

## VOTO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada junto à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e à Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (Fapeu) no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sobre a execução do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), coordenada pela Secex-MG.

Instituído por meio do Decreto 5.800/2006, o Sistema UAB propõe-se a desenvolver a modalidade de educação a distância, por meio da oferta de cursos e programas de educação superior por instituições públicas credenciadas junto ao Ministério da Educação e da estruturação de polos de apoio presencial em município habilitados.

Para tanto, congrega iniciativas da União, que descentraliza recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), das Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), que propõem, desenvolvem e oferecem os cursos, e de estados e municípios, que estruturam os polos presenciais para acesso dos alunos aos cursos.

O fomento proposto pelo Sistema UAB decorre do pagamento de bolsas a coordenadores, professores e tutores responsáveis pelos cursos a distância oferecidos e do repasse de recursos de custeio e capital para o desenvolvimento e manutenção dos cursos, formalizado por meio de termos de execução descentralizada (TED).

A fim de avaliar a adequação das ações implementadas às normas aplicáveis à matéria, os trabalhos da equipe de auditoria pautaram-se nos seguintes aspectos:

Questão 1. As bolsas foram concedidas a pessoas elegíveis e pagas com a observância da legislação?

Questão 2. Há irregularidades no cadastro de alunos matriculados?

Questão 3. As despesas de custeio realizadas / pagas comprovam a boa e regular aplicação dos recursos?

Questão 4. A licitação e contratação de terceiros foram processadas de modo a assegurar o caráter competitivo de seus procedimentos?

Questão 5. A seleção dos bolsistas observou critérios objetivos e os princípios da moralidade, impessoalidade e da publicidade?

Foram repassados R\$ 38.867.602,39 à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) no período compreendido entre janeiro de 2012 a junho de 2017, dos quais R\$ 22.054.845,00 referem-se a bolsas pagas diretamente pela Capes e R\$ 16.812.757,39 a repasses formalizados para fins de custeio e capital.

Além das bolsas pagas pela Capes, a auditoria avaliou a execução do Contrato 164/2014, firmado entre a UFSC e a Fapeu para fins de apoio administrativo e financeiro dos cursos de Física, Matemática, Biologia, Letras Espanhol e Núcleo UAB. Dos R\$ 5.486.108,96 despendidos, 99% foi transferido por meio dos Termos de Execução Descentralizada (TED) 1399/2014, 2095/2014 e 3296/2015.

## II

As bolsas fornecidas pelo Sistema UAB tem por objetivo subsidiar o desenvolvimento e a manutenção dos cursos a distância. Para tanto, a Portaria Capes 183/2016 definiu as modalidades a

serem observadas: professor formador (I e II), tutor, professor conteudista (I e II), coordenadoria de polo, coordenador de tutoria (I e II), coordenador de curso (I e II), coordenador geral e coordenador adjunto. Para cada uma dessas funções, são estabelecidos os conhecimentos exigidos e os valores devidos.

As informações coletadas pela equipe de auditoria permitem concluir que a UFSC não realizou processos seletivos para os bolsistas do Sistema UAB, o que tem sido realizado diretamente pelos coordenadores dos cursos.

Essa prática contraria o disposto no art. 5º da Lei 11.273/2009, que prevê transparência quanto aos critérios de seleção de bolsistas, e no art. 7º da Portaria Capes 183/2016. Essa portaria, ao estabelecer diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos envolvidos na preparação e na execução dos cursos no âmbito do Sistema UAB, impõe às instituições de ensino superior a realização de processo de seleção e a observância dos princípios da publicidade e impessoalidade, com a divulgação de critérios claros e objetivos.

No caso da UFSC, foram identificadas irregularidades em 2.985 bolsas, concedidas a 298 pessoas, o que totalizou R\$ 3.197.310,00 no período avaliado. Desse montante, 33% foram destinados a cursos não realizados e não vinculados ao Sistema UAB, enquanto o restante (67%) não consta dos controles acadêmicos ou do Ambiente Virtual de Aprendizado (AVA), esse último utilizado para registro das atividades do ensino a distância.

As justificativas apresentadas pelos gestores foram no sentido de que os bolsistas teriam realizado atividades outras, não previstas na Resolução CD/FNDE 26/2009 e na Portaria Capes 183/2016, e que a ausência de cadastros decorre de falhas nos sistemas. Tal informação ratifica que os normativos que regem a matéria, citados anteriormente, não estão sendo observados pela UFSC, com severo prejuízo às funções de monitoramento e supervisão dos trabalhos realizados pelos bolsistas.

Os relatórios fornecidos pela UFSC e pela Fapeu demonstram, ainda, o pagamento cumulativo de bolsas fornecidas pela Capes, FNDE e CNPq, o que contraria o disposto no art. 1º, § 3º, da Lei 11.273/2006.

No âmbito do Sistema UAB, a acumulação de bolsas é expressamente vedada, seja qual for a origem dos recursos. Também é vedado ao bolsista UAB exercer mais de uma função no mesmo mês, consoante previsto no art. 9º, §§ 1º, 2º e 3º, da Resolução CD/FNDE 26/2009 e art. 5º, *caput* e parágrafo único, da Portaria Capes 183/2016. Nessa situação foram encontradas 128 bolsas, que alcançaram valor total de R\$ 140.670,00.

Os pagamentos indevidos foram realizados pelos coordenadores do Sistema UAB junto à UFSC, por meio do Sistema de Gestão de Bolsas (SGB).

No âmbito do Contrato 164/2014, a Fapeu realizou o pagamento de 1.183 bolsas, ao custo de R\$ 1.111.911,07. Ocorre que, nos termos dos arts. 1º e 3º da Lei 11.273/2006, somente a Capes e o FNDE tem competência para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa no âmbito dos programas desenvolvidos pelo MEC.

