

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 024.329/2015-0

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, Secretarias de Educação, Órgãos gestores de Educação Profissional e Tecnológica nos estados e entidades integrantes do Serviço Nacional de Aprendizagem.

Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). CONSOLIDAÇÃO. REGULARIDADE DOS RECURSOS FINANCEIROS TRANSFERIDOS PELA UNIÃO NA INICIATIVA BOLSA-FORMAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC). OPORTUNIDADES DE MELHORIA. DETERMINAÇÃO. PLANO DE AÇÃO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de consolidação das auditorias para verificar a regularidade da aplicação de recursos financeiros transferidos pela União na iniciativa Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), integrantes da fiscalização de orientação centralizada (FOC).

2. Os auditores responsáveis pela consolidação assim se manifestaram (peça 37):

“I. Apresentação

1. Cuidam os autos de relatório de auditoria de conformidade, na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos financeiros transferidos pela União na iniciativa Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Bolsa-Formação). A FOC contou com a participação das Secretarias de Controle Externo dos Estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins.

2. A fiscalização é decorrente de levantamento realizado pela Secex Educação com o propósito de aprofundar o conhecimento acerca das iniciativas do Pronatec e as principais ações governamentais de capacitação profissional para, entre outros pontos, identificar fragilidades e eventos de riscos operacionais e de conformidade com potencial para comprometer o alcance de seus objetivos específicos, objeto do TC 008.089/2015-9.

3. A FOC foi precedida de fiscalização-piloto, TC 018.209/2015-7, com os objetivos de verificar a regularidade de ações relacionadas com os cursos oferecidos na iniciativa Bolsa-Formação e de elaborar instrumentos de planejamento e de coletar dados a serem utilizados na FOC Pronatec.

4. Os exames da auditoria piloto foram realizados no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), no Serviço Nacional de Aprendizagem no estado de Goiás (Senai-GO) e na Secretaria de Desenvolvimento do Estado de Goiás – Superintendência Executiva de Ciência e Tecnologia (SED-GO).

5. Os dados coletados e os achados da auditoria piloto serão analisados em conjunto com as informações encaminhadas pelas unidades técnicas executoras neste relatório consolidador.

I.1 Contextualização

6. O Pronatec é uma política pública do Governo Federal, instituída em outubro de 2011, por meio da Lei 12.513/2011, que visa à ampliação da oferta gratuita de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), mediante conjunto de subprogramas, projetos e ações de assistência financeira, incluindo a oferta da Bolsa-Formação, por meio da qual são oferecidos, gratuitamente, cursos técnicos para quem concluiu ou é matriculado no Ensino Médio, além de cursos de formação inicial e continuada e de qualificação profissional.

7. Atualmente é a Portaria 817, de 13 de agosto de 2015, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec. No entanto, para efeito das análises relativas aos achados de auditoria, será utilizada Portaria 168/2013, que era o normativo vigente acerca da oferta da Bolsa-Formação nos períodos de competência dos exames efetuados.

8. Além da Bolsa-Formação, outras quatro iniciativas compõem o Pronatec: Programa Brasil Profissionalizado, Acordo de Gratuidade, Rede e-Tec Brasil e Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

9. O Programa Brasil Profissionalizado, instituído por meio do Decreto 6.302/2007, destina-se à ampliação da oferta e ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais e do Distrito Federal, em parceria com o Governo Federal. Essa iniciativa tem o objetivo de viabilizar a aquisição de equipamentos, a entrega de laboratórios e a realização de construções, reformas ou ampliações de escolas.

10. O Acordo de Gratuidade tem a finalidade de ampliar, progressivamente, a aplicação dos recursos do Senai, do Senac, do Sesc e do Sesi, recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores. Ressalte-se que apenas os acordos do Senai e Senac fazem parte do Pronatec. Já os acordos do Sesc e Sesi, a despeito de comporem o acordo de gratuidade, não fazem parte do programa.

11. A Rede e-Tec Brasil, instituída por meio do Decreto 7.589/2011, tem o propósito de expandir e democratizar a oferta da educação profissional e tecnológica, mediante a oferta gratuita de cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância. Tais cursos poderão ser realizados pelas instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem (Senai, Senac, Senar e Senat); e, instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino.

12. Por fim, a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica consiste na criação e consolidação das unidades da rede, mediante a reestruturação física e aquisição de equipamentos para laboratórios, ambientes pedagógicos e áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação.

I.2. Deliberação que originou o trabalho

13. Essa auditoria de conformidade, realizada na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada, é decorrente de deliberação constante em despacho prolatado pela Exma. Sra. Ministra-Relatora Ana Arraes, em 14/9/2015, nos autos do TC 023.983/2015-9.

II. Introdução

II.1. Antecedentes

14. No primeiro semestre de 2015, conforme deliberação constante em despacho prolatado pela Exma. Sra. Ministra-Relatora Ana Arraes, em 14/4/2015, nos autos do TC 007.490/2015-1, o Tribunal de Contas da União realizou levantamento, objeto do TC 008.089/2015-9, com o propósito de aprofundar o conhecimento acerca das iniciativas contidas no Pronatec e das principais ações governamentais de capacitação profissional.

15. Esse trabalho teve a finalidade de identificar fragilidades e riscos operacionais e de conformidade que pudessem comprometer o alcance dos objetivos específicos do programa, bem como verificar a viabilidade de empreender avaliação do impacto dos resultados do programa no seu público beneficiário.

16. Dessarte, a presente FOC Pronatec Bolsa-Formação é decorrente de riscos identificados no âmbito do referido levantamento (item 9 do relatório; p. 49-54), conforme segue detalhado:

Tabela 1: Riscos identificados

Risco	Consequência	Análise
6. Apropriação indevida dos recursos de assistência estudantil pelas instituições de ensino. Inclusive nos casos em que o aluno desiste do curso depois de 20% da carga horária e o MEC continua a repassar o valor da hora aula integral (R\$ 10,00).	Desperdício de recursos, apropriação indevida de recursos, aumento da evasão.	Assistência estudantil está prevista na Lei do Pronatec, mas a Lei não define valor mínimo nem a forma de prestação de contas.
7. Prestação da assistência estudantil precária ou insuficiente.	Aumento da evasão.	Como não há definição de como a assistência deve ser prestada, não há uniformidade.
8. Profissionais da rede federal exercerem horários na Bolsa- Formação incompatíveis com seus horários na instituição de origem.	Pagamentos indevidos.	O controle está a cargo dos próprios institutos, que fazem uso de controle de ponto. Contudo, em visitas ao IFG e ao IFB observou-se que esses controles são insuficientes.
9. Pagamentos indevidos às instituições de ensino: pagamento para matrículas de alunos que abandonaram o curso antes de 20% das aulas, mas que foram mantidos na lista de presença apenas para a instituição receber o valor total.	Apropriação indevida de recursos. Aumento dos custos do programa.	O controle das matrículas e frequência é feito no Sistec, contudo, é realizado pelos ofertantes. No caso dos ofertantes privados, os alunos precisam confirmar a presença mês a mês.
10. Existência de alunos matriculados sem frequência real aos cursos preenchendo vagas da Bolsa-Formação.	Apropriação indevida de recursos. Aumento dos custos do programa.	O controle das matrículas e frequência é feito no Sistec, contudo, é realizado pelos ofertantes. No caso dos ofertantes privados, os alunos precisam confirmar a presença mês a mês.

Fonte: Levantamento no Pronatec (TC 008.089/2015-9)

II.2. Visão geral do Objeto

II.2.1. Pronatec Bolsa-Formação

17. Conforme relatado no Levantamento do Pronatec (TC 008.089-2015-9), a Bolsa-Formação é uma das iniciativas do Pronatec que visa possibilitar a ampliação do acesso gratuito à educação profissional e tecnológica (EPT), em escolas federais, estaduais e distritais de educação profissional, unidades integrantes dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA), fundações públicas precipuamente voltadas à EPT e instituições privadas, utilizando a capacidade ociosa das estruturas já existentes nessas redes, a partir da oferta de vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou qualificação profissional (FIC).

18. São cursos de curta duração (mínimo de 160h), com o intuito de capacitar, aperfeiçoar e atualizar o aluno para exercer determinado ofício, e cursos técnicos de nível médio (mínimo 800h), todos, até 2014, obrigatoriamente na modalidade presencial, de modo a contribuir para formação de mão-de-obra qualificada. A partir de 2015, a Bolsa-Formação passou a financiar cursos a distância.

19. A Bolsa-Formação Estudante deve ser destinada para cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas concomitante, integrada ou subsequente disciplinadas na Lei 9.364/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), e para cursos de formação de professores em nível médio na modalidade normal.

20. Por sua vez, a Bolsa-Formação Trabalhador deve ser destinada ao trabalhador e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, com idade igual ou superior a 15 anos no ato da matrícula, para cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional. Esses cursos também somente poderão ser ofertados por instituições das redes pública de EPT e dos SNA.

21. Os cursos técnicos de nível médio (Bolsa-Formação Estudante), em quaisquer de suas formas, devem ter carga horária entre 800 horas/aula e 1200 horas/aula e seus projetos pedagógicos devem estar em conformidade com o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Já os cursos FIC (Bolsa-Formação Trabalhador) devem ter carga horária entre 160 horas/aula e 400 horas/aula, bem como estar previstos no Guia Pronatec de Cursos FIC.

22. Especialmente para o público com idade igual ou superior a dezoito anos e que não tenha concluído o ensino médio, podem ser ofertados cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas integrada ou concomitante, na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA).

23. Até 2014 foram realizadas mais de 4 milhões de matrículas na Bolsa-Formação distribuídas por mais que 15.000 unidades de ensino, dentre as quais encontram-se os 562 *campi* dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

II.2.2. Agentes do Pronatec Bolsa-Formação

24. O Pronatec Bolsa-Formação se caracteriza pela existência de diversos agentes envolvidos na sua execução. Nesse sentido, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação se apresenta como responsável pela estruturação e coordenação da iniciativa e de uma rede formada por órgãos públicos demandantes de ações de EPT e por instituições de ensino ofertantes dos cursos.

25. Nessa rede, compete aos órgãos públicos intitulados parceiros demandantes elaborar o diagnóstico das necessidades de profissionais qualificados, bem como mobilizar os beneficiários da Bolsa-Formação e realizar a sua pré-matrícula no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec).

26. De outro lado, o grupo dos chamados parceiros ofertantes, composto pela rede federal de educação profissional e tecnológica, redes estaduais e distrital de educação e instituições do SNA, são responsáveis pela oferta de cursos e vagas compatíveis com as necessidades identificadas pelos parceiros demandantes, assim como pela confirmação da matrícula do beneficiário da Bolsa-Formação no Sistec, fornecimento de assistência estudantil – para subsidiar alimentação e transporte – e certificação dos estudantes que concluírem o curso.

27. As instituições privadas de educação também ofertam cursos, a partir do Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica – Sisutec. Saliente-se que para os cursos ofertados por estas instituições não há previsão de prestação de assistência estudantil.

II.2.3. Fluxo do Pronatec Bolsa-Formação

28. De maneira sucinta, o fluxo da oferta e realização dos cursos do Pronatec Bolsa-Formação é composto por oito etapas a seguir definidas: 1) pactuação; 2) oferta de turmas; 3) seleção e pré-matrícula de beneficiários da Bolsa-Formação; 4) confirmação da matrícula de beneficiários da Bolsa-Formação; 5) transferência de recursos financeiros; 6) realização do curso e emissão de certificados; 7) conciliação de vagas; e, 8) prestação e análise de contas.

29. A pactuação (1) é o processo pelo qual os parceiros demandantes e ofertantes equalizam as necessidades e capacidades de qualificação profissional. Resulta do Mapa de Demanda Identificada elaborado por órgãos públicos, a partir de um diagnóstico local da necessidade por profissionais qualificados, e da avaliação de fatores como capacidade ociosa, *expertise* e pessoal, realizada pelas instituições de ensino parceiras do programa. Caberá ao MEC mediar, priorizar e aprovar a pactuação e

distribuir as vagas entre ofertantes e demandantes, visto que a demanda por vagas é superior à capacidade de oferta.

30. Superada a etapa da pactuação, as instituições de ensino ofertam as turmas, via publicação das vagas em sistema específico (2). Em seguida, os parceiros demandantes realizam a pré-matrícula dos beneficiários selecionados no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), assim como podem indicar uma lista de espera com número idêntico ao número de vagas originalmente previstas para a turma (3).

31. O passo posterior consiste na confirmação da matrícula pela instituição de ensino daqueles pré-matriculados que nela se apresentem e assinem o termo de compromisso emitido pelo Sistec (4). Se algum pré-matriculado não se apresentar, a unidade ofertante poderá, utilizando os registros do Sistec, convocar outros beneficiários, de acordo com a sequência das pré-matrículas. As vagas não preenchidas pelos candidatos pré-matriculados pelos parceiros demandantes poderão ser ocupadas pelos parceiros ofertantes, matriculando outros candidatos que efetuaram o procedimento de inscrição *on-line*, no sítio eletrônico do Pronatec (5).

32. Durante a realização do curso (6), a instituição de ensino deverá manter cadastro da frequência de cada beneficiário da Bolsa-Formação. No caso dos cursos FIC, esse cadastro deverá ser atualizado no Sistec com, no máximo, um mês de diferença em relação à data de realização da aula. Já em relação aos cursos técnicos, a atualização da frequência será bimestral. As instituições registram quantas horas-aula foram ofertadas no mês e se o aluno esteve frequente ou não. Ao final do curso, registra concluído/reprovado como situação final de matrícula.

33. Com o encerramento do curso, a unidade ofertante emite certificados para os beneficiários da Bolsa-Formação que o concluíram adequadamente. Também deve encaminhá-los ao Sistema Nacional de Emprego ou a parceiros para a inclusão do concluinte no mercado de trabalho.

