



**TC 034.181/2017-2**

**Tipo:** Prestação de contas ordinária, exercício 2016

**Unidade jurisdicionada:** Fundação Universidade do Amazonas (FUA), vinculada ao Ministério da Educação (MEC)

**Responsáveis:** Márcia Perales Mendes Silva (CPF 214.861.902-00); Hedinaldo Narciso Lima (CPF 161.135.862-00), Vice-Reitor; Armando Araújo de Souza Junior (CPF 417.213.732-68), Pró-Reitor; Kathya Augusta Thome Lopes (CPF 214.252.562-87), Pró-Reitor; Lucídio Rocha Santos (CPF 216.017.123-91), Pró-Reitor; Maria do Perpétuo Socorro Rodrigues Chaves (CPF 049.766.062-87), Pró-Reitor; Mariomar de Sales Lima (CPF 445.705.892-00), Pró-Reitor; Luiz Frederico Mendes dos Reis Arruda (CPF 007.491.412-04), Pró-Reitor; Gilson Vieira Monteiro (CPF 130.338.402-72), Pró-Reitor; Luiz Ferreira Neves Neto (CPF 512.167.952-15), Pró-Reitor; Marne Carvalho de Vasconcellos (CPF 652.753.902-97), Pró-Reitor; Guiomar Ramos Mirandola (CPF 389.383.242-49), Pró-Reitor; Lilyanne Rocha Garcez (CPF 644.491.142-72), Pró-Reitor

**Advogado constituído nos autos:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** de mérito.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se do processo de prestação de contas ordinária da Fundação Universidade Amazonas (FUA), entidade mantenedora da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), referente ao exercício de 2016.

2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa TCU 63/2010 e do Anexo I à Decisão Normativa TCU 156/2016.

3. A Universidade do Amazonas foi criada por meio da Lei 4.069-A/1962, sendo instalada em 17/1/1965. Com a Lei 10.468/2002, passou a ser denominada Universidade Federal do Amazonas. Os cursos oferecidos em 20 unidades acadêmicas, distribuídas em seis *campi*, abrangem as seguintes áreas de conhecimento:

- a) Ciências agrárias;
- b) Ciências biológicas e da saúde;
- c) Ciências exatas e da terra;
- d) Ciências humanas, letras e artes;
- e) Ciências jurídicas;
- f) Ciências sociais aplicadas;

g) Engenharias.

4. Conforme o Relatório de Gestão (peça 1, p. 23), a finalidade e competências institucionais da UFAM estão declaradas no art. 4º de seu Estatuto que assim estabelece:

Art. 4º. – A Universidade tem por finalidade cultivar o saber em todos os campos do conhecimento puro e aplicado, cumprindo-lhe, para tanto:

I. estimular a criação cultural e o desenvolvimento do pensamento reflexivo, sem discriminação de qualquer natureza;

II. formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade, e colaborar na sua formação contínua;

III. promover a investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia, assim como a criação e a difusão da cultura, melhorando, desse modo, o entendimento do ser humano sobre o meio em que vive;

IV. manter, a partir da preocupação com a realidade amazônica, compromisso com os povos indígenas, reconhecendo a dívida histórica da sociedade brasileira e construindo possibilidades concretas para sua inserção plena na vida universitária e no exercício da cidadania;

V. promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

VI. suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que forem sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do saber de cada geração;

VII. estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e os da região amazônica, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VIII. promover uma extensão aberta à população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da cultura e da pesquisa científica e tecnológica geradas na Instituição.

5. O mesmo relatório declara como missão da instituição “Produzir e difundir saberes, com excelência acadêmica, nas diversas áreas do conhecimento, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, contribuindo para a formação de cidadãos e para o desenvolvimento da Amazônia”.

6. Para desempenho de suas atribuições e atingimento da missão proposta, a universidade conta com diversos macroprocessos finalísticos (peça 1, p. 29-41), distribuídos por suas pró-reitorias. Com isso, pretende aprofundar sua consolidação como “instituição amazônica, especialmente através da implementação de políticas institucionais, efetivadas por meio de suas ações de ensino, inovação tecnológica, pós-graduação, interiorização, extensão e desenvolvimento de projetos de investigação” (peça 1, p. 26).

## **HISTÓRICO**

7. O exame das contas foi feito conforme as normas vigentes: Instrução Normativa TCU 63/2010, Resolução TCU 234/2010, alterada pela Resolução 244/2011, Decisões Normativas TCU 154/2016 e 156/2016, e Portaria - TCU 59/2017.

8. Na reunião de definição de escopo (peça 12) entre representantes do TCU e da Controladoria-Geral da União (CGU) foi acordado que a CGU iria avaliar na auditoria de contas os seguintes aspectos:

a) conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças;

b) resultados quantitativos e qualitativos da gestão;

c) gestão de pessoas;

d) gestão de compras e contratações.

## **I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo**

9. Parecer da auditoria interna (peça 3): a avaliação dos controles internos ficou restrita ao escopo das atividades realizadas no exercício, não abrangendo dessa forma, os controles internos relacionados à elaboração dos relatórios financeiros e contábeis.

9.1. No que se refere às rotinas de acompanhamento e implementação das recomendações da auditoria interna, este processo inicia-se quando da emissão do relatório de atividade preliminar. Para aquelas recomendações implementadas neste momento, a equipe técnica responsável pela atividade de auditoria, realiza as diligências necessárias com vistas à confirmação e validação das ações implementadas. Nos casos em que a recomendação não foi implementada ou foi implementada parcialmente, esta é reiterada no relatório de atividades final. Neste momento, passa-se ao monitoramento e acompanhamento da recomendação. Além das rotinas acima descritas, mensalmente a unidade de auditoria interna apresenta ao dirigente máximo, com sugestão para que seja apresentado ao conselho de administração, um relatório gerencial sobre a situação das recomendações, com as devidas justificativas dos gestores para cada recomendação não implementada ou implementada parcialmente, com indicação do prazo para a sua efetivação.

9.2. A sistemática para monitoramento dos resultados decorrentes dos trabalhos da auditoria interna não é claramente visualizada na estrutura e nos trabalhos realizados. No entanto, em algumas atividades de auditoria interna, solicita-se que as unidades envolvidas apresentem um relato das providências/medidas adotadas com vistas a implementar as recomendações constantes de trabalho anterior realizado pela auditoria interna. Outra forma de monitoramento é através do plano de providências permanente da Auditoria Interna. No que se refere a sistemas, está sendo pesquisada uma solução de TI que atenda às necessidades da Auditoria Interna, afim de que se possa elaborar uma demanda junto à unidade de TI da Universidade devidamente alinhada à política de aquisição e segurança de TI da UFAM.

9.3. As atividades de auditoria realizadas no exercício foram norteadas pelo Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2016, o qual foi elaborado com base nas normas editadas pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União, com o objetivo de prever todas as ações de auditoria interna a serem realizadas durante o exercício de 2016. Registre-se também que outras demandas chegaram até a unidade de Auditoria Interna, originárias das mais variadas fontes, em sua maioria relativas a acúmulos de cargos e/ou violação do regime de dedicação exclusiva. No decorrer do exercício foram emitidos dez relatórios de atividades em atendimento ao PAINT-2016.

9.4. Mediante a aplicação de matriz de risco, buscou-se abranger um maior número possível de áreas a serem trabalhadas, colaborando para o atingimento dos objetivos estratégicos da Universidade, mediante a verificação de processos e áreas que exercem grande influência nos resultados alcançados pela unidade. Assim sendo, foram realizados trabalhos nas áreas de controles da gestão, suprimentos de bens serviços, gestão de recursos humanos, gestão patrimonial, gestão financeira, gestão acadêmica, gestão orçamentária e área operacional.

10. O Conselho de Administração da UFAM (Consad) e o Conselho Diretor da UFAM manifestaram-se pela aprovação do relatório de gestão (peça 4, p. 16 e 24).

11. O relatório de gestão (peça 1) encontra-se elaborado de acordo com a Instrução Normativa TCU 63/2010.

12. O relatório de auditoria anual de contas apontou a existência de falhas relativas à área de gestão de pessoas, ao relacionamento da UFAM com a fundação de apoio e à execução do programa Pnaes (peça 7, p. 16-17).



13. O certificado de auditoria certificou a regularidade com ressalva das contas da Reitora, Márcia Perales Mendes Silva, CPF 214.861.902-00, e da Pró-Reitora de Gestão de Pessoas, Kathya Augusta Thome Lopes, CPF 214.252.562-87, e a regularidade das contas dos demais responsáveis integrantes do rol de responsáveis (peça 8).