Os recursos descentralizados pela Capes para custeio do ensino a distância, passíveis de serem movimentados por meio das fundações de apoio, têm por objetivo o pagamento de despesas administrativas comuns, tais como diárias, passagens, transporte, material de consumo, componentes e/ou peças de reposição de equipamentos, instalação, recuperação e manutenção de equipamentos, como consignado nos editais da Capes. Nesse sentido, os editais da Capes vedam, expressamente, a utilização desses recursos para fins de “complementação salarial ou quaisquer outras vantagens a servidor ou empregado público, em qualquer esfera administrativa”, e estatuem que o pagamento de bolsas será conforme a legislação vigente.

Quando questionado, o Secretário de Educação a Distância da Universidade (Sead) justificou que tais gastos constaram do plano de trabalho do Contrato 164/2014, que teria fundamentado a aprovação da Capes. Na verdade, o citado plano de trabalho foi elaborado em agosto de 2015 para a TED 3296/2015, e equivalia a 25% do Contrato 164/2014. A destinação desses recursos para pagamento de bolsas, aprovada pela Capes, desrespeitou as normas aplicáveis à matéria, em específico, os arts. 1º e 3º da Lei 11.273/2006, os itens 6.1 e 6.2 do Edital Capes 75/2014.

Desrespeitou, ainda, o art. 3º do Decreto 825/1993, segundo o qual a classificação funcional programática da dotação orçamentária deve ser respeitada fielmente. É certo que as ações orçamentárias destinadas à concessão de bolsas são distintas das destinadas ao apoio à capacitação e formação inicial continuada, seja custeio ou capital.

Também foram identificadas situações em que as bolsas pagas foram superiores aos valores estabelecidos no art. 9º da Resolução CD/FNDE 26/2009 e no art. 4º da Portaria Capes 183/2016. Sobre essa desconformidade, a UFSC limitou-se a descrever as atividades desempenhadas e mencionar a existência de bolsas ofertadas em valores superiores, tais como as do CNPq. Tais justificativas ratificam o achado e, mais uma vez, demonstram o descumprimento dos normativos específicos do Sistema UAB.

Assim, no que se refere aos procedimentos para seleção e pagamento de bolsistas, os achados de auditoria e as informações coletadas junto aos gestores permitem concluir que os normativos do Sistema UAB não têm sido observados pela UFSC, assim como tem sido falha a fiscalização a cargo da Capes, gestora do Sistema UAB.

Tais achados motivaram a realização de audiências pela Secex-SC (peças 84-89).

Ao tempo em que reconheço o empenho da unidade técnica em responsabilizar os gestores pelas irregularidades apuradas, e sem descuidar das competências deste Tribunal, é certo que as situações delineadas no âmbito desta FOC têm demonstrado a inação da Capes no monitoramento dos cursos de ensino a distância, fomentados pelo Sistema UAB.

Por esse motivo deixo, por ora, de analisar as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, por entender que os achados devem ser submetidos à Capes, a qual compete, em primeira ordem, adotar ações corretivas e, se for necessário, abrir procedimento para ressarcimento ao Erário e para aplicação das sanções administrativas. Nesse sentido e a exemplo das deliberações já proferidas no âmbito desta FOC, as determinações deste Tribunal deverão induzir a atuação eficaz da Capes, sendo monitoradas oportunamente.

### III

A equipe de auditoria identificou, no âmbito da execução do Contrato 164/2014 pela Fapeu, a locação de veículos com motorista para visitas aos polos de Ead/UAB, entre março/2015 e setembro/2017, em montante superior ao devido.

Comparativo entre os preços cobrados pelas empresas AJC Viagens e Turismo e S.A Tour Viagens e Turismo, e a empresa que as antecedeu, indicou superfaturamento de R\$ 43.201,53, o que representa 36% do total pago para esse fim. Os esclarecimentos fornecidos pela UFSC não afastaram a suspeita de irregularidade na contratação, o que justifica a autuação de processo apartado de representação para apuração dos fatos.

Outro aspecto verificado durante a auditoria é a falta de publicidade das despesas incorridas, o que ficou explícito em relação ao Contrato 164/2014, firmado entre a UFSC e a Fapeu, em afronta ao princípio constitucional da publicidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, assim como ao disposto no art. 12 do Decreto 7.423/2010, que regulamenta as relações entre as instituições federais de ensino superior e as fundações de apoio.

Assim, na esteira das determinações feitas por meio dos Acórdãos 815/2018, 1181/2018, 1853/2018, 1945/2018, 110/2019 e 593/2019, todos do Plenário, faz-se necessário determinar à Capes, na condição de gestora do Sistema UAB, providências para correção dos desvios e eventuais responsabilizações.

Incluído o processo na pauta de julgamentos, os representantes de Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz e Eleonora Milano Falcão Vieira, ouvidas em audiência pela Secex-SC pelo recebimento irregular de bolsas, requereram a abertura de prazo para manifestar-se sobre as conclusões finais havidas pela unidade técnica e, para tanto, o adiamento da apreciação destes autos.

Deixo de acolher tais pedidos, haja vista que, a exemplo dos demais encaminhamentos feitos nesta FOC, as irregularidades encontradas pelas equipes de auditoria têm sido levadas ao conhecimento da Capes, competente para adotar as providências cabíveis.

Não obstante isso, não é demais registrar que o processo de controle externo a cargo do TCU, regido pela Lei 8.443/1992, não faculta às partes contestar a instrução da unidade técnica.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal acolha o acórdão que submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de maio de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator