) fundação(ões); sobre a participação de servidores nas atividades desenvolvidas pela(s) fundação(ões) no âmbito dos projetos; e sobre as bolsas a serem pagas pela(s) fundação(ões) aos servidores da IFES atendem aos dispositivos legais previstos na Lei nº. 8.958/1994 e Decreto nº. 7.423/2010?

A UFRRJ mantém relacionamento somente com uma Fundação de Apoio, a Fundação de Apoio à Pesquisa Tecnológica da UFRRJ (FAPUR).

No que se refere aos normativos internos que regulam o relacionamento da Universidade com sua fundação de apoio, em 02/12/2011, foi instituída a Deliberação nº 46 do Conselho Universitário – CONSU, a qual trata de “*Normas para disciplinar o relacionamento da UFRRJ com a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (FAPUR)*”.

Da análise do documento, verificou-se que a norma disciplina satisfatoriamente, entre outros assuntos:



- a) o relacionamento com a fundação de apoio (art. 6º do Decreto nº. 7.423/2010);
- b) as hipóteses de concessão de bolsas de ensino, pesquisa, extensão e estímulo à inovação (§ 1º do art. 7º do Decreto nº. 7.423/2010); e
- c) a participação de servidores da UFRRJ nas atividades realizadas pela fundação de apoio (art. 4º da Lei nº. 8.958/1994).

Sobre as hipóteses de concessão de bolsas, convém registrar ainda que, além dos parâmetros ditados na referida Deliberação CONSU nº 46 a UFRRJ, também utiliza a Deliberação CONSU nº 52, de 30/07/2013, a qual atualizou e permitiu a posterior atualização automática dos valores das bolsas de Iniciação Científica, Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado, pagas pela FAPUR, a fim de equipará-los aos valores vigentes das bolsas concedidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a partir de 01/07/2013.

1.2. A fundação de apoio contratada/conveniente está registrada e credenciada no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência e Tecnologia? Em caso positivo, está dentro da validade de dois anos?

Verificou-se, com base nas informações encaminhadas, que a FAPUR está devidamente credenciada, nos termos da legislação aplicável.

Com efeito, foi disponibilizada a Portaria Conjunta nº 1, de 09/01/2015, publicada no DOU de 12/01/2015, na qual a FAPUR é declarada como credenciada, pelo período de dois anos, como Fundação de Apoio à UFRRJ (processo nº 23000.005275/2014-49).

1.3. Em que medida os contratos/convênios são firmados a partir das diretrizes estabelecidas pela Lei nº. 8.958/94, bem como nos seus regulamentos?

1.3.1. Os contratos e convênios são firmados a partir da existência prévia de projeto?

Verificou-se que, em todos os projetos vigentes ou finalizados no exercício de 2015 com a FAPUR, o contrato/convênio foi firmado a partir da existência prévia de projeto, atendendo assim a legislação pertinente (art. 1º da Lei nº. 8.958/1994).

1.3.2. Há aprovação do projeto pelos órgãos acadêmicos da IFES relacionados?

Identificou-se a existência de projetos não aprovados pelas instâncias competentes ou ausência de comprovação da aprovação no processo, em desacordo com o § 2 do art. 6º do Decreto nº 7.423/2010. Também se constatou que, nos processos relativos a esses projetos, não constava parecer jurídico ou este havia sido elaborado intempestivamente. Essas ocorrências estão sendo tratadas em itens específicos do presente relatório.

1.3.3. Os contratos e convênios são por tempo determinado?

Verificou-se que, em todos os projetos vigentes ou finalizados no exercício de 2015 com a FAPUR, o contrato/convênio foi firmado com prazo determinado, atendendo assim a norma aplicável (caput do art. 1º da Lei nº. 8.958/1994).



1.3.4. Os contratos e convênios contêm clara descrição do projeto, recursos envolvidos e adequada definição quanto à repartição de receitas e despesas oriundas dos projetos e obrigações e responsabilidades de cada uma das partes?

Verificou-se que, em todos os projetos vigentes ou finalizados no exercício de 2015 com a FAPUR, o contrato/convênio foi firmado com clara descrição do projeto a ser realizado. Entretanto, alguns instrumentos contratuais não descreviam adequadamente os recursos envolvidos e correta definição quanto à repartição de receitas e despesas oriundas dos projetos relacionados e obrigações e responsabilidades de cada uma das partes, em desacordo com os incisos II e III do art. 9º do Decreto nº 7.423/2010. O assunto está sendo tratado em item específico do presente relatório.

1.3.5. Os contratos e convênios possuem cláusula expressa sobre prestação de contas?

Verificou-se que, em todos os projetos vigentes ou finalizados no exercício de 2015 com a FAPUR, o contrato/convênio continha cláusula expressa sobre prestação de contas, atendendo assim a norma pertinente (art. 11 do Decreto nº 7.423/2010).

1.4. Há anuência expressa da IFES para que a fundação de apoio capte e receba diretamente recursos financeiros sem ingresso na Conta Única do Tesouro, com base nos artigos 1º-A e 1º-B da Lei nº 8.958/94?

Mediante o Ofício n.º 539/15-GRUFRRJ, de 10/12/2015, o Chefe de Gabinete informou que “todas as condições a serem cumpridas entre as partes são estabelecidas no termo assinado”, incluindo a anuência da UFRRJ para que a FAPUR capte e receba diretamente recursos financeiros sem ingresso na Conta Única do Tesouro, nos casos de projetos que permitem esse tipo de movimentação financeira, nos termos da lei.

Ademais, verificou-se que, da relação dos projetos vigentes ou finalizados no exercício de 2015 com a FAPUR, apenas um convênio – “Fortalecimento da Infraestrutura de Pesquisa da UFRRJ” – foi firmado com objeto que se encaixava nessa situação, haja vista que o acordo foi firmado com base no artigo 1º-A da Lei nº 8.958/1994.

1.5. Em que grau os elementos determinados pela Lei nº. 8.958/94, bem como pelos seus regulamentos, no que tange à transparência, acompanhamento e controle dos contratos/convênios estão sendo seguidos tanto pela IFES quanto pela(s) fundação(ões) de apoio?

1.5.1. A IFES possui registro centralizado referente a todos os dados relativos aos projetos? Há ampla publicidade desses dados em boletins internos e na internet?

Não se verificou a existência:

a) de registro centralizado acerca dos dados relativos a acompanhamento de metas e avaliação, planos de trabalho e concessão de bolsas, dentre outros, de cada projeto em andamento desenvolvido juntamente com a fundação de apoio, em desacordo com o § 2º do art. 12 do Decreto nº. 7.423/2010; e



b) de publicidade dos dados relativos aos projetos em andamento desenvolvidos em conjunto com a fundação de apoio, também em desacordo com o § 2º do art. 12 do Decreto nº. 7.423/2010.

O assunto está sendo tratado em item específico do presente relatório.

1.5.2. A IFES possui controle no sentido de monitorar se a(s) fundação(ões) de apoio divulgam em site próprio as informações constantes no art. 4º-A da Lei nº. 8.958/94?

Por intermédio do Ofício n.º 417/15-GR/UFRRJ, de 13/10/2015, o Chefe de Gabinete apresentou cópia da Deliberação CONSU nº 82, de 18/11/2014, o qual atesta que:

“com referência ao contido no art. 4º-A da Lei nº 8.958/94, a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica da UFRRJ-FAPUR cumpre o disposto através do funcionamento do sitio <http://www.fapur.org.br> e da inserção dos dados de cada projeto, etapa que vem sendo executada neste momento.”

Verificou-se que a FAPUR possui site próprio e divulga algumas informações sobre os instrumentos contratuais firmados e mantidos com a UFRRJ. Contudo, identificou-se que várias informações não estavam adequadamente divulgadas, em desacordo com o art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994. O assunto está sendo tratado em item específico do presente relatório.

1.5.3. O órgão colegiado superior da IFES possui sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios/contratos?

O Conselho Universitário da UFRRJ (CONSU), na qualidade de Conselho Instituidor da FAPUR, e como integrante do Conselho Superior da referida fundação, conforme dispõem, respectivamente, o art. 16, §1º, e o art. 17 da Deliberação CONSU nº 71, de 25/09/2014, é responsável pela aprovação do relatório de atividades, prestação de contas e o balanço geral da FAPUR de cada exercício, conforme estabelece o art. 23, inciso IV da citada Deliberação.

Sobre a atuação do Conselho Universitário, em consulta ao portal da universidade na internet foi possível identificar os documentos atinentes a seguir:

- a) Deliberação CONSU nº 64, de 27/08/2014, a qual homologa o ato *ad referendum* que aprovou o Relatório de Gestão e Demonstrativos Contábeis da FAPUR, referente ao exercício de 2013; e
- b) Deliberação CONSU nº 81, de 18/11/2014, que aprova a Avaliação de Desempenho da FAPUR, referente ao exercício de 2013, nos termos do art. 5º, §1º, inciso II do Decreto nº 7.423/2010.

Logo, ainda que o CONSU tenha implantado uma sistemática de gestão, controle e fiscalização de convênios/contratos, sua atuação precisa ser mais efetiva, visto que não se identificou a edição de deliberações no exercício de 2015 que tratassem do relatório de atividades, prestação de contas ou do balanço geral da FAPUR do exercício anterior.

1.5.4. A IFES possui sistemática de acompanhamento no sentido de verificar se os recursos dos projetos são utilizados em finalidade diversa e se há subcontratação total do objeto ou subcontratação parcial que delegue a execução do objeto do contrato/convênio?



1.5.5. A IFES verifica se a fundação abriu e realiza a movimentação dos recursos dos projetos em conta única e individual e se a movimentação de recursos ocorre conforme art. 4º-D da Lei nº. 8.958/94?

1.5.6. A IFES verifica se a fundação de apoio adota controle contábil específico dos recursos aportados e utilizados em cada projeto para fins de ressarcimento à Universidade?

Identificou-se que foi criado um setor no âmbito da UFRRJ - o Departamento de Gestão de Contratos e Convênios (DGCC), vinculado à Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros (PROAF) - com a competência para realizar as verificações citadas nas questões 1.5.4, 1.5.5 e 1.5.6. Todavia, ainda inexistem controles, rotinas ou procedimentos necessários. O assunto está sendo detalhado em item específico do presente relatório.

1.5.7. A IFES recebe ressarcimento da fundação de apoio pelo uso de bens e serviços próprios da Universidade?

Os projetos executados nas dependências da UFRRJ, intermediados pela FAPUR, têm como norma geral a incorporação ao patrimônio da Universidade, após o seu término, dos equipamentos e instalações físicas custeados com recursos dos mesmos.

No que se refere aos projetos que utilizam equipamentos já existentes na UFRRJ, o reparo e manutenção são custeados com recursos dos respectivos projetos.

É oportuno assinalar que a mencionada Deliberação CONSU nº 46, de 02/12/2011, estipula no seu item 12 que *“o uso de bens e serviços próprios da UFRRJ devem ser adequadamente contabilizados para a execução de projetos com a participação da FAPUR e está condicionado ao estabelecimento de rotinas de justa retribuição e ressarcimento pela FAPUR, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.958, de 1994”*.

1.5.8. Em que medida os controles ou rotinas utilizados pela IFES para análise das prestações de contas dos contratos/convênios são suficientes para certificar o cumprimento dos requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11 do Decreto nº. 7.423/2010?

1.5.9. A IFES tem elaborado relatório final de avaliação dos projetos, conforme estabelece o § 3º do art. 11 do Decreto nº. 7.423?

Com relação às questões 1.5.8 e 1.5.9, verificou-se que a UFRRJ não possui controles ou rotinas suficientes a fim de possibilitar que as prestações de contas dos recursos federais repassados à FAPUR sejam analisadas, efetiva e tempestivamente. Dessa forma a própria elaboração de relatório final de avaliação de projetos resta prejudicada. O assunto é tema de recomendação da CGU/RJ que continua pendente de atendimento, conforme o Plano de Providências Permanente – PPP da UJ, e está sendo tratado com mais detalhes em item específico do presente relatório.



3. Conclusão

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que o macroprocesso finalístico “relacionamento entre a UFRRJ e a fundação de apoio” apresenta os seguintes aspectos que contribuem para o alcance da missão da unidade: a FAPUR está devidamente credenciada, nos termos da legislação e a UFRRJ providenciou a elaboração e aprovação de normativos que disciplinam satisfatoriamente (a) a relação da Universidade com a fundação de apoio; (b) as hipóteses de concessão de bolsas; (c) a participação de servidores da UFRRJ nas atividades realizadas pela fundação de apoio, entre outros assuntos, em atendimento aos dispositivos legais.

Por outro lado, verificou-se que os seguintes aspectos constituem obstáculos para o atingimento da sua missão: deficiências nos controles internos na relação entre a UFRRJ e a FAPUR; existência de projetos não aprovados pelas instâncias competentes ou ausência de comprovação da aprovação no processo, em desacordo com o § 2º do art. 6 do Decreto nº 7.423/2010; inexistência de registro centralizado de projetos desenvolvidos em conjunto com a FAPUR, bem como de ampla publicidade e transparência para a comunidade acadêmica e ao público em geral, em desacordo com o § 2º do art. 12 do Decreto nº. 7.423/2010; contratos celebrados com a FAPUR sem valor determinado/estimado e com ausência de cláusulas necessárias, em desacordo com a Lei 8.666/1993; parecer jurídico inexistente ou elaborado intempestivamente; e falta de transparência na página na internet da FAPUR.

Nesse contexto, conclui-se que, para que a unidade cumpra adequadamente a sua missão institucional, é necessário:

- Providenciar que o Departamento de Gestão de Contratos e Convênios (DGCC) tenha recursos humanos, sistema informacional e estrutura física suficientes para o desempenho de suas atribuições regimentais, realizando, caso inexistente, estudo visando definir suas reais necessidades, a fim de possibilitar o estabelecimento de rotinas de controle quanto à relação entre a UFRRJ e sua fundação de apoio (FAPUR) conforme as diretrizes estabelecidas na Lei nº. 8.958/94, seus regulamentos;
- A UFRRJ deverá agilizar a implantação do Sistema Integrado de Gestão - SIG, a qual se iniciou em março de 2015, garantindo que o referido sistema seja suficiente para consolidar e integrar as informações relacionadas aos projetos desenvolvidos em conjunto com a FAPUR, permitindo dessa forma o seu registro centralizado (art. 12, § 2º, do Decreto nº 7.423/2010);
- A UFRRJ deverá dar ampla publicidade dos seguintes dados relativos aos projetos desenvolvidos em conjunto com a FAPUR, tanto por seu boletim interno quanto pela Internet: fundamentação normativa; sistemática de elaboração e de aprovação; acompanhamento de metas e avaliação; planos de trabalho; dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores; informações sobre sua relação com a fundação de apoio, explicitando suas regras e condições; e dados relativos a valores das remunerações pagas e seus beneficiários (art. 12, § 2º, do Decreto nº 7.423/2010);
- Adotar rotinas de controle a fim de garantir que os instrumentos celebrados com a FAPUR tenham valor determinado/estimado, bem como a inclusão das cláusulas necessárias definidas no art. 55 da Lei de Licitações;
- Garantir que a celebração de contratos ou convênios com a FAPUR somente ocorra após a realização da devida análise jurídica, medida imprescindível para tornar mais efetivo o



controle de legalidade exercido pela Procuradoria Federal junto à UFRRJ, em sintonia com a jurisprudência do TCU e com a Lei de Licitações;

- Adotar rotinas de controle a fim de garantir que a celebração de contratos ou convênios decorrentes de projetos com a FAPUR somente ocorra após a realização da devida aprovação nas instâncias competentes da Universidade, nos termos do Estatuto e do Regimento Geral da UFRRJ, cumprindo os ditames do § 2º do art. 6 do Decreto nº 7.423/2010;

- Acompanhar o cumprimento da divulgação pela FAPUR, no seu sítio na Internet, das informações estabelecidas no art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994, observando-se que o cumprimento desse dispositivo deve ser objeto de manifestação do Conselho Superior quando da renovação do credenciamento da fundação de apoio, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da mesma lei;

- Implementar rotinas de acompanhamento dos convênios/contratos que permitam ao setor responsável a análise tempestiva das prestações de contas parciais e finais apresentadas pelos convenientes, a fim de garantir a adequada aplicação dos recursos públicos.

As recomendações registradas neste relatório serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Rio de Janeiro/RJ, 11 de maio de 2016.

Nome: ANDRE QUEIROZ DA SILVA

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: JACOB EDUARDO ROZENBERG

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe Adjunto da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 Avaliação dos Resultados da Gestão

1.1.1 Achados de Auditoria

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Carências identificadas quanto aos recursos humanos, estrutura física, sistema informacional e rotinas de controle do setor responsável pelo acompanhamento dos contratos/convênios entre a UFRRJ e a FAPUR.

Fato

Até meados de 2014, a outrora Assessoria de Relações Internacionais e Interinstitucionais - ARII, atual Coordenadoria de Relações Internacionais e Interinstitucionais – CORIN, atuava na celebração dos convênios / contratos.

Atualmente, o setor responsável pela gestão dos contratos e convênios, no âmbito da UFRRJ, é o Departamento de Gestão de Contratos e Convênios (DGCC), vinculado à Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros (PROAF), a qual compete coordenar e supervisionar todas as atividades relativas a estes instrumentos. Sua criação se deu por meio da Deliberação CONSU n.º 25, de 24/04/2014, que aprovou a reestruturação e o regimento interno da PROAF, dispondo sobre o seu funcionamento, sua organização interna e atribuições.

De acordo com o art. 7º da deliberação em comento, a estrutura organizacional do DGCC é constituída pela:

1. Secretaria Administrativa;
2. Coordenação de Contratos e de Gestão de Espaços Físicos (Seção de Contratos e Seção de Gestão de Espaços Físicos); e
3. Coordenação de Convênios e Importações (Seção de Convênios e Seção de Importações).

Considerando o escopo definido na presente auditoria, destacam-se a Seção de Contratos e a Seção de Convênios, pois são as unidades administrativas do DGCC que possuem as atribuições relacionadas ao relacionamento da UFRRJ com a FAPUR.

Com a intenção de avaliar esse relacionamento, requereu-se à UFRRJ, por intermédio da Solicitação de Auditoria n.º 201505106/01, de 06/10/2015, a relação de contratos / convênios vigentes ou finalizados no exercício de 2015 com a fundação de apoio.

O Chefe de Gabinete da Reitoria da UFRRJ, por intermédio do Ofício n.º 417/15-GR/UFRRJ, de 13/10/2015, encaminhou, como resposta, memorandos de diferentes setores da Universidade, pois, conforme detalhado em item próprio do presente relatório, a PROAF/UFRRJ ainda não conta com sistema informatizado que permita o controle centralizado dos projetos, relacionados a seguir:

- Memorando n.º 83-15/CORIN/UFRRJ, de 08/10/2015, da Coordenadoria de Relações Internacionais e Interinstitucionais – CORIN;

- Memorando nº 375/NAAP/PROPPG, de 09/10/2015, da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação;
- Memorando nº 268/DGCC/CCGEF/2015, de 09/10/2015, da Coordenação de Contratos e de Gestão de Espaços Físicos.

Tabela: Relação de projetos vigentes ou finalizados no exercício de 2015 com a FAPUR

Contrato / Convênio	Processo
Instrumento contratual nº 01.12.0278.00	23083.002805/2012-62
Contrato nº 02/2013	23083.010851/2011-54
Contrato nº 14/2013	23083.003207/2013-91
Convênio SICONV nº 796091/2013	23083.010593/2013-78

Fonte: Ofício nº 417/15-GR/UFRRJ; SICONV.

Com base na análise dos processos em tela e nos exames de auditoria realizados verificou-se que o DGCC, apesar de ter alcançado respaldo normativo, tem carências notáveis de recursos humanos, bem como necessita de sistema informacional e de estrutura física adequada. Em reunião realizada com esta equipe de auditoria, em 19/10/2015, a Pró-Reitora da PROAF reconheceu as dificuldades enfrentadas pelo setor.

Com o intuito de apresentar uma manifestação formal acerca da estruturação problemática do DGCC, a Pró-Reitora da PROAF apresentou cópia do Memorando PROAF N.º 140/2015, de 28/09/2015, encaminhado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 11/01 da Auditoria Interna da UFRRJ. Por oportuno, transcreve-se alguns trechos do referido memorando:

[...] 1. Em 24 de abril de 2014, o CONSU aprovou a minuta de regimento protocolada pela PROAF em outubro de 2013. Dada a relevância e aumento crescente dos contratos, da necessidade de implantar a gestão de convênios envolvendo recursos financeiros, de reativar as importações pela UFRRJ e de organizar a gestão dos espaços físicos, foi criado o Departamento de Gestão de Contratos e Convênios — DGCC (Deliberação CONSU nº 25, de 24 de Abril de 2014 e organograma, anexos 1 e 2).

O DGCC é o setor responsável por coordenar e supervisionar todas as atividades relativas à gestão de contratos, convênios, importações e à gestão dos espaços físicos da UFRRJ. Cabe ao DGCC coordenar e gerir os contratos em geral, como os contratos de espaços físicos, controle das cantinas, dos Próprios Nacionais Residenciais (PNR), dos pontos comerciais, setor de lavanderia, e a coordenadoria de convênios e importações.

Cabe informar que, em julho de 2015, a gestão dos PNRs foi transferida para a Pró-reitoria de Administração — PROAD, embora ainda não tenha havido a formalização institucional desta mudança.

2. Outrossim, informo que o referido Departamento foi criado em 2014, mas as UORGs do DGCC somente foram criadas pela PROAD em Abril de 2015. Atualmente, a Diretoria do DGCC não está ocupada pelo fato da UFRRJ não ter uma CD4 disponível, o que já era de conhecimento quando da criação do mesmo no CONSU. O DGCC tem duas coordenações (Contratos e Espaços Físicos e Convênios e Importações) correspondendo a duas FGI, porém só dispõe de uma FGI, herdada do antigo setor de contratos do Departamento de Materiais e Serviços Auxiliares — DMSA.

3. A Coordenação de Convênios e Importações (CCI) não foi implantada por falta de servidores técnico-administrativos. O DGCC ocupa um espaço reduzido e insuficiente



para executar todas as suas tarefas. Depois da aprovação do Regimento do DGCC no CONSU, pudemos alocar apenas um administrador, recebido no início de 2015.

4. A Coordenação de Contratos e de Gestão de Espaços Físicos (CCGEF), até o momento conta com a seguinte força de trabalho:

- dois Administradores*
- um Auxiliar de Administração*
- um Assistente em Administração*
- um Servente de Limpeza*
- cinco servidores terceirizados*

[...]

Portanto, a PROAF, para atender ao DMSA e DGCC, necessita de um contador ou técnico em contabilidade (pregões, licitações, repactuações, análises de solicitações de reequilíbrio econômico, cálculo de multas etc.).

E para que o DGCC seja implantado em suas atribuições regimentais precisaria, além dos dois administradores já existentes:

1. Secretaria Administrativa — um Assistente em Administração;

2. Coordenação de Contratos e de Gestão de Espaços Físicos:

Seção de Contratos — dois assistentes em administração;

Lavanderia — um auxiliar ou assistente em administração;

Seção de Pontos Comerciais e Cantinas — um assistente em Administração;

3. Coordenação de Convênios e Importações:

Seção de Convênios — um administrador e um assistente em administração;

Seção de importações — um assistente em administração.

Assim, conforme exposto na manifestação acima, o cargo de Diretor do Departamento de Gestão de Contratos e Convênios não está ocupado, isto é, o departamento não tem chefe. Além disso, a Coordenação de Convênios e Importações não existe na prática, pois ainda não pode ser implantada. Portanto, em razão da insuficiência de recursos humanos, o DGCC não está atuando em correspondência com suas atribuições regimentais. De fato, os exames realizados demonstraram que inexistem controles, rotinas ou procedimentos efetivos em relação às atividades a seguir:

- Monitoramento para verificar se os recursos dos projetos são efetivamente utilizados para o fim a que se propõem, sem que haja desvio de finalidade (art. 13 do Decreto nº 7.423/2010);

- Verificação se há subcontratação total ou subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do objeto (§ 4º do art. 1º da Lei nº 8.958/1994);

- Verificação se a fundação abre e realiza movimentação de recursos dos projetos em conta única e individual (§ 2º do art. 4º-D da Lei nº 8.958/1994);

- Verificação se a movimentação dos recursos dos projetos gerenciados pelas fundações de apoio é realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta

corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados (art. 4º-D da Lei nº 8.958/1994);

- Verificação se a fundação de apoio adota controle contábil específico dos recursos aportados e utilizados em cada projeto para fins de ressarcimento à UFRRJ (§ 3º do art. 4º-D da Lei nº 8.958/1994);

- Monitoramento dos ressarcimentos realizados pelas fundações de apoio à UFRRJ pelo uso de seus bens e serviços (art. 6º da Lei nº 8.958/1994); e

- Análise das prestações de contas dos contratos/convênios realizadas pela fundação de apoio (§§ 1º e 2º do art. 11 do Decreto nº. 7.423/2010).

Dessa forma, observa-se que os controles internos relativos à gestão de contratos e convênios se encontram comprometidos e são insuficientes para assegurar que o relacionamento entre a UFRRJ e sua fundação de apoio se pautem nos aspectos presentes na Lei nº. 8.958/1994 e seus regulamentos.

Por fim, convém registrar que quando da última Prestação de Contas da UJ, em 2011 (Relatório de AAC nº 201203058), foram apontadas “Falhas no acompanhamento dos convênios/contratos firmados com a FAPUR”, com a emissão de recomendações. Conforme relatado em item específico do presente relatório, uma delas continua pendente de atendimento.

Causa

Dificuldade na alocação de recursos humanos, na obtenção de sistema informacional e de estrutura física necessários ao adequado funcionamento do DGCC, setor responsável pela gestão dos contratos e convênios da UFRRJ, incluindo o relacionamento com sua Fundação de Apoio, resultando na ausência de rotinas de controle e em atuação muito aquém do estabelecido nas suas atribuições regimentais (Deliberação CONSU nº 25/2014).