14. Parecer do dirigente de controle interno: acolheu a conclusão expressa no certificado de auditoria (peça 9).

15. Pronunciamento ministerial: o Ministro de Estado da Educação atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e no certificado de auditoria, bem como no parecer da Secretaria Federal de Controle Interno (peça 11).

## **II. Rol de responsáveis**

16. O rol de responsáveis foi apresentado de acordo com o previsto no art. 10 da IN TCU 63/2010 (peça 2).

16.1 Não foram disponibilizadas, para cada responsável, todas as informações previstas no art. 11 da IN TCU 63/2010, observando-se a ausência da identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, com data de publicação em órgãos oficiais, do endereço residencial completo e do endereço de correio eletrônico.

## **III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores**

17. Processos de contas de exercícios anteriores e processos conexos:

a) TC 024.507/2013-0. Prestação de contas da UFAM do exercício de 2012. Encontra-se aguardando conclusão do pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU. A última instrução da Secex/AM, de 6/9/2017, propôs que as contas dos responsáveis fossem julgadas regulares com ressalva e fosse efetuada determinação ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União no Estado do Amazonas;

b) TC 033.492/2016-6 – Prestação de contas da UFAM do exercício de 2015. Julgado por meio do Acórdão 5605/2017 – TCU – 2ª Câmara, Ministra Relatora Ana Arraes. As contas de Kathya Augusta Thome Lopes foram julgadas regulares com ressalva, tendo sido julgadas regulares as contas dos demais responsáveis, e foi dada ciência à UFAM acerca das seguintes impropriedades:

b.1) atrasos na alimentação do Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissões e Concessões (Sisac), identificados na gestão de atos de pessoal, o que afronta a IN TCU 55/2007 (art. 7º);

b.2) acúmulo ilegal de cargos por servidores da UFAM sem o devido tratamento, identificado na gestão de pessoal, o que afronta a Constituição Federal (art. 37, inciso XVI) e a Lei 8.112/1990 (art. 118) e foi objeto de determinação e recomendação expedidas pelo Acórdão 1.678/2012-Plenário.

## **IV. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão**

18. Em 2016 iniciou-se o novo ciclo de implementação do planejamento estratégico da UFAM, que abarca o período de 2016-2025, o qual contempla: a revisão dos direcionadores estratégicos; as macroestratégias; a definição de objetivos estratégicos (objetivos, estratégias associadas, metas, indicadores de alcance e executores – desenvolvimento, priorização e aprovação básica); o mapa estratégico BSC; indicadores do BSC (de controle e de gestão); plano estratégico (projetos e processos de alinhamento orçamentário).

18.1. O plano de desenvolvimento institucional (PDI) é uma peça de planejamento institucional que permite aos gestores saber exatamente o que fazer, quando fazer, como fazer e também acompanhar o desenvolvimento deste planejamento. Fundamenta-se na Lei 10.861, de 14 de abril de

2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, no Decreto 5.773/06 e demais legislações vigentes. O PDI 2016-2025 contém ainda os objetivos estratégicos e seu alinhamento com as perspectivas do Balanced Scorecard (BSC), que permitiu construir o mapa estratégico e os indicadores balanceados de desempenho para suporte da gestão do planejamento e seus projetos durante o período de 2016 a 2025.

18.2. De forma geral, o planejamento estratégico da UFAM, para atender a evolução planejada para o período de 2016 a 2025, estabeleceu 65 programas/projetos que foram iniciados a partir de janeiro de 2016. Salienta-se que de forma implícita o plano estratégico da UFAM, o qual se encontra atrelado ao Plano Plurianual (PPA), posto que a execução orçamentária, envolvendo as atividades nele previstas, ocorre por meio dos programas de governo e ações orçamentárias integrantes da Lei Orçamentária Anual (LOA).

18.3. Ao planejamento estratégico da UFAM tem-se alinhadas as diretrizes contidas no projeto pedagógico institucional (PPI) da UFAM e do plano de gestão institucional. O PPI estabelece a linha pedagógica da Instituição, descrevendo a sua inserção regional, os princípios filosóficos e técnico-metodológicos gerais que norteiam as suas práticas acadêmicas, bem como a organização didático-pedagógica da instituição, contendo o plano para atendimento às diretrizes pedagógicas. Já o plano de gestão contém os princípios, as diretrizes, as premissas e os compromissos firmados pela gestão em exercício, sendo composto por eixos temáticos.

18.4. No relatório de auditoria a CGU/AM verificou a Ação 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior, tendo encontrado os resultados relatados abaixo (peça 7, p. 55-67).

18.5. Verificou-se em 2015 e 2016 a execução dos seguintes valores com recursos do PNAES:

- 2015: R\$ 15.368.151,38;
- 2016: R\$ 19.110.505,11.

18.6. Ressalte-se que a UFAM incluiu o macroprocesso “assistência estudantil” no seu plano de desenvolvimento institucional (PDI), para o período de 2016 a 2025, como um dos eixos norteadores de suas ações estratégicas.

18.7. O Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) apresenta os seguintes aspectos que contribuem para o alcance da missão da unidade:

a) a execução das ações de assistência estudantil pela UFAM abrange a maioria das áreas indicadas no Decreto 7.234/2010, de 19 de julho de 2010;

b) definição de critérios de seleção dos discentes para recebimento dos benefícios “Auxílio Moradia” e “Auxílio Acadêmico”, priorizando os alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica;

c) critérios de contrapartida estabelecidos pela UFAM para a manutenção do benefício.

18.8. Por outro lado, verificou-se que os seguintes aspectos constituem obstáculos para o atingimento da sua missão:

a) ausência de normatização pela UFAM de regras e diretrizes gerais que definam e consolidem a forma de execução da Política de Assistência Estudantil na Unidade;

b) os critérios de seleção definidos pelo gestor para alguns programas ofertados pela UFAM não atendem a determinação do Decreto 7.234/2010, de priorização do critério renda.

c) deficiência no quantitativo de recursos humanos disponíveis para atuação junto ao programa;

d) normatização deficiente para execução das ações nas áreas de saúde, esporte e cultura, em benefício dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica;

e) deficiências na divulgação dos programas de assistência estudantil da UFAM;

f) ausência de avaliação sistemática dos resultados dos programas da assistência estudantil da UFAM.

18.9. Nesse contexto, conclui-se que, para que a unidade realize adequadamente o programa Pnaes, é necessário efetivar a institucionalização da política de assistência estudantil na UFAM, priorizando como áreas de atuação aquelas constantes no Decreto 7.234/2010, de 19/6/2010, e como beneficiários prioritários em todas essas áreas, os discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

## **V. Avaliação dos indicadores**

19. Os indicadores de desempenho utilizados pela UFAM são os seguintes (peça 1, p. 145): Custo Corrente / Aluno Equivalente; Aluno Tempo Integral / Professor; Aluno Tempo Integral / Funcionário; Funcionário / Professor; Grau de Participação Estudantil; Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação; Conceito Capes; Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD); Taxa de Sucesso na Graduação. Considerando que os indicadores utilizados pela UFAM são os definidos pela Decisão 408/2002-Plenário, resta concluir pela sua adequabilidade e utilidade para a Universidade.

19.1. Consta a evolução e análise dos indicadores na peça 1, p. 145-152, conforme informado abaixo.

19.2. Ocorreu elevação no custo corrente da UFAM (com e sem as despesas do hospital universitário - HU). Excluindo as despesas do HU, o aumento foi de 6,1%. Computando-se as despesas do HU, o aumento é de 6,3%. Não obstante, deve-se considerar que houve uma elevação nas despesas com pessoal da ordem de 7%. Além disso, somente nos contratos de prestação de serviços, o reajuste médio foi de 3,13%, e o IPCA do período foi 6,2%.

19.3. Em relação ao indicador Aluno Tempo Integral/Professor, registra-se no exercício de 2016 uma elevação da quantidade de alunos para cada professor, visto que em 2015 havia doze alunos para cada professor, enquanto que em 2016 essa quantidade passou a ser de quinze alunos para cada professor. Essa elevação está associada à ampliação do número de alunos matriculados, bem como a uma leve retração no número de professores equivalente da ordem de 10,41%. Tal redução deve-se ao número de aposentadorias, exonerações e afastamentos de docentes. Contudo, a meta pactuada pela UFAM foi de dezenove professores para cada aluno.