34. O montante dos recursos a ser repassado, anualmente, para financiamento de vagas em cursos da Bolsa-Formação deverá corresponder, no máximo, ao número de vagas pactuadas pela respectiva instituição de ensino ofertante.

35. Esse repasse deverá, também, corresponder ao custo total do curso por estudante, estando nele incluídas as mensalidades, encargos educacionais, e o eventual custeio de transporte e alimentação ao beneficiário, vedada cobrança direta aos estudantes de taxas de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outro valor pela prestação do serviço.

36. Cada repasse será calculado tomando por base a comparação entre vagas pactuadas e matrículas confirmadas em turmas ofertadas, de acordo com registros no Sistec. A diferença apurada entre o valor repassado e o correspondente a matrículas confirmadas deverá ser compensada no exercício subsequente ao do repasse, ou devolvido (7).

37. O ciclo se completa com a prestação e análise de contas (8). Nesse sentido, cabe a cada parceiro ofertante, representado pela respectiva mantenedora (órgão que firma o termo de adesão ao Pronatec), registrar no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) do FNDE, até 30 de outubro de cada exercício, a prestação de contas dos recursos recebidos no exercício anterior. Com a edição da Portaria MEC 817/2015 esse prazo foi modificado para 30 de abril do ano seguinte ao de recebimento dos recursos, conforme disposto em seu art. 92.

38. Em seguida, o FNDE deve realizar a análise financeira e disponibilizar a documentação à Setec para, no prazo de até trinta dias úteis, emitir parecer conclusivo acerca do atingimento das metas físicas do programa e prestar informações ao FNDE para a conclusão da análise da prestação de contas.

39. Por fim, compete ao FNDE emitir parecer conclusivo de aprovação ou rejeição das contas e adotar as devidas providências subsequentes, conforme dispõe os arts. 14 e 15 da Resolução-FNDE 3/2012 (aplicável às unidades do SNA) e arts. 8º e 9º da Resolução-FNDE 8/2013 (referente às unidades da rede estadual).

II.2.4. Principais novidades trazidas pela Portaria MEC 817/2015

40. No decorrer das fiscalizações efetuadas por este Tribunal no Pronatec, foi editada a Portaria 817, de 13 de agosto de 2015, em substituição à Portaria 168/2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa.

41. De acordo com a Setec, o procedimento de reconfirmação de frequência de estudantes em cursos técnicos subsequentes ofertados por instituições privadas foi instituída no segundo semestre de 2013, quando a oferta dos cursos subsequentes foi iniciada (peça 31, p. 3).

42. O procedimento prevê o controle de frequência envolvendo o registro da frequência por parte das instituições e a posterior reconfirmação pelo estudante diretamente no Sístec. Esta experiência de controle de frequência possibilitou a participação dos estudantes dos cursos técnicos no sistema.

43. Em virtude dos resultados obtidos, esse procedimento foi estendido para todos os cursos ofertados, incluindo os das redes públicas e os Serviços Nacionais de Aprendizagem, com previsão de implantação a partir de 2016, inclusive nos cursos formação inicial e continuada. A reconfirmação de frequência poderá ainda ser estendida à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (peça 31, p. 4).

44. Também foi amplamente discutida com as redes de ensino participantes do Pronatec a necessidade de realização de pesquisa de avaliação de egressos e uma forma de avançar nos indicadores de resultados do Programa, especialmente ampliando o índice de conclusão dos cursos (peça 31, p. 5).

45. Segundo a Portaria MEC 817, de 2015, art. 22, XXXVI, cada mantenedora deverá definir metodologia, realizar e enviar à Setec/MEC pesquisa de avaliação de egressos, de 6 a 12 meses após a conclusão dos cursos (peça 32).

46. O art. 88 da citada portaria estabelece, ainda, o Índice Institucional de Conclusão (IC), que consiste em indicador a ser obtido pela relação entre os concluintes e o total de matrículas realizadas nas turmas, considerando somente os cursos ofertados por meio da Bolsa-Formação, cuja conclusão tenha se dado no semestre em questão.

47. O IC envolve todas as turmas Pronatec/Bolsa-Formação de uma instituição de ensino com data de conclusão no semestre. Ele representa o quociente entre o total de matrículas em situação de conclusão em tais turmas (descontados os cancelamentos na fase inicial do curso) e total de matrículas em tais turmas (descontados os cancelamentos na fase inicial do curso), convertido em horas-aluno.

48. Além do cálculo do IC, ficou estabelecido para os cursos presenciais do Pronatec/Bolsa-formação a meta de se ter o IC igual ou superior 85%. Com isso, nos casos onde o índice de abandono for inferior ou igual a 15%, a instituição de ensino terá alcançado a meta e receberá 100% dos valores repassados.

49. Caso o IC venha a ser inferior a 85%, a diferença entre este patamar e o valor do índice verificado será contabilizada em termos de hora-aula global das turmas. Caberá à instituição de ensino optar por devolver o recurso repassado relativo à diferença verificada entre o IC e 85% ou converter o quantitativo de horas-aluno para ser incorporado na pactuação seguinte, sem novos repasses de recurso (peça 31, p. 4).

II.2.5. Aspectos orçamentários do Pronatec Bolsa-Formação

50. A execução orçamentária do Pronatec Bolsa-Formação é realizada por meio da ação orçamentária 20RW – Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica. Para cumprir os objetivos dessa iniciativa, a Lei 12.513/2011 (art. 6º) autorizou a transferência de recursos financeiros da União sem a necessidade de realização de convênio, acordo, contrato ou instrumento congêneres.

51. Essa transferência é realizada mediante a assinatura de termo de adesão ao programa, no caso da rede pública não federal, ou termo de compromisso, se a instituição for da rede federal. Apesar da flexibilização na forma do ajuste, restou mantida a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos.

52. Desde a criação do Pronatec Bolsa-Formação, em novembro de 2011, o custo médio da hora-aluno, fixado inicialmente em R\$ 8,50, foi reajustado duas vezes, passando para R\$ 9,00, em fevereiro de 2012, e para R\$ 10,00, em julho de 2012. Esse valor atual da hora-aluno está definido no art. 3º, § 1º, das Resoluções 7/2013 e 8/2013, editadas pelo FNDE, a quem compete realizar a transferência dos recursos de custeio do programa, mediante solicitação da Setec.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

53. A fiscalização em comento tem o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos em ações do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Nesse sentido, foram formuladas as seguintes questões de auditoria (peça 36):

II.3.1. Parte I – Aplicada aos Institutos Federais

Q1. A seleção dos profissionais que pertencem ao quadro de servidores ativos e inativos das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica para o exercício de atividades no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação é realizada mediante Edital Institucional de Extensão, conforme determina o disposto no art. 9º, § 2º, da Lei 12.513/2011 c/c os termos do art. 14, § 1º, da Resolução-FNDE 4/2012?

Q2. Existe sobreposição entre a carga horária regular do profissional pertencente ao quadro de servidores do Instituto Federal e a sua carga horária atuando como bolsista no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação? Há compatibilidade entre a frequência lançada pelo bolsista e os horários dos cursos?

II.3.2. Parte II – Aplicada às instituições de ensino do Sistema “S” e às Secretarias Estaduais

Q3. Os candidatos pré matriculados no Sistec pelos parceiros demandantes compareceram na instituição de ensino ofertante, apresentaram a documentação exigida e assinaram o termo de confirmação de matrícula antes do início do curso?

Q4. A instituição de ensino ofertante realiza o procedimento de reconfirmação da matrícula e o consequente cancelamento das matrículas daqueles que deixaram de comparecer aos cursos?

Q5. A instituição de ensino prestou assistência estudantil aos beneficiários da Bolsa-Formação de maneira regular, subsidiando a alimentação e transporte?

II.3.3. Parte III – Aplicada às Secretarias Estaduais

Q6. Os lançamentos nos extratos bancários evidenciam irregularidades na execução de despesas? (Questão opcional)

II.3.4. Parte IV – Aplicada à Setec e ao FNDE

Q7. As prestações de contas financeiras dos recursos do Pronatec caracterizados como Transferência Direta (Bolsa-Formação), estão sendo apresentadas tempestivamente e os sistemas utilizados para tanto possuem requisitos suficientes à geração da obrigação de prestar contas dos recursos ordinários e reprogramados?

Q8. Qual é a consequência da não definição de valores mínimos a serem aplicados para a prestação da assistência estudantil no âmbito do Bolsa-Formação e da não normatização objetiva de outros critérios para sua prestação?

II.4. Metodologia utilizada e limitações à auditoria

54. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as normas de auditoria estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União, em especial nos Padrões de Auditoria de Conformidade, instituídos por meio da Portaria-Segecex 26/2009, nas Orientações para Auditorias de Conformidade, regulamentadas mediante a Portaria-Adplan 1/2010, e nas Orientações para Fiscalização de Orientação Centralizada, aprovadas por meio da Portaria-Adplan 2/2010.

55. Para o escopo da auditoria, foram selecionados os seguintes órgãos ofertantes de cursos do Pronatec Bolsa-Formação: i) Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF); ii) unidades dos Serviços Nacionais de Aprendizagem; e iii) secretarias estaduais de educação/órgãos gestores de educação profissional e tecnológica nos estados, para realização dos trabalhos *in loco*.

56. Nos IF, o exame visou aferir a regularidade dos procedimentos de seleção interna para prestar serviços no âmbito do programa e averiguar a existência de possíveis sobreposições da jornada de servidor vinculado ao quadro de pessoal da instituição com a jornada dedicada às atribuições da Bolsa-Formação.

57. Nos demais órgãos, o escopo da fiscalização previu a análise dos procedimentos de confirmação e reconfirmação de matrículas dos alunos do programa e da prestação de assistência estudantil aos beneficiários da Bolsa-Formação.

58. Para sua execução, cada unidade técnica executora foi incumbida de realizar as verificações em dois órgãos, consoante a seguinte distribuição acertada em *workshop* de planejamento, realizado nos dias 1º e 2/10/2015, em Brasília:

Tabela 2: Entidades fiscalizadas, por Secex

OFERTANTE	SECEX											
	AC	AL	BA	CE	ES	MG	PE	PI	RN	SE	TO	
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Secretaria Estadual	X	X				X						
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial			X				X			X		
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial				X				X	X			
Serviço Nacional de Aprendizagem Rural											X	
Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte					X							

Fonte: Secex Educação

59. A FOC Pronatec foi executada na modalidade “Relatórios Individualizados” em que cada unidade executora autua processo próprio, utiliza procedimentos e papéis de trabalho padrão, preparados pela unidade orientadora, e emite relatório individualizado, no qual pode propor responsabilização de agentes públicos e/ou expedição de determinações relativas aos gestores locais.

60. Por sua vez, a unidade orientadora utiliza as informações obtidas pelas unidades executoras para elaboração do relatório de consolidação. Esse relatório consolidador tem o objetivo de apresentar uma visão sistêmica a respeito da aplicação de recursos públicos federais pelas entidades ofertantes de cursos do Pronatec Bolsa-Formação, bem como formular os encaminhamentos mais estruturantes do Programa aos órgãos responsáveis por sua formulação e implementação.

61. As técnicas de auditoria utilizadas consubstanciaram-se basicamente em análise documental, análise de informações extraídas de sistemas e obtenção de informações complementares junto a servidores dos setores visitados. Nos IF, essa análise consistiu na conciliação entre os registros diários de frequência da carga horária ordinária do servidor e da jornada de bolsista no Pronatec Bolsa-Formação. Já nos demais órgãos, o trabalho recaiu sobre documentos necessários para a confirmação da matrícula do beneficiário da Bolsa-Formação, no controle de frequência dos alunos (diários de classe) e nos comprovantes da prestação de assistência estudantil.

II.5. Volume de recursos fiscalizados

62. Nas fiscalizações efetuadas pelas Secex regionais não foram considerados todos os meses dos exercícios de 2013 e 2014, sendo as verificações, em regra, realizadas em relação aos meses de maio, junho outubro e novembro de cada exercício. Nesses exercícios, o FNDE realizou transferências de recursos financeiros para as instituições de ensino ofertantes da Bolsa-Formação que fizeram parte do escopo desta fiscalização, conforme Tabela constante do Apêndice A.

63. Acrescente-se que também foram fiscalizados os recursos repassados pelo FNDE, caracterizados como transferência direta, no período de 2011 a 2014.

III. Achados de auditoria

III.1. Ausência/inaplicabilidade de normativo interno do Instituto Federal contendo critérios de seleção de bolsistas e deficiência na publicação dos respectivos editais de seleção

III.1.1. Situação encontrada

64. De acordo com o disposto no art. 14, § 1º, da Resolução 62/2011, a seleção dos profissionais que irão atuar no Pronatec, que sejam servidores ativos e inativos da Rede Federal de EPCT deve ocorrer em atendimento a Edital Institucional de Extensão, contendo critérios aprovados pela administração máxima das instituições.

65. Além disso, os princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, *caput*, são aplicáveis a toda a administração pública ou onde haja recursos públicos envolvidos.

66. Assim, da combinação dos itens anteriores, evidencia-se a necessidade de que os Institutos Federais publiquem editais para seleção dos profissionais que atuarão no Pronatec, com critérios claros, objetivos e impessoais.

67. A não publicação ou a publicação deficiente dos editais retira-lhe o quesito da impessoalidade, em sua acepção relacionada ao princípio da finalidade no atendimento ao interesse público. Por outro lado, a ausência de critérios objetivos e isonômicos fere a segunda acepção do princípio da impessoalidade, qual seja, a da isonomia, que proíbe à administração pública a discriminação indevida e o favoritismo.

