



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
AUDITORIA INTERNA

TIPO DE AUDITORIA: ACOMPANHAMENTO
EXERCÍCIO/PERÍODO: 2014
UNIDADE AUDITADA: DIRETORIA DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA -
DEAD

RELATÓRIO DE AUDITORIA RA 01/2015

1) INTRODUÇÃO

Os trabalhos de auditoria no setor de Diretoria de Educação Aberta e a Distância foram realizados no período de 20 de fevereiro a 31 de março de 2015, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Ressalta-se que nenhuma restrição foi imposta aos trabalhos da auditoria interna.

O objeto desta auditoria foi examinar a adequação dos registros internos, verificar os controles internos, verificar o cumprimento das normas internas e da legislação pertinente, constatar a ocorrência de impropriedades nas rotinas pertinentes à área visando corrigi-las e evitar reincidência.

Os objetivos específicos foram analisar os controles internos da Diretoria de Educação Aberta e à Distância; as formas de seleção dos tutores e professores; as formas de controle do cumprimento das obrigações dos bolsistas; e os procedimentos de articulação/oferta de pólos de apoio presencial.

2) ESCOPO DOS EXAMES

Os trabalhos foram voltados para a verificação dos aspectos legais nos procedimentos administrativos realizados, bem como a expedição de recomendações, conforme foram surgindo constatações de impropriedades no decorrer das atividades.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
AUDITORIA INTERNA

3) LEGISLAÇÃO UTILIZADA

Constituição Federal de 1988; Lei nº 11.273 de 06/02/2006; Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006; Portaria nº 1.368, de 7 de dezembro de 2010; Resolução FNDE nº 26, de 05 de junho de 2009; Lei nº 11.947 DE 16/06/2009; Resolução CD/FNDE nº 008 de 30/04/2010; Instrução DED/CAPES 01/2011 de 09/02/2011 e demais normativos relacionados a Educação a Distância.

4) METODOLOGIA

Os trabalhos executados desenvolveram-se da seguinte forma:

- Solicitação à Diretoria de Educação Aberta e a Distância de informações sobre programas e respectivas metas da DEAD para o exercício corrente, bem como informações sobre como é feito o acompanhamento do alcance e efetividade de referidas metas;
- Análise dos controles internos da Diretoria (especialmente, em relação a elaboração de normas e instruções internas que contém os procedimentos de cada área, de forma a subsidiar as tomadas de decisão); buscando informações sobre como estão delimitadas as responsabilidades, segregação de funções, e seleção de pessoal para ocupar cargos de controle, bem como se as tarefas estão delineadas em manuais operacionais e se há utilização de processamento eletrônico para registro de operações;
- Análise dos critérios e metodologias utilizados na seleção dos bolsistas (tutores, professores, pesquisadores, coordenadores do Sistema UAB, coordenadores de curso, coordenadores de tutoria e coordenadores de polo) e dos critérios de seleção e de execução do programa, assim como se a relação dos beneficiários e dos respectivos valores das bolsas estão acessíveis ao público em geral; de como ocorre o processo de supervisão e monitoramento das atividades dos bolsistas no âmbito desta IFES e das rotinas administrativas para o efetivo pagamento dos bolsistas;
- Juntamente com essas informações, solicitamos o encaminhamento, a esta Unidade de Auditoria Interna, de todos os normativos internos no âmbito desta IFES que abordam a Educação a Distância, bem como de todos os Editais de Seleção de bolsistas publicados no ano de 2014, com seus respectivos resultados.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
AUDITORIA INTERNA

- Por fim, procedemos com a análise da adequabilidade legal e administrativa das informações apresentadas, bem como dos documentos solicitados.