19.4. Em relação ao indicador Aluno Tempo Integral/Funcionário, registra-se em 2016 uma elevação na quantidade média de alunos por funcionário, visto que em 2015 havia cerca de treze alunos para cada funcionário enquanto que em 2016 essa quantidade passou a ser de quinze alunos para cada funcionário. Tal fato se justifica pelo mesmo motivo exposto acima, isto é, decorre do número de aposentadorias, exonerações e afastamentos de funcionários. Observa-se que no exercício de 2013, a média do indicador em relação a 42 universidades federais foi de 6,59, conforme se verifica no artigo “Orçamento, indicadores e gestão de desempenho das universidades federais brasileiras”, disponível no endereço eletrônico “[www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/download/1295/pdf](http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/download/1295/pdf)”.

19.5. Em relação ao indicador Funcionário/Professor, comparando-se os números ao longo dos exercícios de 2012 a 2016, percebe-se pouca variação com uma pequena elevação no último exercício (4,4% com HU e 3,4% sem HU). O indicador alcançou o valor de 1,42. Observa-se que no exercício de 2013, a média do indicador em relação a 42 universidades federais foi de 1,97, conforme se verifica no artigo “Orçamento, indicadores e gestão de desempenho das universidades federais brasileiras”.

19.6. Em relação ao indicador Grau de Participação Estudantil, houve uma pequena redução de 1,5% nesse indicador. Possivelmente essa redução esteja associada às alterações do calendário acadêmico decorrente da greve de docentes e técnicos administrativos, ocorrida em 2015. O

indicador alcançou o valor de 118,11%. Observa-se que no exercício de 2013, a média do indicador em relação a 42 universidades federais foi de 71%, conforme se verifica no artigo “Orçamento, indicadores e gestão de desempenho das universidades federais brasileiras”.

19.7. Em relação ao indicador Grau de Envolvimento com a Pós-Graduação, esse indicador de eficiência vem se desenvolvendo, sobretudo nos últimos quatro anos. Comparando-se o ano de 2016 com o ano de 2015 percebe-se um aumento de 7,0%, pois saiu de 15,62% para 16,71%. Observa-se que no exercício de 2013, a média do indicador em relação a 42 universidades federais foi de 12%, conforme se verifica no artigo “Orçamento, indicadores e gestão de desempenho das universidades federais brasileiras”.

19.8. Em relação ao indicador Conceito Capes, ele está posicionado em um patamar razoável (3,44), apresentando um comportamento estável. Contudo, várias têm sido as ações no sentido de se alcançar a elevação dos conceitos dos programas de pós-graduação. Observa-se que no exercício de 2013, a média do indicador em relação a 42 universidades federais foi de 3,74, conforme se verifica no artigo “Orçamento, indicadores e gestão de desempenho das universidades federais brasileiras”.

19.9. Em relação ao indicador Índice de Qualificação do Corpo Docente (IQCD), obteve-se uma elevação 2,9% em relação a 2015 em que o IQCD era de 3,52, passando para 3,62 em 2016. Isso significa que grande parte dos docentes da UFAM possui título de mestrado e doutorado. Observa-se que no exercício de 2013, a média do indicador em relação a 42 universidades federais foi de 4,20, conforme se verifica no artigo “Orçamento, indicadores e gestão de desempenho das universidades federais brasileiras”.

19.10. Em relação ao indicador Taxa de Sucesso na Graduação (TSG), ela vem crescendo progressivamente nos últimos três anos, ficando a mesma 20,87% acima da média nacional. Em 2016 a TSG da UFAM foi de 53,27%, registrando um aumento de 20,9% em relação a 2015, cujo valor foi 44,08%. Observa-se que no exercício de 2013, a média do indicador em relação a 42 universidades federais foi de 47%, conforme se verifica no artigo “Orçamento, indicadores e gestão de desempenho das universidades federais brasileiras”.

19.11. Consideram-se satisfatórios tanto os indicadores utilizados como o desempenho institucional da UFAM por eles informado.

## **VI. Avaliação da execução orçamentária e financeira**

20. Conforme o relatório de gestão (peça 1, p. 57), para o exercício de 2016, a previsão orçamentária da UFAM abrangeu: Pessoal R\$ 419.170.758,00; Custeio R\$ 136.494.578,00 e Capital R\$ 28.796.055,00, totalizando R\$ 584.461.391,00. A execução se deu da seguinte forma: Pessoal R\$ 453.437.098,05; Custeio R\$ 105.635.021,90; Capital R\$ 6.447.699,06, totalizando R\$ 565.519.819,01, aproximadamente 97% do total orçado.

20.1. Considera-se satisfatório o desempenho orçamentário da UFAM, haja vista o elevado percentual de execução do orçamento.

20.2. Observa-se a seguinte evolução dos restos a pagar da Fundação Universidade do Amazonas – UG 154039 (peça 1, p. 67-68):

Restos a pagar não processados (R\$)				
Ano de inscrição	Montante em 1/1/2016	Pagamento	Cancelamento	Saldo a pagar em 31/12/2016
2015	30.209.599,36	21.774.105,15	5.024.544,59	3.410.949,62
2014	10.540.258,74	3.266.083,38	1.682.649,56	5.591.525,80
2013	8.106.971,78	431.206,70	7.644.224,69	31.540,39

Restos a pagar processados (R\$)				
Ano de inscrição	Montante em 1/1/2016	Pagamento	Cancelamento	Saldo a pagar em 31/12/2016
2016	7.557.903,69	7.483.546,53	74.357,16	0,00
2014	359.029,31	159.455,11	26.876,80	172.697,40
2013	35.448,36	35.448,36	0,00	0,00

20.3. Observa-se a seguinte evolução dos restos a pagar do Hospital Universitário Getúlio Vargas – UG 150224 (peça 1, p. 67-68):

Restos a pagar não processados (R\$)				
Ano de inscrição	Montante em 1/1/2016	Pagamento	Cancelamento	Saldo a pagar em 31/12/2016
2015	4.579.007,71	2.877.298,37	1.430.402,64	271.306,70
2014	307.466,94	132.291,60	140.239,17	34.936,17
2013	178.205,56	70,00	174.896,13	3.239,43

Restos a pagar processados (R\$)				
Ano de inscrição	Montante em 1/1/2016	Pagamento	Cancelamento	Saldo a pagar em 31/12/2016
2016	3.201.839,22	3.201.839,22	0,00	0,00
2014	60.467,00	60.467,00	0,00	0,00

20.4. Em 31/12/2016, a UG 154039 apresentou um saldo em aberto de R\$ 9.206.713,21 de restos a pagar. R\$ 9.034.015,81 referem-se a restos a pagar não processados e R\$ 172.697,40 a restos a pagar processados. A UG 150224 apresentou um saldo em aberto de R\$ 309.482,30 de restos a pagar não processados. Em relação aos restos a pagar não processados, observa-se que houve uma redução tanto nos valores a pagar quanto nos valores pagos. Situação similar ocorreu com os valores de restos a pagar processados.

20.5. A execução da despesa por grupo de natureza de despesa da Fundação Universidade do Amazonas – UG 154039 ocorreu da seguinte forma (peça 1, p. 75-76):

Despesa por grupo de natureza de despesa (R\$)				
Grupo de despesas	Despesa empenhada		Valores pagos	
	2016	2015	2016	2015
Despesas de Pessoal	453.448.778	426.550.849	453.436.948	426.550.849
Outras Despesas Correntes	129.726.736	120.496.832	104.654.872	98.918.430
Investimentos	28.369.645	37.373.375	6.447.699	22.688.880
<b>TOTAL</b>	<b>611.545.159</b>	<b>584.421.055</b>	<b>564.539.519</b>	<b>548.158.158</b>

20.6. Observa-se a prevalência das despesas de pessoal em relação aos demais grupos de despesas. Enquanto houve um acréscimo nas despesas com os grupos “despesas de pessoal” e “outras

despesas correntes” de 2015 para 2016, houve uma redução das despesas com investimentos.

20.7. No que se refere à execução da despesa da Fundação Universidade do Amazonas – UG 154039, informa-se a execução percentual por modalidade de contratação (peça 1, p. 78):

Despesa por modalidade de contratação				
Modalidade de contratação	Despesa liquidada		Despesa paga	
	2016	2015	2016	2015
Concorrência	1%	4%	1%	4%
Pregão	8%	8%	8%	8%
Dispensa	1%	1%	1%	1%
Inexigibilidade	0%	0%	0%	0%
Pagamento de pessoal	84%	80%	84%	81%
Outros	5%	6%	5%	6%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Obs.: em razão do arredondamento efetuado o somatório das modalidades poderá ser inferior a 100%.