68. Na análise documental acerca da ausência de normativos internos dos institutos federais contendo critérios de seleção de bolsistas, foram encontradas, em quatro das doze entidades auditadas — Instituto Federal do Ceará (IFCE), Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), Instituto Federal de Sergipe (IFSE) e Instituto Federal do Piauí (IFPI) —, as seguintes situações relacionadas ao presente achado: ausência de normas contendo critérios de seleção; não cumprimento das normas existentes; e, deficiência na publicidade dos editais de seleção de bolsistas.

69. Destacamos abaixo, a título de exemplo, duas situações específicas encontradas nas entidades fiscalizadas relacionadas ao presente achado.

70. No IFES, a despeito da ausência de normas internas para seleção de bolsistas até novembro de 2014, quando foi aprovada pelo Conselho Superior do Instituto a Resolução 43/2014, que dispõe sobre a regulamentação da Bolsa Formação do Pronatec, os editais divulgados pelos *campi* nos exercícios de 2013 e 2014, com o objetivo de selecionar bolsistas para atuar nas funções administrativas, pedagógicas e de docência, observaram as regras gerais contidas na Lei 12.513/2011 e na Resolução FNDE 04/2012. Assim, a Secex-ES considerou que a impropriedade foi saneada, considerando desnecessária a proposição de alguma medida específica sobre a matéria.

71. No IFCE foram encontradas situações como editais não publicados, editais publicados somente no site da instituição, em páginas dos *campi* ou tão somente em murais e resultados finais de seleção de bolsistas publicados sem ordem de classificação e pontuação dos selecionados. No IFSE e IFPI as situações encontradas relacionam-se a situações tais quais as encontradas no caso de IFCE.

III.1.2. Objetos nos quais foi constatado

72. Processos de Seleção dos institutos federais ou a ausência deles (Resoluções dos Conselhos Superiores dos IF e outros normativos internos).

III.1.3. Critério de auditoria

73. Lei 12.513/2011, art. 9º, § 2º; Resolução 4/2012, FNDE, art. 14, *caput* e § 1º.

III.1.4. Evidências

74. Processos de seleção de bolsistas; ausência de normas internas para seleção de bolsistas.

III.1.5. Causas

75. Ausência de norma específica contendo procedimentos e critérios de seleção de bolsistas para o Pronatec; inobservância das normas internas de seleção de bolsista, quando existentes.

III.1.6. Efeitos reais e potenciais

76. Restrição ao caráter competitivo e à isonomia na seleção de bolsistas; falta de uniformidade de critérios nos editais para seleção de bolsistas.

III.1.7. Conclusão da equipe de auditoria

77. As normas do Pronatec, concatenadas com os princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade, tornam evidente a necessidade de publicação adequada dos editais para seleção de bolsistas do Programa, servidores da Rede Federal de EPCT.

78. Por outro lado, não basta a publicação desses editais. É necessário que estes contenham critérios objetivos, claros e impessoais de modo a atender o interesse público e proporcionar condições equânimes de concorrência aos interessados a participar dos processos de seleção.

79. Os achados detectados trazem à tona a necessidade de adequação dos Institutos Federais nos quais o achado foi encontrado, e em outros que eventualmente se encontrem em situação semelhante, no que se refere à seleção de bolsistas para atuar no Pronatec, de modo a garantir o cumprimento das normas relacionadas e dos princípios constitucionais indicados, conforme encaminhamentos a serem propostos pelas Secex regionais.

III.1.8. Proposta de encaminhamento

80. Os encaminhamentos relacionados a este achado serão feitos pelas Secex que o verificaram em seus procedimentos de auditoria, entre os quais destaca-se a necessidade de recomendar às instituições que publiquem extratos dos editais nos boletins internos do Instituto Federal, divulguem os resultados das seleções contendo a classificação e a pontuação dos candidatos, bem como os cursos, disciplinas ou atividades.

81. Além disso, com fundamento no art. 14, §1º, da Resolução 62/2011 e nos princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade, será proposta recomendação à Setec para que, no âmbito da competência do art. 13 do Decreto 7.690/2012, alerte os institutos federais da ocorrência das seguintes fragilidades, falhas ou irregularidades verificadas, orientando-as, quando cabível, à adoção de providências de suas competências para a solução dos seguintes problemas:

- a) ausência de publicação de editais institucionais de extensão para a seleção de profissionais que sejam servidores ativos e inativos da Rede Federal de EPCT, em desacordo com o previsto na art. 14, §1º, da Resolução FNDE 62/2011.
- b) não observância de regras definidas em editais publicados;
- c) deficiências na divulgação dos editais de seleção de bolsistas para atuarem no programa.

III.2. Sobreposição de horários entre a carga horária regular de servidores dos Institutos Federais e suas jornadas de bolsista dedicadas às atividades do Pronatec Bolsa Formação

III.2.1. Situação encontrada

82. Os servidores da Rede Federal de EPT podem perceber bolsas pela participação nas atividades do Pronatec, em jornada extraordinária ao contrato de trabalho, de modo que não haja conflito entre as atividades e a carga horária regular inerentes ao cargo e as atribuições e a carga horária de bolsista do Pronatec (art. 9º, § 1º, da Lei 12.513/2011 c/c os arts. 12 e 14, § 4º, da Resolução-FNDE 4/2012).

83. Portanto, considerou-se que ocorre sobreposição de carga horária quando se verifica que houve o exercício de atribuições do Pronatec Bolsa-Formação durante o período em que o servidor deveria estar a serviço do instituto federal.

84. O art. 9º da Lei 12.513/2011, c/c os arts. 12 a 15 da Resolução-FNDE 4/2012, autoriza a concessão de bolsas a servidores da rede federal de educação profissional para desempenho de atribuições no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação, em conformidade com as seguintes condições:

Tabela 3: Condições para concessão de bolsas, por tipo de atribuição

ATRIBUIÇÃO	CARGA HORÁRIA SEMANAL MÁXIMA	PAGAMENTO POR HORA DE TRABALHO
Coordenador-geral	20 horas	R\$ 50,00
Coordenador-adjunto	20 horas	R\$ 44,00
Supervisor de curso	20 horas	R\$ 36,00
Professor	16 horas	R\$ 50,00
Orientador	20 horas	R\$ 36,00
Apoio às atividades acadêmicas e administrativas	20 horas	R\$ 18,00

Fonte: Art. 15 da Resolução FNDE 4/2012.

85. No entanto, a mesma base legal (art. 9º, § 1º, da Lei 12.513/2011 e arts. 12, *caput*, e 14, § 4º, da Resolução-FNDE 4/2012) estabelece que a atividade de bolsista deve ser realizada em jornada extraordinária ao seu contrato de trabalho, de modo que não haja conflito entre as atribuições do bolsista e a carga horária regular do cargo efetivo ocupado na instituição.

86. Na análise documental acerca da sobreposição indevida de horários entre a carga horária regular dos servidores dos Institutos Federais e suas jornadas de bolsistas do Pronatec Bolsa-Formação, a partir do confronto dos registros de frequência de servidores efetivos do quadro de pessoal dos Institutos Federais com as respectivas fichas de frequência do mesmo profissional atuando como bolsista do Pronatec Bolsa-Formação, constatou-se que houve sobreposição de jornadas, assim considerados períodos de trabalho concomitantes nas atividades do cargo efetivo e nas atribuições do referido programa, nos Institutos Federais do AC, BA, CE, ES, GO, PE, PI, RN e SE, o que representa que o achado foi constatado em 75% das entidades auditadas.

87. Destacamos abaixo, a título de exemplo, algumas situações encontradas nas entidades fiscalizadas relacionadas ao presente achado e outras específicas, como no caso do IFCE.

88. No IFCE, parte do curso de “Auxiliar Administrativo”, do Pronatec, foi incluído na disciplina “Nivelamento em Português” e acoplado a cursos regulares de português e redação do Instituto, nos mesmos horários e com as mesmas turmas. Trata-se de uma forma de dar remuneração o Pronatec a um curso regular, configurando pagamento em duplicidade.

89. No IFES foram encontradas sobreposições superiores a 70% em relação ao total da amostra analisada, como é o caso do campus de Vitória, além de outros, como o campus de Aracruz, no qual houve sobreposição de 47% dos casos analisados e do campus de Nova Venécia, onde os casos de sobreposição representaram 40% da amostra analisada.

90. No IFPI, os casos de sobreposição também tiveram grande representação, alcançando mais de 50% da amostra analisada, incluindo profissionais que exerciam funções gerenciais no Pronatec, a exemplo das funções de coordenador adjunto e supervisor.

91. No IFSE, além dos casos de sobreposição identificados, foram encontradas situações nas quais não havia registro de horário de início e fim das atividades do Pronatec em folhas de frequência dos colaboradores do programa, havendo apenas indicação da carga horária, o que prejudica a análise da regular execução do programa pelos órgãos de controle.

92. Outra situação que merece destaque, além das sobreposições identificadas, refere-se à situação encontrada no IFPE, onde não foi possível atestar a confiabilidade dos registros de frequência, tendo em vista que, no caso dos docentes, não é feito registro de ponto, havendo somente a agenda semanal de horários de suas aulas.

93. No caso dos profissionais que recebem a bolsa e não são docentes, foi observado que, mesmo com diversas lacunas e inconsistências nos lançamentos eletrônicos de horário, em muitos casos não há justificativas e/ou ajustes correspondentes. No caso de registros manuais, as jornadas lançadas de trabalho como servidor do IFPE se encerram (ou se iniciam) imediatamente antes (ou depois) da jornada de trabalho no Pronatec, sem haver qualquer intervalo.

III.2.2. Objetos nos quais foi constatado

94. Registros de frequência do servidor e controle diário de frequência do bolsista.

III.2.3. Critério de auditoria

95. Art. 9º, § 1º, da Lei 12.513/2011; Arts. 12 e 14, § 4º, da Resolução-FNDE 4/2011 e Art. 15, § 4º, da Resolução CD/FNDE 4/2012.

III.2.4. Evidências

96. Registros de frequência da jornada de trabalho regular do profissional no Instituto Federal respectivo e registros de frequência relativos aos serviços prestados ao Pronatec.

III.2.5. Causas

97. Deficiências nos controles efetivos da jornada regular do profissional com a jornada do Pronatec; inobservância da legislação específica da matéria; ausência nos editais de seleção de cláusula que expressamente vede a sobreposição de horários entre a jornada regular do profissional e a do Pronatec; e, ausência de obrigatoriedade de registro de frequência eletrônico, em sistemas distintos, com críticas a registros simultâneos.

III.2.6. Efeitos reais e potenciais

98. Pagamento indevido do profissional do Instituto Federal que atua no Pronatec; não cumprimento integral, pelo profissional, de sua jornada de trabalho regular; e, dano ao erário.

III.2.7. Conclusão da equipe de auditoria

99. Com a realização do cruzamento entre os registros de frequência de bolsista e do cargo efetivo ocupado no respectivo instituto federal, pelas Secex regionais e pela equipe que conduziu a auditoria piloto em Goiás, constatou-se, na maioria dos casos, que não há controle efetivo dos horários trabalhados para o Pronatec e para a instituição.

100. Também é razoável supor, a despeito de não terem sido feitas inferências estatísticas a respeito do tema, que os problemas de sobreposição identificados no presente achado permeiem grande parte dos Institutos Federais.

101. Esse fato, além do não cumprimento integral da jornada regular de trabalho do profissional, pode configurar apropriação indevida de recursos e, por conseguinte, dano ao erário.

102. Assim, a sobreposição verificada pode trazer prejuízos tanto às atividades ordinárias do profissional no instituto federal quanto às suas atividades no Pronatec, ferindo o interesse público e trazendo prejuízos à coletividade.

103. O volume de horas sobrepostas ocorreu desde o exercício de atividades de apoio até atividades de supervisão e de coordenação-adjunta. Nos últimos casos, houve o descumprimento das condições estabelecidas no art. 9º, § 1º, da Lei 12.513/2011; e nos arts. 12, *caput*, e 14, § 4º, da Resolução-FNDE 4/2012.

104. Quanto ao coordenador adjunto, resta clara sua responsabilidade por monitorar a frequência mensal dos profissionais envolvidos na implementação da Bolsa-Formação, de forma a confirmar os bolsistas que estão aptos e inaptos a perceberem a bolsa, conforme art. 13, inc. II, alínea 'j' da Resolução-FNDE 4/2012 mencionada acima.

105. Não há, entretanto, normas explícitas relacionadas à responsabilidade de verificação da compatibilidade entre a carga horária regular dos profissionais dos Institutos Federais com a jornada dedicada às atividades do programa.

106. É salutar que os coordenadores do Pronatec sejam incumbidos da responsabilidade de proceder a verificação da compatibilidade entre a carga horária regular dos profissionais dos Institutos Federais com a jornada dedicada às atividades do programa, a despeito das responsabilidades que as normas do Programa já lhe conferiram, tendo em vista a necessidade de evitar casos de sobreposição de horários, a exemplo das encontradas nesse achado.

107. A inclusão desse controle tende a mitigar as ocorrências indicadas e contribui para aperfeiçoamento da política pública em questão.

III.2.8. Proposta de encaminhamento

108. Entre os encaminhamentos dados pelas Secex regionais para o presente achado, destacam-se as propostas de que as entidades nas quais o achado foi verificado apurem os casos de sobreposição de jornada identificados, com vistas à restituição dos recursos percebidos indevidamente ou compensação da carga horária, informando os resultados ao Tribunal, bem como os controles implantados a fim de evitar a ocorrência de novos casos de sobreposição.