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 7997/2016/NAC-3/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 09/03/2016, o qual encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria nº 201505106, o Vice Reitor da UFRRJ, por meio do Ofício nº 109/16-GR/UFRRJ, de 11/04/2016, informou que:

Com relação a presente recomendação, temos a informar, conforme já destacado em documentos anteriores, que a UFRRJ a partir de 2013 procurou fazer um esforço para institucionalizar a Gestão de Contratos e Convênios, já identificada como uma fragilidade a ser superada, seja através da criação de um corpo normativo, seja pela própria organização estrutural com recursos humanos, estabelecimento de um sistema de informações compatível e com a agilidade necessária à dinamização dos processos e procedimentos, não só com relação aos projetos vinculados à FAPUR, mas ao conjunto de demandas institucionais nessa área. A regulamentação e a estruturação do Departamento de Gestão de Contratos e Convênios foram conseguidas junto ao CONSU, definindo-se a sua importância institucional. No entanto ainda apresenta-se defasada



sua estrutura de pessoal, para o atendimento das demandas existentes. Como se nota, no histórico apresentado pela Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros — PROAF, por meio do Memorando n° 60/2016 — PROAF, de 11 de abril de 2016, tem sido feito um esforço para minimizar essa questão. Ressalte-se que anteriormente à regulamentação do Departamento de Gestão de Contratos e Convênios — DGCC suas atribuições eram exercidas no âmbito do Departamento de Material e Serviços Auxiliares — DMSA por um servidor efetivo e 4 servidores terceirizados, limitando em muito a sua efetividade.

Com relação à carência de pessoal técnico administrativo cumpre destacar que ela aparece de forma bastante contundente em diferentes setores estratégicos da instituição, que teve a partir de 2006 um crescimento exponencial no número de cursos, de estudantes e mesmo de docentes, aumentando em muito as suas demandas administrativas e o mesmo não se deu com relação a servidores técnico-administrativos, cujo crescimento se mantém apenas vegetativo. Embora inúmeras solicitações tenham sido encaminhadas ao MEC, seja pela própria administração da universidade, seja pela ANDIFES, que destaca ser este um problema do conjunto das IFES, até o momento não houve qualquer aceno de que essa demanda possa ser atendida.

Por fim, destaca-se como meio de aprimoramento das rotinas de controle de contratos e convênios que há uma iniciativa, a curto prazo, para a aquisição de um software destinado para este controle, que figura por meio do processo n° 23083.001246/2016-05, e outra iniciativa a longo prazo, que trata da aquisição pela UFRRJ do Sistema SIGA, originário da UFRN. No momento este sistema encontra-se em implantação, o que permitirá agilizar a comunicação entre os diferentes setores e, com isso, os trâmites administrativos.

Adicionalmente, a Pró-reitora de Assuntos Financeiros, mediante o citado Memorando n.º 60/2016 - PROAF, de 11/04/2016, apresentou a manifestação a seguir transcrita:

Breve Histórico (Abril de 2014 a Dezembro de 2015)

1. O Departamento de Gestão de Contratos e Convênios (DGCC) foi criado em Abril de 2014 pelo Conselho Universitário, mas as UORGs do DGCC somente foram criadas pela Pró-reitoria de Assuntos Administrativos (PROAD), em Abril de 2015. Até então os contratos permaneceram no Setor de Contratos do Departamento de Materiais e Serviços Auxiliares (DMSA) da PROAF.

2. A Diretoria do DGCC não está ocupada pelo fato da UFRRJ não ter uma CD4 disponível, o que já era de conhecimento quando da criação do mesmo no Consu. O DGCC tem duas coordenações (Contratos e Espaços Físicos e Convênios e Importações) correspondendo a duas FOI, porém só dispõe de uma FGI, herdada do antigo setor de contratos do DMSA.

3. A Coordenação de Convênios e Importações (CCI) não foi implantada até o momento por falta de servidores técnico-administrativos. O DGCC ocupa um espaço reduzido e insuficiente para executar todas as suas tarefas. Depois da aprovação do Regimento do DGCC no CONSU, e até Janeiro de 2015, apenas um administrador pode ser alceado no DGCC.

4. A Coordenação de Contratos e Gestão de Espaços Físicos (CCGEF), em Dezembro de 2015, contava com seguinte força de trabalho:



<i>Cargo/Servidor</i>	<i>Atividades exercidas</i>	<i>Local de trabalho no PI</i>
<i>Administrador [...]</i>	<i>Coordenador do CCGEF, gestão geral de todos os contratos (elaboração de editais, contratos, termos aditivos, acompanhamento dos prazos contratuais, cauções; publicações; gestão de contas vinculadas). Gestor dos contratos 23/2014; 01/2016, 21/2015; 22/2015; 23/2015; 30/2015; 31/2015; 32/2015;</i>	<i>Sala 22</i>
<i>Auxiliar de Administração [...]</i>	<i>Entrega documentos e processos, porém devido a problemas de saúde deve evitar escadas. Não exerce atividades administrativas.</i>	<i>Sala 22</i>
<i>Servente de Limpeza [...]</i>	<i>Coordenação da Seção de Pontos Comerciais e Cantinas. Até Julho de 2015, acumulava a gestão dos Próprios Nacionais Residenciais (PNRs).</i>	<i>Sala 104</i>
<i>Assistente em Administração [...]</i>	<i>Fiscal de vários contratos e até Julho de 2015 atuava na gestão dos PNRs. Saiu da UFRRJ em fevereiro de 2016. Gestor dos contratos 21/2015; 22/2015; 23/2015 até janeiro de 2016. Sala 104 A Lavanderia não conta com um técnico-administrativo da PROAF para a sua gestão. O servidor [...], atualmente assessor da Vice-Reitoria, pediu formalmente para deixar a gestão do Setor em Outubro de 2014, mas pode ser atendido em Janeiro de 2016 quando a PROAD destinou servidores técnico-administrativos para DGCC.</i>	
<i>Servidores terceirizados</i>	<i>As atividades do CCGEF eram apoiadas por cinco trabalhadores terceirizados, quatro deles atuando na Seção de Contratos e uma no Setor de Cantinas.</i>	<i>Sala 22 Sala 104</i>

As providências para atender as recomendações da CGU-Regional/RJ

I. Recursos humanos para o DGCC

1. Alocação do contador, [...], no Departamento de Contabilidade e Finanças em Junho de 2015 (edital de concurso 124/2014) com a tarefa de apoiar as análises contábeis das licitações, pegões, repactuações e solicitações de reequilíbrios econômico-financeiros de contratos. Resultado: melhorou sensivelmente o controle contábil e financeiro dos processos licitatórios e alterações contratuais.

2. Em Fevereiro 2016, a PROAF recebeu e alocou no DGCC a Assistente em Administração [...] e, entre 1º de Março e 05 de Abril de 2016, a PROAF recebeu uma Administradora, [...], e duas Assistentes em Administração, [...] e [...]. A servidora [...] está assumindo a Seção de Espaços Físicos. Há a previsão de contratação de mais uma Administradora e de mais um Assistente em Administração, em substituição ao servidor [...], que pediu exoneração. Com esse novo quadro, a PROAF irá alocar uma Administradora e dois Assistentes em Administração na Coordenação de Convênios e Importação (CCI), podendo iniciar as atividades da Coordenação de Contratos e Importações previstas no seu Regimento. Nesse primeiro momento, o foco será a capacitação das novas servidoras. A servidora [...] foi alocada na Lavanderia em Fevereiro de 2016.

3. Outra iniciativa importante da gestão para o funcionamento do CCI/DGCC será a alocação de uma FGI para a sua Coordenação.

II. Adequação do Espaço físico



O surgimento de espaço físico adequado para o funcionamento do DGCC, no Pavilhão Central, somente será possível após a inauguração da nova Biblioteca Central. A previsão é que o Departamento de Matemática (DMAT) vá para o espaço da Biblioteca atual. A PROAF irá solicitar à Reitoria um local mais adequado para as suas atividades num dos ambientes que serão desocupados pelo DMAT.

III. Sistema Informacional e rotinas de controle

Há uma enorme dificuldade em se realizar o acompanhamento e controle dos contratos, numa Universidade multicampi, com 15 contratos de terceirização, um quantitativo 687 terceirizados e cerca de 40 contratos de serviços, mais um quantitativo variável de contratos de obras e reformas.

Uma das condições básicas para o funcionamento de rotinas de controle de contratos e convênios é a implantação da informatização dos processos e procedimentos, com a criação de protocolos documentados no sistema. Existem duas iniciativas nessa direção. Uma, com resultado de curto prazo (dois meses), é a contratação da assinatura de um aplicativo específico para o controle de contratos (processo 23083.001246/2016-05). A médio prazo (um ano) teremos a implantação do módulo administrativo do Sistema Integrado de Gestão (SIG), desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A implantação do SIG na UFRRJ teve início em Março de 2015, por meio de um Termo de Cooperação Técnica entre as duas IFES.

Análise do Controle Interno

A UFRRJ informou sobre as providências que foram e estão sendo adotadas com o propósito de mitigar as carências identificadas no DGCC, contribuindo para o atendimento da recomendação formulada.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar que o Departamento de Gestão de Contratos e Convênios (DGCC) tenha recursos humanos, sistema informacional e estrutura física suficientes para o desempenho de suas atribuições regimentais, realizando, caso inexistente, estudo visando definir suas reais necessidades, a fim de possibilitar o estabelecimento de rotinas de controle quanto à relação entre a UFRRJ e sua fundação de apoio (FAPUR) conforme as diretrizes estabelecidas na Lei nº. 8.958/94, seus regulamentos.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Inexistência de registro centralizado de projetos desenvolvidos em conjunto com a FAPUR, bem como de ampla publicidade e transparência para a comunidade acadêmica e ao público em geral.

Fato

Verificou-se que a UFRRJ não conta com o armazenamento de dados em uma base centralizada (seja um sistema, seja uma área da sua estrutura organizacional), permitindo consulta detalhada a informações acerca de dados relativos aos projetos desenvolvidos juntamente com as fundações de apoio.

Ademais, consoante o § 2º do art. 12 do Decreto nº 7.423/2010 a IFES deve dar ampla publicidade dos seguintes dados relativos aos projetos, tanto por seu boletim interno quanto pela Internet: fundamentação normativa; sistemática de elaboração e de aprovação; acompanhamento de metas e avaliação; planos de trabalho; dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores; informações



sobre sua relação com a fundação de apoio, explicitando suas regras e condições; e dados relativos a valores das remunerações pagas e seus beneficiários.

Contudo, apesar de solicitado por meio da SA 201505106/01, a UFRRJ não apresentou a publicação dos referidos dados em boletim interno, bem como não foi identificada sua disponibilização no Portal da UFRJ - <http://portal.ufrj.br/>.

No tocante a esse assunto, por intermédio do Ofício n.º 531/15-GRUFRRJ, de 07/12/2015, o Chefe de Gabinete apresentou as informações a seguir:

[...] temos a informar que a Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros — PROAF/UFRRJ se reestruturou criando o Departamento de Gestão de Contratos e Convênios, visando a dotar a Instituição de uma estrutura de governança para o acompanhamento de metas, conformidade e avaliação dos contratos e convênios. Contudo, apesar de ter sido criado em abril de 2014, as estruturas organizacionais só foram implantadas pela Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos — PROAD/UFRRJ em março de 2015. A Coordenação de Contratos vem tendo uma atenção especial, devido ao crescente volume de contratos com empresas terceirizadas e de serviços. A Coordenação de Convênios, na prática, ainda não existe, devido à falta de servidores para compor um quadro mínimo.

Em outubro de 2014, a UFRRJ decidiu implantar o Sistema Integrado de Gestão — SIG, desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte — UFRN, iniciando sua implantação em março de 2015. Será oferecido um curso In Company sobre o SICONV, outra ferramenta que precisa ser apropriada por servidores e docentes envolvidos em convênios. O SIG está na fase final de implantação e será utilizado para consulta detalhada acerca de dados relativos aos projetos em andamento desenvolvidos juntamente com a Fundação de Apoio.

[...] foi encaminhado à Coordenação de Contratos e Importações/PROAF e à Coordenadoria de Assuntos Internacionais e Interinstitucionais-CORIN o Memorando-circular n.º 35/GR, de 04/12/2015, no qual é solicitado o envio de comunicado a todos os coordenadores de contratos e convênios, para que seja dada ampla publicidade dos dados relativos aos projetos em andamento desenvolvidos em conjunto com a Fundação de Apoio, consoante o disposto no §1º do Art. 12 do Decreto n.º 7.423/2010.

É válido citar o entendimento do TCU sobre o assunto, por intermédio do recente Acórdão n.º 5.663/2015 – 2ª Câmara:

Ementa: determinação à Fundação Universidade Federal de Pelotas para que adote providências junto às suas unidades acadêmicas e/ou fundações de apoio com vistas a: [...] b) adotar sistema centralizado para controle de todos os projetos executados em parceria com as fundações de apoio (art. 12, § 2º, do Decreto n.º 7.423/2010); c) tornar disponível ao público, no sítio oficial da UFPEL na Internet, informações sobre os projetos executados na universidade, incluindo os apoiados pelas fundações de apoio, que contemplem, no que for cabível: o nome do projeto; a fundação executante; a ata do Conselho Superior que aprovou o projeto; o objeto; o plano de trabalho; o montante envolvido; o prazo de vigência; o coordenador; o fiscal; o supervisor; os recursos humanos envolvidos e a respectiva carga horária; os beneficiários e os valores pagos, incluindo as bolsas; os relatórios de acompanhamento emitidos pelo fiscal; a prestação de contas e os pareceres/decisões a ela relativos; os valores ressarcidos pelo uso da infraestrutura e outros recursos da universidade; o destino de eventual saldo, entre outros dados previstos nas normas (art. 12, § 1º, incisos II e V, e § 2º, do Decreto n.º 7.423/2010; arts. 3º, 6º, 7º e 8º da Lei n.º 12.527/2011; e arts. 2º, 7º e 8º do Decreto n.º



Causa

Dificuldades envolvendo a implantação (iniciada em março de 2015) do Sistema Integrado de Gestão — SIG, desenvolvido pela UFRN, o qual será utilizado para consulta detalhada acerca de dados relativos aos projetos em andamento desenvolvidos juntamente com a Fundação de Apoio.

A PROAF, em decorrência da exiguidade de pessoal, deixou de promover a publicidade e transparência dos projetos desenvolvidos em conjunto com a FAPUR.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício n.º 7997/2016/NAC-3/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 09/03/2016, o qual encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201505106, o Vice Reitor da UFRRJ, por meio do Ofício n.º 109/16-GR/UFRRJ, de 11/04/2016, informou que:

Quanto ao presente item, destaca-se que a justificativa que apresentamos relaciona-se à problemática já apresentada no item 1.1.1.1., referente à carência de servidores para atendimento a todas as demandas do DGCC. Com a chegada de novos servidores e com o compromisso da PROAD de destinação de mais 2 técnicos de nível superior, assim que se apresentarem novas vagas originadas de vacância, aposentadoria ou falecimento e que possam ser remanejadas, bem como com a instalação do Sistema ora em implantação, entendemos poder atender de forma efetiva a essa exigência legal, principalmente porque a consideramos fundamental para a transparência das ações administrativas. Procuraremos criar um espaço maior de divulgação desses convênios no informativo da universidade, além da página da PROAF que já se encontra bastante adiantada em sua formatação.

Adicionalmente, a Pró-reitora de Assuntos Financeiros, mediante o Memorando n.º 60/2016 - PROAF, de 11/04/2016, apresentou a manifestação a seguir transcrita:

Somente com o início do funcionamento da CCI/DGCC poderá haver um registro centralizado dos projetos desenvolvidos com a FAPUR. A PROAF está estruturando a sua página com a ajuda de uma servidora, que foi transferida para a Pró-reitoria em Janeiro de 2016. Para o sítio do DGCC está previsto um link para os Convênios e para a FAPUR. A criação da página da Pró-reitoria e sua atualização permitirá transparência necessária à comunidade acadêmica.

Análise do Controle Interno

A UFRRJ informou sobre as providências que estão sendo adotadas com o objetivo de contribuir para o atendimento das recomendações.

Recomendações:

Recomendação 1: A UFRRJ deverá agilizar a implantação do Sistema Integrado de Gestão - SIG, a qual se iniciou em março de 2015, garantindo que o referido sistema seja suficiente para consolidar e integrar as informações relacionadas aos projetos desenvolvidos em conjunto com a FAPUR, permitindo dessa forma o seu registro centralizado (art. 12, § 2º, do Decreto nº 7.423/2010).

Recomendação 2: A UFRRJ deverá dar ampla publicidade dos seguintes dados relativos aos projetos desenvolvidos em conjunto com a FAPUR, tanto por seu boletim interno quanto pela Internet: fundamentação normativa; sistemática de elaboração e de aprovação; acompanhamento de metas e avaliação; planos de trabalho; dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores; informações sobre sua relação com a fundação de apoio, explicitando suas regras e condições; e dados relativos a valores das remunerações pagas e seus beneficiários (art. 12, § 2º, do Decreto nº 7.423/2010).

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Contratos celebrados com a FAPUR sem valor determinado/estimado e com ausência de cláusulas necessárias definidas no art. 55 da Lei de Licitações.

Fato

Da análise dos projetos vigentes ou finalizados no exercício de 2015 com a FAPUR, verificou-se que os dois contratos, de números 02/2013 e 14/2013, os quais representam 50% dos instrumentos celebrados no citado período, resultantes dos processos nºs 23083.010851/2011-54 e 23083.003207/2013-91, respectivamente, foram formalizados sem valor definido, contrariando o art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, a qual estipula:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

Além disso, não se identificou nos referidos contratos as cláusulas necessárias a seguir, também em desacordo com o aludido art. 55 da Lei 8.666/1993:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;



Quanto a esse assunto, mediante o Ofício n.º 531/15-GRUFRRJ, de 07/12/2015, o Chefe de Gabinete apresentou as informações a seguir:

[...] temos a esclarecer os seguintes pontos: inicialmente, o instrumento que tratava das relações entre a UFRRJ e a FAPUR no Processo n.º 23083.010851/2011-54 tinha características específicas de convênio, conforme se nota no teor do Ofício n.º 072/GD-IV, de 03 de novembro de 2011, às fls 01 e 02, que encaminham a abertura do processo em epígrafe.

A partir do novo Projeto, conforme consta das fls 33, se pautou pela realização de um contrato entre a UFRRJ e a FAPUR, o que levou à confecção do Termo de Contrato n.º 02/2013, às fls 37 a 39, do processo supracitado. A Cláusula 2 do aludido contrato estipula a responsabilidade pela administração dos recursos oriundos das taxas e serviços prestados nos atendimentos das demandas do Hospital Veterinário em atendimento à comunidade em geral. Por um lapso, a tabela, anexa, contendo os valores de serviços aplicados ao contrato, acabou por não ser juntada aos autos como parte integrante do contrato.

A professora [...], Diretora do Instituto de Veterinária, por meio do Memorando 86/IV, anexo, apresenta outros esclarecimentos acerca das questões que envolvem o Contrato n.º 02/2013 entre a FAPUR e a UFRRJ, que envolvem o Hospital Veterinário — HV/UFRRJ.

Com relação ao Processo 23083.003207/2013-91(Contrato n.º 14/2013), seguem anexas as Atas das reuniões do Colegiado do Departamento de Tecnologia Química/Instituto de Tecnologia, realizadas nos dias 26/05/2014 e 08/06/2015, que apreciaram a prorrogação de vigência do projeto vinculado ao Laboratório de Análise de Alimentos e Bebidas (LAAB).

Ainda sobre este item, segue anexo o Ofício n.º 0073/15-PRES, de 7/12/2015, enviado pela FAPUR, o qual presta esclarecimentos adicionais sobre os Contratos n.º 02/2013 e 14/2013. [...].

Levando em conta as informações apresentadas na manifestação acima, assim como os documentos anexados, é importante deixar claro que o mérito administrativo não esteve sob análise, assim não se questiona a conveniência e oportunidade da celebração dos contratos em tela, tão somente o fato de que as ocorrências apontadas demonstram impropriedades na formalização dos instrumentos contratuais.

É oportuno ainda destacar que prevalece na jurisprudência do TCU o entendimento de que a existência de contratos sem valor estimado contraria o disposto na Lei 8.666/1993, artigos 55, inciso III (itens 1.1.2.4 do ACÓRDÃO n.º 2080/2008 – TCU – 2ª CÂMARA e 9.4.5 do ACÓRDÃO n.º 544/2014 – TCU – Plenário).

Causa

Falhas na elaboração dos contratos celebrados entre a UFRRJ e a FAPUR que foram formalizados sem valor determinado/estimado e com ausência de cláusulas necessárias definidas no art. 55 da Lei de Licitações.

Manifestação da Unidade Examinada



Em resposta ao Ofício n.º 7997/2016/NAC-3/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 09/03/2016, o qual encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201505106, o Vice Reitor da UFRRJ, por meio do Ofício n.º 109/16-GR/UFRRJ, de 11/04/2016, informou que:

Em atenção a esta recomendação, a Reitoria expediu o Memorando n.º 084/16-GR, de 08 de abril de 2016, anexo, determinando à Coordenação de Contratos e Importações — CCI/PROAF, que todos os contratos celebrados com a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica da UFRRJ — FAPUR tenham valor determinado/estimado, bem como sejam observadas as disposições contidas no Artigo 55 da Lei 8.666/93.

Análise do Controle Interno

A UFRRJ encaminhou Memorando à Coordenação de Contratos e Importações — CCIPROAF determinando que todos os contratos celebrados com a FAPUR tenham valor determinado/estimado, bem como sejam observadas as disposições contidas no Artigo 55 da Lei 8.666/93.

A iniciativa apresentada poderá contribuir para o atendimento da recomendação. Por outro lado, é necessário que o referido setor, responsável pela celebração dos contratos entre a UFRRJ e a FAPUR, adote uma rotina de controle a fim de garantir que os instrumentos celebrados com a FAPUR sejam formalizados de forma adequada, em aderência à legislação vigente.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar rotinas de controle a fim de garantir que os instrumentos celebrados com a FAPUR tenham valor determinado/estimado, bem como a inclusão das cláusulas necessárias definidas no art. 55 da Lei de Licitações.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Parecer jurídico inexistente ou elaborado intempestivamente.

Fato

Da análise dos processos n.ºs 23083.002805/2012-62 (instrumento contratual n.º 01.12.0278.00), 23083.010851/2011-54 (Contrato n.º 02/2013) e 23083.003207/2013-91 (Contrato n.º 14/2013) verificou-se que não havia parecer jurídico. Quanto ao processo n.º 23083.010593/2013-78 (Convênio SICONV n.º 796091/2013) o parecer jurídico existente nos autos foi elaborado após a assinatura do instrumento, em desacordo com o parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/1993.

Acerca dessa situação, por meio do Ofício n.º 531/15-GRUFRRJ, de 07/12/2015, o Chefe de Gabinete apresentou a manifestação a seguir:

[...] quanto aos processos n.º 23083.3207/2013-91 e 2308310851/2011-54, mencionados neste Item, informamos que, na época, houve o entendimento que, por não se tratar de processos que necessitassem de licitação, as minutas de contrato não foram encaminhadas à PF/UFRRJ. Contudo, doravante todos os contratos envolvendo a FAPUR serão encaminhados à PF/UFRRJ, para emissão de parecer jurídico.

Já em relação ao Processo 23083.0105963/2013-78, vimos informar que, devido ao



grande número de processos enviados à Procuradoria Federal, para emissão de parecer jurídico, não seria possível a avaliação deste processo em tempo hábil, para o seu necessário empenhamento. Neste sentido, a Magnífica Reitora autorizou a celebração do Termo e a respectiva emissão de empenho de recursos em favor da FAPUR (fls. n° 83). Contudo, qualquer repasse só seria efetuado após a análise jurídica do Termo. A Ordem Bancária foi efetuada somente em 11 de março de 2014, após a emissão do Parecer da Procuradoria, datado de 22 de janeiro de 2014.

Cabe ressaltar que a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que o ordenamento jurídico em vigor impõe uma análise jurídica anterior à própria celebração do instrumento, medida imprescindível para tornar mais efetivo o controle de legalidade a ser exercido pela Procuradoria Federal junto à UFRRJ (itens 3.1.4 do ACÓRDÃO N° 958/2008 - TCU - 2ª Câmara, 9.2.1 do ACÓRDÃO n° 2306/2009 - TCU – 1ª Câmara, 9.2.1. do ACÓRDÃO n° 384/2009 - TCU – Plenário e 9.4.1. do ACÓRDÃO n° 2708/2009 - TCU – Plenário).

Causa

Opção, por parte da Administração Superior da UFRRJ, de não encaminhar os processos para Procuradoria Federal junto à UFRRJ para a necessária análise jurídica prévia - “para não prejudicar o desenvolvimento institucional face aos prazos estipulados por alguns convênios” - celebrando projetos mesmo sem o parecer jurídico ou com sua elaboração intempestiva.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício n.º 7997/2016/NAC-3/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 09/03/2016, o qual encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201505106, o Vice Reitor da UFRRJ, por meio do Ofício n.º 109/16-GR/UFRRJ, de 11/04/2016, informou que:

Entendemos como fundamental a recomendação e temos nos esforçado para cumpri-la. No entanto, em função do pequeno número de Procuradores Federais de que dispomos e a imensa demanda de pareceres, repostas a demandas judiciais, acompanhamento de audiências trabalhistas em defesa da universidade, muitas vezes esse atendimento não é feito no primeiro momento e, para não prejudicar o desenvolvimento institucional face aos prazos estipulados por alguns convênios, a Administração Superior os assina, mas ressalta em seu despacho que os mesmos só deverão funcionar após ouvida a Procuradoria Federal.

Análise do Controle Interno

Apesar da justificativa e esclarecimentos apresentados, a própria UFRRJ corrobora a necessidade de se adequar a situação apontada. Esta é uma exigência legal, de acordo com o que determina o parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações, transcrito a seguir:

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Recomendações:



Recomendação 1: Garantir que a celebração de contratos ou convênios com a FAPUR somente ocorra após a realização da devida análise jurídica, medida imprescindível para tornar mais efetivo o controle de legalidade exercido pela Procuradoria Federal junto à UFRRJ, em sintonia com a jurisprudência do TCU e com a Lei de Licitações.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Existência de projetos não aprovados pelas instâncias competentes ou ausência de comprovação da aprovação no processo.

