

TC 025.128/2015-9

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidades jurisdicionadas: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI); e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Piauí (Senac/PI)

Responsáveis: Paulo Henrique Gomes de Lima (Reitor do IFPI) e Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (Presidente do Senac/PI)

Advogados: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Processo conexo: TC – 024.329/2015-0 (consolidação das FOC, a cargo da SecexEdu)

Proposta: definitiva (determinações e ciência)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de relatório de fiscalização, sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), coordenada pela SecexEdu, realizada no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI) e no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Piauí (Senac/PI), com objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos em ações no âmbito da Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec Bolsa-Formação), suportadas por meio de recursos públicos federais.

2. 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 um conjunto de subprogramas, projetos e ações de assistência técnica e financeira, no qual se inclui a oferta da Bolsa-Formação.

I. Deliberação que originou o trabalho

3. A presente auditoria foi decorrente de deliberação constante do Despacho de 15/09/2015 da Ministra Ana Arraes, proferido no processo TC 023.983/2015-9.

II. Visão geral do Objeto

II.1. O Pronatec Bolsa-Formação

4. O Pronatec Bolsa-Formação é uma iniciativa que visa possibilitar o acesso a cursos presenciais, a serem ofertados pela rede federal de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), escolas estaduais de EPT, unidades do serviço nacional de aprendizagem integrantes do Sistema S e rede de ensino privado. De acordo com o disposto no art. 4º, inciso IV, e §§ 1º e 2º, da Lei 12.513/2011, essa iniciativa será ofertada em duas modalidades, quais sejam: Bolsa-Formação Estudante e Bolsa-Formação Trabalhador.

5. A primeira modalidade destina-se a estudantes regularmente matriculados em instituições públicas de ensino médio. Esses estudantes serão beneficiados com cursos previstos no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, com duração mínima de 800 horas/aulas. Tais cursos poderão ser oferecidos nas formas concomitante, integrada ou subsequente, podendo também contemplar a formação de professores em nível médio, na modalidade normal.

6. Já a segunda modalidade se destina ao trabalhador e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda. Essa Bolsa-Formação Trabalhador é desenvolvida por meio da oferta de Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), com pelo menos 160 horas/aula de duração. A oferta desses cursos estará vinculada ao Guia Pronatec de Cursos FIC.

II.2. Os Agentes do Pronatec Bolsa-Formação

7. 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 (Setec/MEC) se apresenta como responsável pela estruturação e coordenação da iniciativa privada e de uma rede formada por órgãos públicos demandantes de ações de EPT e por instituições de ensino ofertantes dos cursos demandados.

8. 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).

9. As demandas apresentadas devem considerar, pelo menos, a oferta de vagas com potencial empregabilidade ou para atividades empreendedoras e autônomas. Elas são tipificadas em três modalidades, a saber:

a) demanda exclusiva: compreende um público que, por razões diversas, não pode estudar numa turma na qual estudem outros públicos (ex. apenados, etc);

b) demanda compartilhada: admite o compartilhamento de turma com públicos de outras modalidades de demanda; e

c) demanda prioritária: compreende um público beneficiário que tem direito a atendimento prioritário na ocupação das vagas (ex. Pronatec Seguro-Desemprego).

10. De outro lado, o grupo dos chamados parceiros ofertantes, composto pela rede federal de educação profissional e tecnológica, redes estaduais de educação, instituições do Sistema S e redes privadas de educação, 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 e certificação dos estudantes que concluírem o curso.

II.3. O fluxo do Pronatec Bolsa-Formação

11. 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 de contas.

12. A pactuação 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 aprovar a pactuação e distribuir as vagas entre os parceiros demandantes.

13. Superada a etapa da pactuação, as instituições de ensino organizam as turmas. Por sua vez, 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 de vagas originalmente previstas para a turma.

14. O passo seguinte 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. 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. Encerrado o prazo de matrícula em segunda chamada, a instituição de ensino poderá matricular pessoas não vinculadas à Bolsa-Formação, desde que não ultrapasse 50% do número original de vagas oferecidas.