5) RESULTADO DOS EXAMES

CONSTATAÇÃO 01:

Ausência de planejamento estratégico com índices de acompanhamento adequados para a mensuração dos fins que se almejam alcançar com as ações da DEAD, em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional da UNILAB. As metas de acompanhamento apresentadas, as quais foram atribuídas ao Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), não são claras ou consistentes, o que dificulta a elaboração de metodologias para acompanhar sua eficácia e efetividade.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

As ações da DEAD no que se refere a oferta de cursos do Plano Nacional de Formação em Administração Pública, são realizadas em consonância com os Editais Públicos da Diretoria de Educação a Distância, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, divulgados internamente e o acompanhamento pela Capes e pela Unilab é realizado por intermédio de Relatórios de Prestação de Contas do Objeto, anualmente. Então, encaminhamos para a Capes os relatórios referentes ao ano fiscal de 2013 e 2014, prestando contas das ações, referentes aos recursos realizados.

Podemos encaminhar para a Auditoria os relatórios mencionados caso seja do interesse dos senhores conhecerem os relatórios.

Em relação ao Planejamento Estratégico da DEAD, não foi feito porque ele depende basicamente do planejamento dos Institutos e Reitoria, já que a DEAD depende das ações deles para se preparar.

Em relação ao Plano de Desenvolvimento Institucional da Unilab, só fomos consultados uma vez quando estava sendo elaborado e não temos conhecimento que tenha sido oficializado.

Mas aceitamos sugestões e acataremos as indicações dos senhores caso considerem que devemos fazer o planejamento da DEAD.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
AUDITORIA INTERNA

RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA INTERNA:

Recomendamos que a Gestão Superior, em conjunto com a Pró-Reitoria de Planejamento, **atue com celeridade em relação a finalização e implementação do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UNILAB.**

Ademais, **recomendamos que seja elaborado um planejamento para a DEAD, no sentido de orientar as ações a serem desenvolvidas a curto-médio prazo por esta Diretoria**, com respectivas metodologias para acompanhamento dessas ações. Objetiva-se com esta recomendação otimizar a atuação da DEAD, baseando-se em uma gestão mais operacional, capaz de garantir o cumprimento de suas atribuições.

CONSTATAÇÃO 02:

Em relação ao relatório dos bolsistas, foram observadas as seguintes impropriedades:

- a) ausência de padronização do relatório dos bolsistas sob o aspecto de sua estruturação ou da maneira através da qual se efetua sua entrega;
- b) inexistência de regulamento interno que delimite o prazo de entrega mensal do referido relatório;
- c) ocorrência de situações onde o bolsista não efetua a entrega do relatório e não é penalizado com a sanção prevista no art. 20, parágrafo único, da resolução CD/FNDE nº 026 de 05/06/2009, qual seja, a imediata suspensão dos pagamentos das bolsas a ele destinadas, temporária ou definitivamente, dependendo do caso.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

Com o auxílio dos Coordenadores Pedagógicos dos Cursos, está sendo construído um relatório padrão para os tutores. Para os professores o relatório padrão está definido no Manual de Professores EaD.

Os relatórios estão sendo postados no Ambiente Virtual de Aprendizagem e a partir de janeiro de 2015, instituímos a medida de somente pagarmos as bolsas acadêmicas após a inclusão do relatórios no AVA.

Os relatórios mensais devem ser postados até o dia dez de cada mês, quando processamos a folha de pagamento. No entanto, quem solicita o pagamento do bolsista é a Coordenação do Curso, que envia, por e-mail, a folha de pagamento. A Coordenação UAB tem procurado agir conscientizando os bolsistas porque em geral eles prestam serviços para os cursos e não para a DEAD.

Portanto, havia um entendimento que se a DEAD interromper o pagamento pode haver interrupção da atividade e prejuízo dos alunos. Desse modo, temos evitado a



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
AUDITORIA INTERNA

interrupção das bolsas e a partir de janeiro de 2015 determinamos que ela seja paga todas de uma vez, somente quando da entrega do relatório, ao invés de uma bolsa por mês, como vínhamos pagando.

RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA INTERNA:

Recomendamos que **o pagamento das bolsas esteja estritamente vinculado à apresentação dos relatórios mensais pelos bolsistas**. Essa medida de vinculação do pagamento das bolsas acadêmicas à inclusão dos relatórios no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) deve ser **amplamente divulgada através de Ato Normativo desta Diretoria, com clara referência aos prazos de apresentação do relatório**. Também devem ser explicitadas, neste Ato Normativo, as obrigações dos bolsistas (anexo I da Resolução CD/FNDE 26/2009), bem como as sanções a serem sofridas em razão de seu descumprimento (art. 20, parágrafo único, Resolução CD/FNDE 26/2009).