20.8. Verifica-se que no exercício de 2016 não constam despesas nas modalidades convite, tomada de preços, concurso, consulta e regime diferenciado de contratações públicas.

## VII. Avaliação da gestão de pessoas

21. De acordo com o Quadro 33 do relatório de gestão (peça 1, p. 171), a força de trabalho da UFAM em 2016 estava distribuída da seguinte forma:

**Tabela 1: Distribuição da força de trabalho da UFAM em 2016.**

Cargos	Lotação Efetiva		Ingressos	Egressos
	Área meio	Área fim		
1. Servidores de carreira	1.243	2.016	122	49
1.1. Vinculados ao órgão	1.237	2.015	120	49
1.2. Em exercício descentralizado	2	0	0	0
1.3. Em exercício provisório	4	1	2	0
2. Servidores temporários	6	406	182	155
3. Servidores sem vínculo com a administração	0	2	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>1.249</b>	<b>2.424</b>	<b>304</b>	<b>204</b>

Fonte: Peça 1, p. 171.

21.1. De acordo com o quadro 34 (peça 1, p. 172), havia um total de 423 cargos em comissão, ou funções gratificadas, ocupados.

21.2. De acordo com o quadro na peça 1, p. 173, as despesas com servidores vinculados à UFAM em 2016 foram de R\$ 295.602.810,76. As despesas com servidores vinculados ao hospital universitário foram de R\$ 48.243.862,24. As despesas com servidores com contrato temporário foram de R\$ 11.030.712,39. As despesas com servidores cedidos com ônus/licença foram de R\$ 2.197.534,85.

21.3. Em dezembro de 2016 havia um total de 704 servidores terceirizados, e no 4º trimestre de 2016 havia 991 estagiários de nível superior e 184 de nível médio, todos na área meio. Conforme quadro na peça 1, p. 175, observa-se que os terceirizados atuavam principalmente nas áreas de vigilância, limpeza e jardinagem. Os pagamentos aos estagiários de nível superior no exercício de



2016 alcançaram o valor de R\$ 1.792.663,50, enquanto os pagamentos aos estagiários de nível médio no exercício de 2016 alcançaram o valor de R\$ 226.460,00. O total de pagamentos aos estagiários foi de R\$ 2.019.123,50 em 2016.

21.4. A auditoria de gestão da CGU constatou a existência de pagamentos realizados indevidamente para os servidores da UFAM, no valor de R\$ 125.705,37, e o pagamento de retribuição de titulação efetuado sem que o servidor tenha apresentado o diploma de conclusão de curso (peça 7, p. 16).

21.5. No certificado de auditoria (peça 8) e na peça 7, p. 18-20 constou a seguinte falha relativa à área de gestão de pessoal: pagamentos realizados indevidamente para os servidores da UFAM, no valor de R\$ 125.705,37 (item 1.1.1.1 – peça 7, p. 18).

21.5.1. Essa falha está detalhada no quadro constante na peça 7, p. 19, e reproduzido abaixo:

Descrição da ocorrência	Servidores relacionados	Situações solucionadas integralmente	Situações solucionadas parcialmente	Situações pendentes	Valor apurado (R\$)
Faltas – Desconto na Folha sem Registro no Cadastro	13	06	01	06	0,00
Faltas - Registro no Cadastro sem Desconto na Folha	02	00	00	02	0,00
Servidores que recebem devolução de faltas anteriormente descontadas	02	01	00	01	0,00
Servidores com Parcela de Devolução ao Erário Interrompida (1 Ano	03	03	00	03	4.733,29
Servidores com Parcela de Devolução ao Erário Interrompida - Pensão (1 Ano Anterior)	01	01	00	00	(1)
Servidor Ativo - com Idade Maior de 70 Anos	05	04	00	01	0,00
Aposentadoria - Proporcional com Proventos Integrais	02	02	00	00	0,00
Quintos e Décimos Recebidos por quem Ingressou depois de 25/11/95	02	02	00	00	0,00
Servidor Requisitado - Sem Informação de Valores Extra- SIAPE	06	06	00	00	0,00
Pensão - Concedida após 19/02/2004 Com Tipo Menor que 52	18	16	00	02	0,00
Servidores que Recebem Quintos/Décimos concomitante com pagamento Judicial para o mesmo objeto	01	01	00	00	0,00
Servidores com Devolução do Adiantamento de Férias no Último Ano em valor inferior	06	01	00	05	12.209,17
Servidores que Recebem Vencimento Básico com Valor Informado em concomitância com o valor calculado pelo sistema	03	00	00	03	8.272,03
Aposentados com Fundamentos EC 41 em diante com vantagens do Art. 192 e 193 (Lei 8112) e	02	00	00	02	3.762,27



Servidores que Recebem Assistência Pré-Escolar fora do módulo de dependentes	01	00	00	01	1.782,00
Instituidores de Pensão sem Pensionista ou com pensionista	04	04	00	00	0,00
Pagamento de Grat. Natalina/13 Salário a maior (1 Ano Anterior)	80	55	00	25	89.126,12
Serv. que Obtiveram Devol. de Falta com os Val. Maiores do	05	00	00	05	5.820,49
Contratos Temporários de Professor e Pesquisador Visitante Estrangeiro em prazo superior ao legal	03	01	00	02	0,00

(1) O ressarcimento ao erário foi excluído em cumprimento a mandado de segurança. Valor do ressarcimento: R\$129.892,20.

21.5.2. O gestor apresentou suas manifestações em relação a todas as ocorrências identificadas na folha de pagamento da UFAM pelo sistema trilhas de pessoal da CGU. Reconheceu várias impropriedades/irregularidades, informando suas ações para regularizá-las ou procedendo a sua regularização e apresentou justificativas para aquelas ocorrências que entendia não serem indevidas. Apesar da atuação do gestor no sentido de regularizar as ocorrências apontadas na folha de pagamento da UFAM, algumas situações foram consideradas ainda pendentes de regularização pela equipe, seja pela falta de documentação comprovando a justificativa apresentada pelo gestor, seja por providências não adotadas pelo gestor ou ainda não realizadas integralmente, como as situações referentes ao ressarcimento ao Erário.

21.5.3. Entende-se que o gestor já tem conhecimento da falha e está adotando as providências para saná-la.

21.6. A falha relativa ao pagamento de retribuição de titulação efetuado sem que o servidor tenha apresentado o diploma de conclusão de curso consta na peça 7, p. 52-54.

21.6.1. O gestor atuou para regularizar as desconformidades encontradas, sendo encaminhado Ofício Circular a todos os servidores da UFAM solicitando a entrega do respectivo diploma no setor de recursos humanos do Órgão. Ao final, 22 servidores não haviam apresentado os respectivos diplomas. Verifica-se que o gestor já tem conhecimento da falha e informou estar adotando as providências para saná-la, conforme consta na peça 7, p. 54:

No que se refere à Constatação 3.1.2.1 “Concessão e pagamento por Retribuição de Titulação efetuado sem que o servidor tenha apresentado o diploma de conclusão de curso” temos a informar que a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGESP iniciou as atividades com vistas a sanar tais impropriedades. Elaborou-se um plano de ação com vistas à implantação das recomendações referentes a este item e os resultados alcançados serão devidamente informados no monitoramento do Sistema Monitor.

21.7. As falhas relatadas caracterizam ressalva nas contas da reitora, Márcia Perales Mendes Silva, e da Pró-Reitora de Gestão de Pessoas, Kathya Augusta Thome Lopes.

### **VIII. Avaliação da gestão de compras e contratações**

22. A auditoria de gestão da CGU verificou por amostragem (peça 7, p. 48-52) a regularidade de procedimentos licitatórios e de inexigibilidade e dispensa de licitação (Inexigibilidade 020/2016, Dispensa 035/2016 e Pregão Eletrônico 055/2015), não tendo sido encontradas irregularidades/impropriedades nos processos analisados.

### **IX. Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela universidade em relação à gestão dos instrumentos firmados com as fundações de apoio**

23. O Quadro 58 do relatório de gestão (peça 1, p. 289) registra onze contratos, celebrados entre a UFAM e a Fundação de Apoio Rio Solimões (Unisol), sendo dez celebrados em anos anteriores e ainda vigentes em 2016 e um celebrado em 2016.

23.1. A CGU analisou a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela universidade em relação à gestão dos instrumentos firmados com as fundações de apoio na peça 7, p. 103-118, tendo chegado às conclusões informadas abaixo (peça 7, p. 108-109).