15. Durante a realização do curso, a instituição de ensino deverá manter um cadastro da frequência e do desempenho acadêmico 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. Em ambos os casos, a falta de atualização da frequência e do desempenho do beneficiário da Bolsa-Formação deverá levar à suspensão do cômputo das horas/aula oferecidas pela unidade ofertante.

16. 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 mundo do trabalho.

17. Nesse momento, realiza-se, ainda, a conciliação de vagas e cômputo de horas. Trata-se de um processo pelo qual o MEC apura o eventual saldo entre a quantia transferida ou descentralizada ao parceiro ofertante e o valor das horas-estudante oferecidas pela instituição. O saldo credor, se houver, deverá ser compensado no exercício subsequente ou devolvido à União.

18. Por fim, a instituição de ensino destinatária de transferência direta de recursos federais deverá apresentar a prestação de contas do montante recebido entre os dias 1º de janeiro e 31 de dezembro, até 30 de outubro do exercício subsequente.

II.4. Os aspectos orçamentários do Pronatec Bolsa-Formação

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

20. Essa transferência é realizada mediante a assinatura de um 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.

21. Ainda conforme a referida lei (art. 6º, §§ 3º e 4º), o montante dos recursos a ser repassado para as bolsas-formação deverá ser equivalente ao número de vagas pactuadas por cada instituição de ensino ofertante. Da mesma forma, deverá 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.

22. Em consonância com o disposto no art. 9º da Lei 12.513/2011, c/c os arts. 12 a 15 da Resolução-FNDE 4/2012, as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT), tal como o IFPI, podem conceder bolsas aos profissionais envolvidos nas atividades da Bolsa-Formação, em jornada distinta da atinente ao seu contrato de trabalho, observando-se as seguintes condições:

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
Apoio às atividades acadêmicas e administrativas	20 horas	R\$ 18,00

23. O montante dos recursos repassados por conta do Pronatec Bolsa-Formação para as entidades ora fiscalizadas, nos exercícios de 2013 e 2014, foram os seguintes:

Entidade	2013	2014
Senac/PI	R\$ 45.724.510,00	R\$ 57.797.894,00
IFPI	R\$ 5.670.366,60	R\$ 6.917.277,23

24. De acordo com as Resoluções-FNDE 7 e 8/2013, o valor da hora-aluno de curso técnico de forma continuada e de curso de formação inicial e continuada no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação corresponde a R\$ 10,00, incluída a assistência estudantil. Cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação executar o repasse de tais recursos financeiros, a partir de solicitação da Setec/MEC.

25. Por fim, registre-se que a visão geral acima foi feita com base no relatório preliminar da auditoria piloto da presente FOC.

III. Questões de auditoria

26. As questões de Auditoria relacionadas ao IFPI tiveram como foco os bolsistas (profissionais que atuaram no Pronatec, prestando aulas ou apoio administrativo), ao passo que as referentes ao Senac/PI, os alunos beneficiários dos cursos, sendo que todas as questões foram circunscritas aos exercícios de 2013 e 2014:

26.1. IFPI:

Questão 1: A seleção dos profissionais que pertencem ao quadro de servidores ativos e inativos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI) 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?

Questão 2: Existe sobreposição entre a carga horária regular do profissional pertencente ao quadro de servidores do IFPI 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?

26.2. Senac/PI:

Questão 3: Os candidatos pré-matriculados no Sistec/MEC pelos parceiros demandantes compareceram no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Piauí (Senac-PI), apresentaram a documentação exigida e assinaram o termo de confirmação de matrícula antes do início do curso?

Questão 4: O Senac-PI realiza o procedimento de reconfirmação da matrícula e o consequente cancelamento das matrículas irregulares?

Questão 5: O Senac-PI prestou assistência estudantil aos beneficiários da Bolsa-Formação de maneira regular, subsidiando alimentação e transporte?

IV. Metodologia utilizada e limitações à auditoria

27. Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria nos procedimentos para a caracterização das evidências dos achados:

- 1) exame documental;
- 2) entrevista;
- 3) indagação escrita;
- 4) análise de dados extraídos de sistemas informatizados;
- 5) confronto de informações e documentos; e
- 6) entrevista.

28. Constituiu limitação à presente auditoria o atendimento incompleto/intempestivo das requisições por parte do IFPI, o que gerou a necessidade de sucessivas reiterações pela equipe de auditoria.