109. Além do encaminhamento que será dado por cada Secex aos institutos fiscalizados, conforme situação encontrada, será proposto que sejam expedidas:

109.1 **recomendação** à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação para que:

a) estabeleça normativamente como atribuições dos coordenadores do Pronatec a atividade de verificação da compatibilidade entre a carga horária regular dos profissionais com a jornada dedicada às atividades do programa;

b) oriente os institutos federais que implementem medidas de controle de frequência dos que servidores ativos da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica que também atuam Pronatec, a exemplo do controle eletrônico de frequência previsto no Decreto 1.867/1996, de modo a evitar a participação no Programa em prejuízo à carga horária regular do servidor, configurando desobediência ao previsto na Lei 12.513/2011 e na Resolução FNDE 72/2011;

109.2 **determinação** às auditorias internas dos institutos federais, com fundamento no art. 9º, § 1º, da Lei 12.513/2011 c/c os arts. 12 e 14, § 4º, da Resolução-FNDE 4/2012, que incluam nos seus planos anuais de auditoria interna ações de controle com vistas a identificar e corrigir situações de sobreposição de carga horária de servidores que atuam no Pronatec, informando nos respectivos relatórios de gestão anuais os resultados apurados.

III.3. Emissão de termo de compromisso e comprovante de matrícula após o início dos cursos

III.3.1. Situação encontrada

110. De acordo com o teor da Portaria MEC 168/2013 (art. 15, inciso VI, c/c art. 49, art. 16, inciso XVIII, e arts. 55 e 56) e do Manual de Gestão da Bolsa-Formação (item 5.3), o preenchimento inicial das vagas ofertadas para os cursos FIC e técnicos é conduzido pelas unidades demandantes, mediante procedimento de pré-matrícula dos candidatos à Bolsa-Formação.

111. Por outro lado, compete às instituições de ensino ofertantes de cursos do Pronatec Bolsa-Formação confirmar a matrícula daqueles pré-matriculados que nela se apresentarem, portando os documentos exigidos, e assinarem o termo de compromisso emitido pelo Sistec, até a data limite da matrícula.

112. Assim, a confirmação da matrícula dos candidatos pré-matriculados pelas unidades demandantes e o preenchimento de vagas que permanecerem disponíveis devem ocorrer antes do início do curso. De acordo com o fluxo geral da Bolsa-Formação, apenas a substituição dos beneficiários cuja matrícula fora cancelada poderia ocorrer com o curso em andamento.

113. Na análise documental acerca do procedimento de confirmação de matrícula dos candidatos à Bolsa-Formação, constataram-se impropriedades em nove das treze entidades auditadas, a saber: Senai-BA, Senai-GO, Senai-PE, Senac-PI, Senac-RN, Senai-SE, Senar-TO e pelas Secretarias Estaduais de Educação dos Estados de Goiás e de Minas Gerais.

114. Entre tais constatações, a impropriedade mais recorrente consiste na emissão do termo de compromisso e comprovante de matrícula, via Sistec, e sua assinatura pelo candidato à Bolsa-Formação após o início dos respectivos cursos.

115. No Senac-RN, por exemplo, o exame documental da amostra de 197 alunos apontou a ocorrência de 42 dois casos (21,32% da amostra) em que a assinatura do termo de compromisso e confirmação da matrícula ocorreram em data posterior ao início do curso ou ao período regular de substituição dos alunos desistentes.

116. Também nos casos do Senai-GO e da Secretaria de Desenvolvimento do Estado de Goiás, observou-se a existência de termos emitidos e assinados depois do início do curso ou prazo legal de substituição de alunos desistentes (15% e 9% da amostra analisada, respectivamente). Constatou-se, inclusive, um caso em que o curso foi realizado em 2013, mas o documento em questão foi extraído do Sistec em 28/8/2015, época em que a fiscalização-piloto encontrava-se em fase de execução.

117. Já no Senai-PE, a análise da amostra de 271 beneficiários da Bolsa-Formação, matriculados em cursos realizados em 2013 e 2014, apontou 31 casos (11% da amostra) em que a data da emissão do termo de compromisso e de confirmação de matrícula era posterior à data do início do curso.

118. Além da confirmação intempestiva de matrículas, verificou-se na amostra composta por 271 alunos de cursos ofertados pelo Senac-PI, nos exercícios de 2013 e 2014, a inexistência do comprovante de matrícula para 23 beneficiários da Bolsa-Formação (8,5% da amostra).

119. No Senai-BA, foram identificados termos de compromisso e confirmação de matrícula não assinados ou sem assinatura idônea, ausência de documento de identificação do aluno ou ausência tanto do termo assinado quanto do documento de identificação do aluno.

III.3.2. Objetos nos quais foi constatado

120. Termos de compromisso e comprovantes de matrícula.

III.3.3. Critério de auditoria

121. Artigos 16, incisos XVIII, XXIII e XXV, 56 e 57 da Portaria-MEC 168/2013.

III.3.4. Evidências

122. Termos de Compromisso e Comprovantes de Matrícula, emitidos nos exercícios de 2013 e 2014, e listas de presença dos respectivos cursos.

III.3.5. Causas

123. Deficiências no Sistec e inobservância pelas instituições de ensino ofertantes de cursos Pronatec dos requisitos legais de confirmação da matrícula dos candidatos à Bolsa-Formação pré-matriculados pelas unidades demandantes.

III.3.6. Efeitos reais e potenciais

124. Aumento do risco da existência de alunos matriculados sem frequência real aos cursos; contabilização indevida de matrículas para fins do pagamento de horas-aula; e, prejuízo ao erário.

III.3.7. Conclusão da equipe de auditoria

125. É bastante significativa a quantidade de unidades auditadas (quase 70% do total) que descumpriram as regras do procedimento de confirmação de matrícula dos candidatos pré-matriculados pelas unidades demandantes.

126. Também são expressivos os casos de confirmação de matrícula após a data do início dos respectivos cursos ou do prazo legal para substituição de beneficiários da Bolsa-Formação, observados no Senac-RN, no Senai-GO e na Secretaria de Desenvolvimento do Estado de Goiás (21,32%, 15% e 9% da amostra, respectivamente). No Senac-PI, verificou-se a inexistência do comprovante de matrícula em relação a 8,5% da amostra analisada.

127. A comprovação idônea da confirmação de matrícula dos candidatos à Bolsa-Formação e o registro tempestivo da matrícula no Sistec são elementos necessários e indispensáveis para dar suporte ao repasse de recursos financeiros pela União.

128. Por conseguinte, a inserção de dados no Sistec pelas instituições de ensino ofertantes de cursos do Pronatec Bolsa-Formação sem o devido respaldo documental configura infração ao disposto no art. 16, incisos XVIII, XX e XXIII, da Portaria-MEC 168/2013.

129. Esse procedimento aumenta o risco da existência de alunos matriculados sem frequência real aos cursos, possibilita a contabilização indevida de matrículas para fins de recebimento de horas-aula e pode gerar prejuízo ao erário.

130. Na maioria dos casos verificados, as irregularidades constatadas nos procedimentos de confirmação de matrícula relacionam-se a aspectos formais, revelando-se como impropriedades.

131. Considerando que a FOC Pronatec adotou a modalidade de relatórios individualizados, caberá a cada unidade executora decidir acerca das providências mais adequadas, sopesando o grau de reprovação das irregularidades que tenha constatado.

132. Entre as propostas de encaminhamento efetuadas pelas unidades regionais estão: determinações para que as unidades auditadas adotem providências com vistas a corrigir e evitar a repetição das impropriedades verificadas; determinação à Controladoria Geral da União para realizar o acompanhamento do cumprimento das decisões direcionadas às unidades auditadas que vierem a ser proferidas, entre outras.

133. Ressalte-se que o Sistec será também objeto de questão específica da auditoria operacional no Pronatec, em curso no Tribunal, sendo que outros encaminhamentos a ele relativos serão tratados no âmbito da mencionada fiscalização (TC 019.154/2015-1).

III.3.8. Proposta de encaminhamento

134. **Determinar** à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, com fundamento nos arts. 16, incisos XVIII, XXIII e XXV, 56 e 57 da Portaria-MEC 168/2013, que, em relação às irregularidades/impropriedades verificadas no exame das ações do Pronatec Bolsa-Formação realizadas por instituições de ensino dos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins, nos exercícios de 2013 e 2014, aperfeiçoe os processos do Sistec de modo a evitar as seguintes ocorrências:

- a) confirmação de matrículas sem emissão do termo de compromisso e sem assinatura pelo aluno;
- b) emissão extemporânea do termo de compromisso e confirmação de matrícula referente a cursos já iniciados, incluindo aqueles com mais de 20% da carga horária total de curso FIC já desenvolvida, conforme art. 56 da Portaria 168/2013 (art. 64 da Portaria 817/2015).

III.4. Não realização do procedimento de reconfirmação de matrícula e não cancelamento da matrícula de alunos que descumpriram o requisito de permanência na Bolsa-Formação

III.4.1. Situação encontrada

135. De acordo com o art. 6º, § 3º, da Lei 12.513/2011, o montante dos recursos a ser repassado para a Bolsa-Formação corresponderá, no máximo, ao número de vagas pactuadas por cada instituição de ensino ofertante, as quais serão posteriormente confirmadas como matrículas no Sistec. Por conseguinte, a Portaria-MEC 168/2013 atribuiu, entre outras, as seguintes competências às instituições de ensino ofertantes de cursos da Bolsa-Formação:

Art. 16. Compete aos parceiros ofertantes de cursos presenciais:

[...]

XXIII - confirmar no Sistec as matrículas de candidatos pré-matriculados;

XXIV - reconfirmar, no Sistec, no caso das redes públicas de EPT e dos SNA, a matrícula dos estudantes após o desenvolvimento de 20% e antes de integralizar 25% da:

- a) carga horária total de curso FIC; ou
- b) carga horária dos quatro primeiros meses de curso técnico;

XXVI - realizar o controle da frequência e do desempenho escolar dos beneficiários;

XXVII - realizar o registro mensal da frequência e da situação de cada matrícula no SISTEC, até o décimo dia do mês subsequente, no caso de curso FIC, ou até o vigésimo dia do mês subsequente, no caso de curso técnico, salvo quando houver exigência específica apresentada pela SETEC/MEC;

136. Por sua vez, o art. 55 da Portaria-MEC 168/2013, determina o cancelamento da matrícula de alunos que incorrer, por exemplo, em alguma das seguintes situações:

Art. 55. [...]

I - Ausentar-se nos cinco primeiros dias consecutivos de aula;

II - Tiver frequência menor que 50% ao completar 20% da carga horária total do curso FIC;

III - Tiver frequência menor que 50% ao completar 20% da carga horária integralizada nos quatro primeiros meses do curso técnico;

[...].

137. Por fim, vale salientar que o disposto no art. 64, *caput* e § 3º, da referida Portaria, estabelece que:

a) a eventual diferença aferida pela comparação entre a pactuação e a confirmação de matrículas no Sistec acarretará compensação no montante a ser repassado na pactuação seguinte; e

b) somente serão contabilizadas no cálculo das horas-aluno as matrículas reconfirmadas no Sistec, entre 20% e 25% da integralização da: i) carga horária total de curso FIC; ou ii) carga horária dos quatro primeiros meses de curso técnico.

138. Em suma, temos que o financiamento de matrícula em cursos da Bolsa-Formação pela União depende da realização de dois procedimentos realizados pelas instituições de ensino ofertante, quais sejam: **confirmação** da matrícula de candidatos à Bolsa-Formação e **reconfirmação** de matrícula dos beneficiários da Bolsa-Formação.

139. O primeiro interessa mais aos parceiros ofertantes, uma vez que o montante de recursos a ser recebido é proporcional à quantidade de matrículas confirmadas. O segundo é crucial para os interesses da União, visto que assumiu a responsabilidade pelos abandonos e evasões de alunos que ocorrem somente após o desenvolvimento de 20% da carga horária total de curso FIC ou da carga horária dos quatro primeiros meses de curso técnico.

140. Essa questão já havia sido tratada pela Controladoria-Geral da União no Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo 19/2013, datado de 8/10/2013. Naquela oportunidade, a CGU concluiu que o Sistec não possibilitava o registro da frequência do aluno e nem a reconfirmação da matrícula.

141. Por meio da Nota Técnica 157/2015/DIR/SETEC/MEC, datado de 30/3/2015, a Setec MEC apresentou o seguinte esclarecimento:

[...] O procedimento de reconfirmação de matrícula vem sendo realizado por meio do cruzamento de informações do Sistec. As matrículas sem registro de frequência, na situação “ABANDONO” e nas demais situações finais, são consideradas não reconfirmadas. As demais situações finais de matrícula com registro de frequência são consideradas reconfirmadas (peça 30, p. 10).

142. Com efeito, a ausência do módulo de reconfirmação de matrículas pode ser contornada por meio de outros mecanismos. Entretanto, é fundamental que as instituições de ensino ofertantes de cursos da Bolsa-Formação façam o efetivo controle da frequência dos estudantes e realizem o registro mensal dessa frequência e da situação real de cada matrícula no Sistec.

143. O exame amostral revelou que algumas situações de matrícula registradas no Sistec pela pelas instituições de ensino auditadas não refletem a realidade encontrada nas listas de presença.

144. Dessa forma, o cálculo das horas-aluno é desfavorável para a União, pois as matrículas que não foram canceladas estão sendo contabilizadas, não foram compensadas no montante já repassado para a instituição de ensino e não serão objeto de devolução de recursos financeiros no momento da prestação de contas, se a Setec não buscar alternativas para sanear a irregularidade verificadas na base de dados do Sistec.

145. O confronto entre amostras do controle da frequência de alunos aos cursos da Bolsa-Formação (diários de classe), realizados em 2013 e 2014, e a base de dados do Sistec revelou a existência de diversos alunos sem frequência inicial ou com frequência inicial insuficiente, cujas situações de matrículas encontravam-se irregularmente registradas no referido sistema em dez das treze entidades auditadas (76,92% do total), quais sejam: Instituto Dom Moacyr Grechi-AC, Senai-BA, Senac-CE, Senai-GO, SED-GO, Senai-PE, Senac-PI, Senac-RN, Senai-SE e Senar-TO.