23.2. O macroprocesso relativo ao relacionamento entre a Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e a Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões (Unisol) apresenta os seguintes aspectos que contribuem para o alcance da missão da unidade:

a) a fundação de apoio contratada/conveniente está registrada e credenciada no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência e Tecnologia e está dentro da validade de dois anos;

b) os contratos/convênios são firmados a partir das diretrizes estabelecidas pela Lei 8.958/94, bem como nos seus regulamentos;

c) há anuência expressa individual da universidade para que a fundação de apoio capte e receba diretamente recursos financeiros sem ingresso na Conta Única do Tesouro, com base nos artigos 1º-A e 1º-B da Lei 8.958/1994 (a CGU deixou de mencionar o art. 3º, § 1º, da Lei 8.958/1994, que fundamenta o recebimento de recursos sem ingresso na conta única).

23.3. Por outro lado, a CGU verificou que os aspectos abaixo constituem obstáculos para o atingimento da sua missão. Esses aspectos foram caracterizados como falhas relativas à gestão dos instrumentos firmados com a Unisol e foram descritos pela CGU na peça 7, p. 39-47 e no certificado de auditoria (peça 8):

a) inexistência de norma que trata das hipóteses de concessão de bolsas aos beneficiários (item 2.1.1.1 – peça 7, p. 39);

b) a UFAM não possui registro centralizado referente a todos os dados relativos aos projetos e não há ampla publicidade desses dados em boletins internos e na Internet (item 2.1.1.2 – peça 7, p. 41);

c) a UFAM possui controle frágil no sentido de monitorar se a fundação de apoio divulga em site próprio as informações constantes no artigo 4º-A da Lei 8.958/94 (item 2.1.1.3 – peça 7, p. 43);

d) não há rotina estabelecida em relação ao monitoramento dos ressarcimentos realizados pela fundação de apoio à universidade pelo uso de seus bens e serviços (item 2.1.1.4 – peça 7, p. 45);

e) a UFAM não encaminhou as prestações de contas e relatórios finais de avaliação solicitados relativos aos contratos 28/2015 e 33/2015 (item 2.1.1.5 – peça 7, p. 46).

23.3.1. Em relação ao não encaminhamento das prestações de contas e dos relatórios finais de avaliação relativos aos contratos 28/2015 e 33/2015, o gestor havia se manifestado da seguinte forma:

Por fim, em resposta à Constatação de nº 5, informamos que o Departamento de Contratos e Convênios da Pró-Reitoria de Administração e Finanças - DCC/PROADM foi incumbido de, num prazo máximo de 30 (trinta) dias corridos, estabelecer rotina e designar servidor para acompanhar o cumprimento da norma legal.

23.3.2. Em sua análise, a CGU afirma que a UFAM demonstra interesse em implantar rotina e realizar acompanhamento da norma citada, restando, então, fazer o acompanhamento das medidas pretendidas pela UFAM. Ainda, a CGU faz duas recomendações à UFAM sobre esse assunto (peça 7, p. 47).

23.3.3. Consequentemente, o gestor já tem conhecimento da falha e informou estar adotando as providências para saná-la.

**23.4.** As falhas descritas caracterizam ressalva nas contas da reitora, Márcia Perales Mendes Silva, e da Pró-Reitora de Gestão de Pessoas, Kathya Augusta Thome Lopes.

#### **X. Avaliação sobre a execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes)**

24. O Pnaes foi criado pela Portaria Normativa/MEC 39/2007, de 12 de dezembro de 2007 e regulamentado pelo Decreto 7.234/2010, de 19 de junho de 2010, tendo como objetivos:

a) democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;

b) minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;

c) reduzir as taxas de retenção e evasão;

d) contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

24.1. O Pnaes se vincula à Ação 4002- Assistência ao Estudante de Ensino Superior, com a finalidade de ampliar o acesso, permanência e taxa de sucesso dos estudantes na educação superior, em instituições públicas e privadas, inclusive por meio de financiamento estudantil, com promoção da elevação da eficiência acadêmica, da qualidade, da equidade e da inclusão, considerando, inclusive, especificidades das populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes e das pessoas com deficiência.

24.2. O relatório de gestão informou que (peça 1, p. 21):

Como parte da Política de Assistência Estudantil, foram concedidos os seguintes benefícios: 18.093, pertinentes a bolsas acadêmicas, no montante de R\$ 5.553.534,16; 4.196, relativos a bolsas trabalho, no valor de R\$ 2.111.665,98; 7.252 auxílios moradia, no valor de R\$ 2.353.037,70 e 1.357.232 benefícios inerentes ao Restaurante Universitário, no valor de R\$ 8.167.064,17.

24.3. A CGU fez a seguinte avaliação (peça 7, p. 13-15):

Constatou-se que o Programa PNAES não foi institucionalizado na UFAM. Contudo, foi identificada a elaboração de Minuta do Projeto de Política de Assistência Estudantil para a UFAM, que se encontra em fase bem inicial. Em análise a minuta do PAEST constatou-se que não há definição de prazos para conclusão de cada etapa do processo a ser realizado, bem como para a finalização do Projeto em si.

Por meio dos exames realizados, identificou-se que a escolha das áreas de atuação para aplicação dos recursos do PNAES, não decorreu de estudos acerca da demanda do corpo discente da Instituição, objetivou precipuamente atender ao disposto no Decreto nº 7.234/2010.

Apesar da situação verificada, relatada no parágrafo anterior, a fim de atender às determinações do Decreto nº 7.234/2010, o gestor procedeu à concessão de diversos benefícios aos estudantes da UFAM, que foram pagos com os recursos orçamentários e financeiros provenientes da Ação 4002 – Assistência Estudantil (...).

Os mecanismos de controles internos administrativos nas fases de planejamento, execução, controle e avaliação, no âmbito dos setores citados, necessitam de aprimoramento. Identificou-se que efetivamente cada setor executa o programa pelo qual é responsável sem que haja aproximação com o DAEST, que deveria gerenciar o Programa PNAES.

A escolha das áreas de atuação e aplicação dos recursos do PNAES atende as finalidades dos programas instituídos e em sua maioria está de acordo com as modalidades previstas no Decreto nº 7.234/2010, com exceção do Programa Bolsa Trabalho que não encontra amparo legal no referido normativo.

O Bolsa Trabalho é um Programa instituído pela Portaria nº 387/2007 e alterado pela Portaria nº 598/2010, ambas do Gabinete da Reitoria, e se propõe a apoiar as atividades meio da instituição, ao mesmo tempo que proporciona auxílio financeiro aos discentes regularmente matriculados em

curso de graduação da Universidade, prioritariamente aqueles que se encontram em situação socioeconômica vulnerável.

A divulgação do programa PNAES não existe, o que se verificou foi a publicação das ações pontuais instituídas pela UFAM, como Auxílio Acadêmico e Auxílio Moradia, Bolsa Trabalho e PROMISAES. A divulgação desses benefícios é realizada por meio da internet, redes sociais, cartazes, folders aos calouros quando entram na Instituição, porém essas ações se mostraram ineficientes e não atingiram o público alvo do Programa PNAES, que são os estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial com renda per capita até um salário mínimo e meio.

Os critérios de seleção atendem parcialmente aos princípios estabelecidos no Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, em particular quanto ao critério renda. Os benefícios concedidos na área de saúde, esporte e cultura não possuem critérios de seleção e os Programas PIAP, Projeto EUAPOIO, o Restaurante Universitário não observam o critério renda.

A avaliação do PNAES na Instituição não é realizada, assim como não existem indicadores criados com o objetivo de proporcionar essa avaliação.

Uma boa prática verificada foi o estabelecimento pela UFAM de critérios de contrapartida para os alunos, objetivando avaliar a manutenção do benefício concedido.

24.4. Observa-se que, da avaliação do Pnaes efetuada pela GCU na peça 7, p. 55-102, foram apresentadas as conclusões abaixo (peça 7, p. 67):

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que a execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) apresenta os seguintes aspectos que contribuem para o alcance da missão da unidade:

1. A execução das ações de assistência estudantil pela UFAM abrange a maioria das áreas indicadas no Decreto nº 7.234/2010, de 19 de julho de 2010;
2. Definição de critérios de seleção dos discentes para recebimento dos benefícios “Auxílio Moradia” e “Auxílio Acadêmico”, priorizando os alunos em situação de vulnerabilidade socioeconômica;
3. Critérios de contrapartida estabelecidos pela UFAM para a manutenção do benefício.