V. Benefícios estimados da fiscalização

29. O IFPI e o Senac/PI terão a oportunidade de corrigir e/ou evitar as irregularidades consubstanciadas nos achados de auditoria detectados no presente trabalho, inclusive por meio do aprimoramento dos seus controles internos. Também é importante a expectativa de controle gerada nessas entidades.

ACHADOS DE AUDITORIA

I. No Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI)

I.1. Sobreposição indevida entre a jornada regular de profissional do IFPI e o período dedicado a atividades no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação

I.1.1. Situação encontrada

30. Para a análise da questão de auditoria 2 (“Existe sobreposição entre a carga horária regular do profissional pertencente ao quadro de servidores do IFPI 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?”), selecionou-se uma amostra inicial (peça 6) composta de 33 bolsistas do Pronatec (escolhidos da relação de bolsistas elaborada pela coordenação da FOC, composta de 64 e 86 bolsistas em 2013 e 2014, respectivamente, peça 14), sendo que, em relação aos seus vínculos permanentes com o IFPI, 18 eram docentes e 15 técnico-administrativos. Para esses profissionais, foram analisados apenas os seus registros de frequência no IFPI e no Pronatec relativos aos meses de maio, junho, outubro e novembro, de 2013 e 2014. Desprezaram-se sobreposições de horários inferiores a trinta minutos.

31. No âmbito da amostra inicial, em maior ou menor escala, foi detectada sobreposição indevida em relação a 16 profissionais (48,5 % da amostra), dos quais 10 docentes e 6 servidores técnico-administrativos (peça 15).

31.1. Com relação aos referidos 10 docentes, as análises das sobreposições de suas jornadas de trabalho no IFPI com as atividades do Pronatec levaram em conta tanto seus horários em sala de aula como em **atividades complementares (extra sala de aula)**, ambos registrados em formulário único adotado pela instituição.

31.2. O significativo percentual de sobreposição verificado na amostra auditada evidenciou a fragilidade dos controles pertinentes adotados pelo IFPI.

31.3. Para os profissionais da amostra inicial, o total de horas sobrepostas foi de 243:45 (peça 15, p. 6).

32. Veja-se que, no decorrer da fiscalização, foram incluídos na amostra auditada mais 3 bolsistas (peça 12, p. 2, item 1.2.c), não presentes na referida lista elaborada pela coordenação da FOC, tendo em vista a materialidade dos valores por eles recebidos. Desses três bolsistas, verificou-se a sobreposição em um deles, com um total de 31:00 horas sobrepostas (peça 15, p. 6).

33. Ressalte-se que três profissionais para os quais foi detectada sobreposição de jornadas exerciam funções gerenciais no Pronatec (um coordenador adjunto e dois supervisores, cf. peça 15, p. 3, 4 e 6), cujas competências abrangiam, inclusive, a adoção de procedimentos com vistas a evitar tal sobreposição. Nesse contexto, as condutas desses profissionais têm um grau de reprovabilidade maior. Desse modo, afigura-se relevante o risco de que a sobreposição tenha se disseminado por todo o Instituto e programa.

34. Outrossim, por ocasião da análise da sobreposição de horários em pauta, verificou-se que duas servidoras do IFPI, em alguns meses da amostra analisada, não cumpriram a sua jornada de trabalho regular no IFPI, de 40 horas semanais ou 8 horas diárias: elas trabalharam apenas 6 horas diárias (em maio, junho e outubro/2013, e novembro/2014; e em maio e junho/2014) (peça 23).

34.1. No entanto, como foram casos pontuais e esse aspecto não fazia parte do objeto precípuo da presente fiscalização, considera-se suficiente, no momento, a determinação ora proposta ao IFPI, com vistas a prevenir tal ocorrência, no sentido de que “as jornadas registradas, adequadas aos parâmetros legais, tanto no IFPI como no Pronatec, sejam efetivamente cumpridas”.

I.1.2. Objetos nos quais foi constatado: recursos do Pronatec repassados ao IFPI em 2013/2014.

I.1.3. Critério de auditoria: art. 9º, § 1º, da Lei 12.513/2011 e arts. 12, *caput*, e 14, § 4º, da Resolução-FNDE 4/2012.