Recomendamos, ainda, que seja disponibilizado no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) um modelo de relatório padrão para preenchimento dos bolsistas.

CONSTATAÇÃO 03:

Inexistência de acesso público permanente da relação dos beneficiários e dos respectivos valores das bolsas, conforme o Art. 5º da Lei nº 11.273 de 06/02/2006.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

Como o pagamento das bolsas é feito pela CAPES e não pela UNILAB nunca pensamos na possibilidade de tornar pública a relação de beneficiários, além de constar dos calendários de oferta dos cursos.

Além disso, o nome dos beneficiários, tutores e professores, não é constante, uma vez que são os cursos que determinam os professores e não a DEAD. A Coordenadora UAB é a ordenadora de despesas

Aceitamos sugestões da Auditoria, sobre onde a relação deveria ser divulgada, ressaltando que os bolsistas, salvo os Coordenadores dos Cursos, são temporários. Ou seja, a relação de nomes pode se alterar mês-a-mês.

RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA INTERNA:

Recomendamos que na página eletrônica da UNILAB, especificamente na área destinada a Educação a Distância, **seja disponibilizada uma listagem que contenham os**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
AUDITORIA INTERNA

nomes dos bolsistas e respectivos valores das bolsas, a ser alimentada e atualizada mensalmente, em conformidade com a determinação da Lei nº 11.273 de 06/02/2006.

CONSTATAÇÃO 04:

Existência de dois núcleos, dentre os seis existentes, que executam suas atividades sem nenhum servidor, e de dois que atuam com apenas 1 servidor em cada (sendo que um destes ainda está em treinamento), o que demonstra clara fragilidade para a atuação do setor, ferindo o princípio administrativo da segregação de funções.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

No final do ano passado (2014), quando da posse dos novos servidores, ao constatar que o número de servidores que foram destinados para a DEAD não era suficiente para o funcionamento dos Núcleos, fizemos para a Reitoria uma sugestão de reformulação das atividades dos Núcleos. A fusão não é a resposta adequada para resolver a questão mas, pelo menos deixaria todos os Núcleos com um servidor responsável por ele. Nós ainda não recebemos resposta formal à nossa proposição.

De todo modo, a Pró-Reitoria de Planejamento conhece a situação e está ciente da fragilidade.

No momento a DEAD dispõe de quatro servidores efetivos. Uma Secretária, um servidor no Núcleo de Tecnologia, um no Núcleo de Materiais Didáticos, um no Núcleo de Formação e um no Núcleo de Acompanhamento de Curso e Polos. O número é bem inferior às necessidades reais.

RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA INTERNA:

Recomendamos que a Gestão Superior equipe a Diretoria de Educação Aberta e a Distância, bem como todos os demais setores desta IFES, **com a quantidade de servidores necessários ao seu pleno funcionamento**. Ressaltamos que, **para fazer um levantamento da real necessidade de pessoal nos diversos setores, é necessário conhecer o trabalho de cada área, os procedimentos (fluxogramas), a legislação referente a cada setor e seus objetivos, indicadores e metas**.

CONSTATAÇÃO 05:

Um único servidor concentra a orientação/execução de 2 núcleos, além de atuar na Direção da DEAD, em afronta ao princípio da segregação de funções, princípio básico do



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
AUDITORIA INTERNA

sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

A situação foi parcialmente resolvida com o ingresso de mais servidores entre os meses de dezembro 2014 e fevereiro de 2015. A vaga de um dos servidores que tinha solicitado exoneração foi reposta.

RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA INTERNA:

O princípio da segregação das funções decorre dos princípios constitucionais da moralidade e eficiência (art. 37, da CF/88), e está expressamente previsto na IN SFC/MF nº 01/2001. Segundo esta instrução normativa “a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio”. Assim, a Administração deve repartir funções entre os agentes públicos de forma que o mesmo indivíduo não exerça atividades incompatíveis entre si, especialmente se elas envolverem a prática de atos e, posteriormente, a fiscalização desses mesmos atos.