Por outro lado, verificou-se que os seguintes aspectos constituem obstáculos para o atingimento da sua missão:

1. Ausência de normatização pela UFAM de regras e diretrizes gerais que definam e consolidem a forma de execução da Política de Assistência Estudantil na Unidade;
2. Os critérios de seleção definidos pelo gestor para alguns Programas ofertados pela UFAM não atendem a determinação do Decreto nº 7.234/2010, de priorização do critério renda.
3. Deficiência no quantitativo de recursos humanos disponíveis para atuação junto ao Programa;
4. Normatização deficiente para execução das ações nas áreas de saúde, esporte e cultura, em benefício dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica;
5. Deficiências na divulgação dos programas de assistência estudantil da UFAM;
6. Ausência de avaliação sistemática dos resultados dos programas da assistência estudantil da UFAM.

Nesse contexto, conclui-se que, para que a unidade realize adequadamente o Programa PNAES, é necessário efetivar a institucionalização da Política de Assistência Estudantil na UFAM, priorizando como áreas de atuação aquelas constantes no Decreto nº 7.234/2010, de 19 de junho de 2010, e como beneficiários prioritários em todas essas áreas, os discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

24.4.1. Nos termos acima, é necessário que a UFAM institucionalize a política de assistência estudantil, priorizando como áreas de atuação aquelas constantes no Decreto 7.234/2010, criando

regras e diretrizes gerais, bem como efetivando a política em relação àquelas áreas que ainda não são atendidas, haja vista que a própria CGU já informou que a execução das ações de assistência estudantil pela UFAM abrange a maioria das áreas indicadas no Decreto 7.234/2010. Igualmente, é necessário ter como beneficiários prioritários em todas as áreas os discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, eis que essa ação já é realizada em relação aos benefícios auxílio moradia e auxílio acadêmico, conforme informado.

24.5. As falhas relativas ao Pnaes foram descritas da seguinte forma pela CGU na peça 7, p. 21-38 e no certificado de auditoria (peça 8):

a) ausência de normatização pela UFAM de regras e diretrizes gerais que definam e consolidem a forma de execução da política de assistência estudantil na Unidade (item 1.2.1.1 – peça 7, p. 21;)

b) os critérios de seleção definidos pelo gestor para os programas ofertados pela UFAM são adequados à sua finalidade, porém alguns deles não atendem a determinação do Decreto 7.234/2010, de priorização do critério renda (item 1.2.1.2 – peça 7, p. 25);

c) controles internos sobre a execução do Pnaes na UFAM são deficientes e necessitam de aprimoramento (item 1.2.1.3 – peça 7, p. 28);

d) desconhecimento da efetiva demanda por assistência estudantil na UFAM (item 1.2.1.4 – peça 7, p. 36);

e) pagamento de auxílio aos estudantes em modalidade estranha ao previsto no Decreto 7.234/2010 (item 1.2.1.5 – peça 7, p. 37).

24.5.1. Entende-se que o Decreto 7.234/2010, citado pela CGU, não obriga a UFAM a editar regras e diretrizes gerais sobre a forma de execução da política de assistência estudantil na Unidade, razão pela qual se deixa de considerar a ausência de normatização pela UFAM como uma ressalva;

24.5.2. Considerando que a UFAM havia realizado diversas ações de assistência estudantil, a instrução inicial (peça 13) propôs que a falha apontada pela CGU de desconhecimento da efetiva demanda por assistência estudantil na UFAM fosse descaracterizada por não possuir materialidade e relevância suficientes para ressaltar as contas.

25. Cabe registrar que, excluídas as situações acima, os fatores motivadores da ressalva das responsáveis consistiram em: pagamentos realizados indevidamente para os servidores da UFAM referente à retribuição de titulação sem que o servidor tenha apresentado o diploma de conclusão de curso, o que afronta o disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 17 da Lei 12.772/2012; inexistência de norma que trata das hipóteses de concessão de bolsas aos beneficiários nos projetos desenvolvidos com a participação da Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões, o que afronta o disposto no §1º do artigo 7º do Decreto 7.423/2010; a UFAM não possui registro centralizado referente a todos os dados relativos aos projetos desenvolvidos juntamente com Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões e não há ampla publicidade desses dados em boletins internos e na Internet, o que afronta o disposto no § 2º do artigo 12 do Decreto 7423/2010; a UFAM possui controle frágil no sentido de monitorar se a fundação de apoio divulga em site próprio os dados previstos no artigo 4º-A da Lei 8.958/1994, o que afronta o disposto no referido artigo 4º-A; não há rotina estabelecida em relação ao monitoramento dos ressarcimentos realizados pela fundação de apoio à universidade pelo uso de seus bens e serviços, o que afronta o disposto no artigo 6º da Lei 8.958/1994; a UFAM não encaminhou as prestações de contas e relatórios finais de avaliação dos Contratos 28/2015 e 33/2015 solicitados pela CGU, o que afronta o disposto no art. 26 da Lei 10.180/2001; os critérios de seleção definidos pelo gestor para os programas de assistência estudantil ofertados pela UFAM são adequados à sua finalidade, porém alguns deles não atendem à priorização do critério renda, o que afronta o disposto no art. 2º, inciso II, e 5º do Decreto 7.234/2010; os controles internos sobre a execução do Pnaes na UFAM são deficientes e necessitam de



aprimoramento, o que afronta o disposto no art. 3º do Decreto 7.234/2010 e nos arts 6º, inciso V, e 13 do Decreto-Lei 200/1967; no pagamento de auxílio aos estudantes em modalidade estranha (programa bolsa trabalho) ao previsto no Decreto 7.234/2010. or fim, a título de encaminhamento, o auditor responsável pela instrução de peça 13 propôs:

a) julgar regulares as contas dos Srs. Hedinaldo Narciso Lima, Armando Araújo de Souza Junior, Lucídio Rocha Santos, Maria do Perpétuo Socorro Rodrigues Chaves, Mariomar de Sales Lima, Luiz Frederico Mendes dos Reis Arruda, Gilson Vieira Monteiro, Luiz Ferreira Neves Neto, Marne Carvalho de Vasconcellos, Guiomar Ramos Mirandola, Lilyanne Rocha Garcez, dando-lhes quitação plena, nos termos dos artigos 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 207 do Regimento Interno do TCU, uma vez que suas contas lograram demonstrar a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade de suas gestões (item 15); e

b) julgar regulares com ressalva as contas das Sras. Márcia Perales Mendes Silva e Kathya Augusta Thome Lopes, dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, em face das impropriedades verificadas em suas gestões.

27. Tanto o Diretor da 2ª DT, como o Secretário, da Secex-AM se manifestaram de acordo com a proposta acima.

28. No entanto, o Ministério Público junto a esta Corte de Contas divergiu da proposta de encaminhamento por entender que o processo não estava em condições de ser apreciado por existir nos autos elementos que indicavam a ocorrência de irregularidades graves que poderiam justificar a aplicação de sanção às gestoras da Universidade. Assim, propôs o MP/TCU que fosse feita audiência das Sras. Márcia Perales Mendes Silva e Kathya Augusta Thome Lopes para que apresentassem razões de justificativa sobre os pagamentos relativos à retribuição de titulação sem que parte dos servidores contemplados tivessem apresentado o diploma de conclusão de curso, em flagrante afronta ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 17 da Lei 12.772/2012.

## **EXAME TÉCNICO**

29. As audiências foram comunicadas às responsáveis pelos Ofícios 1031 e 1032/2018 – Secex/AM (peças 19 e 20), recebidos em 13/6/2018 (peças 21 e 22). Após as comunicações, as responsáveis apresentaram as razões de justificativas às peças 23-24. Em razão do novo modelo organizacional do TCU, os autos foram encaminhados a esta SecexEducação, para prosseguimento.

30. Em 22/6/2018, a Sra. Kathya Lopes apresentou suas razões de justificativa (peça 23) fazendo, inicialmente, um histórico da criação da Retribuição por Titulação nos seguintes termos:

A Retribuição por Titulação foi instituída a partir de 1º de fevereiro de 2009, por meio da Lei nº 11.784, de 2008, que alterou a Lei nº 11.344, de 2006, que já havia reestruturado em 1º de maio de 2006 a Carreira de Magistério Superior, então pertencente ao Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, de que tratava a Lei nº 7.595, de 10 de abril de 1987. Tal dispositivo foi atualizado por meio da Lei 12.772, de 2012, que reestruturou integralmente a Carreira de Magistério Superior a partir de 1º março de 2013.