Fato

Nos termos do § 2º do art. 6 do Decreto nº 7.423/2010, “os projetos devem ser obrigatoriamente aprovados pelos órgãos colegiados acadêmicos competentes da instituição apoiada, segundo as mesmas regras e critérios aplicáveis aos projetos institucionais da instituição”. Entretanto, da análise dos projetos vigentes ou finalizados no exercício de 2015 com a FAPUR, processos nºs 23083.002805/2012-62 (instrumento contratual nº 01.12.0278.00), 23083.010851/2011-54 (Contrato nº 02/2013), 23083.003207/2013-91 (Contrato nº 14/2013) e 23083.010593/2013-78 (Convênio SICONV nº 796091/2013) verificou-se que, em todos (100% dos instrumentos celebrados no citado período), não houve a aprovação do projeto pelos órgãos acadêmicos da UFRRJ relacionados ou a comprovação da aprovação inexistia no processo.

É importante ressaltar que o Estatuto e o Regimento Geral da UFRRJ (com as alterações aprovadas por intermédio da Deliberação nº 15, de 23/03/2012), estabelecem as regras e critérios a serem observados, definindo a tramitação do pleito e a competência para avaliar, opinar e decidir quanto às propostas de projetos, consoante os dispositivos transcritos a seguir:

- *Compete ao CONSU avaliar propostas sobre convênios, ajustes, acordos e outras formas de colaboração universitária com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras. (art. 17, XIX, do Estatuto e art. 41, XIX, do Regimento Geral);*
- *Compete ao CEPE opinar sobre convênios de interesse para o ensino, a pesquisa e a extensão entre a Universidade e outras instituições.” (art. 23, XII, do Estatuto e art. 47, XII, do Regimento Geral);*
- *Compete ao CEPEA avaliar, propor e emitir parecer sobre convênios, ajustes, acordos e outras formas de colaboração universitária na área. (art. 50, V, do Regimento Geral);*
- *Compete ao CONSUNI avaliar e emitir parecer sobre convênios, ajustes, acordos e outras formas de colaboração universitária com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras. (art. 71, VI, do Regimento Geral);*
- *Compete ao Colegiado do Departamento aprovar projetos de ensino, pesquisa e extensão. (art. 82, XII, do Regimento Geral).*

Convém também apontar a necessária observância das instâncias hierárquicas, na tramitação dos ajustes relacionados aos projetos vinculados a um Departamento/Instituto específico. Assim, fazemos alusão aos artigos 67, VIII e 80, IX, do Regimento Geral da UFRRJ, os quais estipulam o que se segue:



- *Art. 67 – Compete ao Diretor:
[...]
VIII – propor à Reitoria a assinatura de convênios, contratos, acordos e ajustes;”*
- *Art. 80 – Compete ao Chefe de Departamento:
[...]
IX – propor convênios, contratos, acordos e ajustes;*

A respeito desse assunto, por meio do Ofício n.º 539/15-GRUFRRJ, de 10/12/2015, o Chefe de Gabinete apresentou a manifestação a seguir:

A Reitoria compreende que os projetos oriundos dos Departamentos Acadêmicos são apreciados pelos Colegiados competentes. Contudo, pode ocorrer que, por premência de tempo, algum projeto não tenha sido aprovado pelo Colegiado tempestivamente.

Destaque-se o posicionamento do TCU sobre o tema, que corrobora a impropriedade da situação apontada:

Ementa: o TCU deu ciência à Universidade Federal Fluminense sobre as seguintes impropriedades: a) a assinatura de contratos com a fundação de apoio sem prévia aprovação dos projetos pelo órgão colegiado acadêmico, identificadas em cinco contratos, afronta o disposto no § 2º do art. 6º do Decreto nº 7.423/2010; (item 1.7.1, TC- 036.263/2012-5, Acórdão nº 4.490/2014-2ª Câmara).

Causa

Ausência de rotina de controle que estabeleça a conferência quanto à aprovação de projetos pelas instâncias competentes, para atendimento das regras e critérios estabelecidos no Estatuto e o Regimento Geral da UFRRJ, bem como no § 2º do art. 6 do Decreto nº 7.423/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício n.º 7997/2016/NAC-3/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 09/03/2016, o qual encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201505106, o Vice Reitor da UFRRJ, por meio do Ofício n.º 109/16-GR/UFRRJ, de 11/04/2016, informou que:

Acatamos a recomendação contida no Relatório e justificamos a ausência desse procedimento em função das seguintes argumentações:

Grande parte de projetos/convênios chegam à instituição ao final do ano, momento em que as diferentes instâncias já se encontram com suas atividades encerradas ou com dificuldades de arrematar o quórum necessário, face ao envolvimento dos docentes com as avaliações de final de cursos e disciplinas, defesas de monografias, etc. Para não haver um prejuízo institucional maior, com a devolução e não execução de programas/projetos importantes ao desenvolvimento institucional, após uma avaliação prévia da conformidade do documento, a Reitoria procede à sua assinatura, encaminhando posteriormente para a homologação dos órgãos competentes. Em



algumas situações, pode ter ocorrido um lapso quanto a essa homologação, mas acatamos a recomendação de que sejam evitados tais procedimentos, bem como buscar incluir no processo os documentos comprobatórios dessa homologação. A reitoria, visando sanar essa problemática, encaminhou o Memorando-Circular n° 008/16-GR/UFRRJ, de 07 de abril de 2016, a todos os Dirigentes da UFRRJ, determinando que todos os Contratos ou Convênios decorrentes de projetos com a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica da UFRRJ — FAPUR somente ocorram após a realização das devidas aprovações nos colegiados acadêmicos da Universidade (Colegiado do Departamento, Conselho de Unidade-CONSUNI, CEPEA, CEPE e CONSU), cumprindo o previsto no § 2º do Art. 6º do Decreto n° 7.423/2010, bem como o previsto no Estatuto e Regimento Geral da UFRRJ. (Cópia anexa)

Análise do Controle Interno

A UFRRJ reconheceu a existência de ocorrências quanto à aprovação dos projetos pelas instâncias competentes ou ainda a ausência de comprovação da aprovação no processo.

Consoante a manifestação encaminhada pela UFRRJ, percebe-se como positiva a iniciativa adotada por meio do Memorando-Circular n° 008/16-GR/UFRRJ, que determinou que todos os Contratos ou Convênios decorrentes de projetos com a FAPUR somente ocorram após a realização das devidas aprovações nos colegiados acadêmicos da Universidade.

Entretanto, é necessário que o setor responsável pelo acompanhamento dos contratos/convênios entre a UFRRJ e a FAPUR (DGCC) adote uma rotina de controle que estabeleça a conferência quanto à aprovação de projetos pelas instâncias competentes, para atendimento das regras e critérios estabelecidos no Estatuto e o Regimento Geral da UFRRJ, bem como no § 2º do art. 6 do Decreto n° 7.423/2010. Ação esta que poderá contribuir efetivamente para o atendimento da recomendação proposta.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar rotinas de controle a fim de garantir que a celebração de contratos ou convênios decorrentes de projetos com a FAPUR somente ocorra após a realização da devida aprovação nas instâncias competentes da Universidade, nos termos do Estatuto e do Regimento Geral da UFRRJ, cumprindo os ditames do § 2º do art. 6 do Decreto n° 7.423/2010.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Ausência de transparência no sítio da FAPUR na internet, sobre as informações relativas aos projetos da UFRRJ por ela gerenciados.

Fato

Em consulta efetuada no sítio da FAPUR, constatou-se que este não possuía informações adequadas sobre os projetos da UFRRJ por ela gerenciados. Verificou-se que a relação dos projetos estava desatualizada, estando disponíveis para consulta somente os dados de projetos assinados até 2013, conforme se pode verificar no link: <http://www.fapur.org.br/transparencia/projetos/>. Ademais, no sítio não constam os instrumentos contratuais/conveniais firmados com a UFRRJ e demais IFES ou ICTs,



FINEP, CNPq, e agências financeiras oficiais de fomento; os relatórios semestrais de execução dos contratos, indicando os valores executados, as atividades, as obras e os serviços realizados discriminados por projeto, unidade acadêmica ou pesquisa beneficiária; a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos em decorrência desses contratos; a relação dos pagamentos efetuados a pessoas físicas e jurídicas decorrentes desses ajustes, bem como as prestações de contas, conforme estabelecido no art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994.

Deve ser registrado que ao longo do trabalho de auditoria a FAPUR prestou as informações que foram demandadas pela UFRRJ por conta das solicitações da equipe de auditoria, sendo possível constatar que, a despeito de não existirem as condições ideais, o gerenciamento dos projetos vigentes ou finalizados no exercício de 2015 foi realizado em nível satisfatório. Fica pendente a transferência destas informações para o público em geral mediante informações em formato adequado, acessíveis facilmente por meio da internet, nos termos da norma aplicável.

Mais uma vez convém citar o recente Acórdão nº 5.663/2015 - 2ª Câmara, que aborda o assunto em questão:

Ementa: determinação à Fundação Universidade Federal de Pelotas para que passe a exigir das fundações de apoio: a) a divulgação, nos seus sítios na internet, das informações estabelecidas no art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994, observando-se que o cumprimento desse dispositivo deve ser objeto de manifestação do Conselho Superior quando da renovação do credenciamento de fundação de apoio, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da mesma lei; (item 9.1.5.1, TC-004.982/2015-0, Acórdão nº 5.663/2015-2ª Câmara).

Causa

Falhas no acompanhamento quanto ao adequado cumprimento do art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994, ocasionando a ausência de divulgação no sítio eletrônico da FAPUR dos projetos da UFRRJ por ela gerenciados.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício n.º 7997/2016/NAC-3/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 09/03/2016, o qual encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201505106, o Vice Reitor da UFRRJ, por meio do Ofício n.º 109/16-GR/UFRRJ, de 11/04/2016, informou que:

Quanto ao presente item informamos que foi encaminhado à FAPUR o Ofício nº 104, de 07 de abril de 2016, solicitando que a mesma cumpra as exigências legais, promovendo a divulgação de todas as informações previstas em Lei sobre os convênios em andamento.

Análise do Controle Interno

A UFRRJ encaminhou Ofício à FAPUR exigindo o cumprimento das exigências legais quanto à divulgação em seu sítio na internet das informações estabelecidas no artigo 4º-A da Lei n.º 8.958/1994, o que contribui para o atendimento da recomendação.

No entanto, em consulta ao sítio da FAPUR, observou-se que o mesmo permanece desatualizado, constando apenas os projetos assinados até 2013. É necessário que o setor responsável pelo acompanhamento dos contratos/convênios entre a UFRRJ e a FAPUR (DGCC) verifique a implementação da divulgação necessária.



Recomendações:

Recomendação 1: Acompanhar o cumprimento da divulgação pela FAPUR, no seu sítio na Internet, das informações estabelecidas no art. 4º-A da Lei nº 8.958/1994, observando-se que o cumprimento desse dispositivo deve ser objeto de manifestação do Conselho Superior quando da renovação do credenciamento da fundação de apoio, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da mesma lei.

1.1.1.7 INFORMAÇÃO

Ausência de análise efetiva e tempestiva, das prestações de contas dos recursos federais repassados à FAPUR.

Fato

No decorrer dos trabalhos de campo, identificou-se que o Contrato n.º 22/2010, firmado com a FAPUR (Processo n.º 23083.010454/2009-68), expirou em 06/04/2014 e que a fundação de apoio não apresentou a prestação de contas final, mesmo decorrido o prazo de 60 dias para a sua entrega, em desacordo com o estabelecido no artigo 28, inciso X, § 5º da Instrução Normativa STN n.º 01/2007.

De acordo com o Ofício n.º 503/15-GR/UFRRJ, de 18/11/2015, apresentado em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201505106/03, de 29/10/2015, verificou-se que a referida prestação de contas final somente foi disponibilizada em 18/11/2015, isto é, intempestivamente, mais de 17 meses depois do prazo.

É importante destacar que a UFRRJ:

- Não apresentou comprovação de que cobrava da FAPUR a prestação de contas final; e
- Deixou de elaborar tempestivamente o relatório final de avaliação do projeto, descumprindo o estabelecido no § 3º do art. 11 do Decreto n.º 7.423/2010.

Com respeito a esse assunto, por meio do Ofício n.º 539/15-GRUFRRJ, de 10/12/2015, o Chefe de Gabinete apresentou a manifestação a seguir:

A Reitoria reconhece que há dificuldades para o acompanhamento dos projetos até a sua finalização, incluindo as análises das prestações de contas, uma vez que o setor responsável por esse acompanhamento está sendo estruturado. Nesse sentido, nos reportamos às informações já prestadas no item n.º 21 da Solicitação de Auditoria n.º 201505106/05, que versa sobre a estruturação do Setor de Convênios e Contratos da UFRRJ.

Cumprir salientar que a jurisprudência do TCU é pacífica quanto à obrigatoriedade da prestação de contas dos convênios regidos pela Lei n.º 8.958/1994, caso em que se aplicam as disposições da Instrução Normativa n.º 01/1997 da STN. No que se refere aos contratos, a tendência jurisprudencial também é pela extensão da obrigatoriedade de prestação de contas a esses instrumentos, haja vista o disposto no inciso II do art. 3º da Lei n.º 8.958/1994 (Acórdãos n.º 2.731/2008 – Plenário, 730/2010 – TCU – 2ª Câmara e 1.935/2011 - TCU - 2ª Câmara).



Por fim, quando da última Prestação de Contas da UJ, em 2012 (Relatório de AAC nº 201203058), foram apontadas fragilidades nos controles/rotinas utilizados pela UFRRJ para análise das prestações de contas dos contratos/convênios, com a emissão de recomendações. A seguir, transcrevemos uma recomendação que continua pendente de atendimento, conforme o Plano de Providências Permanente – PPP da UJ:

Nº da recomendação no sistema Monitor: 50655

Nº OS: 201203058 - Nº Constatação: 024 - Nº Recomendação: 001

Implementar rotinas de acompanhamento dos convênios/contratos que permitam ao setor responsável a análise tempestiva das prestações de contas parciais e finais apresentadas pelos convenientes, a fim de garantir a adequada aplicação dos recursos públicos, bem como adotar as medidas necessárias

Portanto, as evidências demonstram que, apesar da citada recomendação, a UFRRJ ainda não adotou providências para que os controles ou rotinas utilizados para análise das prestações de contas dos contratos/convênios sejam suficientes para certificar o cumprimento dos requisitos previstos na legislação em vigor (§§ 1º e 2º do art. 11 do Decreto nº. 7.423/2010).



RELATÓRIO - PNAES

Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão



Unidade Auditada: UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Exercício: 2014

Processo:

Município: Seropédica - RJ

Relatório nº: 201505044

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/RJ,

Por meio deste relatório, apresentam-se os resultados do trabalho de Avaliação dos Resultados da Gestão na UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO realizado de acordo com os preceitos contidos na Ordem de Serviço n.º 201505044 e em atendimento ao inciso II do Art. 74, da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”.

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado em Seropédica - RJ, com o objetivo de avaliar a gestão da unidade. Para tanto, foi selecionado o macroprocesso denominado “Assistência Estudantil”. O macroprocesso foi selecionado por estar estreitamente relacionado à missão institucional da unidade, qual seja: “produzir, sistematizar, socializar e aplicar os conhecimentos científico, tecnológico, filosófico, cultural e artístico de excelência, através do ensino, da pesquisa e da extensão indissociavelmente articulados, consolidando a formação do ser humano para a atividade profissional baseada nos princípios da responsabilidade socioambiental e a partir da reflexão crítica, baseado na solidariedade nacional e internacional e buscando a construção de uma sociedade justa e democrática que valorize a paz e a qualidade de vida de forma igualitária”.

Para este trabalho de avaliação foram realizadas ações voltadas para avaliar se a execução das atividades de assistência estudantil relacionadas aos benefícios do PNAES estava de



acordo com o previsto no Decreto n.º 7.234, de 19/07/2010, que tem como um dos objetivos democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior federal.

As ações realizadas pela equipe de auditoria da CGU se consubstanciaram em reuniões com a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis – PROAES, a fim de conhecer o funcionamento do processo de assistência estudantil relacionado aos benefícios do PNAES e avaliação: da normatização em vigor voltada para as atividades executadas no âmbito do programa; da estruturação da PROAES; da força de trabalho disponível; das rotinas, controles internos e administrativos existentes; dos sistemas informatizados utilizados para gerir os benefícios do programa; da divulgação destes benefícios junto ao público alvo; de parte da documentação dos alunos que recebem auxílios, pecuniários ou não, de incentivo à permanência; dos critérios de contrapartida existentes; da adequação dos benefícios envolvidos; e da suficiência dos valores destinados ao programa na Universidade. Além disso, foi objeto dos trabalhos verificar se a unidade avaliou os resultados do programa e se realizou estudo sobre a demanda do corpo discente por assistência estudantil.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 13/10/2015 a 05/11/2015, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

2.1 Avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES no âmbito da UFRRJ.

A fim de verificar se o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES tem atingido seu principal objetivo na UFRRJ, contribuir para a permanência dos estudantes de graduação presencial, consideramos as seguintes questões de auditoria e apresentamos seus resultados:

2.1) Os mecanismos de controles internos administrativos nas fases de planejamento, execução, controle e avaliação, no âmbito do setor responsável pela gestão do PNAES, estão adequados?

2.1.1) O setor responsável pela execução da política pública no âmbito da UFRRJ está devidamente estruturado, com estabelecimento de normas, de responsabilidades e de qualificação para as atividades inerentes?

A Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis - PROAES subordina-se à Reitoria da UFRRJ, conforme previsto no art. 9º do Estatuto da Universidade. A PROAES dispõe de Regimento Interno, aprovado pela Deliberação CONSU n.º 34, de 04/06/2014, que traz a descrição de sua finalidade e estabelece as competências de cada divisão/setor que compõe a sua estrutura organizacional.

Existe demanda por parte da PROAES, amparada em diagnóstico interno realizado em 2013, no sentido de incrementar a sua força de trabalho. Entre as carências de



profissionais apontadas destaca-se a necessidade de ampliação do contingente de assistentes sociais e técnicos administrativos. O pleito encaminhado para providências da Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos – PROAD requisitava um acréscimo de 28 servidores, tendo sido parcialmente atendido com o incremento de seis profissionais. Não houve a apresentação de avaliação por parte da PROAD a respeito da exequibilidade da solicitação trazida pela PROAES.

Constatou-se, especificamente com relação à Divisão Multidisciplinar de Assistência ao Estudante - DIMAE, unidade da PROAES responsável pela prestação de assistência aos beneficiários do PNAES, e que atua também nos processos de seleção dos candidatos aos auxílios, um corpo funcional bastante exíguo frente ao número de alunos e benefícios concedidos. Essa situação se mostra ainda mais evidente nas Representações da PROAES nos *campi* de Nova Iguaçu e de Três Rios, compostas, respectivamente, por dois servidores e uma empregada terceirizada.

Já como um desdobramento deste trabalho de auditoria, foi constituído Grupo de Trabalho, por meio da Portaria n.º 089/GR, de 17/02/2016, para estabelecer ações de planejamento para dotar a PROAES de recursos suficientes para o desempenho de suas atribuições.

A PROAES também não dispõe de sistema integrado de informações destinado à gestão da concessão de auxílios e bolsas no âmbito do PNAES. Apenas o Câmpus de Seropédica gerencia a execução do Programa por meio de sistema desenvolvido internamente, ao passo que as Representações da PROAES nos *campi* de Nova Iguaçu e Três Rios realizam o acompanhamento e gestão por meio de planilhas eletrônicas, repassando as informações via memorando e mensagens eletrônicas à sede da PROAES. Segundo informado por intermédio do Memorando PROAES n.º 101/2016, a implantação do módulo de gerenciamento de bolsas, anteriormente prevista para dezembro de 2016, foi adiada para março de 2017.

Assim, conclui-se que os mecanismos de controle interno existentes ficam vulneráveis em função da inexistência de interligação entre os *campi*, envolvendo risco na integridade das informações e na celeridade do processo.

Verificou-se, também, que a UFRRJ ainda não possui uma política institucionalmente aprovada de assistência estudantil, com diretrizes e regras bem definidas. Apenas o Programa de Desenvolvimento Acadêmico Institucional – PDAI dispõe de normativo aprovado pela Reitoria. Essa carência normativa, contudo, poderá vir a ser sanada em futuro próximo, uma vez que, conforme evidenciado, minuta de Deliberação da Política de Auxílios da Assistência Estudantil foi encaminhada pela PROAES para apreciação do Conselho Universitário.

Conclui-se que os gestores da PROAES, ainda que premidos por uma estrutura humana e tecnológica limitada, vêm envidando considerável esforço de modo a prover uma política de assistência estudantil de nível satisfatório. Todavia, sua atuação se mostra ainda aquém da desejada por carecer de condições para exercer um acompanhamento mais próximo e individualizado dos estudantes. Ressalte-se, novamente, a necessidade de se alcançar uma maior integração entre os *campi*.

2.1.2) Os controles administrativos relativos à seleção de alunos e sobre os pagamentos efetuados no âmbito do PNAES são eficientes?



A seleção de estudantes visando à percepção dos benefícios no âmbito do PNAES é realizada por meio de editais. Registre-se que desde 2014, as principais modalidades de auxílios vêm sendo concedidas por intermédio de edital unificado anual que, entendemos, contribui para a racionalização do processo.

A PROAES adota metodologia não institucionalizada por meio da qual classifica os candidatos em perfis socioeconômicos, servindo de referência para a definição do número máximo de modalidades de auxílios que pode ser concedido a cada estudante. Considera também critérios, ainda não formalizados, de distribuição dos benefícios, tendo como diretriz abranger o maior contingente possível de discentes. A falta de normatização de conceitos e critérios aplicados restringe a transparência e compreensão do procedimento de seleção dos beneficiários do PNAES.

Foram apontadas situações nas quais a discricionariedade na decisão dos avaliadores comprometeu a objetividade desejada para garantir o caráter isonômico entre os candidatos. Neste sentido, a normatização supramencionada de conceitos e critérios pode contribuir no controle relativo à seleção dos alunos.

A PROAES instrui processo individualizado para cada estudante contemplado pelo PNAES. Não há, contudo, normativo/manual que detalhe essa rotina, definindo, por exemplo, os documentos que devem integrar o processo. Ainda assim, registre-se que, em regra geral, identificou-se a existência de documentação suficiente para atestar o direito aos benefícios do PNAES.

Do exposto, vislumbra-se oportunidade de aprimoramento dos controles, a partir de um processo de seleção cujos componentes (metodologia, critérios e rotinas) estejam formalizados no âmbito da PROAES.

Não foram evidenciados controles específicos adotados no tocante ao fluxo de pagamento envolvendo à PROAES e a Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros – PROAF. Esta última realiza os pagamentos a partir da relação mensal dos beneficiários e respectivos valores encaminhados pela PROAES. Considerando o quantitativo de benefícios concedidos, as situações de pagamentos indevidos identificados se revelaram residuais.

2.2) A escolha das áreas de atuação e aplicação dos recursos do PNAES está de acordo com as modalidades previstas no Decreto 7.234/2010 e foram fundamentadas em estudos e análises relativas à demanda social?

Foram identificados benefícios oferecidos em desacordo com as áreas de atuação previstas no Decreto n.º 7.234/2010. Destaca-se, em face da materialidade envolvida (montante de R\$1,5 milhão pago entre janeiro e outubro/2015), a concessão de bolsas do Programa de Desenvolvimento Acadêmico Institucional (PDAI), que não guarda correspondência com as áreas elencadas no Decreto. Em projetos aprovados no âmbito do PDAI, selecionados por amostragem, os bolsistas desempenham atividades de mero apoio administrativo, que não contribuem em sua formação acadêmica, situação que não conta com amparo na legislação que trata da concessão de bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão. Ademais, reduz o orçamento disponível para as ações de assistência estudantil nas áreas preconizadas pelo PNAES.

Não foram realizados estudos aprofundados pela PROAES destinados a conhecer a demanda social existente e, por conseguinte, fundamentar a decisão sobre quais modalidades e áreas de atuação focar as ações de assistência estudantil.



2.3) A divulgação do programa é eficiente, atingindo o público alvo da política?

Considera-se eficiente a divulgação dos benefícios disponibilizados no âmbito do PNAES, realizada por meio de canais variados, tais como as páginas da PROAES no portal da UFRRJ e no *facebook*, Cartilha do Estudante, folders etc.

2.4) Os critérios de seleção estão adequados, atendendo aos princípios estabelecidos no Decreto nº 7.234/2010, em particular quanto ao critério renda?

Os critérios de seleção estão definidos nos próprios editais de seleção e se adequam ao Decreto nº 7.234/2010. O Edital Unificado, principal instrumento de seleção para acesso aos benefícios advindos do PNAES, além do critério renda, estabelece a matrícula em no mínimo três disciplinas e, no caso de renovação, também pressupõe requisitos de desempenho acadêmico.

2.5) A UFRRJ realiza avaliação quanto ao resultado do programa?

Não se verificou avaliação do resultado do PNAES no âmbito da UFRRJ, em desacordo com o Inciso II do Parágrafo Único do Art. 5º do Decreto n.º 7.234/2010.

2.6) Existem critérios de contrapartida, estabelecidos pela UFRRJ, para a manutenção do benefício (exemplo: desempenho acadêmico mínimo, frequência mínima)?

Os editais de seleção da UFRRJ estabelecem critérios de contrapartida, de modo geral associados ao desempenho acadêmico. Os benefícios são percebidos pelo período abarcado pelo edital, normalmente dois semestres letivos. Apenas as vagas nos alojamentos universitários são concedidas até o término do curso. Todavia, tanto para a manutenção das vagas, quanto para a manutenção do recebimento dos auxílios na passagem entre os semestres letivos, o cumprimento das contrapartidas é avaliado.