I.1.4. Evidências: planilha comparativa dos registros da jornada de trabalho regular do profissional no IFPI com os dos serviços prestados ao Pronatec (peça 15) e registros de frequência do profissional referente ao Bolsa-Formação e ao horário regular da instituição (peças 19 a 22).

I.1.5. Causa: ausência de controle efetivo da sobreposição da jornada regular do IFPI com a do Pronatec.

I.1.6. Efeitos reais e potenciais: não cumprimento integral, pelo profissional, de sua jornada de trabalho regular no IFPI, gerando dano ao erário (efeito real).

I.1.7. Conclusão da equipe de auditoria

35. De acordo com o art. 9º, § 1º, da Lei 12.513/2011, os servidores da Rede Federal de EPTC podem perceber bolsas pela participação nas atividades do Pronatec, desde que não haja prejuízo à sua carga horária regular e ao atendimento do plano de metas da instituição. Em adendo a essa condição, o art. 12 da Resolução-FNDE 4/2012 estabelece que o exercício de atividades da Bolsa-Formação só pode ocorrer em jornada extraordinária ao contrato de trabalho do servidor-bolsista, enquanto o art. 14, § 4º, da referida resolução determina que as atribuições e a carga-horária do servidor-bolsista não poderão conflitar com suas atividades de sua carga horária regular.

36. Diante dessa base normativa, resta claro que os servidores da Rede Federal de EPTC só podem exercer atribuições da Bolsa-Formação do Pronatec em horários alternativos à sua jornada ordinária de trabalho no Instituto Federal. Dessa forma, as sobreposições de jornada encontradas no presente exame e os valores percebidos pelos servidores-bolsista são irregulares.

37. Tendo em vista que a ora situação encontrada não é peculiar ao IFPI, sendo provavelmente encontrada em diversos Institutos de outros estados, entende-se que as providências saneadoras a serem determinadas pelo TCU devem ser uniformes.

38. Assim, adotando-se a presente proposta ou outra formulada pelas demais Secex participantes da FOC, ou pela Secex coordenadora da FOC, **o importante é que haja uniformidade nas determinações aos Institutos Federais a serem feitas pelo TCU.**

I.1.8. Proposta de encaminhamento

39. Determinar ao IFPI que, com base no art. 58, incisos IV e VII, da Lei 8.443/1992 [do texto desses dispositivos pode-se extrair norma conferindo competência ao TCU para a emissão de determinações em caráter geral], adote as seguintes providências, com relação aos servidores bolsistas do Pronatec Bolsa-Formação (cf. art. 9º, § 1º, da Lei 12.513/2011 e arts. 12, *caput*, e 14, § 4º, da Resolução-FNDE 4/2012):

a) aprofunde a apuração dos casos de sobreposições, detectados na presente fiscalização, entre a jornada regular de profissional do Instituto Federal e o período dedicado a atividades no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação (profissionais relacionados na peça 15), com vistas ao ressarcimento dos valores recebidos indevidamente, garantindo aos interessados o direito ao contraditório e à ampla defesa;

b) adote, sob pena de responsabilidade, as providências cabíveis para a cessação da prática de sobreposição indevida entre a jornada regular de profissional do Instituto Federal e o período dedicado a atividades no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação, bem assim que as jornadas registradas, adequadas aos parâmetros legais, tanto no IFPI como no Pronatec, sejam efetivamente cumpridas; e

c) encaminhe o resultado das medidas adotadas ao Tribunal de Contas da União no prazo de 180 dias.

40. Determinar à Auditoria Interna do IFPI que:

a) acompanhe o cumprimento das determinações ao IFPI consignadas acima;

b) inclua ações de fiscalização nos seus planos de auditoria, com vistas à identificação de outros casos de sobreposição, além daqueles verificados na amostra analisada pela Secex/PI, bem assim ao efetivo cumprimento pelos profissionais de suas jornadas de trabalho registradas, tanto no IFPI como no Pronatec.

I.2. Falta de publicação pelo IFPI dos Editais de seleção de bolsistas do Pronatec Bolsa-Formação no Diário Oficial da União, conforme exigido em norma interna do instituto

I.2.1. Situação encontrada

41. O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí possui normativo interno que expede orientações operacionais referentes às atividades administrativas financeiras e de pessoal necessárias para a execução do programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (Pronatec).

42. Com base nesse normativo, no item referente à seleção dos profissionais (9.7, inciso V), consta como procedimento para a abertura de edital simplificado a publicação no Diário Oficial da União. No entanto, em resposta à requisição de auditoria (Ofício de Requisição constante da peça 12), a instituição informou que somente divulga seus editais seletivos no site eletrônico www.ifpi.edu.br, conforme evidenciado no Memo Pronatec/CTC/IFPI 0877, de 5/11/2015 (peça 24). Ressalte-se que foi requisitado ao IFPI a indicação das “formas de divulgação (especificar veículo utilizado e prazo de antecedência da divulgação)” para cada um dos Editais de seleção de bolsistas do Pronatec Bolsa-Formação publicados nos anos de 2013 e 2014” (peça 12, p. 2, item 1.1, d).

42.1. No entanto, o IFPI não atendeu ao requisitado, limitando-se a informar que todos os editais foram divulgados por meio do site da instituição na Internet. Assim, afigura-se salutar a

divulgação dos editais também na Internet, mas, no presente caso, o IFPI não comprovou que isso ocorreu e em um prazo razoável.

I.2.2. Objetos nos quais foi constatado: recursos do Pronatec repassados ao IFPI em 2013/2014.

I.2.3. Critério de auditoria: Instrução Normativa Pronatec/IFPI 2/2013, art. 9.7, inciso V.

I.2.4. Evidências: Memo Pronatec/CTC/IFPI 22, de 5/11/2015, no qual é informado que o IFPI somente divulga seus editais seletivos no site eletrônico www.ifpi.edu.br (peça 24, p. 2).

I.2.5. Causa: Inobservância de norma interna do IFPI.

I.2.6. Efeitos reais e potenciais: Restrição ao caráter competitivo do certame (efeito potencial).

I.2.7. Conclusão da equipe de auditoria

43. Levando em consideração o normativo interno do próprio IFPI (Instrução Normativa 2/2013, Pronatec/IFPI, item 9.7, inciso V), a publicação dos editais no Diário Oficial da União é um procedimento obrigatório a ser seguido para a abertura dos certames, independentemente da salutar divulgação também em meio eletrônico, de forma que a falta dessa publicação contrariou o mencionado normativo interno e teve como consequência uma potencial restrição ao caráter competitivo da seleção dos profissionais para atuarem no Pronatec.

43.1. Faz-se necessário dar ciência ao IFPI do presente achado, com vistas a evitar a sua repetição.

I.2.8. Proposta de encaminhamento

44. Dar ciência ao IFPI do presente achado, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outros semelhantes (cf. Resolução TCU 265/2014).

II. No Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Piauí (Senac/PI)

II.1. Falta de Termo de Compromisso e Comprovante de Matrícula, emitido pelo Sistec/MEC e assinado pelo aluno beneficiário, na documentação de reconfirmação de matrícula no Senac/PI

II.1.1. Situação encontrada

45. Para análise da questão de auditoria 3 (“Os candidatos pré-matriculados no Sistec/MEC pelos parceiros demandantes compareceram no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Piauí (Senac-PI), apresentaram a documentação exigida e assinaram o termo de confirmação de matrícula antes do início do curso?”), 4 (“O Senac-PI realiza o procedimento de reconfirmação da matrícula e o consequente cancelamento das matrículas irregulares?”) e 5 (“O Senac-PI prestou assistência estudantil aos beneficiários da Bolsa-Formação de maneira regular, subsidiando alimentação e transporte?”), adotou-se a amostra selecionada pela coordenação da FOC (peça 7, p. 3-20), composta de 271 alunos beneficiários de cursos do Pronatec ofertados pelo Senac/PI nos anos de 2013 e 2014.

46. No âmbito dessa amostra, foi detectada a citada falta do Termo de Compromisso e Comprovante de Matrícula para 23 alunos (8,5 % da amostra) (peça 27), ressaltando que tal impropriedade foi reconhecida pelo Senac/PI (peça 25, p. 1).