Em 22 de setembro de 2014, o Ministério da Educação editou Ofício Circular nº 8, direcionado às instituições federais de ensino, visando uniformizar os procedimentos a serem adotados em relação ao ingresso e desenvolvimento dos servidores docentes e técnico-administrativos, esclarecendo que poderiam ser aceitos como comprovação do grau de Mestre ou Doutor, a Ata conclusiva de defesa de dissertação ou tese, onde estivesse consignada a aprovação do discente sem ressalvas.

30.1 Até a edição do dito Ofício Circular, sempre houve discussão acerca do documento necessário para a concessão da retribuição, em particular porque a expedição dos diplomas de cursos de pós-graduação, em diversas instituições de ensino, chegava a demorar vários meses após a

aprovação da dissertação/tese e conclusão do curso.

30.2 Somente após o Acórdão 11.374/2016-TCU-2ª Câmara – Ana Arraes, de 18/10/2016, que resultou na expedição do Ofício Circular 818/2016-MP enviado aos órgãos e entidades que efetuam o pagamento da RT, em 9/12/2016, é que ficou definido que o diploma seria o único documento válido para comprovar o grau obtido de Mestre ou Doutor. Em 7/4/2017, o MEC, por meio do Ofício-Circular 3/2017/GAB/SSA/SAA-MEC, comunicou a revogação do Ofício Circular 8/2014.

30.3 Assim que ciente do Ofício-Circular 818/2016-MP, a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFAM restituiu imediatamente a todos os interessados seus pedidos de concessão de retribuição por titulação que não haviam sido instruídos com o diploma de conclusão de curso. Em 31/1/2017, distribuiu a toda comunidade universitária o Memorando Circular 2/20170GABINETE/PROGESP/UFAM, informando sobre a atualização do formulário próprio para requerimento do benefício, de modo a atender a legislação e às orientações do SIPEC.

30.4 Após uma tentativa de efetuar um levantamento de dados referentes a todos os servidores que recebiam RT para verificação da documentação apresentada para fins da referida concessão, concluíram que seria ineficiente, eis que eram muitos os servidores a serem verificados e pouca a mão de obra disponível para tal verificação pasta por pasta. Resolveram, então, solicitar a todos os servidores que recebiam RT que apresentassem o diploma de conclusão do curso para posteriormente serem verificadas as inconsistências. Para tal, foi expedido o Mem-Circ. 3/2017-GABINETE/PROGESP/UFAM, comunicando a comunidade acadêmica que os professores que recebiam a RT teriam o prazo de 120 dias para apresentar à PROGESP o diploma de conclusão de curso de Mestrado ou Doutorado que deu origem ao benefício, sob pena de terem a concessão suspensa em caso de omissão.

30.5 Por fim, alega que a amostragem usada pela CGU não representava a realidade quanto aos critérios de concessão da RT pela gestão da UFAM, eis que incluía um elevado número de servidores do quadro de inativos (15 dos 22 cujo diploma não constava nas pastas físicas de assentamentos funcionais), e cujos benefícios foram concedidos em data muito anterior à da gestão auditada e sob os auspícios de normativos vigentes à época da concessão. Acrescenta que muitos dos documentos dos assentamentos funcionais foram extraviados, ou por mudanças do setor de pessoal, ou pela inundação ocorrida em meados de 2010 no prédio da Reitoria (peça 23, p. 1-5).

31. Em 25/8/2018, a Sra. Márcia Perales Mendes Silva apresentou suas razões de justificativa (peça 24) no mesmo teor das razões da Sra. Kathya, motivo pelo qual não serão novamente transcritas.

32. A CGU informou que (peça 7, p. 7), como amostra, examinou 64 concessões sendo que, dessas, 7 realizadas em 2016. Menciona que, em 2016, foram realizadas 86 concessões, ou seja, examinou o equivalente a 8,14% dos atos referentes ao exercício examinado. Das 64 concessões da amostra, constataram que não havia o diploma de conclusão de curso de mestrado, doutorado ou especialização nas pastas funcionais de 22 dos servidores que recebiam o benefício. Observaram que, a contar de dezembro de 2016, o benefício foi concedido apenas àqueles servidores que apresentaram o diploma de conclusão de curso, em cumprimento ao Ofício Circular 818/2016-MP (peça 7, p. 53). Reconhecem que o pagamento da RT com base na apresentação de documento comprovando a defesa da tese e respectiva declaração de aprovação emitida pela instituição de ensino foi verificada especialmente em relação aos servidores mais antigos, já aposentados.

33. Assiste razão às gestoras, eis que, ao menos desde 22/9/2014, havia orientação por parte do MEC no sentido de uniformizar procedimentos aceitando a Ata conclusiva de defesa de dissertação ou tese, onde esteja consignada a aprovação do discente sem ressalvas, como comprovação do grau de Mestre ou Doutor. Logo, até a edição do Ofício-Circular 818/2016, o qual foi editado apenas ao final do exercício, e a partir do qual a própria CGU atesta a adequação dos procedimentos da UFAM, estava correto conceder o benefício apenas com a apresentação da ata. A Retribuição por Titulação foi criada por ocasião da promulgação da Lei 11.784/2008, sendo que o art. 22, alterou o disposto no art. 7ºA da Lei 11.344/2006, instituindo a RT, e que esta estaria condicionada, entre outros, à titulação comprovada, não

especificando a necessidade de apresentação de diploma, teor repetido no art. 17 da Lei 12.772/2012.

34. Ressalte-se, inclusive, que após a edição do Ofício Circular 818/2016-MP, foram proferidos entendimentos judiciais considerando que, para fins de progressão funcional por titulação, bastaria a apresentação de um documento idôneo a substituir, provisoriamente, a apresentação do diploma, como prescrevia o Ofício Circular 8/2014-MEC/SE/SAA. Um deles decorreu de sentença proferida pela juíza federal Jaiza Maria Fraxe, da 1ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, em ação contra a UFAM, movida por um professor da instituição, tendo sido a UFAM condenada a pagar, com juros e correção monetária, as parcelas vencidas da retribuição por titulação, em virtude de doutoramento. Na decisão, a juíza considera a exigência do diploma um formalismo exagerado e, por não ser a expedição do diploma responsabilidade do servidor, e não tendo ele como abreviar a emissão deste, não é justo ser penalizado pela demora decorrente dos trâmites burocráticos (peça 26, p.1-2).

35. A outra decisão judicial foi do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, na Apelação Cível AC 08011614520174058308 – PE, interposta pela Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF contra sentença que havia determinado que esta concedesse ao autor, desde a data de 16/1/2017, sua aceleração da promoção da carreira docente, denominada RT, a título de doutor. A UNIVASF havia indeferido o pedido de RT em razão do autor não ter apresentado o diploma de doutorado, mas somente a ata de defesa de doutorado. O pedido apenas foi deferido a partir de 2/5/2017 com a apresentação do diploma. Em novo requerimento administrativo, o autor solicitou os pagamentos retroativos a partir de 16/1/2017, data que teria feito a primeira solicitação, o que foi negado, com fundamento no Acórdão TCU 11.374/2016- 2ª Câmara – Ana Arraes e Ofício Circular 818/2016 – MP. O Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, em julgamento em 22/8/2018, entendeu que, a documentação que havia instruído o pedido inicial não deixava dúvida de que ele havia concluído o doutorado, motivo pelo qual a RT era devida desde aquela data. Entendeu o magistrado que, citando a Lei 12.772/2012 e a LDB, não há determinação legal de que a prova de titulação seja feita apenas pelo diploma, mas sim de titulação comprovada a qual poderá ser feita pela Ata de Defesa de Doutorado (peça 26, 3-4)

36. Diante do exposto acima, entende-se que a ressalva feita pela CGU quanto ao pagamento de RT sem a devida apresentação do diploma para sua concessão está elidida, em vista dos fatos apontados serem anteriores ao Acórdão 11.374/2016-TCU-2ª Câmara – Ana Arraes e Ofício Circular 818/2016-MP.

37. Em relação às demais ressalvas, elencadas no item 25, entende-se que todas podem ser atribuídas à Reitora, como autoridade máxima da gestão universitária, mas nem todas se aplicam à Pró-Reitora de Gestão de Pessoas, a qual apenas poderá ser responsabilizada pelos pagamentos realizados indevidamente aos servidores da UFAM, conforme a tabela do item 21.5.1, e pelas impropriedades na execução do Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes (matriz de responsabilização da CGU, peça 10).