Registre-se, por oportuno, não haver previsão de renovação automática de benefício. Como consequência, o estudante detentor de benefício do PNAES deverá novamente candidatar-se, por ocasião da abertura de novo edital para o ano letivo seguinte. Nos pedidos de renovação, exige-se a comprovação de resultado acadêmico satisfatório no semestre anterior, de acordo com os critérios definidos no edital.

3. Conclusão

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que o macroprocesso finalístico “Assistência Estudantil” vem contribuindo para o alcance da missão da Unidade, pois proporciona um conjunto de ações de assistência estudantil, não apenas, mas particularmente focadas no atendimento às necessidades mais prementes quando se trata de vulnerabilidade socioeconômica, que versam sobre moradia, alimentação e transporte. Em 2015, a PROAES conseguiu ampliar o quantitativo de auxílios oferecidos, elevando os seus valores unitários. Mesmo que limitadas as modalidades disponibilizadas de benefícios, a área foi bem sucedida no sentido de conseguir incluir no PNAES, no decorrer do exercício, a totalidade dos candidatos classificados no âmbito do processo seletivo.



Por outro lado, verificou-se que os seguintes aspectos constituem obstáculos para o atingimento da sua missão: carências identificadas quanto aos recursos humanos, tecnológicos e normativos do Setor responsável pela execução do PNAES; ausência de regulamento/manual que normatize os critérios, rotinas e controles administrativos relativos à seleção de beneficiários para percepção de auxílios no âmbito do PNAES; ausência de estudo atualizado sobre a demanda do corpo discente por assistência estudantil; ausência de mecanismos de avaliação dos resultados do PNAES; e adoção de programa de concessão de bolsas com recursos do PNAES, sem amparo no Decreto n.º 7.234/2010, incluindo a realização de atividades de apoio administrativo por bolsistas.

Nesse contexto, conclui-se que, para que a unidade cumpra adequadamente a sua missão institucional, é necessário:

- Que o Grupo de Trabalho, constituído pela Portaria n.º 089/GR, defina e consigne em ata, o cronograma de suas atividades, produtos propostos e o prazo de conclusão dos trabalhos.

- Que o Conselho Universitário priorize a avaliação da Política de Auxílios da Assistência Estudantil da UFRRJ, formalizada e submetida pela PROAES à sua apreciação.

- Que a PROAES:

a) Avalie, a partir da nova data prevista para implantação do módulo de bolsas do sistema SIG, a oportunidade de se aguardar à sua disponibilização ou, de optar, como solução paliativa, pela integração dos campi, por meio da disseminação do sistema já adotado no Câmpus de Seropédica.

b) Avalie a oportunidade de atualizar/revisar o conteúdo da requisição de material proposta em 2014, efetuando as gestões necessárias junto à COTIC.

c) Defina metodologia destinada à seleção de estudantes para fins de percepção de benefícios originados do PNAES, que inclua, entre outros, procedimento objetivo de cálculo da renda familiar per capita e parâmetros para a definição de número máximo de benefícios por estudante, formalizando também os critérios a serem aplicados na distribuição das diferentes modalidades de auxílios entre os candidatos classificados.

d) Institua normativo estabelecendo a rotina de instrução dos processos administrativos dos estudantes beneficiados pelo PNAES, de modo que contenham toda a documentação necessária a respaldar o direito à concessão e à manutenção da percepção dos auxílios concedidos.

e) Suspenda o pagamento e cobre o ressarcimento do montante indevidamente pago a estudante de Mat. 2015.60.018-1.

f) Cobre das estudantes de Mat. n.º 2013.01.010-7 e n.º 2014.14.027-6 o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos, respectivamente, de auxílio moradia e transporte, quando já detentoras de vagas no alojamento universitário.

g) Realize estudo sobre a demanda do corpo discente por assistência estudantil, conforme preconizado no Art. 4º, caput, do Decreto n.º 7.234/2010, a fim de adequar os benefícios concedidos à real necessidade dos estudantes e fundamentar a quantificação dos recursos financeiros necessários para atendimento do PNAES.

h) Implemente mecanismos de avaliação do PNAES, tendo em vista o que dispõe o art. 5º, parágrafo único, inciso II do Decreto n.º 7.234/2010.

h) Adote as medidas cabíveis para que os recursos do PNAES sejam aplicados somente em benefícios que se enquadrem nas áreas especificadas no art. 3º, §1º do Decreto n.º 7.234/2010, entre as quais, o estabelecimento de cronograma de exclusão de financiamento de bolsas não aderentes ao PNAES, de modo a não trazer restrições ao funcionamento da Universidade e prejuízo aos discentes.

i) Reveja a política de concessão de bolsas no âmbito do PDAI, adotando-se como referencial o Decreto n.º 7.416/2010, abstendo-se de lançar novos editais de seleção que tenham como escopo o aproveitamento da força de trabalho estudantil em atividades de apoio administrativo e outras que não contribuam para a formação acadêmica dos discentes.



As recomendações registradas neste relatório serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Rio de Janeiro/RJ, 31 de março de 2016.

Nome: ANDRE QUEIROZ DA SILVA

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: JACOB EDUARDO ROZENBERG

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Rio De Janeiro

Ordem de Serviço n° 201505044

1 Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

1.1 Assistência ao Estudante de Ensino Superior

1.1.1 Achados de Auditoria

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Carências identificadas quanto aos recursos humanos, tecnológicos e normativos do Setor responsável pela execução do PNAES.

Fato



No âmbito da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, a Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis – PROAES é o setor responsável pela gestão do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.

Por intermédio da Deliberação CONSU n.º 34, de 04/06/2014, o Regimento da PROAES foi aprovado, dispondo sobre o seu funcionamento, sua organização interna e competências. Por oportuno, transcreve-se o art. 2º do Regimento, que traz a finalidade daquela Pró-Reitoria:

***Artigo 2º** - A PROAES é um órgão da Administração Central subordinado à Reitoria da UFRRJ, que tem por finalidade propor, planejar, coordenar, executar, supervisionar e avaliar as políticas, programas e ações de assistência estudantil, voltadas para a ampliação das condições de permanência do estudante na Universidade, à melhoria do seu desempenho acadêmico e à redução dos índices de evasão, retenção e repetência, atuando nas áreas da residência estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acessibilidade para estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação.*

No que concerne à adequação de sua estrutura para execução do PNAES, cabe referenciar, em primeiro lugar, o documento “Diagnóstico da estrutura administrativa da PROAEST¹: desafios para a construção de uma assistência estudantil inclusiva”, de abril de 2013, pormenorizado levantamento e avaliação da estrutura e dos recursos disponibilizados à PROAES, com o objetivo de apresentar propostas para o fortalecimento de sua estrutura administrativa, envolvendo o aumento do quadro de pessoal, a redefinição de suas competências e a reconfiguração do seu organograma. Como seu desdobramento, foi elaborado o “Programa de Reestruturação e Fortalecimento da Estrutura Administrativa da PROAEST”, contendo duas propostas de reestruturação da Pró-Reitoria, denominadas de Reestruturação Mínima, de caráter menos abrangente, e Reestruturação Avançada, de maior alcance.

Neste ponto, merece assinalar que o Regimento Interno da PROAES, aprovado em 2014, trouxe uma nova estrutura organizacional, muito próxima ao modelo preconizado no Programa de Reestruturação e Fortalecimento da Estrutura Administrativa da PROAES.

Unidades organizacionais foram criadas e outras excluídas, por meio da Deliberação CONSU n.º 28, de 06/05/2014, remodelação que foi justificada pelo aumento das demandas operacionais da PROAES decorrentes da expansão de novos cursos promovida pelo Programa REUNI. Entre as inovações trazidas à estrutura administrativa da PROAES, destacamos:

- a) Fracionamento da Divisão de Assistência Alimentar e Residência (DIAAR) na Divisão de Assistência Alimentar (DIAA) e na Divisão de Residência Estudantil (DIRE);
- b) Criação da Divisão Multidisciplinar de Assistência ao Estudante (DIMAE), a qual se vinculam os Setores de Atenção Especial ao Estudante (SAEE), de Apoio Psicossocial ao Estudante (SEAPE), bem como o de Bolsas e Auxílios de Assistência Estudantil (SEBAE). Ressalte-se que, na estrutura anterior, havia o Setor de Bolsas de Alimentação (SBA), que se vinculava à DIAAR.

Em 2013, por ocasião da realização do “Diagnóstico da estrutura administrativa da PROAEST”, o quadro de pessoal lotado naquela Pró-Reitoria era composto de 143 funcionários, sendo 53% servidores efetivos, 41% trabalhadores terceirizados e 6%

¹ A sigla PROAEST foi alterada para PROAES por meio da Deliberação CONSU n.º 27, de 06/05/2014.



servidores redistribuídos. Em termos de localização, as principais lotações concentravam-se no Restaurante Universitário (RU) e no Setor de Residência Estudantil (SERE), com, respectivamente, 98 e 21 funcionários. O Setor de Bolsas contavam apenas com três servidores e nenhum terceirizado ou mesmo estagiário.

A avaliação, então realizada, apontou a necessidade de ampliação no número de servidores concursados e de trabalhadores terceirizados, bem como a constituição de unidades descentralizadas nos *campi* de Nova Iguaçu e de Três Rios. Como consequência, foram apresentadas duas projeções para contratação de servidores públicos e de trabalhadores terceirizados considerando uma Reestruturação Mínima ou uma Reestruturação Avançada.

No cenário de Reestruturação Avançada, o incremento da força de trabalho totalizava 72 funcionários (67 servidores e 5 terceirizados), ao passo que, na Reestruturação Mínima, a elevação no quantitativo de pessoal pressupunha 33 novos trabalhadores (28 servidores e 5 terceirizados).

Por intermédio do Memorando n.º 247/13-PROAEST, de 08/06/2013, tanto o “Diagnóstico da estrutura administrativa da PROAEST”, quanto o “Programa de Reestruturação e Fortalecimento da Estrutura Administrativa da PROAEST” foram encaminhados para análise e parecer da Pró-Reitoria de Assuntos Administrativos – PROAD, tendo sido constituído o Processo Administrativo n.º 23083.005988/2013-59. Em despacho constante dos autos, datado de 06/09/2013, o Pró-Reitor da PROAD informou à Reitora que estaria trabalhando “para em um curto espaço de tempo atender à solicitação (da PROAES) dentro do possível”. A última movimentação do processo ocorreu em 19/09/2013, quando o Pró-Reitor da PROAES restituiu os autos à PROAD, “visando o atendimento das demandas de acordo com as possibilidades e a disponibilidade de novas vagas para a composição do Quadro de Pessoal da PROAEST”.

Desde a apresentação de suas demandas calcadas no “Diagnóstico” e na “Proposta de Reestruturação”, a PROAES foi contemplada com seis novos servidores. Essa informação consta do Memorando PROAES N.º 364/2015, de 24/07/2015, dirigido ao Pró-Reitor da PROAD, pelo qual o Pró-Reitor da PROAES reitera a solicitação de abertura de concurso público ou a alocação de servidores oriundos de outros setores para preenchimento de sete vagas, em diferentes setores da PROAES e para funções diversas como assistente social, pedagogo, psicólogo, assistente em administração e técnico em educação.

Por intermédio da Solicitação de Auditoria n.º 201505044/01, de 06/10/2015, foi requerida à PROAES a apresentação de avaliação quanto à suficiência e adequação dos recursos humanos e tecnológicos à sua disposição para a execução do PNAES. A manifestação do Pró-Reitor da PROAES foi encaminhada por meio do Memorando PROAES N.º 490/2015, de 13/10/2015, e encontra-se transcrita a seguir:

“Diante dos programas e ações que atualmente estão sob a gestão da PROAES, consideramos que o quantitativo de pessoal (efetivo e terceirizado), atende satisfatoriamente as ações de assistência estudantil básicas, tais como, alimentação, moradia, transporte e esporte. No entanto, consideramos que a PROAES possui deficiências de pessoal para o atendimento de algumas áreas específicas de atuação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), tais como: atenção à saúde, inclusão digital, creche, apoio pedagógico e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. Cumpre ressaltar ainda que o quantitativo de servidores existente contempla apenas o gerenciamento das funções essenciais para manter o funcionamento



básico dos programas e ações em andamento, sendo insuficiente para a realização de estudos, pesquisas e ações de acompanhamento da vida acadêmica dos estudantes contemplados com auxílios geridos pela PROAES.

(...)"

Em atendimento à Solicitação de Auditoria n.º 201505044/02, de 22/10/2015, por meio da qual foi pedida informação quanto às demandas por profissionais para exercício na PROAES, alcançadas e aquelas pendentes de atendimento, o Pró-Reitor da PROAES apresentou, por meio do Memorando PROAES N.º 544/2015, de 28/10/2015, quadro com o indicativo de uma carência de 22 servidores:

Quadro: Comparativo entre força de trabalho solicitada e o efetivo atendimento

Contratação de servidores públicos por concurso				
Tipo de Profissional	Solicitação*			Atendimento
	Câmpus de Seropédica	Câmpus de Nova Iguaçu	Câmpus de Três Rios	Total de Servidores Contratados
Nutricionista (RU)	02	-	-	02
Psiquiatra	01	-	-	Pendente
Psicólogo	01	01	-	Pendente
Assistente Social	03	01	01	Somente 01 servidora contratada
Licenciado em Educação Física	01	01	-	Pendente
Pedagogo	02	01	01	Pendente
Técnicos Administrativos	10	01	01	Somente 03 servidores contratados
Subtotal de Servidores Públicos	20	05	03	06

Fonte: Memorando PROAES N.º 544/2015

*Baseado nas Metas projetadas para uma Reestruturação Mínima

Merece ressaltar a situação identificada nos *campi* de Nova Iguaçu e Três Rios. O Regimento da PROAES, em seu art. 3º, §5º, definiu que a manutenção de representações nos *campi* fora da sede. Por sua vez, o “Programa de Reestruturação e Fortalecimento da Estrutura Administrativa da PROAEST” previu o estabelecimento de unidades descentralizadas da PROAES em Nova Iguaçu e Três Rios, comportando, respectivamente, 13 e 11 funcionários, na proposta de Reestruturação Avançada, e 5 e 3 funcionários na proposta de Reestruturação Mínima. Na prática, observa-se que, atualmente, ambas as representações apresentam um quadro de pessoal bastante limitado, encontrando-se a Representação da PROAES em Nova Iguaçu constituída por dois servidores (assistente social e auxiliar em administrativo), e a Representação de Três Rios formada por apenas uma empregada terceirizada.

Por intermédio da Solicitação de Auditoria n.º 201505044/05, de 19/11/2015, foi requerida justificativa à PROAD no que concerne ao não atendimento integral de demandas provenientes da PROAES, descritas no Programa de Reestruturação e Fortalecimento da Estrutura Administrativa da PROAES, encaminhada pelo Memorando n.º 247/13 - PROAEST, de 08/06/2013 e, reiterado, entre outros, por meio do Memorando PROAES N.º 364/2015, de 24/07/2015.

O Chefe de Gabinete da Reitoria da UFRRJ, por intermédio do Ofício n.º 518/15-GR/UFRRJ, de 27/11/2015, encaminhou, como resposta, o Memorando PROAES n.º 743/2015, de 26/11/2015, no qual o Pró-Reitor da PROAES informou ter enviado o pedido de informações à PROAD, por meio do Memorando n.º 733/2015, de 23/11/2015, até o momento sem o recebimento de resposta.



No tocante ao aparato tecnológico à disposição da PROAES para a execução dos procedimentos de concessão e acompanhamento dos benefícios oriundos do PNAES, o Pró-Reitor da PROAES, por intermédio do Memorando n.º 490/2015, informou que:

“A Universidade ainda não possui um sistema integrado de informações em funcionamento, o que resulta na necessidade do desenvolvimento de sistemas de informatização próprios. Sendo assim, o Setor de Bolsas e Auxílios ao Estudante possui um sistema próprio interno, fruto do trabalho da sua equipe, que possibilita a manutenção e acompanhamento das bolsas e auxílios concedidos no âmbito do PNAES, porém o seu acesso é local. As informações de que o Setor necessita sobre os estudantes para a realização do trabalho de concessão de bolsas, são obtidas junto a Pró-Reitoria de Graduação. Cumpre informar que em 2014, a UFRRJ celebrou um convênio com a UFRN, no qual adquiriu um Sistema Integrado de Informações, o qual está em fase de implantação. Maiores detalhes sobre o cronograma de implantação deste sistema poderão ser solicitadas junto à Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (COTIC), vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento, Avaliação e Desenvolvimento Institucional (PROPLADI)”.

Conforme exposto na manifestação acima, a PROAES é essencialmente dependente de sistema desenvolvido internamente e cujo aprimoramento decorre da iniciativa do Diretor da Divisão Multidisciplinar de Assistência ao Estudante (DIMAE), aproveitando-se dos conhecimentos derivados de sua área de formação profissional, licenciatura em computação, tomando-lhe, contudo, tempo que poderia ser dedicado às demais demandas existentes na Divisão. Ressalte-se, por oportuno, a diminuta estrutura da DIMAE, em geral, e do Setor de Bolsas e Auxílios ao Estudante (SEBAE), em particular, que além de contar com a atuação do próprio Diretor da DIMAE, dispõe apenas de outros dois servidores e um empregado terceirizado, e que gerenciam 600 bolsas concedidas a igual número de estudantes somente no Câmpus de Seropédica.

Consideramos que o sistema apresenta um nível de eficiência satisfatório com vista ao gerenciamento das concessões no âmbito do PNAES. Entretanto, apresenta como limitador a sua não integração aos demais *campi*, que realizam seus controles por meio de planilhas eletrônicas.

Em uma avaliação com respeito à suficiência e à adequação dos recursos tecnológicos à sua disposição para a execução do PNAES, o Pró-Reitor da PROAES considerou insatisfatória, conforme manifestação a seguir:

“Em relação aos recursos tecnológicos, a equipe da PROAES considera que os equipamentos de informática existentes não atendem plenamente as necessidades dos seus setores, sendo que uma parte dos mesmos encontra-se defasada diante da existência de equipamentos mais modernos no mercado, os quais deverão ser adquiridos concomitantemente ao processo de implantação do Sistema Integrado de Informações, mencionado no item anterior”.

Com respeito à suficiência das normas e regulamentos estabelecidos para o regimento do PNAES, verificou-se que a concessão de bolsas e auxílios é normatizada somente nos editais dos processos seletivos, inexistindo regulamentos aprovados nas instâncias superiores da Universidade que confirmam respaldo técnico-normativo à execução do Programa no âmbito da Universidade. Como exceção, faz-se referência ao Programa de Desenvolvimento Acadêmico Institucional – PDAI, dedicado a fornecer bolsas para atividades de apoio técnico-acadêmico, por meio de recursos do PNAES, e que dispõe de



norma própria, aprovada pela Reitora da Universidade, por intermédio da Portaria n.º 380/GR, de 24/04/2014.

Enfatize-se que, em apresentação realizada a esta equipe de auditoria, em 13/10/2015, o Pró-Reitor da PROAES mencionou a intenção de ampliar a institucionalização de suas atividades e, para tanto, estaria finalizando proposta de Deliberação, a ser submetida ao Conselho Universitário, tendo como objeto a Regulamentação da Política de Auxílios da Assistência Estudantil da UFRRJ.

Causa

Dificuldades envolvendo a implantação do Programa de Reestruturação e Fortalecimento da Estrutura Administrativa da PROAES.

Ausência de sistema integrado para o acompanhamento das bolsas e auxílios concedidos, que contemple também as representações da PROAES localizadas nos demais *campi*.

Ausência de uma regulamentação, aprovada em nível da alta administração, que formalize a política de assistência estudantil da UFRRJ.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício n.º 574/2016/NAC-3/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 13/01/2016, a UFRRJ, por meio do Ofício n.º 052/16-GR/UFRRJ, de 17/02/2016, tendo em anexo o Memorando PROAES n.º 101/2016, de 10/02/2016, apresentou suas manifestações ao Relatório Preliminar de Auditoria n.º 201505044, conforme a seguir transcrito:

a) *Em complemento a manifestação da PROAES contida na p. 11 do Relatório Preliminar de Auditoria acerca da suficiência e à adequação dos recursos tecnológicos disponíveis para a execução do PNAES, temos a informar que no ano de 2015, o Pró-Reitor de Assuntos Estudantis por meio do Memorando PROAES N.º 77/2015 solicitou aos diretores das Divisões e Coordenadores de Setor da PROAES, que efetuassem um levantamento das demandas por computadores, de modo a possibilitar o preenchimento correto do Documento de Oficialização de Demanda (DOD), para posterior encaminhamento à COTIC e ao Departamento de Materiais e Serviços Auxiliares (DMSA), com vistas a sua aquisição. As demandas listadas pelas Divisões e Setores foram incluídas no formulário de Requisição de Material - REQMAT n.º 16/2014, encaminhado no dia 15/10/2014 ao Departamento de Material e Serviços Auxiliares (DMSA), solicitando a aquisição de 02 estações de trabalho, 02 monitores com tela de 25”, 02 impressoras multifuncionais, 04 computadores portáteis e 02 Nobreak (Cópias no CD em anexo). Esta solicitação não pode ser atendida no ano de 2014, em virtude do Plano de Desenvolvimento de Tecnologia da Informação (PDTI) da UFRRJ ainda não estar aprovado no CONSU. Contudo, no dia 01/12/2015 a COTIC/PROPLADI em resposta a solicitação encaminhada no Memorando PROAES N.º 586/2015 efetuou a transferência de 02 Notebook HP EliteBook 8470p à PROAES, que por sua vez alocou estes equipamentos no Setor de Residência Estudantil (SERE), em virtude do déficit de computadores existente no local. No dia 27/01/2016 a PROAES recebeu da Divisão de Material do Almoxarifado da UFRRJ, mais 02 computadores da marca HP, um dos quais foi destinado para a Divisão Multidisciplinar ao Estudante (DIMAE) e outro para Divisão de Residência Estudantil (DIRE). A chegada destes equipamentos, contribuirá para melhorar as condições de trabalho das divisões e setores da PROAES.*

b) *Em complemento a manifestação da PROAES contida na p. 12 do Relatório Preliminar de Auditoria da CGU, acerca da suficiência das normas estabelecidas para o regramento*



do PNAES, temos a informar que a elaboração da Minuta de Regulamentação da Política de Auxílios da Assistência Estudantil já foi concluída e encaminhada à Reitoria por meio do Processo nº: 23083.000160/2016-57 para a apreciação e aprovação do Conselho Universitário, cuja cópia da minuta segue no CD em anexo.

(...)

2.4. Providências tomadas pela PROAES para atender às recomendações feitas:

1. Solicitação por meio do memorando PROAES Nº 49/2016 de criação de um Grupo de Trabalho, a ser composto por representantes da PROAES, PROAD e PROAF e encaminhamento do processo nº 23083.005988/2013-59, contendo o Programa de Reestruturação e Fortalecimento da Estrutura Administrativa da PROAES para servir de base para o estabelecimento de ações no sentido do atendimento das demandas de pessoal apresentadas neste documento.
2. Formalização de consulta à COTIC/PROPLADI, por meio do Memorando PROAES 53/2016 quanto à previsão de disponibilização do Sistema Integrado de Informações e quanto à eventual necessidade de sua customização para atendimento das demandas específicas da PROAES. A COTIC/PROPLADI, por meio do Memorando nº 18/2016 respondeu à PROAES informando que: “(...) o módulo do sistema SIG (UFRN) específico para o gerenciamento das bolsas, possui como data prevista no cronograma original para dezembro de 2016. No entanto, em consequência do período de greve, ocorrido em 2015, este cronograma sofreu correções. Sendo a data de implantação do módulo de Bolsas, alterado para março de 2017”.
3. O estudo já foi realizado, conforme manifestação complementar apresentada pela PROAES, informando que no ano de 2014, o Pró-Reitor encaminhou memorando solicitando às Divisões e Setores da PROAES solicitando o levantamento das demandas por equipamentos de informática, a fim de instruir a elaboração de uma Requisição de Materiais junto ao Departamento de Materiais e Serviços Auxiliares (DMSA) da Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros.

d) A elaboração da Minuta de Regulamentação da Política de Auxílios da Assistência Estudantil, já foi finalizada e encaminhada à Reitoria por meio do Processo nº: 23083.000160/2016-57 para apreciação e aprovação do CONSU.

Análise do Controle Interno

A solicitação constante do Memorando PROAES Nº 49/2016 concretizou-se com a emissão da Portaria n.º 089/2016, de 17/02/2016, que constituiu Grupo de Trabalho para, “a partir do documento “Programa de Reestruturação e Fortalecimento da Estrutura Administrativa da PROAES, estabelecer ações de planejamento que venham contemplar a PROAES com os recursos suficientes ao efetivo desempenho de suas atribuições”. Os recursos aqui referidos envolvem tanto pessoal, quanto infraestrutura. Não houve na Portaria, contudo, a inclusão de prazo para a finalização dos trabalhos do GT. Consideramos que essa definição, assim como de um cronograma de reuniões/atividades e de proposição de produtos parciais e final devem ser definidas de modo a proporcionar um acompanhamento mais objetivo de sua evolução.

A resposta recebida da COTIC/PROPLADI, por meio do Memorando n.º 18/2016, relata a postergação, para março de 2017, da implantação do módulo de Bolsas do sistema SIG. Neste sentido, entendemos caber uma decisão de cunho gerencial, pesando-se custos e



benefícios, quanto à extensão aos demais *campi* do sistema de concessão de auxílios, atualmente restrito ao Câmpus de Seropédica.

Quanto à defasagem nos recursos tecnológicos, externada no Memorando n.º 490/2015, em resposta a questionamentos desta equipe de auditoria, o recebimento de equipamentos de informática nos meses de dezembro de 2015 e de janeiro de 2016 constitui, por certo, em uma ação mitigadora, cabendo, no entanto, ressaltar, que os reforços obtidos encontram-se aquém da demanda objeto da Requisição de Material - REQMAT n.º 16/2014. Acrescente-se ainda que, conforme documentado, por intermédio do Memorando n.º 77/2015, de 09/03/2015, o Pró-Reitor da PROAES demandou aos Diretores de Divisões da PROAES e Coordenação do Setor dos Restaurantes Universitários, novo levantamento quanto às necessidades de computadores, cujo resultado não constou do Memorando PROAES n.º 101/2016.