146. A título de exemplo, o levantamento realizado na fiscalização-piloto em diários de classe de cerca de 240 turmas de cursos ofertados pelo Senai-GO e de 43 turmas de cursos ofertados pela SED-GO revelou que não houve o cancelamento de 104 matrículas pela primeira parceira ofertante e 136 pela segunda instituição. No Senai-BA, constatou-se que, na amostra de 200 alunos, não houve o cancelamento de 31 matrículas em situação irregular (15,5% da amostra).

147. De um modo geral, também verificou-se inexistir evidências da realização do procedimento de reconfirmação de matrícula pelos parceiros ofertantes. Segundo informação obtida no Senai-BA e no Senai-GO, a Setec ainda não estaria exigindo a realização desse procedimento, eis que a funcionalidade para tanto ainda não teria sido implementada no Sistec, conforme Ata de Reunião do MEC, ocorrida em novembro de 2014.

148. De fato, verifica-se no teor da ata a informação de que o módulo para automatizar o procedimento de reconfirmação de matrículas estava em fase de conclusão, com previsão de funcionamento para o primeiro semestre de 2015. A Nota Técnica 157/2015/SETEC/MEC, datada de 30/3/2015, confirma essa informação ao fazer a seguinte afirmação:

“[...] O procedimento de reconfirmação vem sendo realizado por meio do cruzamento de informações do Sistec. As matrículas sem registro de frequência, na situação “ABANDONO” e nas demais situações finais, são consideradas não reconfirmadas. As demais situações finais de matrícula com registro de frequência são consideradas reconfirmadas.”

III.4.2. Objetos nos quais foi constatado

149. Diários de classe e base de dados do Sistec-MEC.

III.4.3. Critério de auditoria

150. Art. 6º, § 3º, da Lei 12.513/2011; arts. 16, incisos XXIII, XXIV, XXVI e XXVII, 55 e 64, caput e § 3º, da Portaria-MEC 168/2013.

III.4.4. Evidências

151. Controle de frequência do beneficiário alunos aos cursos da Bolsa-Formação e a base de dados do Sistec-MEC.

III.4.5. Causas

152. Ausência do módulo de reconfirmação de matrícula aliada ao descumprimento do art. 16, inciso XXVII, c/c o art. 55 da Portaria-MEC 168/2013.

III.4.6. Efeitos reais e potenciais

153. Recebimento irregular de recursos financeiros pelas entidades ofertantes, decorrente da contabilização indevida de matrículas não canceladas no cálculo das horas aluno e prejuízo ao erário.

III.4.7. Conclusão da equipe de auditoria

154. Em quase 80% das entidades fiscalizadas foram encontrados casos de manutenção indevida de matrícula, em percentuais variáveis. Nesses casos, as informações registradas no sistema não refletem a

situação fática observada nos diários de classe. As matrículas irregulares encontradas nesse exame representam dano potencial ao erário ou potenciais candidatos que deixaram de ser beneficiados com vagas em cursos da Bolsa Formação.

155. Ademais, a irregularidade apontada não pode ser verificada na análise ordinária das prestações de contas a ser realizada pela Setec, tendo em vista que a unidade considera apenas os registros existentes no Sistec para realização das análises, consoante dispõe os arts. 64 e 65 da Portaria-MEC 168/2013 e entrevista realizada com gestores.

156. Apesar dos encaminhamentos a serem propostos para o presente achado, vale destacar a novidade trazida pela Portaria MEC 817, de 13 de agosto de 2015, em relação aos novos procedimentos de reconfirmação de frequência.

157. A exemplo do que é feito, desde 2013, para os estudantes de cursos técnicos subsequentes ofertados por instituições privadas, a reconfirmação de frequência, procedimento de controle de frequência que envolve o registro da frequência por parte das instituições ofertantes e a posterior reconfirmação pelo estudante diretamente no Sistec, foi estendida para todos os cursos ofertados, incluindo as redes públicas e os SNA, com previsão de implantação a partir de 2016, inclusive nos cursos FIC.

158. De acordo com a Setec, este avanço possibilitará que a prática seja implementada posteriormente também no caso das matrículas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnologia (peça 31, p. 3-4).

159. Em tese, esse novo procedimento tende a mitigar os casos de manutenção indevida de matrícula tendo em vista que, caso o estudante não compareça às aulas, não realizará a confirmação da frequência e, portanto, a nova regra no Sistec altera o *status* do aluno no sistema para a correspondente situação de fato.

III.4.8. Proposta de encaminhamento

160. Em virtude de a Setec ainda não ter realizado a análise das prestações de contas do Pronatec, para dar mais racionalidade ao encaminhamento do presente achado, as unidades regionais encaminharam os casos encontrados à coordenação da FOC para que fosse feita determinação única à Setec, ao invés de determinações nos relatórios individualizadas pelas unidades integrantes da FOC.

161. Assim, cabe **determinar** à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação que apure, para os casos identificados na FOC (conforme detalhado à peça 35), a diferença de horas-aluno entre o valor repassado e o valor correspondente às matrículas efetivamente reconfirmadas, efetuando as devidas glosas, com fundamento no art. 16, inciso XXXVI, § 2º, alínea “b”, da Portaria-MEC 168/2013.

III.5. Ausência de normas específicas para assegurar a efetiva e regular prestação de assistência estudantil aos beneficiários da Bolsa-Formação

III.5.1. Situação encontrada

162. De acordo com o art. 6º, § 4º, da Lei 12.513/2011 c/c o art. 60 da Portaria-MEC 168/2013, o valor da Bolsa-Formação abrange o atendimento de todas as despesas de custeio da vaga, inclusive com os profissionais envolvidos, a assistência estudantil aos beneficiários, como auxílio para alimentação e transporte, e os insumos, assim considerados os materiais didáticos, escolares e uniformes. Atualmente, a hora-aluno, que corresponde a sessenta minutos de aula, está fixada no valor de R\$ 10,00, consoante dispõe as Resoluções-FNDE 7/2013 (aplicável aos Serviços Nacionais de Aprendizagem) e 8/2013 (aplicável ao Distrito Federal, estados e municípios).

163. O objetivo da prestação de assistência estudantil aos beneficiários da Bolsa-Formação não está expresso na legislação do programa. No levantamento realizado pela SecexEducação, apurou-se que o auxílio contribui para permanência dos alunos nos cursos, reduzindo a evasão no programa.

164. Essa conclusão está coerente com os preceitos do Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Tal plano foi instituído por meio do Decreto 7.234/2010 com a finalidade de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal. Tratam-se de ações com o

objetivo de viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a redução das taxas de retenção e evasão.

165. Nesses termos, considera-se que a contrapartida do pagamento da assistência estudantil é a presença do estudante em sala de aula.

166. No Levantamento realizado por esta Secex, objeto do TC 008.089/2015-9, constatou-se que não existem normativos que regulamentem o valor a ser destinado para a prestação de assistência estudantil pelas instituições de ensino aos beneficiários da Bolsa-Formação. Na maioria dos casos, os parceiros ofertantes adotaram o valor de R\$ 2,00 por hora-aula como referência para o custeio desse auxílio.

167. Ressaltou-se também nesse trabalho que a ausência de regulamentação do valor da assistência estudantil inviabiliza o seu abatimento da quantia integral do financiamento da matrícula dos alunos que desistem ou evadem-se do curso depois da reconfirmação das matrículas. Por conseguinte, os parceiros ofertantes apropriam-se da parte da assistência estudantil que deixou de ser destinada aos beneficiários desistentes e evadidos.

168. Nas verificações *in loco* realizadas quando da execução da fiscalização-piloto e pelas unidades executoras desta FOC Pronatec, verificou-se que aproximadamente 70% das entidades auditadas (Instituto Dom Moacyr Grechi-AC, Senai-BA, Senat-ES, Senai-GO, Senai-PE, Senac-PI, Senac-RN e Senai-SE) não deduzem as faltas dos alunos no pagamento em pecúnia da assistência estudantil. Essa situação também decorre da ausência de regra específica acerca da obrigatoriedade do desconto.

169. Da mesma forma, confirmou-se que os parceiros ofertantes de cursos da Bolsa-Formação interromperam o pagamento em pecúnia da assistência estudantil daqueles alunos que abandonam o curso depois da reconfirmação da matrícula, mas não devolveram o respectivo saldo ao erário.

170. Nos trabalhos realizados no estado de Goiás, apurou-se que o Senai/GO e a Secretaria Estadual prestam a assistência estudantil mediante crédito em conta bancária dos estudantes, no valor de R\$ 2,00 e R\$ 4,00, por hora-aula, respectivamente. No caso do Senai/GO, o pagamento é efetuado de forma integral, sem o desconto das faltas dos alunos, em observância à norma interna da instituição.

171. Da mesma forma, verificou-se que o Senat-ES estabeleceu procedimentos internos para a prestação da assistência estudantil. De acordo com a última versão do manual, o auxílio para transporte será prestado aos alunos mediante cartão-transporte, vale-transporte ou em dinheiro. Para assistência alimentação, foi estabelecido o valor diário de R\$ 6,00 como repasse mínimo ao beneficiário.

172. Na amostra examinada pela Secex-ES, observou-se que nem todas as entregas de valores relativos a transporte e lanche corresponderam aos valores que seriam devidos. Houve repasses a maior e a menor em comparação com as presenças e ausências de alunos às aulas ministradas.

III.5.2. Objetos nos quais foi constatado

173. Registro da frequência do estudante (diário de classe) e comprovantes de pagamento da assistência estudantil.

III.5.3. Critério de auditoria

174. Art. 6º, caput e § 4º, da Lei 12.513/2011; art. 60, caput e § 1º, da Portaria-MEC 168/2013; art. 3º, § 1º, da Resoluções-FNDE 7; art. 6º, § 2º, da Resolução-FNDE 8/2013; e Decreto 7.234/2010.

III.5.4. Evidências

175. Dados extraídos das listas de frequência e informações contidas nos comprovantes de pagamento da assistência estudantil.

III.5.5. Causas

176. Lacunas legislativas e descontrole no pagamento da assistência estudantil.

III.5.6. Efeitos reais e potenciais

177. Pagamento indevido de assistência estudantil aos beneficiários da Bolsa-Formação, apropriação indevida pelos parceiros ofertantes de parte da assistência estudantil que deixou de ser destinada aos beneficiários desistentes e evadidos, e prejuízo ao erário.

III.5.7. Análise da equipe de auditoria

178. Conquanto a assistência estudantil para auxiliar no custeio de transporte e alimentação ao beneficiário da Bolsa-Formação esteja expressamente prevista no art. 6º, § 4º, da Lei 12.513/2011 e no art. 60 da Portaria-MEC 168/2013, a matéria não foi devidamente regulamentada pelo Ministério da Educação.

179. A ausência de normas específicas para regulamentar questões como valor mínimo da assistência estudantil por hora-aula, pode acarretar distorções na execução do programa, uma vez que as instituições de ensino, formal ou informalmente, definem internamente o valor do auxílio, fazendo coexistirem valores díspares numa mesma localidade, o que seria indesejável caso os valores fossem inferiores ao mínimo que tem sido praticado.

180. Por outro lado, a ausência de norma definindo um valor mínimo para prestação da assistência estudantil e exigindo a devolução do montante que deixa de ser pago aos alunos que desistem ou evadem-se depois da reconfirmação da matrícula possibilita a apropriação dos correspondentes recursos pelos parceiros ofertantes de cursos da Bolsa-Formação. Caso houvesse regra para tanto, esses valores deveriam ser restituídos ao erário, de forma a retroalimentar o programa ou ser aplicados em outros gastos.

181. Pelo exposto, em respeito a princípios como economicidade e eficiência do gasto público, concluiu-se ser necessária a edição de normas complementares relacionadas à assistência estudantil para garantir uniformidade em sua prestação e evitar que as instituições de ensino ofertantes se apropriem de valores não repassados a título de assistência estudantil nos casos de desistência ou evasão pós reconfirmação de matrícula.

III.5.8. Comentários do gestor

182. A Setec manifestou-se especificamente em relação à proposta de encaminhamento contida na versão preliminar do relatório em relação ao presente achado (peça 31, p. 3-6), qual seja:

“**Determinar**, com base no princípio da economicidade e da eficiência, à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que adotem providências no sentido de regulamentar adequadamente a prestação da assistência estudantil pelas instituições de ensino ofertantes de cursos da Bolsa-Formação, em especial no que se refere: (i) ao valor mínimo do benefício; e, (ii) a dedução proporcional das faltas de cada aluno no valor integral do auxílio a que faria jus e (iii) a devolução, por parte das instituições ofertantes, do montante que deixar de ser pago aos beneficiários da Bolsa-Formação que desistem ou evadem-se do curso depois da reconfirmação da matrícula.”

183. As observações da Setec foram no sentido de apresentar a evolução das regras de implementação da Bolsa-Formação do Pronatec e o impacto de tal proposta para a sua execução, com destaque para o Índice Institucional de Conclusão – IC, tendo como referência 85% de conclusão por unidade de ensino, e para a pesquisa de egressos a ser realizada pelas instituições ofertantes.

184. De acordo com a Setec, diferentemente do que aponta a proposta de encaminhamento constante do relatório preliminar, os avanços obtidos pelas mudanças promovidas por meio da Portaria MEC 817, de 13 de agosto de 2015, que substituiu a Portaria MEC 168, de 07 de março de 2013, possibilitarão algo mais significativo do que o acompanhamento da frequência diária do estudante e da eventual devolução de valores referentes à assistência estudantil nos dias em que o estudante não comparecer à escola.

185. A Setec argumenta que tais mudanças requererão o comprometimento das instituições de ensino com os meios previstos para a execução do programa e principalmente com os resultados da política pública, em termos de conclusão dos cursos por parte dos estudantes, possibilitando avanços até então não alcançados em nenhuma política educacional país.

186. Ainda segundo a Setec, com os resultados obtidos após o primeiro ciclo de implementação do programa, foi realizado um amplo processo de discussão com todas as redes de EPT, de forma de avançar nos indicadores de resultados do Pronatec, especialmente ampliando o índice de conclusão dos cursos.