47. De acordo com a Portaria-MEC 168/2013, art. 16, inciso XVIII, compete aos parceiros ofertantes garantir que todos os beneficiários da Bolsa-Formação assinem, no ato da matrícula, Termo de Compromisso e Comprovante de Matrícula, na forma estabelecida no Manual de Gestão da Bolsa-Formação.

48. Além disso, é obrigação do parceiro ofertante, conforme art. 16, inciso XX, da mencionada portaria, manter arquivados, na unidade de ensino ofertante do curso, os registros

estudantis das turmas e dos beneficiários da Bolsa-Formação - inclusive listas de presença e termos de compromisso e comprovantes de matrícula assinados -, em registro impresso ou digital, em conformidade com critérios e procedimentos seguros, pelo prazo mínimo de 20 anos após o encerramento dos cursos, e disponibilizando a documentação ao MEC e aos órgãos de controle interno e externo e ao Ministério Público, sempre que solicitados.

II.1.2. Objetos nos quais foi constatado: recursos do Pronatec repassados ao Senac/PI nos exercícios de 2013/2014.

II.1.3. Critério de auditoria: Portaria-MEC 168/2013, art. 16, inciso XVIII e XX.

II.1.4. Evidências: Ofício Senac-PI 0877, de 4/11/2015, por meio do qual o Senac/PI reconheceu o presente achado (peça 25, p. 1), documentação encaminhada pelo Senac-PI de cada um dos alunos em que foi verificada tal impropriedade (peça 26) e relação de alunos sem termo de compromisso e comprovante de matrícula (peça 27).

II.1.5. Causas: controles insuficientes no procedimento de reconfirmação de matrícula.

II.1.6. Efeitos reais e potenciais: aumento do risco da existência de alunos fantasma, bem como possível descumprimento da ordem de chamada de outros interessados registrados na lista de espera no Sistec.

II.1.7. Conclusão da equipe de auditoria

49. Tendo em vista a relativa pequena incidência do presente achado na amostra auditada, afigura-se suficiente cientificar o Senac/PI acerca deste achado, com vistas evitar sua repetição.

II.1.8. Proposta de encaminhamento

50. Dar ciência ao Senac/PI acerca do presente achado, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outros semelhantes.

II.2. Manutenção indevida pelo Senac/PI de matrícula de alunos que descumpriram os requisitos exigidos na Portaria-MEC 168/2013, quanto à exigência de frequência mínima inicial.

II.2.1. Situação encontrada

51. Na amostra auditada (271 alunos), foi detectada a manutenção indevida da matrícula de 4 alunos (1,5 % da amostra), tendo em vista a insuficiência de suas frequências iniciais, conforme exigido pela Portaria-MEC 168/2013, art. 55, incisos I a III, ressaltando que tal impropriedade foi reconhecida pelo Senac/PI (peça 25, p. 2).

52. Cabe ressaltar que, no entanto, na análise da amostra, foram verificados diversos casos de alunos que tiveram suas matrículas devidamente canceladas pelo Senac/PI sob o fundamento de frequência inicial.

53. Segundo estabelece a Portaria-MEC 168/2013, art. 55, incisos I a III, terá a matrícula cancelada o beneficiário da Bolsa-Formação que: ausentar-se nos cinco primeiros dias consecutivos de aula; tiver frequência menor que 50% ao completar 20% da carga horária total do curso FIC; e tiver frequência menor que 50% ao completar 20% da carga horária integralizada nos quatro primeiros meses do curso técnico.

54. Além disso, a Resolução-FNDE 3/2011, no seu art. 6º, inciso III, alínea “q”, estabelece que cabe aos serviços nacionais de aprendizagem, realizar o controle da frequência e manter atualizado no SISTEC os registros de presença e desempenho escolar dos beneficiários, sendo tal atualização mensal para cursos de formação inicial e continuada e bimestral para cursos técnicos – salvo em caso de exigência específica apresentada pela SETEC/MEC.

55. A manutenção indevida da matrícula de alunos que se enquadram nos requisitos do art. 55 da Portaria MEC 168/2013 acarretam repasses indevidos, pois tais matrículas passam a ser contabilizadas no cálculo das horas-aluno e não serão objeto de compensação no montante a ser repassado para a instituição.