Efetivamente, foi demonstrado ter constado, à fl. 62 do Processo n.º 23083.000160/2016-57, o Memorando PROAES n.º 23/2016, de 12/01/2016, pelo qual o Pró-Reitor encaminha minuta da Deliberação da Política de Auxílios da Assistência Estudantil da UFRRJ e solicita a sua inclusão na pauta da próxima reunião do Conselho Universitário. A Deliberação tem como escopo: a) aprovar a criação do Programa de Auxílios da Assistência Estudantil da UFRRJ (PAAE), que integra o anexo da Deliberação; e b) vincular o PAAE à PROAES.

Recomendações:

Recomendação 1: : O Grupo de Trabalho, constituído por meio da Portaria n.º 089/GR, deverá definir e consignar em ata, o cronograma de suas atividades, produtos propostos e o prazo de conclusão dos trabalhos.

Recomendação 2: A PROAES, levando em consideração a informação sobre a nova data prevista para implantação do módulo de bolsas do sistema SIG, deverá avaliar a oportunidade de se aguardar à sua disponibilização ou, de optar, como solução paliativa, pela integração dos campi, por meio da disseminação do sistema já adotado no Câmpus de Seropédica.

Recomendação 3: A PROAES, levando em consideração os equipamentos recém recebidos e o resultado do levantamento proveniente do Memorando n.º 77/2015, deverá avaliar a oportunidade de atualizar/revisar o conteúdo da Requisição de Material - REQMAT n.º 16/2014, efetuando as gestões necessárias junto à COTIC.

Recomendação 4: O Conselho Universitário deverá priorizar a avaliação da Política de Auxílios da Assistência Estudantil da UFRRJ, formalizada e submetida pela PROAES à sua apreciação.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de regulamento/manual que normatize os critérios, rotinas e controles administrativos relativos à seleção de beneficiários para percepção de auxílios no âmbito do PNAES.

Fato

Cabe à PROAES, conforme art. 5º, inciso VII do seu Regimento, “promover a concessão de bolsas e auxílios, cujas modalidades estão previstas no âmbito da política federal de



assistência estudantil”. Por sua vez, compete à DIMAE, consoante art. 19, inciso VI, também do Regimento, elaborar e supervisionar junto ao SEAPE, ao SERE, SEBAE e às Representações da PROAES nos *campi* de Nova Iguaçu e de Três Rios, os Editais de seleção dos beneficiários da assistência Estudantil.

A escolha de estudantes para a concessão ou renovação de auxílios e bolsas com recursos do PNAES ocorre por meio de editais de seleção pública. Desde 2014, a PROAES vem adotando a prática de lançar edital anual unificado, por meio do qual é realizada a seleção de estudantes para os principais auxílios oferecidos à conta do PNAES: a) auxílio financeiro à moradia ou alojamento; b) auxílio não pecuniário à alimentação; c) auxílio financeiro à alimentação; d) auxílio transporte; e) auxílio didático-pedagógico.

Outras seleções são regidas por editais próprios. Em 2015, além do Edital Unificado, foram abertos dois editais para a concessão de auxílios de incentivo ao esporte, um edital com a oferta de 100 vagas nos alojamentos universitários (vagas abertas no 2º período de 2015), além de aproximadamente 55 editais, até setembro de 2015, voltados à concessão de bolsas de apoio técnico-acadêmico no âmbito do PDAI.

A UFRRJ não dispõe de um manual ou regulamento que descreva rotinas/controles administrativos que devam ser empregados na seleção de beneficiários, prevalecendo as regras estabelecidas em cada edital.

O Edital Unificado de 2015 é o principal instrumento de alocação de recursos do PNAES no âmbito da UFRRJ. O quadro, a seguir, resume os benefícios ofertados no âmbito daquele edital:

Quadro: Distribuição dos Auxílios por Modalidade e por Campus

Modalidade	Câmpus	Vagas	Parcelas	Valor Unitário (R\$)
Auxílio à Moradia	Seropédica	300	12	250,00
	Nova Iguaçu	260		
	Três Rios	80		
Auxílio ao Transporte	Seropédica	300	9	200,00
	Nova Iguaçu	260		
	Três Rios	80		
Auxílio Não Pecuniário à Alimentação	Seropédica	1.000	Gratuidade nas Refeições	
	Nova Iguaçu	150		
Auxílio Pecuniário à Alimentação*	Três Rios	150	9	200,00
Auxílio Didático-Pedagógico	Seropédica	280	1	200,00
	Nova Iguaçu	260		
	Três Rios	130		
Residência Estudantil	Seropédica	300	Gratuidade no Alojamento	



A seguir, realiza-se análise das etapas do processo seletivo de 2015:

- 1) **Publicação do Edital Unificado:** comprovou-se o cumprimento desta etapa por meio da publicação do Edital, na data aprazada (28/01/2015), no *site* da PROAES;
- 2) **Abertura de prazos para inscrição ou renovação e envio da documentação pelos correios ou de forma presencial nos setores:** fase constituída pelo preenchimento de formulário de inscrição online e envio da documentação prevista no edital;
- 3) **Avaliação Socioeconômica:** momento de análise e avaliação da documentação apresentada pelos candidatos. Por meio da Portaria PROAES n.º 12, de 07/04/2015, com efeitos retroativos a 10/03/2015, foi designada comissão incumbida do processo de avaliação socioeconômica dos candidatos;
- 4) **Divulgação do resultado preliminar:** publicação, em ordem alfabética, da relação de estudantes que tiveram a inscrição/renovação aprovada. Neste estágio, ainda não define se o candidato será contemplado com o benefício de imediato ou se deverá aguardar na lista de espera. Tampouco explicita o(s) benefício(s) deferido(s) ao candidato;
- 5) **Fase recursal:** período concedido aos candidatos não listados no resultado preliminar para apresentação de contestação ao posicionamento da comissão avaliadora, expresso no Formulário de Avaliação Socioeconômica. Adoção de Formulário para Recurso, com campos específicos para registro pelo recorrente do “motivo do recurso”, de “justificativa fundamentada”, e da “Solicitação”, e espaço reservado à Comissão de Avaliação para registro do “Resultado do Recurso” (deferimento ou indeferimento) e justificativa para a sua decisão;
- 6) **Divulgação do resultado definitivo pós-julgamento de recursos:** disponibilização, em ordem alfabética, da relação dos candidatos, por Câmpus, que serão de imediato contemplados com benefício(s). Somente no momento da assinatura do Termo de Compromisso é dado conhecimento aos estudantes selecionados da modalidade de auxílio com a qual foi contemplado. Esse procedimento para fins de divulgação do resultado não tem previsão estabelecida no edital ou em outro documento da PROAES. Concomitantemente, é publicada a lista de espera, por modalidade de benefício, e na ordem que serão chamados à medida que vagas forem sendo abertas;
- 7) **Assinatura do Termo de Compromisso:** ato que formaliza a concessão do benefício e o comprometimento do estudante com os requisitos exigidos para a manutenção em sua percepção.

O Edital Unificado de 2015, embora estipule que “a sua concessão (do auxílio) se dará em função do grau de vulnerabilidade obtido após análise socioeconômica e a distância de sua moradia”, não especifica o modo de compatibilização entre esses dois critérios.

Verificou-se, por meio da amostra de processos examinada que, em regra, os candidatos se inscrevem em mais de uma modalidade de auxílio, cabendo à comissão avaliadora, além de confirmar o enquadramento do estudante na situação de vulnerabilidade socioeconômica, realizar uma triagem em relação aos auxílios requeridos, definindo quantos e quais poderão ser concedidos, a depender da disponibilidade existente.

Reportando-se à atuação da Comissão de Avaliação Socioeconômica, foi disponibilizado, por intermédio do Memorando n.º 343/2015 SEAPE/PROAES, de 23/11/2015, encaminhado a esta equipe de Auditoria por meio do Ofício n.º 517/15-GR/UFRRJ, documento denominado “(Re) Pensando a Avaliação Socioeconômica a Partir do Trabalho do Serviço Social na Educação Superior”, elaborado por assistentes sociais então em exercício na UFRRJ, e apresentado no IV Fórum de Serviço Social na Educação, em agosto de 2015, que buscou descrever a metodologia adotada pela Comissão de Avaliação Socioeconômica no cumprimento de suas atribuições.



A seguir, transcrevemos excertos daquele documento, que auxiliam na compreensão da metodologia empregada, no âmbito da UFRRJ, para seleção dos estudantes a serem contemplados pelo PNAES:

“(…)

O processo metodológico gestado pela equipe de serviço social da Proaes/UFRRJ visa promover uma distribuição mais equânime, considerando as situações diversas apresentadas pelos alunos e, buscando, conforme descrito nas diretrizes do Pnaes em seu art. 2º: (...). Para isso, apresentamos uma nova proposta que trabalha com níveis de vulnerabilidade socioeconômica, pretendendo assim garantir o princípio da equidade de condições.

Nessa direção, para análise dos auxílios assistenciais, realizamos o cálculo da renda bruta familiar dos alunos inscritos a fim de verificar aqueles que atendem ao perfil de renda estabelecidos pelo Pnaes – um salário e meio per capita. Além disso, utilizamos para fins de critério de desempate, entre os candidatos que possuem o mesmo valor de renda per capita, dois indicadores: a situação da fonte de renda do estudante e de moradia do grupo familiar e do próprio estudante.

Em relação ao cálculo dos valores da renda familiar per capita, são excluídos:
(…)

Neste sentido, o trabalho do serviço social ao se estruturar na área da seleção de auxílios e bolsas de assistência estudantil da UFRRJ demonstrou a necessidade de criar uma metodologia de avaliação socioeconômica que fosse capaz de qualificar os dados provenientes desta avaliação e indicar possíveis formas de distribuição dos auxílios que colaborassem para a execução do Pnaes, tendo como parâmetro os perfis sociofamiliares e a realidade social, as quais podem ser passíveis de serem mensuradas a partir dos perfis dos alunos.

Mediante isso, estabelecemos uma diferenciação entre perfis baseadas em níveis de vulnerabilidades que orientasse a metodologia e, por conseguinte os critérios de concessão dos auxílios que pudessem condizer com a realidade dos distintos perfis dos alunos da UFRRJ e níveis de vulnerabilidade exponenciadas pelos mesmos, usuários do Programa.

(…)

Ademais, a equipe de assistentes sociais pode eleger outros instrumentos para elucidar as situações de desempate e para esclarecer situações omissas não previstas nessa metodologia, nem nas demais documentações institucionais.

A tabela a seguir (Tabela 01) descreve os perfis socioeconômicos de acordo com os critérios do Pnaes e foi elaborada pela equipe de Serviço Social da Proaes.

TABELA 01 – Perfis socioeconômicos de assistência estudantil da UFRRJ, RJ, 2015

Perfis	Porcentagem	Bolsas e auxílios	Salário mínimo
I	25%	Até três modalidades	0 a ¼ sal. mín.
II	50%	Até duas modalidades	¼ sal. mín. a ½ sal. mín.
III	75%	Até duas modalidades	½ sal. mín. a ¾ sal. mín.
IV	100%	Até uma modalidade	¾ sal. mín. a 1 sal. mín.
V	125%	Até uma modalidade*	1 sal. mín. a 1 ¼ sal. mín.
VI	150%	Até uma modalidade*	1 ¼ sal. mín. a 1 ½ sal. mín.

Os perfis são classificados numa escala de 06 a 01, seguindo os valores do salário mínimo vigente, de acordo também com o critério de elegibilidade do Pnaes para a



concessão de auxílios da assistência estudantil, que é de um salário mínimo e meio per capita.

O Critério adotado para o escalonamento de valores segue uma proporção de 25% (vinte e cinco por cento) em cima do valor total do salário mínimo. A coluna referente ao salário mínimo vigente e os seus respectivos valores reais são distribuídos ainda seguindo o escalonamento de 25% já explicitado.

Assim sendo, a equipe de assistentes sociais considera o menor valor do salário bruto apresentado na documentação dos três últimos meses. Por fim, a partir desses perfis que indicam níveis socioeconômicos distintos, se aloca a distribuição dos auxílios e bolsas”.

Saliente-se que, embora o documento tenha sido produzido por profissionais lotados na UFRRJ, e que integraram a Comissão de Avaliação Socioeconômica do Edital Unificado, suas conclusões e pontos de vista não integram documento institucional, carecendo, portanto, de ser objeto de acolhimento formal pela Universidade, em caso de concordância nesse sentido.

Ainda sobre o mesmo tema, requereu-se à UFRRJ, por intermédio da Solicitação de Auditoria n.º 201505044/004, de 10/11/2015, que descrevesse os critérios adotados para distribuir as diferentes modalidades de auxílios oferecidos, bem como que informasse se tais critérios encontram-se formalizados. Em atendimento, por meio do Ofício n.º 501/15-GR/UFRRJ, de 18/11/2015, o Chefe de Gabinete da Reitoria encaminhou o Memorando PROAES N.º 585 – 2015, de 17/11/2015 contendo, em anexo o Memorando n.º 37/2015/DIMAE, de 16/11/2015, com os esclarecimentos a seguir transcritos:

“Informamos que as modalidades oferecidas no Edital 01/2015/PROAES foram previstas e distribuídas da seguinte forma:

1 – Auxílio pecuniário à moradia: Distribuído para os estudantes que declaram no formulário de inscrição residir em república, pensionatos ou outros e que, de alguma forma precisam pagar aluguel na cidade de Seropédica. Ou que residem em cidades distantes do câmpus da UFRRJ ou ainda em outros Estados, considerando-se a sua dificuldade socioeconômica bem como a distância de moradia da família.

2- Auxílio pecuniário ao transporte: Essas modalidade contempla os estudantes que declaram no formulário de inscrição residir com a família em cidades vizinhas aos câmpus da UFRRJ, que necessitam pagar condução para chegar à Universidade.

3- Auxílio alimentação não pecuniário: Essa modalidade está disponível nos câmpus de Seropédica e do Instituto Multidisciplinar, onde há Restaurante Universitário. São deferidos para todos os estudantes dentro do perfil socioeconômico exigido, e concedidos de acordo com a disponibilidade de vagas. Havendo deferimentos em número maior do que as vagas disponíveis, os estudantes contemplados aguardam uma listagem de espera, que vale até o próximo período letivo.

4- Auxílio pecuniário para alimentação: Essa modalidade está disponível apenas no Câmpus do Instituto Três Rios, onde não há Restaurante Universitário. São distribuídas de acordo com a disponibilidade de vagas e geralmente são atendidos todos que os deferidos.



5- *Auxílio didático-pedagógico: Essa modalidade é distribuída assim como os demais auxílios, em função da disponibilidade de vagas, havendo déficit de vagas em relação ao número de inscritos que sempre ultrapassa a capacidade de atendimento.*

No Câmpus Seropédica prioriza-se o atendimento no interesse dos estudantes que recebem apenas a alimentação não pecuniária e que residem nos alojamentos universitários, por considerar que esses não recebem nenhum outro auxílio financeiro. Havendo disponibilidade de vagas as mesmas são distribuídas para os demais do mesmo Câmpus, observando a classificação da renda per capita da menor para a maior. Esse benefício também é concedido nos demais Câmpus, de acordo com as vagas oferecidas.

Informações gerais sobre as modalidades de auxílios

No Câmpus de Seropédica normalmente não há acúmulo dos benefícios dos auxílios pecuniários para moradia ou transporte, pois o número de pedidos deferidos tem sido bem maior do que a quantidade das vagas oferecidas, não tendo como contemplar a todos. Sendo assim utiliza-se como forma do aproveitamento dos recursos, a sua utilização no interesse de um público maior, pelo menos com uma dessas modalidades. Mesmo com este critério, ainda assim não conseguimos contemplar a todos os pedidos deferidos, o que gera uma listagem de espera.

Nos demais câmpus, havendo disponibilidade de vagas, alguns acumulam as modalidades, pois as vagas oferecidas contemplam a todos os deferidos.

Os critérios que norteiam essa decisão administrativa serão formalizados pela Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis juntamente com a Divisão Multidisciplinar de Assuntos Estudantis, em futuros Editais”. (grifos nossos)

Apresenta-se, a seguir, quadro contendo dados extraídos das folhas de pagamento dos auxílios financeiros referentes aos meses de abril a outubro de 2015:

Quadro: Quantidade de auxílios financeiros concedidos entre abril e outubro de 2015.

Mês	Três Rios		Nova Iguaçu		Seropédica	
	Beneficiários	Auxílios	Beneficiários	Auxílios	Beneficiários	Auxílios
Abril	225	440	466	780	811	888
Mai	225	310	454	520	608	608
Junho	225	310	454	520	608	608
Julho	225	310	454	520	608	608
Agosto	206	310	406	465	599	599
Setembro	204	310	401	456	599	602
Outubro	204	310	401	457	600	600

Fonte: Folhas de Pagamento (Processo nº 23083.000476/2015-68)

O número superior de auxílios concedidos em abril, quando comparado aos demais meses, decorre do pagamento, naquela competência, do auxílio didático-pedagógico, conferido em parcela única. O decréscimo no número de beneficiários, a partir do mês de agosto é o resultado, sobretudo, da avaliação realizada pela DIMAE, ao término do 1º período letivo, dos históricos escolares dos beneficiários, e a consequente identificação de situações de desempenho acadêmico insuficiente e ensejadoras do cancelamento de benefícios, conforme critérios trazidos pelo edital de seleção e consignados, também, nos termos de compromisso assinados pelos estudantes. O decréscimo no quantitativo de beneficiários recebeu abordagens distintas em cada Câmpus: em Três Rios, ocorreu a redistribuição dos auxílios cancelados entre os demais beneficiários, mantendo-se inalterado o número de auxílios. Em Nova Iguaçu, a diminuição dos beneficiários veio acompanhada de decréscimo no quantitativo de auxílios pagos. Por fim, em Seropédica,



a manutenção da paridade decorreu da convocação de estudantes aprovados no processo seletivo e que aguardavam em lista de espera.

Portanto, com base na estratégia adotada pela PROAES de distribuição dos auxílios, garantiu-se a todos os candidatos, aprovados no Edital Unificado de 2015, a percepção de ao menos um dos auxílios solicitados, cuja distribuição segue os critérios não formalizados, informados no Memorando n.º 37/2015/DIMAE. No caso dos *campi* de Três Rios e Nova Iguaçu, o atendimento deu-se de forma imediata, sem a necessidade de formação de cadastro de reserva, ao passo que, no Câmpus de Seropédica, a contemplação de todos os aprovados, dependeu do cancelamento de benefícios inicialmente concedidos e a consequente convocação de estudantes da lista de espera.

A PROAES/UFRRJ adota prática, também não manualizada, de formalizar processo administrativo individualizado para cada estudante contemplado com benefício do PNAES. Sendo o aluno beneficiado pela primeira vez, autua-se um novo processo. Nas situações de renovação ou de nova inscrição por parte de discente que já tenha anteriormente usufruído de algum auxílio, o processo é reaberto, passando a conter os documentos da nova concessão. Com o intuito de avaliar a qualidade de sua instrução, foi selecionada amostra composta por 31 processos de concessão, abrangendo os três campi que compõem a UFRRJ.

A instrução processual também não se encontra regulamentada. Os seguintes documentos, quando cabíveis, compuseram os processos examinados:

- a) Ficha com requerimento do candidato, com espaço reservado à Comissão Avaliadora e ao Setor de Bolsas e Auxílios;
- b) Ficha de Inscrição para Auxílios oferecidos na PROAES;
- c) Formulário de Avaliação Socioeconômica, com o resultado pelo deferimento ou não da solicitação do candidato e, quando cabível, a justificativa do indeferimento;
- d) Documentação comprobatória do estudante e o seu grupo familiar, inclusive de renda, de modo a comprovar a renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, requisito para estar classificado entre os potenciais beneficiários do PNAES;
- e) Termo(s) de Compromisso de Auxílio Financeiro;
- f) Grade de Horários do 1º período de 2015, com o intuito de comprovar a inscrição em, no mínimo, três disciplinas;
- g) Histórico escolar do 2º período de 2014, nos casos de renovação de auxílios, de modo a atestar a não ocorrência de situações impeditivas previstas no edital: a) Ocorrência de abandono de disciplina; b) Reprovação por frequência de disciplina; c) Reprovação por média superior a 33% nas disciplinas/créditos em que esteve matriculado no período de vigência dos auxílios com tolerância de 5%.
- h) Declaração de não alojado: requerida dos estudantes de Seropédica contemplados pelos auxílios moradia e transporte;
- i) Cópia do comprovante de conta corrente em nome do estudante;
- j) Documento denominado “Justificativa de Desligamento e Arquivamento do Processo”, assinado pelo Diretor da DIMAE, para situações de exclusão de benefício(s), em razão de descumprimento de contrapartida acadêmica.

Em análise realizada sobre amostra composta de 31 processos de concessão de auxílios, constatou-se, em regra, a inclusão dos documentos que suportam o acesso dos estudantes aos benefícios do PNAES. Ainda assim, em algumas concessões, detalhadas a seguir, houve a necessidade de solicitar esclarecimentos adicionais junto a PROAES:

- 1) Com relação à concessão de auxílio financeiro à estudante de Mat. 2015.60.018-1, objeto do Processo n.º 23268.000391/2015-11 (Instituto Três Rios), foi considerada



insuficiente a evidência quanto à renda familiar per capita inferior a 1,5 salário mínimo, decorrente do inadequado cumprimento, em relação ao Grupo Familiar, da apresentação dos comprovantes de renda.

Manifestação da Unidade apresentada por meio do Memorando 343/2015 SEAPE/PROAES, de 23/11/2015, encaminhado a esta equipe de auditoria por intermédio do Ofício n.º 517/15-GR/UFRRJ:

“(…)

2. A renda familiar foi reanalisada conforme documentos entregues pela aluna, metodologia adotada e critério de seleção. O valor da renda mensal familiar reavaliado foi de R\$6.952,06 (seis mil novecentos e cinquenta e dois reais e seis centavos), sendo a renda per capita familiar de R\$1.738,01 (um mil, setecentos e trinta e oito reais e um centavo).

(…)

3. Portanto, após reanálise realizada, foi dado indeferimento sob o argumento de que as rendas observadas na documentação comprovada do Imposto de Renda não foram apresentadas para comprovação de renda, conforme consta no Edital. Dessa forma, pelas declarações do Imposto de Renda, constatou-se uma renda per capita superior a um salário mínimo e meio.

4. Segundo a reanálise realizada, a aluna passa para a situação de “indeferida”, segundo critérios estabelecidos no Decreto n.º 7234/2010 – PNAES”.

Análise da CGU: a PROAES concordou com as conclusões apresentadas.

2) Quanto à concessão de auxílio financeiro à estudante de Mat. 2014.59.016-6, objeto do Processo n.º 23268.000394/2015-55 (Instituto Três Rios), os elementos acostados aos autos indicaram uma renda familiar per capita superior a um salário mínimo e meio (R\$1.267,75). No entanto, constou o provimento do recurso impetrado pela estudante, com a Comissão de Avaliação indicando uma renda bruta de R\$2.904,20 (per capita de R\$726,05) que não condiz com os comprovantes contidos no Processo.

Manifestação apresentada também por intermédio do Memorando 343/2015 SEAPE/PROAES. Os argumentos aduzidos foram os seguintes:

- Que o Decreto n.º 7.234/2010 garante a prioridade aos estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, porém não a exclusividade, “possibilitando brecha no referido decreto para que haja uma releitura da renda familiar a partir da exposição de fatos, oitiva do aluno, assim como da análise da situação familiar e vínculo empregatício dos responsáveis”;
- Que embora a renda familiar bruta per capita superasse um salário mínimo e meio, devem ser considerados aspectos que justifiquem a vulnerabilidade socioeconômica familiar: a) genitor com vínculo de trabalho instável e rendimentos irregulares; b) genitora com renda estável, porém, com descontos que abarcam 40% do valor bruto; c) irmã, estudante, também dependente da renda familiar.

Análise da CGU: na ausência de normativo interno que regulamente a concessão de auxílios pela PROAES, o Edital Unificado assume o papel, previsto no art. 5º do Decreto n.º 7.234/2010, de fixar os requisitos para percepção dos benefícios.

De acordo com o Edital, deve a Comissão realizar a análise documental observando os critérios previstos naquele instrumento (Item 2.5.A). O Edital, por sua vez, de forma taxativa definiu a renda per capita de um salário mínimo e meio como condição para deferimento dos auxílios (Itens 1 do Edital e 1.B do Anexo 1), No que concerne ao cálculo



da renda familiar per capita, o Edital é claro ao estabelecer a renda familiar mensal bruta como base de cálculo (Item 1.C do Anexo 1). Pesa, sobre qualquer interpretação diferente, o risco da subjetividade, da discricionariedade e da iniquidade. A título de exemplificação, tomando-se o caso concreto, ao se acatar o recurso da estudante, adotando-se a renda per capita líquida como referencial, privilegia-se a candidata em detrimento de outros que não recorreram do indeferimento de sua inscrição em razão da apresentação uma renda per capita bruta acima do previsto em edital ou que, pelo mesmo critério, sequer se inscreveram e o teriam feito em caso de consideração da renda líquida.

Entendemos, por conseguinte que, de modo a preservar a equidade entre os candidatos e a objetividade no processo decisório, os critérios de seleção devem ser aqueles consignados no edital.

3) Com relação à estudante de Mat. 2010.79.507-3, foi deferida a renovação de diversos auxílios, ainda que presente situação de abandono de disciplina que, conforme previsão em edital, implicaria na restrição à continuidade na percepção de benefícios.

Manifestação contida no Memorando n.º 343/2015 SEAPE/PROAES, com os seguintes argumentos apresentados:

- Que com base na justificativa da aluna, o acesso aos auxílios é de primordial importância para a sua permanência na Universidade;
- Que a situação de abandono de disciplina expressa justamente a dificuldade da aluna em manter-se na Universidade, cabendo a UFRRJ “garantir as condições de permanência da estudante, e não de puni-la com o corte dos auxílios”;
- “Que o Edital 01/2015 serve como guia geral para a concessão de auxílios, mas não exclui a análise de situações singulares e excepcionais, conforme metodologia apresentada pelas assistentes sociais que compõem a equipe da SEAPE/PROAES”.