187. Com isso, em 2015, foi possível instituir mudanças significativas na gestão da Bolsa-Formação, considerando, inclusive, a expansão da EPT no país, sinalizada pelo Plano Nacional de Educação, sugestões de melhoria identificadas pelos parceiros do Programa e recomendações dos órgãos de controle.

188. Algumas dessas mudanças teriam potencial de alteração de paradigma na oferta e no financiamento de cursos de educação profissional e foram concretizadas por meio da Portaria MEC n. 817, de 13 de agosto de 2015.

189. Entre elas, a Setec destaca a obrigatoriedade da reconfirmação de frequência periódica, via Sistec, por parte de todos os estudantes participantes do programa, a criação do Índice Institucional de Conclusão — IC, e a previsão de realização de pesquisa de egressos pelas instituições ofertantes.

190. O índice (IC) mencionado acima, constante do art. 88 da Portaria MEC 817/2015, consiste em indicador a ser obtido pela relação entre os concluintes e o total de matrículas realizadas nas turmas, considerando somente os cursos ofertados por meio da Bolsa-Formação, cuja conclusão tenha se dado no semestre em questão.

191. O IC envolve todas as turmas Pronatec/Bolsa-Formação de uma instituição de ensino com data de conclusão no semestre. Ele representa o quociente entre o total de matrículas em situação de conclusão em tais turmas (descontados os cancelamentos na fase inicial do curso) e total de matrículas, convertido em horas-aluno.

192. Além do cálculo do IC, ficou estabelecido para os cursos presenciais do Pronatec/Bolsa-Formação a meta de se ter o IC igual ou superior 85%. Com isso, nos casos onde o índice de abandono for inferior ou igual a 15%, a instituição de ensino terá alcançado a meta e receberá 100% dos valores repassados.

193. Nos casos em que o IC venha a ser inferior a 85%, a diferença até chegar a 85% será contabilizada em termos de hora-aula global das turmas. Nesse caso, caberá à instituição de ensino optar por devolver o recurso repassado até alcançar a meta do IC ou converter o quantitativo de horas-aluno para ser incorporado na pactuação seguinte, sem novos repasses de recurso.

194. A respeito do percentual de conclusão, a Setec destaca que, segundo o Censo Escolar 2014, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, a taxa média de abandono dos estudantes em idade própria que ingressam no ensino médio e abandonam o curso antes de concluírem o primeiro ano é de 9,5%.

195. Considerando o perfil do público do Pronatec, sua faixa etária (28% - 15 a 18 anos, 38% - 19 a 29 anos e 34% - acima de 29 anos) e seu nível de renda e escolaridade, o fato de muitos buscarem na qualificação uma oportunidade de melhoria ocupacional e que o próprio êxito na dimensão laboral pode implicar no abandono, é possível verificar que a meta de 85% de conclusão proposta pelo Pronatec é bastante ousada, comprometendo, além dos estudantes, as próprias instituições com os resultados a serem alcançados.

196. Nesse sentido, a Setec entende que a obrigatoriedade de devolução dos recursos da assistência estudantil nos dias de ausência do estudante ou para os estudantes que tenham abandonado os cursos não contribuirá para a melhoria dos resultados do Programa nem refletirá economicidade, tendo em vista os custos do controle envolvidos nesse processo.

197. Além disso, segundo a Setec, essas alterações levariam a uma regressão dos avanços já obtidos no Pronatec/Bolsa-Formação por meio de ampliado diálogo com todas as redes de educação profissional. Tais alterações levariam, inclusive, à impossibilidade de implementar o IC e de aperfeiçoá-lo a partir de sua implementação pelas redes de educação profissional.

III.5.9 Análise dos comentários do gestor e proposta de encaminhamento

198. Na regra anterior, caso o aluno deixasse de frequentar as aulas após os 20% iniciais da carga horária do curso, a instituição recebia o valor integral da hora-aula relativo àquele aluno até o final do curso. Isto é, para efeitos financeiros, contava-se o aluno como se este estivesse em curso.

199. Nas negociações que precederam a edição da Portaria MEC 817/2015, a aceitabilidade da regra do IC pelas redes de educação profissional levou em consideração o valor cheio da hora-aula, sem a necessidade de devolução da parte relativa à assistência estudantil, nos termos da proposta de encaminhamento submetida a comentários do gestor.

200. Na regra atual, caso um percentual maior que 15% de alunos matriculados não conclua o curso, a diferença deve ser compensada ou os recursos devolvidos, independentemente do momento em que o aluno tenha evadido, desde que após os 20% iniciais da carga horária do curso. Assim, trabalha-se com um percentual de conclusão de 85% como razoável e satisfatório, sendo os recursos referentes aos 15% de não concluintes considerados como a fundo perdido.

201. A inclusão do IC, nos moldes da Portaria MEC 817/2015, é incompatível com a obrigatoriedade de devolução dos recursos da assistência estudantil nos dias de ausência do estudante ou a devolução, por parte do ofertante, para os casos de abandono, tendo em vista que, tanto os valores relacionados especificamente à hora-aula quanto os valores correspondentes à assistência estudantil terão que ser devolvidos, no montante da diferença entre o percentual de conclusão e o índice de 85% estipulado como meta, proporcionalmente às horas-aula ministradas.

202. Essa regra é mais objetiva e demanda menos controles no que se refere ao momento em que o aluno deixa de frequentar o curso e seus respectivos efeitos financeiros, tanto em termos de assistência estudantil quanto em relação à hora-aula “pura”.

203. Uma nova modificação imediata das regras, como a proposta de devolução dos valores da assistência estudantil nos casos especificados na proposta de encaminhamento submetida a comentários do gestor, pode interferir na oferta de EPT. Assim, considera-se que as medidas tomadas pela Setec, consubstanciadas na Portaria MEC 817/2015, para melhoria do Pronatec em seu contexto amplo, incluindo-se tanto questões orçamentárias quanto questões finalísticas e seus respectivos processos, representam, ao menos em tese, melhorias substanciais no programa.

204. Assim, por mais que seja necessária a normatização da assistência estudantil, especialmente em relação a (i) ao valor mínimo do benefício e (ii) devolução do montante que deixar de ser pago aos beneficiários da Bolsa-Formação que desistem ou evadem-se do curso depois da reconfirmação da matrícula, consideramos que uma determinação no sentido de normatizar os itens (i) e (ii), no contexto atual, poderia interferir na oferta do programa, além de desconsiderar as rodadas de negociação com as redes de EPT feitas pela Setec.

205. Desse modo, os comentários do gestor em relação a esse ponto ensejam a modificação da medida proposta inicialmente. Ressalte-se que a tese relativa à necessidade de normatização da assistência estudantil continua válida.

206. A proposta de encaminhamento inicial mostra-se apenas inoportuna, exceto quanto ao item ii (dedução das faltas dos alunos para fins de pagamento da assistência estudantil), o qual deve ser de todo desconstituído, tendo em vista o custo do controle associado a essa medida. Os demais itens podem e devem ser normatizados num próximo esforço de aperfeiçoamento do programa.

207. Além disso, é razoável que se dê tempo para que se avalie o impacto das novas regras trazidas pela Portaria MEC 817/2015 no programa, tanto em termos finalísticos como de economia de recursos eventualmente advinda dos esforços para atingimento do IC.

208. Em face do exposto, conclui-se que os comentários do gestor quanto ao achado III.5 a despeito de não serem capazes de modificar as conclusões da equipe de fiscalização sobre a necessidade de normatização da assistência estudantil, nos convenceram em relação à modificação da proposta de encaminhamento original, entendendo a equipe que a proposta mencionada não se mostra oportuna, devido aos fatores elencados acima, os quais podem colocar em risco os resultados do programa.

209. Frise-se, nesse contexto, que a normatização proposta inicialmente, não impactaria diretamente a ação educacional respectiva, mas predominantemente aspectos orçamentários, os quais podem ter resultados ainda mais significativos com as novidades trazidas pela Portaria MEC 817/2015.

210. Cumpre-nos destacar que não será proposta a normatização quanto à dedução das faltas dos alunos para fins de pagamento da assistência estudantil, conforme consta da proposta de encaminhamento presente na versão do relatório submetido a comentários do gestor.

211. A razão disso é o custo do controle associado à operacionalização dessa medida, que pode ser superior ao benefício dele advindo, além da consequência de diminuição do valor recebido pelo aluno, que tem caráter assistencial. Essa conclusão não se deu em virtude dos comentários do gestor, o qual não se manifestou especificamente acerca dos itens da proposta, mas em virtude do amadurecimento da equipe de auditoria em relação ao tema.

212. Ante o exposto, cabe **recomendar** à Setec que aperfeiçoe a prestação da assistência estudantil e sua respectiva normatização, para que nas próximas rodadas de pactuação, regulamente: (i) definição do valor mínimo do benefício; e, (ii) devolução, pelas instituições ofertantes/mantenedoras, do montante que deixar de ser pago aos beneficiários da Bolsa-Formação que desistem ou evadem-se do curso após a reconfirmação da matrícula, a partir da caracterização dessa condição.

213. Além disso, será proposto que seja expedida **determinação** à Setec para que apresente, anualmente, nos relatórios de gestão da secretaria executiva do MEC, que consolidará as informações das secretarias finalísticas do Ministério, os resultados obtidos com a implementação do Índice de Conclusão de Cursos (IC), tanto em termos financeiros como finalísticos, e do procedimento de reconfirmação de frequência, instituídos pela Portaria MEC 817/2015, comparando-os com a situação anterior.

III.6 Deficiências na sistemática de recebimento e análise das prestações de contas do Pronatec Bolsa-formação caracterizados como transferência direta (Pronatec-TD)

214. Este achado decorre dos procedimentos adotados para responder à questão 8 da matriz de planejamento que, em síntese, pretende revelar o nível de tempestividade na apresentação e análise das prestações de contas dos recursos do Pronatec caracterizados como Transferência Direta (Bolsa-Formação, exceto instituições da Rede Federal), bem como se houve apresentação de todas as prestações de contas que deveriam ter sido entregues.

215. Inicialmente cumpre definir que, para efeito desse relatório, as verificações objeto da questão acima restringem-se aos recursos do Pronatec - Bolsa-Formação, caracterizados como transferências diretas, cujo parâmetro de consulta no SiGPC é “Pronatec-TD”.

216. Nesse conceito englobam-se os recursos repassados: aos órgãos gestores de educação profissional e tecnológica nos estados (órgãos e entidades estaduais ofertantes) e aos Serviços Nacionais de Aprendizagem – SNA (Senai, Senac, Senar e Senat).

217. O principal sistema utilizado para as consultas relativas a este achado foi o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). Adicionalmente foram realizadas consultas aos relatórios de gestão das entidades integrantes dos SNA.

218. Como o escopo dessa auditoria tem como limite temporal os primeiros anos de execução do Pronatec (2011 a 2014), tomaremos como referência os normativos de competência em relação aos assuntos abordados nessa questão. Eventualmente será feita menção aos normativos posteriores quando estes apresentarem evolução ou corrigirem falhas em relação a situações específicas encontradas e que decorreram diretamente de deficiências normativas.

219. A Portaria MEC 817, de 13 de agosto de 2015, atualmente, é o normativo que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec. Até a entrada em vigor desta norma, a Portaria MEC 168, de 7 de março de 2013, é que regulamentava o assunto e será a norma utilizada para realização das análises.

220. De acordo com o art. 14 da Portaria MEC 168/2013, compete ao FNDE:

I - expedir atos para dispor sobre o repasse de recursos financeiros, a prestação de contas, bem como o pagamento de mensalidades para execução da Bolsa-Formação;

II - realizar, a partir de solicitação da Setec/MEC, a execução financeira da Bolsa-Formação;

III - efetuar, a transferência de recursos correspondentes aos valores da Bolsa-Formação aos SNA e aos Estados, Distrito Federal, Municípios ou respectivas instituições de educação profissional e tecnológica da Administração Indireta, sob solicitação da Setec/MEC;

...

VII - receber e registrar a prestação de contas dos recursos transferidos às redes estaduais, distrital e municipais de EPT e aos SNA ofertantes, efetuar a análise de conformidade e financeira, e encaminhá-la à Setec/MEC para que esta se manifeste acerca da consecução do objeto e objetivos da Bolsa-Formação; ...”.

221. A apresentação das prestações de contas é feita, a partir de 2012, no SiGPC, conforme estatui a Resolução CD FNDE 2/2012:

“CONSIDERANDO a necessidade de utilizar metodologia informatizada para melhorar os procedimentos relacionados à gestão do processo de prestações de contas dos recursos repassados pelo FNDE, resolve:

Art. 1º - Instituir como obrigatória, a partir de 2012, a utilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), desenvolvido pelo FNDE, para o processamento online de todas as fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados a título de Transferências Voluntárias e Obrigatórias/Legais, conforme à fundamentação legal desta Resolução”.

222. De acordo com o art. 65 da Portaria MEC 168/2013, do art. 8º das Resoluções CD/FNDE 7 e 8/2013, a entrega das prestações de contas ao FNDE das transferências diretas de recursos deve ser feita até o dia 30 de outubro do exercício subsequente ao exercício no qual foram efetuados os repasses dos recursos. Com a edição da Portaria MEC 817/2015 esse prazo foi modificado para 30 de abril do ano seguinte ao de recebimento dos recursos, conforme disposto em seu art. 92.

223. Conjugando o art. 14, VII, da Portaria MEC 168/2013, o art. 1º da Resolução CD/FNDE 2/2012, o art. 65 da Portaria MEC 168/2013 e o art. 8º das Resoluções CD/FNDE 7 e 8/2013, percebe-se que a entrega das prestações de contas ao FNDE das transferências diretas de recursos - situação das redes estaduais, distrital e municipais de ETP e dos SNA - relativamente aos recursos do Pronatec Bolsa-Formação, deve ser feita até o dia 30 de outubro do exercício subsequente ao exercício no qual foram efetuados os repasses dos recursos do programa, mediante inserção das informações no SiGPC/FNDE.