II.2.2. Objetos nos quais foi constatado: recursos do Pronatec repassados ao Senac/PI nos exercícios de 2013/2014.

II.2.3. Critério de auditoria: Portaria-MEC 168/2013, art. 55, incisos I, II e III, e Resolução-FNDE 3/2011, art. 6º, inciso III, alínea “q”.

II.2.4. Evidências: documentos e diários de classe dos alunos do Senac-PI com frequência inicial insuficiente e cujas matrículas não foram canceladas (peça 29), demonstrativo de alunos cujas matrículas foram mantidas indevidamente pelo Senac/PI (peça 28) e Ofício Senac-PI 0877, de 4/11/2015, no qual se admitiu a manutenção irregular das matrículas de alguns alunos apurados pela equipe de auditoria (peça 25, p. 2).

II.2.5. Causas: controles insuficientes no procedimento de reconfirmação de matrícula.

II.2.6. Efeitos reais e potenciais: repasse de recursos por conta de alunos cujas matrículas deveriam ter sido canceladas (efeito real).

II.2.7. Conclusão da equipe de auditoria

56. Os poucos alunos verificados no achado, bem como a adoção pelo Senac/PI da devida sistemática de cancelamento em outros episódios, indicam que se trata de impropriedade pontual, não podendo ser considerada uma prática disseminada em todo o programa, não se fazendo necessária a adoção de medidas de responsabilização dos gestores, sendo, pois, suficiente cientificar o Senac/PI acerca deste achado, com vistas a evitar sua repetição.

II.2.8. Proposta de encaminhamento

57. Dar ciência ao Senac/PI acerca do presente achado, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outros semelhantes.

II.3. Pagamento de assistência estudantil pelo Senac/PI sem o desconto correspondente às faltas dos alunos beneficiários

II.3.1. Situação encontrada

58. O Senac/PI paga a assistência estudantil de forma pecuniária e integral, sem o desconto correspondente às faltas dos alunos, bem assim não possui normas internas que regulamentem a prestação de assistência estudantil. Isso foi reconhecido pelos dirigentes do Senac/PI verbalmente e por meio do Ofício Senac-PI 0877, de 4/11/2015 (peça 25, p. 2).

59. Segundo estabelece o art. 6º, § 4º, da Lei 12.513/2011, os recursos financeiros repassados às instituições de ensino participantes do Pronatec Bolsa-Formação correspondem ao custo total do curso por estudante, incluindo “o eventual custeio de transporte e alimentação ao beneficiário”. Por sua vez, o art. 10, § 1º, da Resolução-FNDE 3/2012 dispõe que “a assistência estudantil consistirá de alimentação para todos os beneficiários, bem como de transporte para todos, salvo aqueles que residirem próximo ao local de realização das turmas, que tiverem acesso a transporte gratuito e que abrirem formalmente mão deste direito”.

60. Conforme se nota, a legislação que disciplina a referida política pública é vaga a respeito da concessão da assistência estudantil. Ela não especifica, por exemplo, o valor que a instituição de ensino deverá destinar ao custeio desse benefício, as hipóteses que acarretam o seu desconto e nem as situações que implicam a devolução do recurso financeiro transferido pela União.

61. Nos termos do art. 3º, § 1º, da Resolução-FNDE 7/2013, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação transfere aos serviços nacionais de aprendizagem R\$ 10,00 por hora-aluno de curso técnico na forma concomitante e de cursos de formação inicial e continuada no âmbito da Bolsa-Formação, “incluída a assistência estudantil”. Diante da indefinição do valor a ser destinado para tal assistência, o Senac/PI estipulou, informalmente, a quantia de R\$ 2,00 por hora-aluno para o custeio de alimentação e transporte, bem como o repasse, em forma de pecúnia, mediante depósito em conta bancária mantida pelo beneficiário da bolsa ou por seu representante legal.

62. O objetivo específico da assistência estudantil não está claro na legislação do Pronatec. O Manual de Gestão da Bolsa-Formação apenas esclarece que a assistência estudantil é “relativa à alimentação e ao transporte de ida para e retorno da instituição de EPT em que as ofertas sejam realizadas” (Títulos 2 e 3).