Análise da CGU: De acordo com o Edital, a renovação dos auxílios financeiros estava condicionada, à observação cumulativa de alguns critérios, entre os quais, não apresentar situação de abandono no 2º período de 2014 (Item 2.4. B), condição na qual recaiu o caso concreto. A aceitação dos argumentos apresentados desequilibra o caráter isonômico que deve nortear o processo seletivo.

4) Com relação à concessão de auxílio financeiro à estudante de Mat. 2014.23.008-9, objeto do Processo n.º 23083.006783/2014-71 (Câmpus Seropédica), foi considerada renda familiar de R\$1.915,07, ainda que os comprovantes de rendimento contidos no Processo indicam uma renda familiar superior, de R\$2.938,59. Embora a renda per capita recalculada permaneça dentro do critério de vulnerabilidade socioeconômica previsto no PNAES, a variação em relação àquela adotada reposicionaria a estudante na ordem de classificação de renda per capita.

Manifestação apresentada por meio do Memorando 343/2015 SEAPE/PROAES, de 23/11/2015:

“(…)

Com a reanálise da renda familiar per capita, a aluna ainda se encontra dentro dos critérios para o recebimento do auxílio solicitado (dentro da renda familiar per capita de até 1 salário mínimo e meio). O resultado dessa reanálise se mantém como “Deferido”, no entanto, a reclassificação da candidata será alterada. Com isso, a aluna somente permanecerá com o auxílio se a sua reclassificação a mantiver dentro do número de vagas previstas no edital n.º 01/2015 PROAES/UFRRJ”.



Análise da CGU: a diligência no cálculo da renda familiar per capita mostra-se necessária, não somente para determinar se há o enquadramento no requisito para se ter acesso ao benefício, mas para fins de formação da ordem classificatória, que pode, por exemplo, influenciar no momento de início de sua percepção, em casos de a demanda extrapolar a oferta. Daí que uma metodologia de cálculo deve ser objeto de formalização pela PROAES.

5) Com relação à concessão de auxílio financeiro ao estudante de Mat. 2014.01.545-5, objeto do Processo n.º 23083.007895/2015-21 (Câmpus Seropédica), foi calculada, pela PROAES, uma renda familiar per capita de R\$587,75, inferior àquela extraída a partir dos comprovantes de renda do Grupo Familiar contidos nos autos. Foi observado, ainda, o não cumprimento integral de aspecto associado ao comprovante de residência, que se encontra no nome de não integrante do grupo familiar.

Por intermédio do Memorando PROAES n.º 735/2015, de 24/11/2015, foi informado não ter sido possível, até o momento, obter resposta ao questionamento, em razão de a avaliação socioeconômica ter sido realizada por assistente social redistribuída para a UFRJ. Foi apresentada cópia do Ofício n.º 513/15-GR/UFRJ, de 24/11/2015, encaminhado ao Reitor daquela Universidade, requerendo a liberação da servidora para que prestasse os esclarecimentos solicitados.

Análise da CGU: prejudicada diante da não apresentação dos esclarecimentos solicitados.

6) Com relação à concessão de auxílio financeiro à estudante de Mat. 2011.23.520-9, objeto do Processo n.º 23083.003556/2011-41 (Câmpus Seropédica), constou, à fl. 114, o seu desligamento, em 03/08/2015, da bolsa na modalidade apoio ao transporte em razão de reprovação em 100% das disciplinas matriculada no período 2015-1. Entretanto, em 18/08/2015, a discente assinou termo de compromisso para a percepção de auxílio não pecuniário à alimentação.

Manifestação apresentada por meio do Memorando 37/2015/DIMAE, de 16/11/2015:

“(…)

Porém cabe o registro de que o auxílio não pecuniário de alimentação foi concedido à mencionada estudante, no mês de agosto de 2015, em função de que o seu nome constava de uma lista de espera para o mesmo. A Comissão de avaliação utilizando de prerrogativas para solução dos casos não previstos no Edital entendeu que a estudante fazia jus a esse benefício, por considerar que a suspensão do benefício do transporte não tem qualquer correlação com a concessão de outro que fazia jus e que deixou de ser concedido em ocasião oportuna, por falta de vagas.

Tendo sido desligada do auxílio transporte no dia 05/08/2015, a estudante foi convocada para assinar o termo de compromisso do auxílio alimentação do 2º período de 2015, o que ocorreu no dia 18/08/2015. Não se levou em conta o histórico de 2015-I, sob o entendimento de que ela não poderia ser punida, pois não estava sendo beneficiada com esse auxílio”.

Análise da CGU: divergimos da justificativa apresentada para a concessão do auxílio não pecuniário de alimentação por compreender que a situação narrada não se configura em caso não previsto no edital. A percepção do auxílio à alimentação, embora concretizada em momento posterior à supressão do auxílio ao transporte, tem seu fato gerador atrelado às condições estabelecidas no edital. Neste sentido, entendemos que o desempenho acadêmico apresentado se configura em óbice ao usufruto do benefício (Item 3.1. B), uma



vez que o mesmo já havia sido deferido por ocasião da publicação do resultado final, ainda que não imediatamente disponibilizado por força de a demanda exceder as vagas ofertadas.

Foi, ainda, realizado cruzamento, entre a relação de estudantes beneficiários de auxílio moradia e transporte e aqueles com vaga nos alojamentos universitários, dada a incompatibilidade entre a percepção simultânea dos dois benefícios. Com base nesse levantamento, foram identificadas duas situações de acumulação indevida, envolvendo os estudantes Mat. n.º 2013.01.010-7 e 2014.14.027-6. As situações irregulares, em ambos os casos, iniciaram-se em 27/08/2015, e decorreram de falha no edital 01/2015, conduzido pelo Setor de Residência Estudantil (SERE) e destinado à seleção de estudantes para ocupação de vagas nos alojamentos universitários no 2º semestre de 2015, no qual deixou de constar a necessidade de os alunos contemplados apresentarem comprovante de não recebimento de benefícios disponibilizados pelo Setor de Bolsas. Por intermédio do Ofício n.º 501/15-GR/UFRRJ, de 18/11/2015, foi feito o encaminhamento do Memorando n.º 37/2015/DIMAE, de 16/11/2015, no qual o Diretor daquela Divisão informou que “as estudantes em que questão serão convocadas a comparecer a Sala 37 do Pavilhão Central, sede do Setor de Bolsas e Auxílios ao Estudante (SEBAE), para o recebimento das guias de recolhimento (GRU), objetivando a devolução aos cofres públicos dos valores recebidos indevidamente, a partir de 27/08/2015”. De modo a aprimorar a gestão, a Secretária Executiva dos Alojamentos Universitário, por meio do Memorando n.º 097/2015/SERE, de 12/11/2015, com o intuito de evitar a repetição das situações narradas, informou a adoção da seguinte medida:

“A fim de contribuir para que algo parecido não torne a acontecer, pretende-se, já no próximo edital de seleção de alunos para os Alojamentos, solicitar que o aluno assine um termo que assegure a impossibilidade de conciliar esses benefícios e pretende-se confrontar a relação de alunos que ingressaram nos Alojamentos com aqueles que recebem um dos referidos auxílios financeiros”.

Causa

A PROAES não elaborou normativo/manual que explicitasse os critérios e metodologia para a concessão dos auxílios de assistência estudantil da UFRRJ, em que pese haver previsão neste sentido disposta no art. 3º, §2º do Decreto n.º 7.234/2010, bem como não formalizou as rotinas de instrução processual. Como uma das consequências dessa lacuna, a Comissão de Avaliação Socioeconômica adotou, em algumas oportunidades, a relativização dos critérios previstos no edital, o que fragilizou o tratamento isonômico entre os estudantes.

Manifestação da Unidade Examinada

Manifestação encaminhada por intermédio do Ofício n.º 052/16-GR/UFRRJ:

“a) Em complemento às manifestações feitas pela equipe da PROAES, com vistas ao esclarecimento da metodologia de concessão adotada pelas assistentes sociais, constantes nas p. 13-21, informamos que os esclarecimentos em relação à concessão de auxílio financeiro ao estudante de Matrícula: 2014.01.545-5, objeto do Processo n.º 23083.007895/2015-21 (Câmpus de Seropédica), solicitados pela Reitoria da UFRRJ por meio do ofício n.º 513/15-GR/UFRRJ, foram encaminhados pela assistente social [...] no dia 27 de novembro de 2015 às 12:07 ao e-mail do gabinete da Reitoria ao funcionário [...], conforme foi explicado pela Assistente Social no e-mail encaminhado à PROAES no



dia 07/12/2015. Possivelmente, por uma falha de comunicação, o referido documento não foi encaminhado à equipe de Auditoria no prazo solicitado, razão pela qual estamos encaminhando uma cópia, no CD em anexo, para os devidos esclarecimentos.

(...)

3.4. Providências tomadas pela PROAES para atender às recomendações feitas:

1. O Pró-Reitor de assuntos estudantis convocou por meio do memorando nº 54/2016, uma reunião específica com as assistentes sociais da PROAES para discutir o conteúdo do Relatório Preliminar de Auditoria, especialmente no que diz respeito à análise do conteúdo da Constatação, contida entre as páginas 13 a 23 do referido documento. Nesta reunião foram discutidas propostas com vista à tomada de providências no sentido de instituir metodologia destinada à seleção de estudantes para fins de percepção de benefícios originados do PNAES, mediante a elaboração de uma minuta de Deliberação própria, ou de um capítulo específico a ser incluído na Minuta de Deliberação da Política de Auxílios da Assistência Estudantil da UFRRJ (PAAE/UFRRJ), prevendo-se a inclusão dos seguintes itens: i) os procedimentos objetivos para o cálculo da renda familiar per capita; ii) parâmetros para a definição do número de benefícios por estudante; iii) critérios a serem aplicados na distribuição de diferentes modalidades de auxílios entre os candidatos classificados. Nesta reunião foi proposto que as referências para a elaboração de um capítulo específico na PAAE/UFRRJ, tomando por base o documento elaborado pelas assistentes sociais da PROAES: “(Re) Pensando a Avaliação Socioeconômica a partir do Trabalho do Serviço Social na Educação Superior”, o conteúdo da Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012 e das Deliberações e/ou resoluções sobre a matéria, atualmente em vigor em outras IFES. Nesta mesma reunião também foi proposta a elaboração de uma Instrução Normativa, dentro de um prazo de 02 meses, contendo a rotina de instrução dos processos administrativos dos estudantes beneficiados pelo PNAES, bem como, dos processos referentes à publicação de editais de seleção pública aos auxílios de assistência estudantil, de modo a padronizá-los, no âmbito da DIMAE, DIRE e Representações da PROAES nos campus de Nova Iguaçu e de Três Rios.

2. Enquanto a elaboração de um capítulo específico sobre a metodologia de seleção não estiver concluída e aprovada junto ao CONSU, a equipe da PROAES procurou atender as recomendações da Auditoria da CGU, mediante a inclusão dos critérios de avaliação socioeconômica e de distribuição dos auxílios aos candidatos na minuta de edital de seleção pública dos auxílios de assistência estudantil de 2016, lançado no dia 02/02/2016, cuja cópia segue no CD em anexo.

3. Por meio do memorando PROAES 48/2016 o Pró-Reitor de Assuntos Estudantis solicitou ao Diretor da DIMAE/PROAES a tomada de providências com vistas à suspensão de pagamento e cobrança de ressarcimento do montante indevidamente pago a estudante de Matrícula 2015.60.018-1. No mesmo documento foi solicitada a cobrança das estudantes de Matrícula nº 2013.01.010-7 e nº 2014.14.027-6 o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos, respectivamente, de auxílio moradia e transporte, quando já detentoras de vagas nos alojamentos universitários, cuja cópia segue no CD em anexo”.

Análise do Controle Interno

Preliminarmente, com relação ao exame da concessão de auxílio financeiro ao estudante de Matrícula: 2014.01.545-5, cuja conclusão ficara pendente em razão do aguardo de manifestação por parte de assistente social que fora redistribuída à UFRJ, seus



esclarecimentos, datados de 27/11/2015, foram apresentados em anexo ao Memorando PROAES n.º 101/2016, ratificando ter havido erro no cálculo da renda per capita que, embora não retirasse o seu direito ao benefício, classificá-lo-ia em posição diversa daquela que acabou sendo posicionado. Essa análise apenas reforça a necessidade de aprimoramento da metodologia de cálculo adotada na seleção dos beneficiários.

De acordo com a manifestação encaminhada pela PROAES, percebe-se como positiva a iniciativa adotada por meio do Memorando PROAES n.º 54/2016, que convocou as assistentes sociais da PROAES para discutir e colher propostas atinentes à seleção de estudantes para percepção de benefícios originados do PNAES. Na ocasião, foram também gestadas ideias relacionadas à formalização de rotinas e de padronização da atuação considerando os diversos *campi*. Almeja-se que esse processo de reflexão redunde no desenvolvimento de instrumentos (manuais, normativos etc.) que venham a auxiliar no aprimoramento na atuação da PROAES no desempenho de sua missão institucional.

A ação de expedir o Memorando PROAES n.º 48/2016, de 18/01/2016, com vista a regularizar situações identificadas de pagamento indevido deverá ser acompanhada até o seu deslinde de modo a garantir a sua eficácia.

Recomendações:

Recomendação 1: A PROAES deverá instituir metodologia destinada à seleção de estudantes para fins de percepção de benefícios originados do PNAES, que inclua, entre outros, procedimento objetivo de cálculo da renda familiar per capita e parâmetros para a definição de número máximo de benefícios por estudante, formalizando também os critérios a serem aplicados na distribuição das diferentes modalidades de auxílios entre os candidatos classificados.

Recomendação 2: A PROAES deverá instituir normativo estabelecendo a rotina de instrução dos processos administrativos dos estudantes beneficiados pelo PNAES, de modo que contenham toda a documentação necessária a respaldar o direito à concessão e à manutenção da percepção dos auxílios concedidos.

Recomendação 3: Suspender o pagamento e cobrar o ressarcimento do montante indevidamente pago a estudante de Mat. 2015.60.018-1.

Recomendação 4: Cobrar das estudantes de Mat. n.º 2013.01.010-7 e n.º 2014.14.027-6 o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos, respectivamente, de auxílio moradia e transporte, quando já detentoras de vagas no alojamento universitário.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Complementação de recursos destinados ao PNAES por meio de outras fontes de financiamento.

Fato

Por intermédio do Memorando n.º 490/2015, o Pró-Reitor da PROAES manifestou-se a respeito da suficiência dos recursos orçamentários e financeiros do PNAES para a execução das ações de assistência estudantil no exercício de 2015:



“Em que pese à liberação dos recursos orçamentários da ordem de R\$ 9.951.970,00, ocorrida em 2015, podemos afirmar que estes ainda são insuficientes para contemplar todas as áreas de atuação previstas no âmbito do PNAES, diante do aumento do número de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica que ingressam anualmente nos cursos de graduação presenciais da UFRRJ, os quais não são atendidos na sua totalidade pelos programas e ações de assistência estudantil geridos pela PROAES.

A despeito dos esforços empreendidos pela equipe da PROAES em promover a qualificação das modalidades de auxílios existentes, mediante a ampliação do número de parcelas anuais e dos valores pagos, constata-se que há uma necessidade de ampliação destes valores, bem como a criação de novas modalidades de auxílios, tais como: Auxílio Creche, Auxílio Acessibilidade, Auxílio Emergencial e Auxílio à Participação em Eventos Acadêmicos.

Cumprе ressaltar ainda que a inexistência de alguns equipamentos importantes para a assistência estudantil nos Câmpus de Nova Iguaçu e de Três Rios, tais como Alojamentos e Restaurantes Universitários, impõe a necessidade de atendimento dessas demandas por meio da concessão de auxílios financeiros.

É importante destacar ainda, que o Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários (FONAPRACE), já protocolou diversos documentos junto ao MEC apresentando uma exposição detalhada dos motivos que justificam a necessidade de um maior aporte de recursos financeiros no âmbito do PNAES para todas as IFES.

Por fim, cumprе registrar que o contingenciamento na liberação dos recursos financeiros do PNAES pelo MEC, como parte da atual política governamental de ajuste fiscal, vem causando atrasos nos pagamentos de bolsas, auxílios, serviços, materiais de consumo, etc, o que vem gerando uma insegurança geral junto ao público beneficiário (estudantes) e aos fornecedores da UFRRJ”.

Efetivamente, no exercício de 2015, de acordo com informação encaminhada por meio do Memorando PROAES N° 490/2015, foram destinados recursos orçamentários para a UFRRJ, no âmbito do PNAES, em um total de R\$9.951.970,00. Até 07/10/2015, segundo o Departamento de Contabilidade e Finanças, R\$9.350.346,32 haviam sido empenhados.

Do total empenhado, R\$5.595.611,56 destinavam-se a pagamento de diversos auxílios e bolsas, com destaque para os auxílios pecuniários de alimentação, moradia transporte e apoio didático-pedagógico (R\$3.244.011,56) e para o Programa de Desenvolvimento Acadêmico Institucional – PDAI (R\$1.720.000). Outras duas naturezas de despesas foram objeto de alocação de recursos significativos: a) R\$1.602.886,76 para aquisição de gêneros alimentícios para o Restaurante Universitário; e b) R\$1.939.638,80 para contratação emergencial de serviços de alimentação para atender aos estudantes em razão da greve ocorrida na Universidade.

Em parecer datado de 25/11/2015, encaminhado pelo Memorando n.º 743/2015, informou a UFRRJ, por meio da sua Pró-Reitora da PROAF, terem sido utilizados recursos orçamentários das fontes 0112 e 0250, no montante de R\$982.175,75 como complementação aos recursos do PNAES, de modo a cobrir as seguintes despesas: a) Aquisição de alimentos para os Restaurantes Universitários de Seropédica e de Nova Iguaçu, respectivamente nos valores de R\$167.751,65 e R\$214.424,10; e b) Pagamento de auxílios financeiros aos estudantes no valor de R\$600.000,00.



Diante dessa informação, requereu-se, na Solicitação de Auditoria n.º 201505044/06, de 03/12/2015, a apresentação da confrontação entre as execuções orçamentária e financeira do PNAES que evidenciasse sua insuficiência e a consequente necessidade de complementação.

A manifestação do Pró-Reitor da PROAES se deu por intermédio do Memorando PROAES N.º 01/2016, de 04/04/2016, encaminhado por meio do Ofício n.º 005/16-GR/UFRRJ, de 06/01/2016, encontrando-se transcrita a seguir:

“O ano de 2015 foi atípico em virtude da crise econômica que impactou diretamente o orçamento previsto para a grande maioria dos órgãos públicos, mediante corte na dotação inicial e o contingenciamento orçamentário e financeiro por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), limitando a emissão de notas de empenho na rubrica PNAES, impossibilitando, ainda, o pagamento de notas fiscais de fornecimento e de serviços já compromissados e de bolsas e auxílios. Além disso, a greve dos servidores técnico-administrativos deflagrada em maio e que se estendeu até o mês de setembro do corrente ano, resultou na paralisação de atividades de pontos estratégicos do Restaurante Universitário, como o Setor de Caldeiras e de Gás engarrafado, indispensáveis à produção de vapor e cocção de alimentos. Tal fato motivou a contratação emergencial de um serviço de alimentação transportada para atender aos bolsistas de alimentação, de modo a garantir a permanência desse público na Universidade e a continuidade das atividades acadêmicas do ano letivo. Diante desse quadro os limites orçamentários do PNAES foram insuficientes para o pagamento de despesas programadas inicialmente, forçando a utilização de recursos de outras fontes tais como a 250 e a 112. As informações da confrontação entre a execução orçamentária e financeira estão sendo solicitadas a PROAF por meio de Memorando (Memorando PROAES n.º 05/2016), e tão logo sejam disponibilizadas serão encaminhadas à Auditoria”.

Por intermédio do Memorando PROAES n.º 51/2016, de 19/01/2016, cópia encaminhada em anexo ao Memorando PROAES n.º 101/2016, a PROAES encaminhou à Reitoria as informações procedentes da PROAF que, todavia, não foram disponibilizadas a esta equipe de auditoria até a conclusão da elaboração do presente relatório.

1.1.1.4 INFORMAÇÃO

Descrição do fluxo entre a PROAES e a PROAF com vista ao pagamento dos benefícios oriundos do PNAES.

Fato

O procedimento adotado para pagamento dos auxílios financeiros do PNAES inicia-se com o encaminhamento ao Pró-Reitor da PROAES, pelas representações nos *campi* de Nova Iguaçu e Três Rios e pela DIMAE, no tocante ao Câmpus de Seropédica, das folhas de pagamento mensais, contendo a relação nominal dos beneficiários, respectivos dados bancários e valores individualizados para pagamento. Por seu turno, a PROAES as reencaminha à Pró-Reitoria de Assuntos Financeiros - PROAF, por meio de memorandos, solicitando a efetuação dos empenhos que suportarão os pagamentos. Mensalmente, três ordens bancárias são geradas, uma para cada um dos *campi*.

Testou-se, por amostragem, o fluxo de pagamento referente à competência de outubro de 2015. Para tal, foram confrontadas as folhas de pagamento encaminhadas pela PROAES à PROAF relativas aos *campi* de Seropédica (Memorando n.º 452/PROAES/2015), Nova



Iguaçu (Memorando n.º 451/PROAES/2015) e Três Rios (Memorando n.º 449/PROAES/2015) com as correspondentes Ordens Bancárias emitidas. Em outubro de 2015, considerando os três *campi* em conjunto, 1.205 estudantes foram beneficiados com 1.367 auxílios pecuniários para o incentivo à permanência, que somaram R\$299.850,00. Considerando o quantitativo de alunos e auxílios envolvidos, as inconsistências identificadas, detalhadas a seguir, mostraram-se inexpressivas:

a) Estudante de Mat. n.º 2012.11.009-4 (Câmpus Seropédica): constou da Folha de Pagamento de outubro de 2015, encaminhada pela PROAES à PROAF por intermédio do Memorando n.º 452/PROAES/2015, de 15/09/2015. No entanto, o último pagamento realizado à discente foi referente à competência de julho/2015.

Manifestação da PROAES por meio do Memorando PROAES n.º 743/2015, de 26/11/2015:

“A estudante [...] teve seu auxílio moradia cancelado em 03 de agosto de 2015 (fl. 85), conforme processo n.º 23083.004606/2015-70, por constar em seu histórico escolar 50% de reprovação nas disciplinas em que esteve matriculada no 2º período de 2015 (fl.84).

Ocorre que a mesma solicitou revisão do cancelamento do auxílio em 25 de agosto de 2015, justificando o porquê das reprovações (...). Sendo assim a referida estudante foi re-incluída na folha de pagamento de setembro de 2015.

Com relação ao pedido de esclarecimentos sobre a falta do pagamento à estudante, informamos que a listagem para esse fim normalmente vem sendo gerada de forma impressa e encaminhada a PROAF, que por sua vez a envia à Coordenação de Execução Financeira. O referido Setor tem a incumbência de digitar um a um os dados contidos na folha de pagamento impressa, contendo informações em geral, incluindo CPFs. Provavelmente ocorreu uma falha, deixando de se registrar o pagamento a que a estudante faz jus. Como ela não procurou o nosso Setor para reclamar, como já aconteceu em casos semelhantes, entendíamos que o seu auxílio havia sido depositado. Informamos ainda que o pagamento foi restabelecido conforme Memorando n.º 736/PROAES/2015 datado de 25/11/2015, através da OB806235, datada de 25/11/2015”.

b) Estudante de Mat. n.º 2011.61.020-4 (Câmpus Seropédica): não constou da Folha de Pagamento de outubro/2015, encaminhada pela PROAES à PROAF por intermédio Memorando n.º 452/PROAES/2015, de 15/09/2015. Ainda assim, recebeu seu auxílio por meio da OB805616, de 16/10/2015.

Manifestação da PROAES por meio do Memorando PROAES n.º 743/2015, de 26/11/2015:

“Esclarecemos que a estudante [...] teve seu auxílio moradia cancelado (fl. 72), de acordo com o processo n.º 23083.004679/2013-61, em função de que não cursou as três disciplinas descritas na grade de horário apresentada à fl. 63, conforme consta do seu histórico escolar de 2015-1 (fl. 71), deixando assim de cumprir uma das exigências do Edital, que prevê a necessidade de estar cursando um número mínimo de três disciplinas do seu Curso, para fazer jus ao benefício.

Diante do exposto, informamos que o nome da estudante não constou da folha de pagamento referente ao Memorando n.º 452/PROAES2015, porém o equívoco do pagamento realizado pela OB805616, de 16/10/2015, já havia sido detectado pelo Setor



de Execução Financeira, que emitiu uma GRU para devolução do valor recebido indevidamente, tendo comunicado o problema ao Setor de Bolsas, via e-mail datado de 28/09/2015.

Além de e-mail encaminhado, para o qual não houve resposta até o momento, e não tendo logrado êxito em outras tentativas no sentido da localização da estudante para informar sobre o problema e entregar-lhe a referida GRU para o recolhimento do seu valor aos cofres públicos, foi realizado um contato telefônico com a mãe da estudante para esse fim. Sendo assim, estamos no aguardo do comparecimento da estudante em questão ao Setor de Bolsas”.

c) Estudantes de Mat. n.º 2011.63.016-7 e n.º 2015.63.046-3 (Câmpus de Três Rios): seus nomes constaram da Folha de Pagamento de outubro/2015, encaminhada pela PROAES à PROAF por intermédio do Memorando n.º 449/PROAES/2015, de 15/09/2015, todavia não constaram da relação de discentes da OB 805618, de 16/10/2015.

“Como forma de esclarecimento aos questionamentos sobre os estudantes [...], informamos que os mesmos tiveram os auxílios cancelados, sendo o primeiro por colação de grau em 25/09/2015, e o segundo por não cumprir as 03 disciplinas exigidas no Edital 01/2015/PROAES no 1º período de 2015, conforme e-mail datado de 16/09/2015, enviado pela representante da PROAES no Instituto de Três Rios”.

Dentre as manifestações trazidas sobressai, em especial, aquela concernente à rotina do envio à PROAF, em papel, da listagem de beneficiários, para fins de digitação pela Coordenação de Execução Financeira e processamento do pagamento. Ideal seria que essa prática ganhasse um grau maior de automatização.