Por esta razão, recomendamos que não haja acúmulo de funções por parte da Direção da DEAD.

CONSTATAÇÃO 06:

Inexistência de Manual de Procedimentos Internos que padronize as atividades realizadas cotidianamente na Diretoria.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

A situação é real. Deve ser previsto. Nunca fizemos por absoluta falta de pessoas, o que continua.

RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA INTERNA:

Recomendamos que a elaboração do Manual de Procedimentos Internos deva ser tratada de maneira prioritária, a fim de otimizar as rotinas administrativas da DEAD.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
AUDITORIA INTERNA

CONSTATAÇÃO 07:

Existência de bolsistas que estão no sistema por convite, para preencher necessidades técnicas específicas e alocadas nos cursos como tutoria presencial, fato não especificado ou permitido em Legislação; bem como, existência de tutores que não foram selecionados por meio de Edital Público, em desatendimento ao previsto no art. 9º da resolução CD/FNDE nº 008 de 30/04/2010.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

A situação é real devido às características técnicas que exigem conhecimentos específicos. Os tutores assim contratados tem acesso a sistemas que só podem ser manejados por servidores técnicos efetivos, devido a segurança institucional. Cabe à Unilab lotar servidores na DEAD que possam substituir os tutores bolsistas. Há um empenho da Coordenação Nacional do Fórum dos Coordenadores, da DED/CAPES, SESU e ANDIFES para resolver a situação. No momento está em discussão a construção de uma matriz EaD, pela qual os alunos dos cursos a distância seriam contabilizados e inseridos na matriz orçamentária das universidades, gerando vagas para docentes e servidores, o que não acontece hoje.

A DEAD se dispõem a fazer uma revisão na situação, caso-a-caso e verificar se há possibilidade de algum desligamento.

Na época em que os tutores foram inseridos buscamos junto à Procuradoria Jurídica se era possível promulgar um edital específico para servidores efetivos e fomos informados que não poderia ser realizado.

Mas, no momento, se desligarmos os tutores específicos de tecnologia deveremos também interromper a oferta dos cursos pois não temos como substituí-los integralmente. No conjunto de tutores a distância e presenciais os que não participaram de processos seletivos são em absoluta minoria.

Ainda assim, nos dispomos a analisar o que pode ser feito. Vamos fazer uma consulta formal à Auditoria Interna.

RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA INTERNA:

Recomendamos que a DEAD faça uma revisão minuciosa dos bolsistas contratados nesta situação, caso-a-caso, e verifique se há possibilidade de algum desligamento. É necessário que os bolsistas que não passaram por processo seletivo sejam substituídos por técnicos servidores, tendo em vista a ausência de previsão legal para a manutenção dessa situação, devendo se dar somente nos casos estritamente



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
AUDITORIA INTERNA

necessários para a continuidade das atividades da Diretoria, e somente até o momento que um servidor seja lotado para tal função.

Ratificamos a recomendação de que a Gestão Superior equipe a Diretoria ora em tela com um quadro de servidores necessário ao seu pleno funcionamento.

CONSTATAÇÃO 08:

Inexistência de referência aos correspondentes atos de credenciamento, autorização e reconhecimento dos cursos e programas nos documentos institucionais da DEAD/UNILAB, bem como em seus materiais de divulgação; conforme disciplina o Art. 33 do Decreto nº 5.622 de 19/12/2005.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

Iremos solicitar maiores esclarecimentos e indicações quanto ao local onde deveriam estar disponibilizados e solicitar à Diretoria de Tecnologia e Informação, que proceda à inserção no espaço adequado.

Precisamos verificar junto a Auditoria que documentos devem ser disponibilizados e em que local.

RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA INTERNA:

Recomendamos que em **todos os documentos institucionais da DEAD/UNILAB, bem como em seus materiais de divulgação, sejam mencionados os Atos Normativos de credenciamento, autorização e reconhecimento dos cursos e programas.**

CONSTATAÇÃO 09:

Existência de termos genéricos, tais como “proximidades” e “cercanias”, nos Editais de Seleção de Tutores (EDITAL nº 03/2013 e EDITAL PROGRAD nº 04/2013), para designar o local de residência do candidato, evidenciando a ausência de um critério objetivo para a seleção dos mesmos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

Devido à localização da UNILAB dificilmente conseguiríamos ter tutores capacitados morando na cidade de Redenção ou nos Municípios onde estão os Polos, que, obrigatoriamente, devem ter formação no curso e especialização, pelo menos.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
AUDITORIA INTERNA

Também não podemos selecionar de cidades distantes porque a Instituição não pode auxiliar com o pagamento de transportes, uma vez que não são empregados da instituição e sim bolsistas da Capes.

Então, usamos os termos proximidade e cercanias como uma forma de delimitar cidades circunvizinhas onde o bolsista possa morar sem grandes desembolsos com deslocamento e transporte.

Como temos Polos em seis Municípios, alguns muito próximos às cidades onde estão os Polos, seria significativamente dificultoso nominar todas as cidades que podem ser limítrofes das cidades onde atuamos nos Polos da UAB.

RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA INTERNA:

Recomendamos que não sejam utilizados termos genéricos em Editais de seleção de bolsistas. Deve-se utilizar critérios objetivos, mensuráveis, como por exemplo, utilização de um quilometragem para o município sede.

CONSTATAÇÃO 10:

Verifica-se uma inversão no planejamento da oferta de cursos, uma vez que a inclusão de solicitação de vagas no SISUAB é anterior a discussão do orçamento e a liberação dos recursos de fomento.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA:

A CAPES promulga os editais públicos para a oferta de vagas, elas são inseridas no ambiente que ela disponibiliza e são aprovadas por eles também dentro de um sistema específico da Capes, seguindo os prazos e condições do edital público.

A CAPES possui os critérios de fomento, estipulados pelo governo, com base no custeio aluno e número de bolsas acadêmicas, definidos por eles, que são válidos para todas as universidades do Sistema Universidade Aberta do Brasil.

Após a aprovação das vagas, em geral um semestre antes do início da oferta, o orçamento e as planilhas financeiras são negociadas e a liberação dos recursos é realizado depois que a Unilab insere no SIMEC os documentos solicitados pela Capes: Termos de Adesão, Plano de Trabalho e Acordo de Cooperação, assinados pela Coordenação UAB e Reitor ou Reitora.

A liberação dos recursos é comunicada diretamente para as áreas de Orçamento e Finanças da UNILAB. Quando da liberação é comunicado à DEAD que pode iniciar a gestão dos recursos, que é realizado pela Coordenação da UAB.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
AUDITORIA INTERNA

No sistema de fomento, o Núcleo UAB da Unilab recebe alguns recursos para a supervisão dos cursos e o restante é cem por cento direcionado para as despesas dos cursos, de acordo com o número de alunos. Portanto, a DEAD em si, é custeada com os recursos da UNILAB. A Capes financia os cursos enviando os recursos diretamente pelo conta única da união, gerenciada pela Unilab.

RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA INTERNA:

Após a análise da manifestação da unidade auditada, esta AUDIN acolheu as justificativas apresentadas, ressaltando a necessidade de que todos os gastos no setor público devem ter prévia dotação orçamentária.

6) CONCLUSÃO

A auditoria realizada teve como foco principal verificar o cumprimento das normas e adequabilidade legal dos processos e procedimentos administrativos no âmbito da Diretoria de Educação Aberta e a Distância (DEAD) da UNILAB, para, através desta ação, fornecer informações aos Gestores para o fortalecimento dos procedimentos legais e operacionais.

Após os resultados do trabalho de Auditoria Interna, podemos concluir que os procedimentos administrativos ora analisados são parcialmente adequados, apresentando fragilidades que devem ser sanadas com a implementação das recomendações ora apresentadas, dentro de um prazo a ser estipulado no Plano de Providências Permanente.

Acarape, 31 de março de 2015.

Lilian Pâmela Lima e Silva
Assistente em Administração

José César de Sousa Rodrigues
Auditor Chefe