224. Entretanto, como o SiGPC encontra-se em fase de implementação e até 2014 o sistema não possuía abertura para recepção das prestações de contas do Pronatec, em virtude da não disponibilização da funcionalidade “Enviar”, ficaram prejudicados os prazos mencionados no item anterior (TC 013.753/2015-0, peça 2, p. 5, item 14).

225. Assim, foi publicada outra norma inserindo o §3º-A ao art. 2º da Resolução CD/FNDE 2/2012 (Resolução CD/FNDE 43/2012) derogando o comando inicial relativo ao prazo para entrega das prestações de contas, conforme segue:

“§ 3º-A. Para as entidades previstas no § 2º do art. 1º da Resolução nº 2, de 18 de janeiro de 2012, o prazo para o envio das prestações de contas será de até 60 (sessenta) dias, a partir da habilitação da funcionalidade "Enviar" da respectiva transferência. (Acrescentado pela Resolução 43/2012/CD/FNDE/MEC)”.

226. Desta maneira, a entrega das prestações de contas dos recursos recebidos até 2012 (até 30/10/2013) ficou dependendo da habilitação dessa funcionalidade, deixando suspenso o prazo previsto no art. 65 da Portaria MEC 168/2013 e no art. 8º das Resoluções CD/FNDE 7 e 8/2013. Destaque-se que a legalidade dessa medida já está sendo tratada no TC 013.753/2015-0.

227. Além disso, apenas as prestações de contas relativas ao PNAE estão passíveis de terem algum tratamento do SiGPC que seja além do mero recebimento de informações relativas à execução do programa e, até mesmo nesse caso, o sistema ainda não está apto para concluir as demais etapas necessárias para a análise dessas prestações, conforme consignado na instrução do TC 013.753/2015-0 (peça 7, p. 8, item 53).

228. Levando em consideração este cenário e as dificuldades enfrentadas pelo FNDE para implantação e implementação do SiGPC, a apresentação da maior parte das prestações de contas dos recursos do Pronatec ocorreu intempestivamente, o que, entre outros fatores, contribuiu para que não houvesse, até o momento, análise conclusiva por parte do FNDE e da Setec de nenhuma das prestações de contas apresentadas.

229. Assim, nenhuma das prestações de contas dos recursos do programa foi analisada conclusivamente, envolvendo recursos repassados desde 2011, ano de início do programa, até as prestações de contas dos recursos recebidos em 2014, cujas prestações de contas deveriam ter sido apresentadas até outubro de 2015.

230. As contas prestadas devem ser analisadas tanto pelo FNDE como pela Setec. Primeiramente, o FNDE registra a prestação de contas dos recursos transferidos e efetua as análises de conformidade e financeira. Na sequência, a Setec emite parecer conclusivo acerca da consecução do objeto e atingimento dos objetivos da Bolsa-Formação. Ao final, compete ao FNDE a emissão de parecer conclusivo acerca da prestação de contas.

III.6.1 Situação encontrada

III.6.1.1 Não apresentação de prestação de contas

231. Como já informado, a funcionalidade “Enviar” do SiGPC foi disponibilizada para o Pronatec em 2014. Antes disso, mesmo que as instituições tivessem as prestações de contas disponíveis, não poderiam enviá-las ao FNDE, tendo em vista que a não disponibilização da referida funcionalidade fazia com que o sistema não possuísse abertura para recepção das prestações de contas do programa.

232. Em virtude do processo de implementação do SiGPC, das dificuldades enfrentadas pelo FNDE para tanto e da derrogação do prazo para entrega das prestações de contas dos recursos do Pronatec previsto no art. 65 da Portaria MEC 168/2013, ficou relativizado, para as instituições ofertantes, o quesito tempestividade na entrega das prestações de contas pelas instituições ofertantes do programa.

233. Entretanto, essa relativização imposta pela inclusão do §3º-A ao art. 2º da Resolução CD/FNDE 2/2012 (Resolução CD/FNDE 43/2012), mencionado no item 227 deste relatório, perdeu objeto com a abertura do SiGPC em 2014, fazendo com que o prazo previsto no art. 65 da Portaria MEC 168/2013 voltasse a ter plena eficácia. Assim, as entidades que receberam recursos em 2013 e 2014 voltaram a ter a obrigação de entregar as prestações de contas dos recursos recebidos e não reprogramados até 30/10/2014 e 30/10/2015, respectivamente.

234. Em consulta ao SiGPC, em 16/3/2016, verificou-se que 62 prestações de contas referem-se a recursos recebidos de 2011 a 2014 e que, portanto, possuíam prazo de entrega até trinta de outubro do exercício seguinte ao de recebimento dos recursos. O volume de recursos envolvidos nessas 62 prestações de contas é próximo de R\$ 6,66 bilhões.

Tabela 4: Prestações de contas no SiGPC, de 2011 a 2014.

	Prestações de Contas no SiGPC	Prestações de Contas Enviadas	Prestações de Contas Não Enviadas
2011 a 2014	62	58	4
Volume de Recursos	R\$ 6,66 bilhões	R\$ 6,62 bilhões	R\$ 38,8 milhões

Fonte: SiGPC (Consulta em 16/3/2016)

235. Conforme se percebe na tabela acima, das 62 prestações de contas mencionadas, houve entrega de 58. As demais (quatro) apresentavam o *status* “não enviada” no sistema, relativas a recursos recebidos em 2014, cuja obrigação de entrega da prestação de contas era inicialmente até 30/10/2015.

236. Entretanto, por meio da Resolução FNDE 14, de 4 de dezembro de 2015, o prazo para entrega das prestações de contas dos recursos financeiros destinados à oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec foi estendido para até 28/2/2016.

237. Ainda assim, as entidades responsáveis pela entrega dessas prestações de contas continuavam, à época da conclusão deste relatório, inadimplentes do dever de prestar contas, cujo montante é de aproximadamente R\$ 38,8 milhões, o que representa menos de 0,6% dos recursos transferidos no período indicado na tabela.

III.6.1.2 Ausência de análise das prestações de contas apresentadas

238. Conforme mencionado na instrução do TC 013.753/2015-0 (itens 56 e 57, peça 7), que cuida do tratamento que tem sido dado às prestações de contas dos recursos repassados pela FNDE, sobretudo com relação ao (SiGPC), o dever constitucional de prestar contas, fundamentado no princípio republicano, não se resume à incumbência do executor da política pública em apresentar os elementos comprobatórios da aplicação dos recursos.

239. O encargo engloba também o dever voltado para o repassador dos recursos em analisar os elementos apresentados, à luz dos ditames legais e princípios constitucionais aplicáveis, com vistas à emissão de um parecer acerca das contas recebidas e a adoção de outras medidas necessárias para reaver os recursos aplicados indevidamente. O mero repasse de recursos sem que haja, ao final, a análise mencionada, traz sérios riscos de desvios, o que pode ocorrer, inclusive, de forma reiterada por um mesmo executor.

240. Levando-se em consideração o dever mencionado acima, foi realizada consulta ao SiGPC, ao FNDE e à Setec acerca do andamento das análises das prestações de contas dos recursos do Pronatec Bolsa-Formação (Transferência Direta).

241. De ambas as fontes verificou-se que em nenhuma das prestações de contas dos recursos mencionados houve análise conclusiva até o momento da conclusão desta auditoria, a despeito de haver repasses desde o início do programa, em 2011. Em reunião com representantes do FNDE, em novembro de 2015, foi informado que as prestações de contas dos recursos do Pronatec Bolsa-Formação não seriam realizadas no SiGPC e que seria constituída equipe *ad hoc*, utilizando-se o procedimento tradicional de análise de prestação de contas.

242. De posse das informações acima, solicitou-se ao FNDE o detalhamento da sistemática a ser utilizada para realização da análise das prestações de contas do Pronatec Bolsa-Formação (Pronatec-TD) e respectivo cronograma (peça 24).

243. Em resposta a entidade informou que, em virtude da indisponibilidade do módulo de análise automática da prestação de contas do Pronatec Bolsa-Formação (Pronatec-TD), promoverá a formalização dos processos por meio da impressão das telas do SiGPC – Contas Online (módulo do sistema destinado ao registro dos dados da execução e elaboração das demonstrações da prestação de contas), procedendo-se a análise financeira das prestações de contas presentes no Sistema. Uma vez realizada a análise sob o aspecto financeiro, os autos serão encaminhados à Setec, com vistas a emissão de parecer sob o aspecto técnico (peça 26, p. 1-2).

244. O FNDE apresentou o seguinte cronograma de atividades relativas às análises das prestações de contas dos recursos transferidos à conta do Pronatec-TD (peça 26, p. 3-4):

Tabela 5: Cronograma de análise das prestações de contas do Pronatec pelo FNDE

Atividade	Prazo de execução	Ação a ser executada
Autuação dos Processos de Prestação de Contas	19 a 29/10/2015	Autuação e registro dos processos no sistema “Documenta” e no histórico das transferências do SiGPC.
Instrução dos Processos de Prestação de Contas	3 a 27/11/2015	Inclusão dos seguintes documentos: - Informação de Saldo do Exercício anterior registrada no SiGPC; - Planilha gerada a partir das informações contidas no

		relatório “relação de pagamentos” provenientes do SiGPC.
Elaboração dos primeiros documentos de análise financeira e submissão dos autos à área técnica (Setec)	30/11/2015 a 31/01/2016	Será elaborada “informação” com juízo de valor e descrição da análise financeira efetuada de modo a subsidiar a análise técnica por parte da Setec e a emissão de notificações para esclarecimento das ocorrências verificadas.
		Cada informação abrangerá até três exercícios (2011 a 2013), por entidade executora, de acordo com os repasses efetuados.
		Análise financeira e procedimentos de suporte à análise.

Fonte: Ofício 342/2015/DIFIN/CGCAP/FNDE (peça 26, p. 3-4)

245. Em reunião realizada na Setec foi informado à equipe de auditoria que, a partir do recebimento das prestações de contas com parecer financeiro, a unidade levará por volta de 30 dias para proceder a análise técnica, o que está de acordo com o previsto no art. 8º, §2º, das Resoluções CD/FNDE 7 e 8/2013, cujo prazo é de trinta dias úteis para análise após o recebimento das prestações de contas. Após isso, os processos são devolvidos ao FNDE, ao qual compete emitir o parecer conclusivo.

246. Em nova consulta ao SiGPC, verificou-se que em 39 prestações de contas apresentadas houve emissão de parecer financeiro por parte do FNDE, encontrando-se no aguardo de análise técnica da Setec. Todas elas se referem a recursos recebidos até 2013.

III.6.3 Critério de auditoria

247. Art. 1º da Resolução CD FNDE 2/2012 Art. 65 da Portaria MEC 168/2013; art. 8º das Resoluções CD/FNDE 7 e 8/2013.

III.6.4 Evidência

248. Prestações de contas constantes do SiGPC.

III.6.5 Causas

249. Alto passivo de prestações de contas não analisadas por parte do FNDE; demora na implementação integral do SiGPC e na avaliação de sua viabilidade.

III.6.6 Efeitos reais e potenciais

250. Diminuição da expectativa de controle dos recursos repassados no âmbito do Pronatec; intempestividade nas análises das prestações de contas, dificultando a recuperação de recursos aplicados indevidamente; ausência de análise acerca da regularidade na execução dos recursos do Pronatec, bem como em relação ao cumprimento dos objetivos do programa.

III.6.7 Conclusão da equipe de auditoria

251. Da análise do presente achado verificou-se que do total de prestações de contas que deveriam ter sido apresentadas, apenas quatro ainda não o foram, tendo seu prazo para envio expirado há menos de trinta dias (Consulta em 16/3/2016).

252. Quanto às demais, a despeito dos problemas detectados acerca da intempestividade inicial na apresentação das prestações de contas dos recursos do Pronatec, em virtude da implantação e implementação do SiGPC e do passivo de prestações de contas não analisadas pelo FNDE, o grande gargalo relacionado às prestações de contas dos recursos do Programa relaciona-se à falta de análise e não à entrega, conforme relatado no item III.6.1.2.

253. No âmbito do TC 023.014/2014-8, que trata do processo de contas anual do FNDE, referente ao exercício de 2013, foi prolatado o Acórdão 7.790/2015-TCU-1ª Câmara, o qual dispõe:

“9.4. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e ao Ministério do Planejamento – MP que apresentem, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), plano de ação com medidas para reduzir o elevado estoque de prestação de contas que se encontram sem análise conclusiva no âmbito do FNDE, considerando, entre outras, ações voltadas para a

melhoria na gestão do quadro de pessoal, como também para a conclusão dos módulos do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas (SIGPC) relativos ao acompanhamento e à prestação de contas dos programas educacionais incentivados;...”

254. A medida determinada no acórdão acima refere-se às prestações de contas de responsabilidade do FNDE como um todo. Entretanto, em relação ao Pronatec, foi apresentado plano de análise das prestações de contas (Tabela 5).

255. Assim, a despeito do teor da determinação acima, a proposta de encaminhamento neste processo em relação ao tratamento a ser dado às prestações de contas dos recursos do Pronatec Bolsa-Formação caracterizados como transferência direta (Pronatec-TD) levará em consideração o cronograma de análise apresentado pelo FNDE na tabela mencionada.

III.6.8 Encaminhamento

256. Em relação ao item III.6.1.1, de acordo com o disposto no art. 8º, §8º da Resolução CD/FNDE 7/2013, quando a prestação de contas não for apresentada pelo parceiro ofertante até 30 de outubro do exercício seguinte ao de recebimento dos recursos (prazo este que foi estendido para 28/2/2016, em relação aos recursos do Pronatec recebidos em 2014, conforme já mencionado), o FNDE assinalará o prazo de trinta dias corridos para a sua apresentação, sem prejuízo da suspensão dos repasses, caso em que se enquadram as quatro entidades que ainda não apresentaram suas prestações de contas.