Registre-se, por fim, que a PROAES mantém, em seu *site*, tabela atualizada contendo as informações sobre a data do envio da folha de pagamento ao Financeiro, assim como a data da realização do efetivo pagamento, o que permite aos estudantes monitorarem o andamento do processo de pagamento. Inexiste definição de prazo para que o pagamento mensal dos benefícios. Ainda assim, comprovou-se que os auxílios pecuniários aos estudantes selecionados por meio do Edital Unificado n.º 01/2015 – PROAES/UFRRJ foram pagos de forma irregular ao longo do exercício, conforme pode ser visualizado no quadro abaixo. Deve ser esclarecido, contudo, que as assinaturas dos Termos de Compromisso de Auxílio Financeiro somente se deram entre o final do mês de maio e a primeira quinzena de junho, o que explicaria, de certa forma, a concentração do pagamento das primeiras competências ao final do mês de junho de 2015.

Quadro: Data de Pagamento dos Auxílios Pecuniários – Edital Unificado 01/2015

Competência	Data de Pagamento
Abril/2015	29/06/2015
Maior/2015	29/06/2015
Junho/2015	29/06/2015
Julho/2015	29/06/2015
Agosto/2015	13/08/2015
Setembro/2015	04/09/2015
Outubro/2015	19/10/2015
Novembro/2015	17/11/2015

Fonte: *site* da PROAES

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO



Ausência de estudo atualizado sobre a demanda do corpo discente por assistência estudantil.

Fato

Questionou-se à Universidade se foram realizados estudos e análises sobre as demandas do corpo discente por assistência estudantil na Universidade, no que se refere ao exercício de 2015, conforme preconizado no art. 4º, *caput*, do Decreto 7.234/2010, de modo a subsidiar a definição e o dimensionamento das oportunidades ofertadas no âmbito do PNAES.

Em atendimento, o Pró-Reitor da PROAES, por intermédio do Memorando PROAES n.º 490/2015 apresentou manifestação, abaixo transcrita, por meio da qual confirma não haver levantamentos mais aprofundados das demandas, ao mesmo tempo em que descreve os procedimentos adotados para suprir essa lacuna:

“Conforme já foi destacado anteriormente, a PROAES não dispõe de profissionais especializados em número suficiente para a realização de estudos e pesquisas de curto prazo para a identificação de demandas específicas da assistência estudantil, além daquelas já contempladas nos programas e ações em andamento.

No entanto, convém destacar que a UFRRJ colaborou diretamente na divulgação, visando incentivar a participação dos seus estudantes na pesquisa nacional sobre o perfil socioeconômico dos discentes matriculados nos cursos de graduação, organizada pelo Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Estudantis e Comunitários (FONAPRACE), realizada no ano de 2014, da qual participaram como respondentes 6.107 estudantes. A divulgação dos dados desta pesquisa ficou sob a responsabilidade da Universidade de Uberlândia, de tal modo que estes dados possivelmente serão disponibilizados no próximo ano.

Na ausência de estudos mais aprofundados, a PROAES preconiza o atendimento das demandas de assistência estudantil já implantadas na UFRRJ (Alimentação, moradia, transporte, apoio didático e pedagógico, apoio técnico, auxílio ao esporte), sendo que a ampliação do quantitativo dos auxílios concedidos fica condicionada à evolução do orçamento do PNAES liberado anualmente.

A identificação de algumas demandas específicas tem ocorrido mediante a análise da recorrência das solicitações espontâneas por determinados tipos de apoios encaminhadas pelos estudantes, as quais estão servindo de base para as discussões internas entre a equipe da PROAES visando a criação de novas modalidades de auxílios, entre as quais listamos: Auxílio Creche, Auxílio Acessibilidade, Auxílio Emergencial e Auxílio à Participação em Eventos Acadêmicos. A criação destas novas modalidades de Auxílios também está condicionada à evolução do orçamento do PNAES liberado anualmente”.

Em complemento, o Pró-Reitor elencou os critérios utilizados para a distribuição dos recursos do PNAES:

“A alocação dos recursos em cada área de atuação ocorreu com base nos seguintes critérios: a) a partir da observação da demanda quantitativa anual pelas modalidades de auxílios concedidos nos Câmpus da UFRRJ e da necessidade de ampliação/manutenção dos valores das parcelas mensais pagas; b) pela identificação de



demandas específicas, mediante a análise da recorrência das solicitações espontâneas por determinados tipos de apoio encaminhados pelos estudantes; c) o custo real da alimentação, considerando-se as estimativas apresentadas pelas coordenações dos Restaurantes Universitários mantidos pela UFRRJ”.

O número de alunos beneficiados em cada área de atuação pode ser visualizado no quadro a seguir:

Quadro: Alunos Beneficiados por Modalidade de Auxílio

Área de atuação do PNAES	Modalidade de Auxílio/benefício	Número de Alunos beneficiados
Alimentação	Auxílio não pecuniário à alimentação – Câmpus de Seropédica (alimentação gratuita no RU)	1.000
	Auxílio não pecuniário à alimentação – Câmpus de Nova Iguaçu (alimentação gratuita no RU)	300
	Bolsa de Alimentação por Atividade – Câmpus de Seropédica	150
	Auxílio Pecuniário à Alimentação – Câmpus de Três Rios	150
Moradia	Auxílio à Moradia – Câmpus de Seropédica	272
	Auxílio à Moradia – Câmpus de Nova Iguaçu	260
	Auxílio à Moradia – Câmpus de Três Rios	80
	Estudantes Residentes nos Alojamentos – Universitários – Câmpus de Seropédica	1.500
Transporte	Auxílio ao Transporte – Câmpus de Seropédica	336
	Auxílio ao Transporte – Câmpus de Nova Iguaçu	260
	Auxílio ao Transporte – Câmpus de Três Rios	80
Esporte	Auxílio de Incentivo ao Esporte	118
Programa de Desenvolvimento Acadêmico Institucional (PDAI)	Bolsas de Apoio Técnico	530

Fonte: Memorando PROAES n.º 490/2015

Causa

A PROAES, em decorrência da exiguidade de pessoal especializado, deixou de produzir estudo destinado a mapear e dimensionar as demandas por assistência estudantil no âmbito da UFRRJ.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Memorando PROAES n.º 101/2016, a PROAES informou que “*não considera necessária a apresentação de nova manifestação sobre esta constatação do Relatório de Auditoria*”. Relacionou, entretanto, duas iniciativas destinadas a prover atendimento à recomendação formulada:



“a) A PROAES participará do Grupo de Trabalho a ser criado pela Reitoria, a ser composto também pela PROAD e PROAF, no qual proporá a alocação progressiva de servidores visando o atendimento das demandas constantes no processo nº 23083.005988/2013-59, que trata do Programa de Reestruturação e Fortalecimento da Estrutura Administrativa da PROAES, no qual reiterará a sua solicitação de abertura de vagas visando à contratação de novos servidores para suprir as deficiências da DIMAE, no que concerne à realização de estudos da demanda do corpo estudantil por assistência estudantil.

b) A PROAES realizará um seminário interno, no segundo semestre de 2016, com a equipe da DIMAE e das suas Representações nos Câmpus de Nova Iguaçu e de Três Rios, para discutir uma proposta de pesquisa a ser aplicada junto aos estudantes matriculados nos cursos de graduação da UFRRJ no ano de 2017, com vistas a identificar quais são as principais demandas da assistência estudantil”.

Análise do Controle Interno

As iniciativas apresentadas poderão contribuir para o atendimento da recomendação proposta.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar estudo sobre a demanda do corpo discente por assistência estudantil, conforme preconizado no Art. 4º, caput, do Decreto n.º 7.234/2010, a fim de adequar os benefícios concedidos à real necessidade dos estudantes e fundamentar a quantificação dos recursos financeiros necessários para atendimento do PNAES.

1.1.1.6 INFORMAÇÃO

Mecanismos adotados pela UFRRJ para divulgação do PNAES junto ao seu público alvo.

Fato

Indagada sobre a forma e os canais de comunicação utilizados para a divulgação do PNAES junto ao público alvo, no exercício de 2015, a PROAES informou, por meio do Memorando PROAES n.º 490/2015, que:

“Para a divulgação das oportunidades advindas do PNAES, a UFRRJ tem se utilizado, prioritariamente, dos seguintes meios de comunicação disponíveis: a) publicação dos editais de seleção pública para a concessão de auxílios, utilizando o site da PROAES, mantido no portal eletrônico da Instituição; b) divulgação dos editais de seleção pública para a concessão de auxílios junto ao “Quiosque do Aluno” gerido pela Pró-Reitoria de Graduação; c) na página criada e atualizada pela PROAES no Facebook; d) Murais e quadros de avisos em locais de grande circulação (alguns exemplos em anexo). Além disto, a cada semestre a equipe desta Pró-Reitoria realiza um evento intitulado “Café com conhecimento”, com a participação de calouros, selecionados por edital para a Residência Estudantil, no qual são prestadas todas as informações necessárias sobre a estrutura administrativa da PROAES, sobre o funcionamento dos seus programas e ações, bem como dos procedimentos e critérios a serem observados para a inscrição aos benefícios oferecidos. Durante a realização deste evento foi disponibilizado aos estudantes a versão atualizada da Cartilha do Estudante, contendo informações sobre as



modalidades de auxílios oferecidos pela PROAES, conforme as cópias que seguem em anexo, as quais também podem ser consultadas no site da PROAES. Por fim, informamos ainda que no primeiro semestre de 2015, a PROAES divulgou o lançamento do Edital de Auxílios de Incentivo à Permanência na semana de matrículas para estudantes selecionados pelo SISU, nos três campi da UFRRJ. Nesta ocasião foram entregues folders informativos sobre os programas e auxílios oferecidos pela PROAES”.

Foi disponibilizado a esta equipe de auditoria materiais variados utilizados na divulgação das ações executadas pela PROAES. Ademais, constatou-se, em consulta ao site da PROAES, que o mesmo traz uma gama significativa de informações sobre a própria Pró-Reitoria, sobre os programas e benefícios oferecidos. Traz, ainda, informações atualizadas sobre editais e seus resultados.

A existência de uma página no *facebook*, com informações atualizadas, dado o público alvo da PROAES, também se mostra como um importante canal de comunicação.

Avaliamos, neste sentido, haver um grau satisfatório de disseminação de informações por parte da PROAES.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Ausência de mecanismos de avaliação dos resultados do PNAES.

Fato

O art. 5º, parágrafo único, inciso II do Decreto n.º 7.234/2010 prevê que as instituições federais de ensino superior fixem “mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES”.

Por sua vez, o Regimento Interno da PROAES, em seu art. 5º, inciso II, menciona a competência da Pró-Reitoria em “propor, executar e **avaliar** projetos e atividades junto aos estudantes, com o objetivo de prevenir a evasão e contribuir com a melhoria do seu desempenho acadêmico, agregando ferramentas à sua formação profissional no âmbito da universidade e fora dela”.

Neste sentido, questionou-se por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201505044/001, se o setor responsável pela execução do PNAES, no caso a PROAES, realiza o acompanhamento e a avaliação dos resultados do Programa.

Em resposta, o Pró-Reitor da PROAES, por intermédio do Memorando PROAES n.º 490/2015, informou que a avaliação dos resultados extraídos da execução do PNAES não vem sendo realizada, justificando essa situação nos seguintes termos:

“Conforme já foi destacado anteriormente, a PROAES não dispõe de profissionais especializados em número suficiente para a realização de estudos e pesquisas quantitativas e qualitativas para avaliar os resultados alcançados pelo PNAES. Tais estudos exigiriam um acompanhamento mais detido da vida acadêmica de todos os alunos beneficiários pelas modalidades de auxílios concedidas pela PROAES, no sentido de produzir informações quantitativas agregadas, sobre os percentuais de estudantes que se formaram no tempo regular, sobre as taxas de evasão e de retenção. No âmbito das análises qualitativas, tais estudos seriam importantes para identificar quais as principais dificuldades de permanência enfrentadas pelos estudantes, quais os problemas que afetam o seu desempenho acadêmico e se os programas e ações geridos pela PROAES



contribuem efetivamente para a sua permanência. Tais análises somente estarão disponíveis, assim que a pesquisa sobre o perfil socioeconômico dos estudantes das IFES realizada pelo FONAPRACE, em 2014, estiver concluída e divulgada”.

No que concerne à existência de indicadores e metas específicas definidos pela Universidade ou pelo MEC para o PNAES, que possibilitem o seu monitoramento e avaliação, foi encaminhado o documento denominado “Relatório com o resumo do cumprimento das Ações e Etapas constantes do Plano de Desenvolvimento Institucional (2013-2017)”, datado de 23/09/2015, e elaborado pelo Pró-Reitor e pela Pró-Reitora Adjunta da PROAES. O PDI 2013-2017 apresenta um conjunto de Metas, Objetivos, Ações, Indicadores e Cronograma associados à área de Assistência Estudantil para o período coberto pelo Plano. O documento disponibilizado traz uma avaliação qualitativa dos resultados alcançados para os objetivos propostos:

Meta 1 - Consolidar a Política de Assistência Estudantil	
Objetivo 1	Avaliação PROAES
Consolidar os mecanismos de avaliação, acompanhamento e divulgação das ações de assistência estudantil.	“(…) o reduzido quadro de servidores efetivos, associado à ausência de um sistema integrado de informações no âmbito da UFRRJ, vem impossibilitando a realização dos levantamentos socioeconômicos semestrais, assim como, uma maior integração das ações da PROAES, de tal modo que as metas estabelecidas para os anos de 2013 a 2017 ainda não foram atingidas. A despeito dessas dificuldades, a PROAES vem conseguindo manter uma rotina de registro, avaliação e acompanhamento das suas atividades, por meio da elaboração de relatórios semestrais encaminhados pelas equipes de servidores de suas divisões e setores”.
Objetivo 2	Avaliação PROAES
Fortalecer e Ampliar os programas de assistência estudantil	“(…) houve um aumento no número de bolsas e auxílios concedidos pela PROAES, nas seguintes modalidades: a) incentivo à permanência (moradia, transporte, alimentação e apoio didático/pedagógico); b) alimentação por carência; c) atividade no Restaurante Universitário; d) incentivo ao esporte; e) apoio técnico, mediante criação do Programa de Desenvolvimento Acadêmico e Institucional (PDAI); f) Bolsa Permanência (MEC), conforme constam dos relatórios do SIMEC de 2013 e 2014”. (…)
Objetivo 3	Avaliação PROAES
Consolidar o apoio aos diretórios acadêmicos	“(…) a PROAES apoiou os diretórios acadêmicos nas seguintes situações: a) no fornecimento de alimentação e gêneros alimentícios para viabilização de eventos estudantis; b) no agendamento de transporte, na concessão de passagens (aéreas e rodoviárias) e auxílio financeiro para viabilizar a participação dos estudantes da UFRRJ em eventos regionais e nacionais; c) no fornecimento de materiais de escritório para os Diretórios Acadêmicos; d) na realização de serviços de reparos nas sedes dos Diretórios Acadêmicos localizadas junto à estrutura predial dos Alojamentos Universitários; f) entre outras ações. Contudo, é importante ressaltar que a UFRRJ precisa envidar esforços no sentido de viabilizar a construção de Centros de Convivência em seus três Câmpus, nos quais possam ser alocadas todas as entidades estudantis e grupos organizados de estudantes, viabilizando assim, a participação e o protagonismo dos estudantes nas atividades cotidianas da universidade”.
Meta 2 - Criar o Plano Estratégico de Assistência Estudantil	
Objetivo 1	Avaliação PROAES
Construir uma gestão compartilhada e de diálogo permanente com os estudantes e suas entidades representativas	“(…) a atual gestão da PROAES vem mantendo uma interlocução constante com os estudantes e suas entidades representativas, por meio das seguintes ações: a) realizações de reuniões de trabalho no gabinete do Pró-Reitor; b) realização de reuniões anuais em todos os andares dos alojamentos universitários; c) realização de reuniões públicas nos Câmpus de Nova Iguaçu e de Três Rios; d) reinstalação do Conselho de Administração dos Alojamentos (CAA), com reuniões mensais ordinárias com os representantes de andar; e) envolvimento dos alunos



	de graduação beneficiários das políticas de AES em projetos de pesquisa e extensão, cadastrados no âmbito do PDAI; f) realização do evento “café com conhecimento” para a recepção dos estudantes beneficiários da moradia estudantil; g) Fórum de construção de políticas de permanência para pais e mães discentes na UFRRJ.” (...) a PROAES encontrou dificuldades para institucionalizar canais de interlocução permanentes nos Câmpus de Nova Iguaçu e de Três Rios, razão pela qual proporá a criação de Fóruns de Assuntos Estudantis nestes Câmpus (...). Outro desafio a ser enfrentado é a construção de espaços de convivência em todos os campi (...)”.
Objetivo 2	Avaliação PROAES
Criar canais de comunicação para formalização de denúncias e reclamações junto à PROAES.	“(…) não haverá a necessidade de criação de uma ouvidoria específica vinculada à PROAES, tendo em vista que já está em funcionamento a Ouvidoria Geral da UFRRJ. Nas situações de denúncias e solicitações encaminhadas por estudantes à Ouvidoria Geral, estas têm sido remetidas à equipe da PROAES, que após tomar ciência e analisar cada caso, tem procurado responder e tomar as providências cabíveis dentro da sua esfera de competência”.
Meta 3 – Ampliação dos setores da Assistência Estudantil	
Objetivo 1	Avaliação PROAES
Ampliar os alojamentos estudantis	“(…) foram realizadas diversas reuniões de trabalho entre as equipes da PROAES e da Coordenadoria de Projetos de Engenharia e Arquitetura – COPEA, sendo que a PROAES encaminhou um Plano de Obras e Serviços Prioritários para a Assistência Estudantil da UFRRJ para o próximo triênio (2014-2016) à PROPLADI, no ano de 2014. Como resultado dessas reuniões de trabalho os profissionais da COPEA estão trabalhando na elaboração dos seguintes projetos: a) Revitalização da Praça da Alegria (espaços de convivência estudantil; b) reforma e ampliação das instalações do Restaurante Universitário de Seropédica; c) Construção de um novo Restaurante Universitário no Câmpus de Seropédica; d) reforma dos banheiros dos Alojamentos Universitários Masculinos; e) Reforma dos Telhados dos Alojamentos Universitários; f) Reforma da Sala de Estudos e de Televisão”.
Objetivo 2	
Ampliar os Restaurantes Universitários	
Objetivo 3	
Ampliar e Melhorar os espaços de convivência estudantil	

Fonte: Relatório com o resumo do cumprimento das Ações e Etapas constantes do Plano de Desenvolvimento Institucional (2013 – 2017).

O Relatório lista os fatores que, de acordo com a PROAES, vêm dificultando suas ações e, por conseguinte, deverão ser enfrentados:

- a) déficit de servidores efetivos em setores estratégicos da PROAES;
- b) ausência de um sistema integrado de informações;
- c) insuficiência de recursos de capital para investir na infraestrutura de suporte à AES (alojamentos, RU, áreas de convivência, sistemas de segurança, máquinas e equipamentos, entre outros);
- d) necessidade de ampliação dos recursos de custeio, destinados à contratação de serviços essenciais à assistência estudantil, tais como a manutenção de máquinas e equipamentos do RU, o controle de acesso informatizado ao RU, manutenção dos alojamentos, a implantação de portarias em todos os prédios dos alojamentos, entre outros serviços;
- e) necessidade de aumento dos recursos aportados pelo governo federal no âmbito do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) com vistas à ampliação das áreas de atuação da AES, bem como o aumento do número de estudantes beneficiários das bolsas e auxílios pecuniários concedidos pelas IFES;
- f) morosidade na execução dos processos de compra das solicitações encaminhadas pela PROAES ao DMSA/PROAF;
- g) Necessidade de institucionalizar as políticas de AES no âmbito da UFRRJ, mediante a sua regulamentação e aprovação junto ao CONSU.

Com relação à existência de dados sobre melhorias nas taxas de evasão e retenção de alunos com vulnerabilidade socioeconômica, ocasionadas por ações do PNAES, a



PROAES informou não dispor dos mesmos, em razão da já mencionada carência de profissionais capacitados a desenvolver estudos e levantamentos com esse objetivo.

Sobre o tema evasão e retenção, por intermédio do Memorando n.º 364/PROGRAD, de 28/10/2015, foi disponibilizada cópia da Portaria n.º 09/2015/UFRRJ, de 16/04/2015, pela qual a Pró-Reitoria de Graduação designou Comissão de Evasão e Retenção com o objetivo de estudar o seu impacto nos cursos de graduação da UFRRJ, bem como relatório preliminar elaborado por aquela Comissão.

O relatório preliminar abordou somente o aspecto da evasão, ficando a retenção para um momento subsequente. Foram considerados apenas os cursos de graduação na modalidade presencial. A taxa de evasão calculada a partir de dados preliminares, considerando o intervalo de 2010-1º Período a 2015-1º Período, foi de 27,78% (21.745 ingressantes, frente a um quantitativo de abandonos e de transferências externas de, respectivamente, 5.907 e 134 estudantes). O estudo apresentado não traz uma avaliação sobre quais teriam sido os reflexos das ações do PNAES sobre o comportamento da taxa de evasão ao longo do período examinado pela Comissão.

Causa

A PROAES, em decorrência da exiguidade de pessoal especializado, deixou de formular mecanismos de acompanhamento e avaliação do PNAES.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Memorando PROAES n.º 101/2016, a PROAES informou que “não considera necessária a apresentação de nova manifestação sobre esta constatação do Relatório de Auditoria”. Relacionou, entretanto, uma iniciativa destinada a promover o atendimento à recomendação apresentada:

“a) A PROAES realizará um seminário interno no segundo semestre de 2016 com a equipe da DIMAE e das suas Representações nos Câmpus de Nova Iguaçu e de Três Rios, para discutir uma proposta de metodologia de avaliação dos resultados do PNAES, a partir da sistematização dos dados existentes no sistema de gestão das bolsas gerido pela DIMAE, bem como a aplicação de outros instrumentos de coleta de informações diretas junto à comunidade estudantil, que possam ser utilizados nos próximos anos pela UFRRJ como base para a qualificação dos programas e ações em andamento”.

Análise do Controle Interno

A iniciativa apresentada poderá contribuir para o atendimento da recomendação formulada.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar mecanismos de avaliação do PNAES, tendo em vista o que dispõe o art. 5º, parágrafo único, inciso II do Decreto n.º 7.234/2010.

1.1.1.8 INFORMAÇÃO

Existência de critérios de contrapartida, definidos nos editais de seleção, para a manutenção de benefício concedido com recursos do PNAES.



Fato

Novamente merece registro que a UFRRJ não dispõe, aprovada pelas suas instâncias superiores, de regulamentação sobre a concessão de benefícios no âmbito do PNAES, e que, entre outros tópicos, estabelecesse critérios de contrapartida como garantia do direito à sua percepção. Ainda assim, constatou-se que as contrapartidas existem e são definidas no âmbito dos respectivos editais de seleção dos estudantes. Estão previstas quando da inscrição/renovação, e também para suportar a sua manutenção, por ocasião da passagem entre dois semestres letivos.

O Edital Unificado de 2015 definiu as seguintes contrapartidas para preservar a continuidade do recebimento dos auxílios:

- a) Não apresentar em seu histórico escolar situações de reprovação por abandono (AB), ou por frequência (RF) nas disciplinas presenciais em que estiver matriculado durante o período de vigência dos auxílios;
- b) Apresentar desempenho acadêmico igual ou superior a 67% de aprovação nas disciplinas (AP) ou nos créditos matriculados em cada semestre, durante o período de vigência dos auxílios, com uma tolerância de até 5%.
- c) Não ultrapassar dois semestres do tempo regulamentar do curso de graduação em que estiver matriculado para se diplomar;
- d) Estar cursando no mínimo 03 (três) disciplinas presenciais por semestre, durante o período de vigência dos auxílios.

A forma de acompanhamento, conforme informado no Memorando PROAES n.º 490/2015, considera os dados obtidos no módulo acadêmico utilizado pela PROGRAD, envolvendo as seguintes ações:

1. Verificar se o estudante está devidamente matriculado;
2. Verificar se no final de cada período consta no histórico do estudante a situação de abandono (AB) em alguma disciplina;
3. Verificar se no final de cada período consta no histórico do estudante a situação de reprovação por falta (RF) em alguma disciplina;
4. Verificar se no final de cada período consta no histórico do estudante a situação de reprovação por média (RM) acima de 67%, com tolerância de 5%.

Corroborando o acima exposto, o Diretor da DIMAE informou, em entrevista realizada em 19/10/2015, que adota a rotina de, ao término do semestre letivo, consultar os históricos escolares de todos os beneficiários com o objetivo de comprovar o atendimento às condicionantes acadêmicas para a manutenção dos benefícios concedidos. Acrescentou que essa rotina, não formalizada, prevê a inserção do histórico escolar no processo de concessão somente nos casos de identificação de situações ensejadoras de cancelamento do benefício, de modo a servir de evidência documental a suportar o cancelamento do benefício, que se processa por meio do documento “Justificativa de Desligamento e Arquivamento do Processo”.

Nos testes realizados, em amostra de processos selecionados, comprovou-se que a DIMAE vem realizando a verificação do cumprimento das contrapartidas.

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO



Adoção de programa de concessão de bolsas com recursos do PNAES, sem amparo no Decreto n.º 7.234/2010, incluindo a realização de atividades de apoio administrativo por bolsistas.