II.3.2. Objetos nos quais foi constatado: recursos do Pronatec repassados ao Senac/PI nos exercícios de 2013/2014.

II.3.3. Critério de auditoria: Lei 12.513/2011, art. 6º, § 4º, e Resolução-FNDE 3/2012, art. 10, § 1º.

II.3.4. Evidências: O fício Senac-PI 0877, de 4/11/2015 (peça 25, p. 2, item 1.2, b).

II.3.5. Causa: ausência de regra clara acerca da obrigatoriedade do desconto do valor da assistência estudantil correspondente aos dias de falta do aluno beneficiário da Bolsa-Formação do Pronatec.

II.3.6. Efeitos reais e potenciais: pagamento irregular da assistência estudantil (efeito real).

II.3.7. Conclusão da equipe de auditoria

63. Na videoconferência realizada no dia 19/11/2015, ficou acertado que a SecexEdu, unidade técnica coordenadora da presente FOC, fará, no âmbito do processo TC – 024.329/2015-0, a proposta de encaminhamento cabível para o presente achado. Assim, ora abstém-se de fazer a respectiva proposta de encaminhamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. Ante todo o exposto, propõe-se:

64.1. Determinar ao IFPI que, com base no art. 58, incisos IV e VII, da Lei 8.443/1992, adote as seguintes providências, com relação aos servidores bolsistas do Pronatec Bolsa-Formação (cf. art. 9º, § 1º, da Lei 12.513/2011 e arts. 12, *caput*, e 14, § 4º, da Resolução-FNDE 4/2012):

a) aprofunde a apuração dos casos de sobreposições, detectados na presente fiscalização, entre a jornada regular de profissional do Instituto Federal e o período dedicado a atividades no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação (profissionais relacionados na peça 15), com vistas ao ressarcimento dos valores recebidos indevidamente, garantindo aos interessados o direito ao contraditório e à ampla defesa;

b) adote, sob pena de responsabilidade, as providências cabíveis para a cessação da prática de sobreposição indevida entre a jornada regular de profissional do Instituto Federal e o período dedicado a atividades no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação, bem assim que as jornadas registradas, adequadas aos parâmetros legais, tanto no IFPI como no Pronatec, sejam efetivamente cumpridas; e

c) encaminhe o resultado das medidas adotadas ao Tribunal de Contas da União no prazo de 180 dias.

64.2. Determinar à Auditoria Interna do IFPI que:

a) acompanhe o cumprimento das determinações ao IFPI consignadas acima; e

b) inclua ações de fiscalização nos seus planos de auditoria, com vistas à identificação de outros casos de sobreposição, além daqueles verificados na amostra analisada pela Secex/PI, bem assim ao efetivo cumprimento pelos profissionais de suas jornadas de trabalho registradas, tanto no IFPI como no Pronatec.

64.3. Dar ciência às entidades fiscalizadas dos achados de auditoria a seguir, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outros semelhantes:

64.3.1. Ao IFPI:

- falta de publicação dos Editais de seleção de bolsistas do Pronatec Bolsa-Formação no Diário Oficial da União, conforme exigido em norma interna do instituto (itens 41 a 44 deste relatório).

64.3.2. Ao Senac/PI:

a) falta de termo de compromisso e comprovante de matrícula, emitido pelo Sistec/MEC e assinado pelo aluno beneficiário, na documentação de reconfirmação de matrícula (itens 45 a 50 deste relatório); e

b) manutenção indevida de matrícula de alunos que descumpriram os requisitos exigidos na Portaria-MEC 168/2013, quanto à exigência de frequência mínima inicial (itens 51 a 57 deste relatório).

64.4. Determinar à Secex/PI que oportunamente monitore o cumprimento das determinações constantes dos itens 64.1 e 64.2, acima.

64.5. Arquivar o presente processo após as comunicações processuais pertinentes.

Secex/PI, em 30/11/2015.
(Assinado Eletronicamente)
Domingos Sávio de Menezes Araujo
Auditor Federal de Controle Externo-
Coordenador
Matrícula TCU 2682-4

Thiago Ribeiro da Costa
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula TCU 9421-8