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

38. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

38.1 Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Hedinaldo Narciso Lima (CPF 161.135.862-00), Vice-Reitor, e dos Pró-Reitores Armando Araújo de Souza Junior (CPF 417.213.732-68), Maria do Perpétuo Socorro Rodrigues Chaves (CPF 049.766.062-87), Luiz Frederico Mendes dos Reis Arruda (CPF 007.491.412-04), Gilson Vieira Monteiro (CPF 130.338.402-72), Luiz Ferreira Neves Neto (CPF 512.167.952-15), Marne Carvalho de Vasconcellos (CPF 652.753.902-97), Guiomar Ramos Mirandola (CPF 389.383.242-49), Mariomar de Sales Lima (CPF 445.705.892-00), Lucídio Rocha Santos (CPF 216.017.123-91) e Lilyanne Rocha Garcez (CPF 644.491.142-72), dando-lhes quitação plena.

38.2 Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992,



c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas da Reitora Márcia Perales Mendes Silva (CPF 214.861.902-00) em razão das impropriedades abaixo, dando-lhes quitação:

a) pagamentos realizados indevidamente para os servidores da UFAM, conforme planilha constante no relatório de auditoria anual de contas da CGU (peça 7, p. 19), mantendo-se somente aqueles que remanesceram pendentes de solução, conforme reproduzido abaixo:

<b>Descrição da ocorrência</b>	<b>Servidores relacionados</b>	<b>Situações solucionadas</b>	<b>Situações solucionadas</b>	<b>Situações pendentes</b>	<b>Valor apurado (R\$)</b>
Faltas – Desconto na Folha sem Registro no Cadastro	<b>13</b>	<b>06</b>	<b>01</b>	<b>06</b>	<b>0,00</b>
Faltas - Registro no Cadastro sem Desconto na Folha	<b>02</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>02</b>	<b>0,00</b>
Servidores que recebem devolução de faltas anteriormente descontadas	<b>02</b>	<b>01</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>0,00</b>
Servidores com Parcela de Devolução ao Erário Interrompida (1 Ano anterior)	<b>03</b>	<b>03</b>	<b>00</b>	<b>03</b>	<b>4.733,29</b>
Servidor Ativo - com Idade Maior de 70 Anos	<b>05</b>	<b>04</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>0,00</b>
Pensão - Concedida após 19/02/2004 Com Tipo Menor que 52	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>00</b>	<b>02</b>	<b>0,00</b>
Servidores com Devolução do Adiantamento de Férias no último ano em valor inferior ao recebido (1 ano anterior)	<b>06</b>	<b>01</b>	<b>00</b>	<b>05</b>	<b>12.209,17</b>
Servidores que Recebem Vencimento Básico com Valor Informado em concomitância com o valor calculado pelo sistema	<b>03</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>03</b>	<b>8.272,03</b>
Aposentados com Fundamentos EC 41 em diante com vantagens do Art. 192 e 193 (Lei 8112) e Art. 184 (Lei 1.711)	<b>02</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>02</b>	<b>3.762,27</b>
Servidores que Recebem Assistência Pré-Escolar fora do módulo de dependentes	<b>01</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>1782,00</b>
Pagamento de Grat. Natalina/13. Salário a maior (1 Ano Anterior)	<b>80</b>	<b>55</b>	<b>00</b>	<b>25</b>	<b>89.126,12</b>
Serv. que Obtiveram Devol. de Falta com os Val. Maiores do	<b>05</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>05</b>	<b>5.820,49</b>
Contratos Temporários de Professor e Pesquisador Visitante Estrangeiro em prazo superior ao legal	<b>03</b>	<b>01</b>	<b>00</b>	<b>02</b>	<b>0,00</b>

b) os critérios de seleção definidos pelo gestor para os Programas ofertados à comunidade discente são adequados à sua finalidade, porém alguns deles não priorizam o critério renda nos termos do disposto no Decreto 7.234/2010;

c) os controles internos sobre a execução do Pnaes são deficientes, necessitando aprimoramentos, tal como a definição das atribuições de todos os setores envolvidos com a execução do Programa, bem como o fluxo de procedimentos de cada setor, desde o planejamento das ações a realizar no âmbito do Pnaes até o pagamento efetuado relativo à execução dessa ação;



d) pagamento de auxílio aos estudantes em modalidade estranha (programa bolsa trabalho) ao previsto no Decreto 7.234/2010;

e) inexistência de norma que trate das hipóteses de concessão de bolsas aos beneficiários nos projetos desenvolvidos com a participação da Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões;

f) inexistência de registro centralizado referente a todos os dados relativos aos projetos desenvolvidos juntamente com a Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões e falta de ampla publicidade desses dados em boletins internos e na Internet;

g) controles frágeis para monitorar se a fundação de apoio divulga em site próprio as informações constantes no artigo 4º-A da Lei 8.958/1994;

h) ausência de rotinas estabelecidas em relação ao monitoramento dos ressarcimentos realizados pela fundação de apoio à universidade pelo uso de seus bens e serviços;

i) não encaminhamento das prestações de contas e relatórios finais de avaliação dos Contratos 28/2015 e 33/2015, celebrados entre a UFAM e a UNISOL, solicitados pela CGU no decorrer dos trabalhos de auditoria, incidindo na situação de sonegação de informações necessárias à atuação do Controle Interno.

38.2 Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas da Sra. Kathya Augusta Thomé Lopes (CPF 214.252.562-87), Pró-Reitora de Gestão de Pessoas, dando-lhe quitação:

a) pagamentos realizados indevidamente para os servidores da UFAM, conforme planilha constante no relatório de auditoria anual de contas da CGU (peça 7, p. 19), mantendo-se somente aqueles que remaneceram pendentes de solução, conforme reproduzido abaixo:

<b>Descrição da ocorrência</b>	<b>Servidores relacionados</b>	<b>Situações solucionadas</b>	<b>Situações solucionadas</b>	<b>Situações pendentes</b>	<b>Valor apurado (R\$)</b>
Faltas – Desconto na Folha sem Registro no Cadastro	13	06	01	06	0,00
Faltas - Registro no Cadastro sem Desconto na Folha	02	00	00	02	0,00
Servidores que recebem devolução de faltas anteriormente descontadas	02	01	00	01	0,00
Servidores com Parcela de Devolução ao Erário Interrompida (1 Ano anterior)	03	03	00	03	4.733,29
Servidor Ativo - com Idade Maior de 70 Anos	05	04	00	01	0,00
Pensão - Concedida após 19/02/2004 Com Tipo Menor que 52	18	16	00	02	0,00
Servidores com Devolução do Adiantamento de Férias no último ano em valor inferior ao recebido (1 ano anterior)	06	01	00	05	12.209,17
Servidores que Recebem Vencimento Básico com Valor Informado em concomitância com o valor calculado pelo sistema	03	00	00	03	8.272,03



Aposentados com Fundamentos EC 41 em diante com vantagens do Art. 192 e 193 (Lei 8112) e Art. 184 (Lei 1.711)	<b>02</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>02</b>	<b>3.762,27</b>
Servidores que Recebem Assistência Pré-Escolar fora do módulo de dependentes	<b>01</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>1782,00</b>
Pagamento de Grat. Natalina/13. Salário a maior (1 Ano Anterior)	<b>80</b>	<b>55</b>	<b>00</b>	<b>25</b>	<b>89.126,12</b>
Serv. que Obtiveram Devol. de Falta com os Val. Maiores do	<b>05</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>05</b>	<b>5.820,49</b>
Contratos Temporários de Professor e Pesquisador Visitante Estrangeiro em prazo superior ao legal	<b>03</b>	<b>01</b>	<b>00</b>	<b>02</b>	<b>0,00</b>

b) os critérios de seleção definidos pelo gestor para os Programas ofertados à comunidade discente são adequados à sua finalidade, porém alguns deles não priorizam o critério renda nos termos do disposto no Decreto 7.234/2010;

c) os controles internos sobre a execução do Pnaes são deficientes, necessitando aprimoramentos, tal como a definição das atribuições de todos os setores envolvidos com a execução do Programa, bem como o fluxo de procedimentos de cada setor, desde o planejamento das ações a realizar no âmbito do Pnaes até o pagamento efetuado relativo à execução dessa ação;

d) pagamento de auxílio aos estudantes em modalidade estranha (programa bolsa trabalho) ao previsto no Decreto 7.234/2010;

39. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à UFAM, esclarecendo que o conteúdo completo do relatório e voto podem ser obtidos no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

SecexEducação – 4DT, em 14/6/2019.

*(Assinado eletronicamente)*

Sandra Brod Pacheco

AUFC – Mat. 3508-4