257. Tendo em vista a recente condição de inadimplência das entidades mencionadas, a competência do FNDE de assinalar prazo para esses casos, dando-lhe trinta dias corridos para apresentação e pela pequena representatividade dos valores recebidos em relação ao total, conforme detalhado na Tabela 4 e nos itens 235 a 237 desse relatório, não se mostra necessária a proposição de adoção de alguma medida por parte do FNDE em relação a esse item específico.

258. Quanto ao item III.6.1.2, em consulta aos normativos específicos do Pronatec, bem como à Resolução CD FNDE 2/2012, não foram encontrados prazos para que o FNDE analise as prestações de contas dos recursos do Programa.

259. Entretanto, de acordo com o art. 76 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 507, de 24 de novembro de 2011, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, as prestações de contas de recursos devem ser analisadas em até noventa dias após o seu recebimento. Esse prazo refere-se à emissão do parecer conclusivo acerca da prestação de contas.

260. O parecer da Setec, por sua vez, deve ser emitido em até trinta dias úteis após o recebimento das prestações de contas, conforme dispõe o art. 8º, §2º, das Resoluções CD/FNDE 7 e 8/2013.

261. Assim, conjugando os prazos descritos nas normas mencionadas acima e considerando que, à época da conclusão da auditoria: 58 prestações de contas dos recursos do Pronatec Bolsa-Formação (Pronatec-TD) recebidos já foram apresentadas; só houve análise financeira de 39 prestações de contas; a maior parte das prestações de contas já foram apresentadas há mais de sessenta dias: os últimos trinta dias úteis são destinados à análise técnica da Setec; e, considerando ainda o acúmulo das prestações de contas não analisadas desde o início do programa, será proposto que seja expedida **determinação** à Setec e ao FNDE que:

a) elaborem, conjuntamente, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de análise das prestações de contas dos recursos do Pronatec Bolsa Formação (Pronatec-TD), com a emissão dos pareceres financeiros, técnicos e conclusivos, e apresentem-no ao Tribunal, no prazo de trinta dias, levando em consideração o cronograma repassado pelo FNDE Ofício 342/2015-DIFIN/CGCAP/FNDE (peça 26, p. 3-4), conforme Tabela 5, sem prejuízo das medidas de responsabilidade do FNDE de assinar prazo para que as entidades inadimplentes apresentem suas prestações de contas;

b) apresentem, nos relatórios de gestão da Secretaria Executiva do MEC, informações consolidadas acerca do cumprimento do plano de trabalho apresentado.

IV. Comentários do Gestor

262. Em observância à NAT 145, versão preliminar do relatório da presente auditoria foi remetida à Setec por meio do Ofício 0755/2015-TCU/SecexEducação, de 16/12/2015 (peça 30), para conhecimento dos dirigentes da entidade fiscalizada e, caso necessário, apresentação de comentários aos resultados apurados.

263. A Setec pronunciou-se por meio do Ofício 50136/2015/GAB/SETEC/SETEC-MEC, acerca de aspectos gerais bem como dos achados de auditoria constantes do item III desse relatório (peça 31). Para tanto, foi produzida a Nota Técnica 50091/2015/GAB/SETEC/SETEC (peça 31, p. 2-6).

264. As situações retratadas nos itens 2.1 a 2.5 da Nota Técnica, não se insurgem contra as conclusões da equipe, mas apenas apresentam esclarecimentos acerca de aspectos conceituais e operacionais do Pronatec. Cumpre mencionar que tais aspectos ensejaram modificação no relatório de modo a suprimir imprecisões de ordem legal ou técnica, não interferindo nas análises e conclusões da equipe de auditoria (peça 31, p. 2-3).

265. No item 2.6 a Setec informa que, em relação aos achados constantes dos itens III.3 e III.4 desse relatório, fará ação junto às instituições auditadas para que esclareçam as situações verificadas e demonstrem que tomaram as providências necessárias para regularização das matrículas, incluindo eventuais glosas de valores, e informará o Tribunal a respeito (peça 31, p. 3).

266. Os itens 2.7 a 2.19 tratam do achado constante do item III.5 (peça 31, p. 3-6), referente à assistência estudantil. Os comentários foram analisados e incorporados na seção do relatório a ela relativa.

V. Conclusão

267. A aplicação dos procedimentos de auditoria permitiu responder às cinco questões obrigatórias propostas na matriz de planejamento.

268. A primeira questão de auditoria relaciona-se à existência e aplicação de critérios isonômicos e impessoais para seleção de profissionais da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica para atuarem no Pronatec. Para essa questão, constatou-se a ausência/inaplicabilidade de normativos internos dos Institutos Federais contendo critérios de seleção de bolsistas e deficiência na publicação dos respectivos editais de seleção (Achado III.1).

269. Em relação à segunda questão de auditoria, relacionada à existência de sobreposição entre a carga horária regular do profissional pertencente ao quadro de servidores do Instituto Federal e a sua carga horária atuando como bolsista no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação, constatou-se que em parte significativa das unidades examinadas houve sobreposição (Achado III.2).

270. A terceira questão de auditoria pretendia averiguar se os candidatos pré-matriculados no Sistec/MEC pelos parceiros demandantes compareceram na instituição de ensino ofertante, apresentam a documentação exigida e assinam o termo de confirmação de matrícula antes do início do curso. Para essa questão, foi constatada a emissão de termo de compromisso e comprovante de matrícula após o início dos cursos (Achado III.3). Apesar dessa constatação, não foi possível verificar, dentro dos procedimentos de auditoria executados, a existência de alunos matriculados sem frequência real aos cursos da Bolsa-Formação.

271. A quarta questão de auditoria relaciona-se à realização do procedimento de reconfirmação de matrícula, por parte das instituições ofertantes, e o consequente cancelamento das matrículas em situação irregular. Para essa questão, observou-se em parte significativa das unidades auditadas a não realização do procedimento de reconfirmação de matrícula e não cancelamento da matrícula de alunos que descumpriram o requisito de permanência na Bolsa-Formação (Achado III.4).

272. No que se refere à quinta questão de auditoria, relacionada à regular prestação da assistência estudantil por parte das instituições ofertantes, foi constatado a ausência de normas específicas para assegurar a efetiva e regular prestação de assistência estudantil aos beneficiários da Bolsa-Formação (Achado III.5).

273. Os desdobramentos observados são: ausência de definição do valor mínimo do benefício; e, não devolução, pelas instituições ofertantes, do montante que deixar de ser pago aos beneficiários da Bolsa-Formação que desistem ou evadem-se do curso após a reconfirmação da matrícula, a partir da caracterização dessa condição. Não foi possível afirmar que não houve prestação da assistência estudantil por parte das instituições ofertantes.

274. Uma questão de auditoria a cargo da SecexEducação foi proposta pela equipe de coordenação da FOC. Não houve participação das Secex regionais nessa questão.

275. Essa questão consistiu na verificação do grau de tempestividade de apresentação e análise das prestações de contas dos recursos do Pronatec. Para essa questão constatou-se a ausência total de análise conclusiva das prestações de contas da Bolsa-Formação e, em menor grau, a ausência de apresentação das prestações de contas (Achado III.6).

276. Foram objeto de comentários de gestor os achados III.3 a III.5. Para os demais (III.1, III.2 e III.6) não houve comentários. Os comentários relativos ao achado III.5 ensejaram modificação da proposta de encaminhamento inicial.

277. As Secex participantes da FOC identificaram outras constatações pontuais para as quais foram dados os devidos encaminhamentos em seus respectivos relatórios.

278. Para cada ocorrência relatada acima foram alitradas propostas de encaminhamento (determinações / recomendações / científicações) à Setec e/ou ao FNDE, visando a correção das irregularidades/impropriedades, para prevenção de reincidências. Ressalte-se que as determinações/recomendações para apresentação de providências/resultados no relatório de gestão anual serão feitas para apresentação no relatório de gestão da Secretaria Executiva do MEC, que consolidará as informações das suas secretarias finalísticas.

VI. Proposta de Encaminhamento

279. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que sejam adotadas as seguintes medidas:

279.1. **recomendar** à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU que:

a) com fundamento no art. 14, §1º, da Resolução 62/2011 e nos princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade, no âmbito da competência do art. 13 do Decreto 7.690/2012, **alerte** os Institutos Federais da ocorrência das seguintes fragilidades, falhas ou irregularidades verificadas, orientando-as, quando cabível, à adoção de providências de suas competências para a solução dos seguintes problemas (item III.1):

a.1) ausência de publicação de editais institucionais de extensão para a seleção de profissionais que sejam servidores ativos e inativos da Rede Federal de EPCT, em desacordo com o previsto na art. 14, §1º, da Resolução FNDE 62/2011;

a.2) não observância de regras definidas em editais publicados;

a.3) deficiência na divulgação dos editais de seleção de bolsistas para atuarem no programa.

b) estabeleça normativamente como atribuições dos coordenadores do Pronatec a atividade de verificação da compatibilidade entre a carga horária regular dos profissionais com a jornada dedicada às atividades do programa (item III.2);

c) oriente os institutos federais que implementem medidas de controle de frequência dos que servidores ativos da Rede Federal de EPCT que também atuam Pronatec, a exemplo do controle eletrônico de frequência previsto no Decreto 1.867/1996, de modo a evitar a participação no Programa em prejuízo à carga horária regular do servidor, configurando desobediência ao previsto na Lei 12.513/2011 e na Resolução FNDE 72/2011 (item III.2);

d) com fundamento nos arts. 16, incisos XVIII, XXIII e XXV, 56 e 57 da Portaria-MEC 168/2013, que, em relação às irregularidades/impropriedades verificadas no exame das ações do Pronatec Bolsa-

Formação realizadas por instituições de ensino dos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins, nos exercícios de 2013 e 2014, aperfeiçoe os processos do Sistec de modo a evitar as seguintes ocorrências (Achado III.3):

- d.1) confirmação de matrículas sem emissão do termo de compromisso e sem assinatura pelo aluno;
- d.2) a emissão extemporânea do termo de compromisso e confirmação de matrícula referente a cursos já iniciados, incluindo aqueles com mais de 20% da carga horária total de curso FIC já desenvolvida, conforme previsto no art. 56 da Portaria 168/2013 e art. 64 da Portaria 817/2015).
- e) aperfeiçoe a prestação da assistência estudantil, especialmente no que se refere à sua normatização, para que nas próximas rodadas de pactuação regulamente: (i) definição do valor mínimo do benefício; e, (ii) devolução, pelas instituições ofertantes/mantenedoras, do montante que deixar de ser pago aos beneficiários da Bolsa-Formação que desistem ou evadem-se do curso após a reconfirmação da matrícula, a partir da caracterização dessa condição.

279.2. **determinar** à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU que:

- a) **apure**, com fundamento no art. 16, inciso XXXVI, § 2º, alínea “b”, da Portaria-MEC 168/2013, que, para os casos identificados na FOC, a diferença de horas-aluno entre o valor repassado e o valor correspondente às matrículas efetivamente reconfirmadas, efetuando as devidas glosas, de acordo com os casos relacionados na peça 35 e relacionados no item 279.5 desta proposta de encaminhamento, contendo a identificação dos alunos e devidas referências que caracterizaram o achado (item III.4);
- b) **apresente**, nos próximos relatórios de gestão da Secretaria Executiva do MEC, os resultados obtidos com a implementação do Índice de Conclusão de Cursos (IC) e do procedimento de reconfirmação de frequência, instituídos pela Portaria MEC 817/2015, comparando-os com a situação anterior (item III.5);

279.3. **determinar**, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que (item III.6):

- a) **elaborem**, no prazo de trinta dias e apresente ao Tribunal, plano de ação para análise das prestações de contas dos recursos do Pronatec Bolsa Formação (Pronatec-TD) e proceda as respectivas análises ainda não efetuadas, colm a emissão dos pareceres financeiros, técnicos e conclusivos;
- b) **apresentem**, no relatório de gestão da Secretaria Executiva do MEC, informações consolidadas acerca do cumprimento do plano de ação previsto na alínea anterior.

279.4. **determinar**, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, às auditorias internas dos institutos federais, com fundamento no art. 9º, § 1º, da Lei 12.513/2011 c/c os arts. 12 e 14, § 4º, da Resolução-FNDE 4/2012, que incluam nos seus planos anuais de auditoria interna ações de controle com vistas a identificar e corrigir situações de sobreposição de carga horária de servidores que atuam no Pronatec, informando nos respectivos relatórios de gestão anuais os resultados apurados (Achado III.2).

279.5. encaminhar à Setec cópia das seguintes peças, com vistas a dar cumprimento à proposta de determinação constante do item 279.2, a):

- a) TC 024.413/2015-1 (Secex-AC): Peças 63 a 71;
- b) TC 025.691/2015-5 (Secex-BA): Peça 33;
- c) TC 025.693/2015-8 (Secex-CE): Peças 20 e 21;
- d) TC 018.209-2015-7 (SecexEduc/Secex-MG): Peças 41 a 58;
- e) TC 025.051/2015-6 (Secex-PE): Peças 19 e 55 a 57;
- f) TC 025.128/2015-9 (Secex-PI): Peças 28 e 29);

- g) TC 025.724/2015-0 (Secex-RN): Peças 13 e 14;
- h) TC 025.709/2015-1 (Secex-SE): Peça 35;
- i) TC 025.282/2015-8 (Secex-TO): peça 114.

279.6. **encaminhar** cópia do presente relatório e da decisão que vier a ser proferida à Controladoria-Geral da União, à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, às entidades integrantes dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.”

É o relatório.