Fato

O Programa de Desenvolvimento Acadêmico Institucional (PDAI) foi aprovado pela Reitora da UFRRJ, por intermédio da Portaria n.º 380/GR, de 24/04/2014. Seu Anexo 1 traz o detalhamento do Programa, que estabelece a finalidade de “apoiar financeiramente estudantes da UFRRJ regularmente matriculados, prioritariamente com vulnerabilidade socioeconômica, sem prejuízo de demais requisitos fixados pela instituição em ato próprio”. Segundo a Portaria, os objetivos do PDAI são:

- a) Oferecer oportunidades para o desenvolvimento acadêmico, cultural e profissional, nos diferentes ambientes da Universidade, com a orientação de servidores docentes ou técnico-administrativos tendo como fundamentos a responsabilidade ética e social e que as ações de assistência estudantil estejam vinculadas ao desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão.
- b) Destinar bolsas aos estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial da UFRRJ, que realizam atividades de caráter técnico-acadêmica e projetos institucionais estruturados, com base em um plano de trabalho acadêmico, não incluídos em outras modalidades de Bolsa existentes na Universidade, com vistas a incentivá-los em suas atividades acadêmicas e na perspectiva da excelência na sua formação integral.

As principais características do PDAI estão descritas a seguir:

- a) Seleção de bolsistas por meio de editais públicos, divulgados no *site* da PROAES;
- b) Duração das bolsas: dez meses, com possibilidade de renovação por igual período, mediante justificativa do orientador;
- c) Requisitos para participar do processo seletivo: ser estudante ativo de curso de graduação presencial, estar matriculado em ao menos três disciplinas e dispor de tempo para desempenho das atividades previstas no edital;
- c) Contrapartida para renovação da bolsa: apresentação de indicadores satisfatórios de desempenho acadêmico definidos na Portaria e no edital de seleção;
- d) Obrigatoriedade de o bolsista ser orientado por um professor ou por um técnico-administrativo que esteja em exercício em função de Chefia e seja do quadro permanente da UFRRJ;
- e) Pagamento das bolsas mediante comprovação de frequência mensal;
- f) Permissão de acumulação da bolsa de apoio técnico com outra modalidade de auxílio permanência. Esta possibilidade foi autorizada pela Deliberação CONSU n.º 13, de 27/02/2012, ao aprovar que a “Bolsa Permanência” (bolsa apoio à alimentação, bolsa apoio ao transporte, bolsa apoio à moradia e bolsa apoio didático-pedagógico) passasse a ser denominada de “auxílio”.

A execução financeira do PDAI, entre janeiro e outubro de 2015, conforme informação contida no Memorando n.º 743/2015, encaminhado pelo Ofício n.º 518/15-GR/UFRRJ, totalizou R\$1.509.672,54, um crescimento de 75% em relação a igual período de 2014.

As bolsas do PDAI distribuem-se em cinco linhas de ação, quatro das quais financiadas com recursos do PNAES:

Quadro: Distribuição das Bolsas de Apoio Técnico-Acadêmico, por Linha de Ação

Linha de Ação	Nº de Bolsas	Objeto	Carga Horária*	Valor da Bolsa	Fonte dos Recursos
Pesquisa	20	Desenvolvimento de atividades em projetos de pesquisa institucionalizados.	20	400,00	PNAES



Extensão	45	Desenvolvimento de atividades em projetos de extensão institucionalizados.	20	400,00	PNAES
Ensino de Graduação	35	Programa de Tutoria da UFRRJ.	20	400,00	PNAES
Ensino Médio	30	Desenvolvimento de projetos institucionais do CTUR ² .	16	320,00	SETEC
Administração e Gestão	513	Desenvolvimento de ações de aprimoramento da gestão administrativa institucional e projetos institucionais dos diferentes setores da Universidade.	16	320,00	PNAES

Fonte: Portaria n.º 380/GR

*Carga Horária Semanal

Conforme se extrai do quadro, a Linha de Ação n.º 5 responde pelo maior quantitativo de bolsas aprovadas para o Programa. Conforme definição constante da Portaria, essa Linha de Ação, visa ao “desenvolvimento de ações de aprimoramento da gestão administrativa institucional e projetos institucionais dos diferentes setores da Universidade”. A Portaria ainda prevê para essa Linha de Ação um sistema de fluxo contínuo, ou seja, lançamento dos editais no decorrer de todo o exercício, desde que respeitado prazo mínimo para sua submissão à PROAES. Como consequência, projetos se iniciam e se encerram ao longo do ano, acarretando variações mensais no número de bolsistas. Até outubro de 2015, em torno de 50 editais de seleção de estudantes haviam sido lançados.

Em que pese orientação emanada da PROAES, por intermédio do Memorando Circular n.º 06/15 – PROAES, atrasos no lançamento das frequências dos alunos no sistema PDAI têm sido verificados, gerando a necessidade de emissão de folhas suplementares. A título de exemplificação, a folha de pagamento do PDAI, referente ao mês de setembro de 2015, foi constituída de 490 bolsistas e um montante de R\$157.530,65.

Feita a apresentação do Programa em seus principais aspectos, centramos, inicialmente, nossa análise na questão do seu financiamento com recursos do PNAES.

O Decreto n.º 7.234/2010, em seu art. 3º, §1º, define, de forma exaustiva, as áreas nas quais as ações de assistência estudantil poderão ser desenvolvidas:

“Art. 3º O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior.

*§ 1º As ações de assistência estudantil do PNAES **deverão** ser desenvolvidas nas seguintes áreas:*

I - moradia estudantil;

II - alimentação;

III - transporte;

IV - atenção à saúde;

V - inclusão digital;

VI - cultura;

VII - esporte;

VIII - creche;

IX - apoio pedagógico; e

² CTUR – Colégio Técnico da UFRRJ



X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação". (grifos nossos)

Considerando o rol de áreas trazido pelo Decreto, não se vislumbra hipótese de enquadramento do PDAI entre as opções existentes e, conseqüentemente, proveja amparo jurídico para a adoção, como fonte para financiamento de suas bolsas, recursos advindos do PNAES, mesmo que para projetos de pesquisa e extensão.

Apresenta-se, como origem dessa situação, o fato de que, antecedendo-se ao PDAI, a UFRRJ dispôs do Programa de Bolsas para Atividades de Apoio Técnico-Acadêmico, normatizado pela Portaria n.º 252/GR, de 02/04/2008, também dirigido prioritariamente a estudantes de baixa renda, porém de responsabilidade da Reitoria. A Portaria n.º 380/GR, ao instituir o PDAI, revogou a Portaria n.º 252/GR e designou a PROAES como Unidade Gestora do novo Programa. No Memorando Circular Proaes n.º 03/2014, de 16/06/2014, que objetivou fornecer "Orientações acerca dos procedimentos de cadastramento de projetos institucionais e seleção de bolsistas por meio do Programa de Desenvolvimento Acadêmico Institucional (PDAI)", então recém-lançado, o Pró-Reitor de Assuntos Estudantis esclarece o status do novo Programa frente à situação anterior:

"h) Enquadramento do PDAI como um programa de ação da assistência estudantil na UFRRJ, tendo em vista que os recursos destinados ao pagamento das bolsas de apoio técnico são oriundos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES/MEC), instituído pelo Decreto 7.234 de 19 de julho de 2010. Por essa razão, as bolsas de apoio técnico passarão a ser consideradas como uma ação voltada à permanência do estudante na universidade, de tal forma que todos os Editais Internos Simplificados deverão prever critérios que contemplem o atendimento prioritário dos estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até 1,5 (um e meio) salários mínimos, sem prejuízo de outros critérios estabelecidos pela instituição em seus conselhos superiores. É importante ressaltar, que nos editais internos simplificados não poderão ser cobradas contrapartidas acadêmicas que não estejam normatizadas pelo CONSU, tais como coeficiente de rendimento acadêmico". (grifos nossos)

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201505044/06, requereu-se a apresentação de justificativas para o financiamento das bolsas de apoio técnico acadêmico do PDAI com recursos do PNAES, e esclarecimento sobre qual das áreas elencadas no §1º do Art. 3º do Decreto n.º 7.234/2010 o referido Programa estaria enquadrado.

Por intermédio do Memorando PROAES N.º 01/2016, o Pró-Reitor da PROAES apresentou o seu posicionamento:

"O financiamento das bolsas de apoio técnico no âmbito do Programa Acadêmico e Institucional (PDAI) com recursos do PNAES justifica-se com base no caput do Art. 3º do Decreto n.º 7.234/2010, que assim estabelece: "O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior". Em que pese o referido Programa não estar enquadrado nas áreas previstas no Parágrafo 1º do Artigo 3º, cumpre ressaltar o Art. 4º do mesmo Decreto, estabelece o seguinte: "As ações de assistência estudantil serão executadas por instituições federais de ensino superior, abrangendo os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, considerando suas especificidades, as áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e aquelas que atendam às necessidades identificadas por seu corpo discente". Neste caso o



financiamento do PDAI com recursos do PNAES se justifica na medida em que atende as especificidades da UFRRJ e das áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão, bem como as demandas da comunidade estudantil. Ademais, cumpre ressaltar que no Art. 5º do mesmo dispositivo legal está previsto o seguinte: “Serão atendidos no âmbito do PNAES prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior”, o que em nosso entendimento, salvo melhor juízo, confere autonomia à Instituição na definição de critérios que contemplem as suas especificidades e ao mesmo tempo as necessidades da comunidade estudantil.

Por fim, é importante ressaltar que a concessão de bolsas de apoio técnico, no período anterior ao ano de 2014 era regulamentada pela Portaria n.º 252/GR de 02/04/2008 e não estavam sob a gestão da PROAES. Tal gestão somente ficou a cargo da PROAES, a partir da Aprovação do PDAI ocorrida por meio da Portaria n.º 380/GR, de 24 de abril de 2014. Desde então, a equipe da PROAES vem discutindo a necessidade do aperfeiçoamento do PDAI, bem como a sua institucionalização, mediante a aprovação de uma Deliberação junto ao Conselho Universitário (CONSU), para que o mesmo deixe de ser um programa temporário, criado a partir de uma decisão de gestão e passe a ser um programa institucional com maior longevidade temporal”.

Em que pesem os argumentos aduzidos, reafirmamos nosso posicionamento de que a natureza da assistência estudantil oferecida por meio do PDAI não se harmoniza com as hipóteses de atuação elencadas pelo Decreto n.º 7.234/2010, o que obsta o seu custeio com recursos do PNAES.

Antecipando-se abordagem que será adiante realizada, cabe consignar que o PDAI vem sendo, amiúde, empregado como meio de suprir carências existentes de pessoal por meio de estudantes bolsistas. Não por acaso, a concentração de bolsas na Linha de Ação n.º 05 – Administração e Gestão. Trata-se, portanto, de solução destinada, sobretudo, a mitigar situação indesejada vivenciada pela UFRRJ.

Por oportuno, fazemos referência à situação similar a aqui tratada, envolvendo a Fundação Universidade Federal de Pelotas – UFPEL e que resultou na formalização entre aquela Fundação e o Ministério Público Federal - MPF, de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta³, em 07/11/2014.

A assinatura do Termo foi o desfecho de processo destinado a apurar irregularidades na concessão de benefícios a alunos da UFPEL com recursos do PNAES.

Em seu parecer, o MPF empregou a expressão *numerus clausus* ao tratar do rol de áreas previsto no art. 3º, §1º do Decreto n.º 7.234/2010, deixando explicitada a visão restritiva que deve prevalecer no tocante à abrangência do PNAES. O MPF prossegue externando o seguinte posicionamento:

“Assim, verifica-se, no entendimento ministerial, a irregular aplicação de verba do PNAES para o custeio de bolsas de pesquisa e extensão, e estágios remunerados, seja por não se tratar de benefício direto, mas em remuneração vinculada a contrapartida por seu beneficiários; seja por não se enquadrar em nenhuma das áreas de desenvolvimento das ações de assistência estudantil previstas na norma (art. 3º do Decreto 7.234/2010);

³ <http://wp.ufpel.edu.br/prae/files/2014/07/TAC.pdf>



A lastrear o entendimento exposto, lê-se no site do MEC que o programa em comento, na realização do escopo de apoiar a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior, adotará medidas que buscam combater situações de repetência e evasão, por meio de ações de assistência direta nas áreas acima expostas, desenvolvidas e executadas pela instituição, definição que, mais uma vez, em nada coaduna com a concessão de bolsas e estágios”. (grifos no original)

Como consequência, celebrou-se o Compromisso de Ajustamento de Conduta, composto das seguintes cláusulas:

“CLÁUSULA PRIMEIRA – o COMPROMISSÁRIO adotará todas as medidas cabíveis para que, doravante, as verbas do Programa Nacional de Assistência Estudantil, do MEC, sejam aplicadas, no âmbito da UFPel, de acordo com os estritos termos da legislação que rege a matéria, notadamente o Decreto 7.234/2010, e que, sobretudo, não mais se destine verba deste programa social para custeio de bolsas e estágios cuja remuneração esteja vinculada à contrapartida do seu titular (bolsa de ensino, pesquisa e extensão, e estágios remunerados de toda ordem), destinando-a tão somente a benefícios de assistência direta, nas áreas especificadas no art. 3º, §1º, do citado decreto. (grifos no original)

CLÁUSULA SEGUNDA – o COMPROMISSÁRIO encaminhará a esta Procuradoria da República, até 31 de janeiro e 31 de março de 2015, demonstrativo detalhado com a projeção de gastos para execução do PNAES em 2015, na UFPel;

CLÁUSULA TERCEIRA – a assinatura deste compromisso lhe confere a natureza de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 5º, §6º, da Lei 7.347/85”.

Nessa mesma linha de raciocínio, entendemos que também no âmbito da UFRRJ, a continuidade do financiamento do PDAI com recursos oriundos do PNAES não deve prosperar.

Ressalte-se, por fim que a concessão de bolsas para o desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária tem sua regulamentação no Decreto n.º 7.416, de 30/12/2010, normativo inclusive mencionado na Portaria n.º 380/GR como base legal do PDAI, e que, portanto, ainda que com recursos originados de outras fontes que não o PNAES, deve ser tomado como referencial para o aperfeiçoamento e posterior institucionalização daquele Programa, conforme intenção externada na manifestação oferecida pelo Pró-Reitor de Assuntos Estudantis.

Superada essa primeira questão, apresenta-se o resultado dos exames efetuados sobre amostra composta por cinco editais (n.º 07/2015, 13/2015, 19/2015, 37/2015 e 46/2015) de seleção de estudantes para o PDAI enquadrados na Linha de Ação n.º 05 (Administração e Gestão).

Embora os editais enfatizassem o objetivo de identificar e selecionar alunos que preferencialmente comprovassem vulnerabilidade socioeconômica, nenhum definia como essa condição seria considerada no processo seletivo. Registre-se que, embora os editais mais recentes, a exemplo do Edital n.º 46/2015, tenham passado a adotar parâmetros objetivos na avaliação da documentação e da entrevista do candidato, por meio de uma tabela de pontuação, o fator “vulnerabilidade socioeconômica” não é considerado. Por fim, cabe apontar que da documentação/processos disponibilizados, relativos aos editais selecionados, não se verificou instrução minimamente suficiente



capaz de evidenciar em que grau a vulnerabilidade socioeconômica foi ponderada na decisão que levou a seleção de um candidato em detrimento de outros.

Resgatando aspecto já anteriormente abordado, constatou-se que bolsas de apoio técnico-acadêmico vêm sendo concedidas para desempenho de atividades meramente de apoio administrativo.

Toma-se como referência o Edital n.º 13/2015 – PROAES/UFRRJ, de 10/04/2015, que tratou da concessão de uma bolsa de apoio técnico-acadêmico na Secretaria da Coordenação do Curso de Química. O Edital franqueou a participação no processo seletivo a alunos de quaisquer dos cursos oferecidos no Câmpus de Seropédica, demonstrando que as tarefas a serem desempenhadas não exigiriam maior grau de especialização. Efetivamente, o item 4 - “Das Atividades Supervisionadas a serem Desenvolvidas” do Edital relacionou as seguintes atribuições para o bolsista que fosse selecionado:

“Atividades administrativas relacionadas aos cursos de graduação em Química (Integral e Noturno):

- 1. Elaboração de planilhas de horários;*
- 2. Elaboração de documentos afetos a esta Coordenação;*
- 3. Organização da secretaria da Coordenação;*
- 4. Atendimento aos alunos.”*

Constou do Processo n.º 23083.004417/2015-69, autuado com a documentação atinente ao Edital n.º 13/2015, o Formulário de Inscrição do Projeto “Manutenção das Atividades Administrativas da Secretaria da Coordenação dos Cursos de Química Noturno”. O Formulário traz a justificativa do Orientador do Projeto para a concessão da bolsa:

“Os cursos de Química Integral e Noturno possuem uma única Coordenação. Atualmente, a secretaria não dispõe de nenhum servidor técnico administrativo de forma a manter o pleno funcionamento da mesma. Como o curso é apresentado em duas modalidades distintas (Licenciatura e Industrial) e é oferecido também em dois turnos (Integral e Noturno), há a necessidade urgente de manter a secretaria funcionando no turno da noite, pois quando os discentes chegam, a maioria dos setores administrativos já está fechado, e como a carga administrativa desta secretaria tem um volume de trabalho considerável, a mesma não está sendo plenamente atendida somente pela figura do Coordenador”.

Ainda do Formulário de Inscrição do Projeto, extrai-se o seguinte Plano de Trabalho definido para o bolsista:

“O bolsista irá desempenhar atividades administrativas, tais como, elaboração de planilhas de horários de disciplinas, elaboração de memorandos, elaboração de documentos diversos afetos à Coordenação, distribuição de carteiras de estudantes e atendimento ao público”.

O objetivo da bolsa, também descrito no Formulário, é bastante explícito em sua intenção:

“Este projeto tem como objetivo principal manter o pleno funcionamento da secretaria do curso de graduação em Química Noturno, de segunda a sexta-feira, no período de 18 às 21 h”.

Percebe-se, assim, que seriam conferidas aos estudantes atribuições tipicamente dispensadas aos servidores administrativos ou a trabalhadores terceirizados quando



contratados para esse fim. Nota-se claramente, com base na justificativa apresentada que a pretensão com a concessão da bolsa era de suprir lacuna na gestão administrativa, aproveitando-se de uma situação de vulnerabilidade, por meio da delegação ao bolsista de atividades que não agregariam valor à sua formação universitária e que iriam de encontro ao objetivo do PDAI, anteriormente descrito, de “oferecer oportunidades para o desenvolvimento acadêmico, cultural e profissional”. O resultado da seleção levada a cabo pelo Edital n.º 13/2015, culminou na seleção de aluno do Curso de Geografia.

Ainda a título de exemplificação, faz-se referência ao Edital n.º 37/2015 – PROAES/UFRRJ. Esse edital, vinculado ao Projeto “Apoio Técnico Acadêmico – Coordenação do Curso de Ciências Biológicas”, apresentou como objetivo identificar e selecionar alunos dos cursos de Administração, Comunicação Social, Letras ou Relações Internacionais, para concessão de uma bolsa de apoio técnico-acadêmico para desenvolvimento de tarefas na Coordenação do Curso de Ciências Biológicas. A especificação das atividades a serem desenvolvidas, descritas no item 4 do Edital, revela a natureza trivial das atribuições, todas elas de cunho meramente administrativo:

“1 – Apoio nas atividades administrativas da Coordenação do Curso de Ciências Biológicas – CCCB, tais como: atendimento telefônico e presencial; emissão de documentos, entrega de expedientes, arquivamentos, tramitação de processos administrativos, entre outras;

2 – Preparar espaços para reuniões e eventos;

3 – Operar máquina fotocopidora”.

A justificativa, sucinta, constante do Formulário de Inscrição do Projeto, novamente traz à tona a deficiência na gestão administrativa a qual se pretende minorar com a seleção do bolsista: “Necessidade de apoio administrativo no atendimento às atividades da coordenação do curso de Ciências Biológicas”.

Merece questionamento, em face da natureza das atividades esperadas do bolsista, que o objetivo de “oferecer oportunidade aos discentes de praticar os conhecimentos adquiridos ao longo da graduação”, seja efetivamente alcançado.

Por fim, saliente-se que conclusões análogas às descritas para os dois processos seletivos abordados são também pertinentes aos demais editais que compuseram a amostra.

Por intermédio da Solicitação de Auditoria n.º 201505044/06, foi requisitada a apresentação de justificativas para a concessão de bolsas do PDAI para desempenho de atividades de natureza meramente administrativa, a exemplo do verificado na documentação atinente aos Editais n.º 13 e 37/2015-PROAES/UFRRJ. A manifestação do Pró-Reitor da PROAES consta do Memorando PROAES n.º 01/2016:

“(…), a concessão das bolsas de apoio técnico para o desempenho de atividades meramente administrativas, a exemplo dos Editais n.º 13 e 37/2015-PROAES/UFRRJ enquadra-se no atendimento das especificidades institucionais da UFRRJ, caracterizada pela existência de uma elevada demanda por ações de suporte às atividades administrativas em vários setores da Universidade, decorrente da insuficiência de pessoal. Cumpre registrar que a opção pela manutenção de uma linha de ação específica de Administração e Gestão no âmbito do PDAI (Linha 5), foi uma decisão tomada pelo conjunto da Administração Superior, sendo posteriormente regulamentada por meio da Portaria n.º 380/GR, de 24 de abril de 2014.



Por fim, é importante registrar após a posse dos atuais Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (Titular e Adjunta), estes vêm participando de todas as reuniões do Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (FONAPRACE), nas quais puderam tomar conhecimento de um debate que vem sendo travado em nível nacional em favor da transformação das bolsas com contrapartida em trabalho por bolsas com contrapartida acadêmica. Desde então, os Pró-Reitores de Assuntos Estudantis vêm fomentando este debate com a equipe de servidores da PROAES com vistas, a promover mudanças graduais em direção ao estabelecimento de critérios de contrapartida ancorados em indicadores de desempenho acadêmico, muito dos quais já foram inscritos nos editais para a concessão dos auxílios de assistência estudantil, publicados a partir do ano de 2014. Paralelamente, os Pró-Reitores vêm fomentando este debate junto aos demais integrantes da Administração Central, no sentido de institucionalizar o PDAI, mediante a aprovação de uma Deliberação junto ao CONSU que o regulamente como um programa de longo prazo, cuja contrapartida exigida esteja baseada prioritariamente em critérios acadêmicos e não mais laborais”.

O posicionamento da UFRRJ explicita o recurso à força de trabalho estudantil para remediar problema decorrente de um quadro de déficit de pessoal, destinando-se recursos do PNAES que poderiam ser injetados em áreas previstas no art. 3º, §1º do Decreto nº 7.234/2010, ainda não abrangidas pela PROAES e/ou na elevação dos valores dos auxílios atualmente pagos.

Além do PDAI, Recursos orçamentários do PNAES também foram empregados na concessão de Bolsas do Programa de Iniciação Científica – PROIC e no Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior – PROMISAES, que oferece apoio financeiro no valor de um salário mínimo mensal para alunos estrangeiros, regularmente matriculados em cursos de graduação em instituições federais de educação superior. A realização de empenho, no montante de R\$300.000,00, no PROIC foi objeto de solicitação de esclarecimentos, por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201505044/05, de 19/11/2015, tendo levado ao seguinte posicionamento da Pró-Reitora da PROAF, em manifestação datada de 25/11/2015:

“Em resposta ao Memorando n.º 734/2015, de 23/11/2015, informo que o pagamento de Bolsas PROIC com recursos do PNAES atende à formação acadêmica e científica dos estudantes de graduação”.

Embora não se questione a correlação entre a iniciação científica e a formação estudantil, os recursos do PNAES têm uma destinação bem limitada e adstrita ao rol de áreas trazidas pelo art. 3º do Decreto n.º 7.234/2010, no qual não se enquadra as atividades previstas no PROIC, que conforme definição constante do Portal da Universidade, “tem como principal objetivo o incentivo aos novos professores pesquisadores recém-doutores, ou excepcionalmente mestres, a participarem de projetos de pesquisa com qualidade acadêmica, dando início à orientação individual e adequada aos alunos de Graduação”.

Quanto à destinação de recursos do PNAES para pagamento de auxílio financeiro, no âmbito do PROMISAES, no montante empenhado de R\$89.568,00, objeto de solicitação de esclarecimentos por intermédio da Solicitação de Auditoria n.º 201505044/06, transcreve-se a manifestação trazida pelo Pró-Reitor da PROAES:

“(…) Em virtude de não ter chegado ao conhecimento desta Pró-Reitoria a utilização de recursos do PNAES para o pagamento de auxílios financeiros do PROMISAES, encaminhamos um Memorando a PROAF (Memorando PROAES n.º 05/2016) no sentido



de prestar os esclarecimentos requeridos, os quais serão encaminhados à Auditoria assim que houver a manifestação por parte da referida Pró-Reitoria”.

Por intermédio do Memorando PROAES n.º 51/2016, de 19/01/2016, cópia encaminhada em anexo ao Memorando PROAES n.º 101/2016, a PROAES teria encaminhado à Reitoria as informações procedentes da PROAF que, todavia, não foram disponibilizadas a esta equipe de auditoria até a conclusão da elaboração do presente relatório.

Causa

A Reitora da UFRRJ aprovou Programa de concessão de bolsas, financiado com recursos do PNAES, ainda que seu objeto não se enquadre nas áreas relacionadas no Decreto n.º 7.234/2010.

A PROAES aprovou projetos e lançou editais destinados à seleção de estudantes para realização de atividades estritamente de apoio administrativo que, além de não dispor de amparo legal e não contribuir para a formação acadêmica dos discentes, deveriam ser executadas por servidores ou empregados terceirizados.

Manifestação da Unidade Examinada

A unidade examinada não apresentou manifestação adicional.

Análise do Controle Interno

Considerando-se que não houve nova manifestação da unidade examinada sobre esta constatação, após a que está transcrita no campo ‘fato’, a análise do Controle Interno consta registrada no referido campo.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as medidas cabíveis para que os recursos do PNAES sejam aplicados somente em benefícios que se enquadrem nas áreas especificadas no art. 3º, §1º do Decreto n.º 7.234/2010, entre as quais, o estabelecimento de cronograma de exclusão de financiamento de bolsas não aderentes ao PNAES, de modo a não trazer restrições ao funcionamento da Universidade e prejuízo aos discentes.

Recomendação 2: Rever a política de concessão de bolsas no âmbito do PDAI, adotando-se como referencial o Decreto nº 7.416/2010, abstendo-se de lançar novos editais de seleção que tenham como escopo o aproveitamento da força de trabalho estudantil em atividades de apoio administrativo e outras que não contribuam para a formação acadêmica dos discentes.

