



## UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

### RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL 001.2020

#### I – APRESENTAÇÃO E OBJETIVO

Em dezembro de 2019, a Prefeitura de Conceição do Castelo, por meio da Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento e Assistência Social, abriu inscrições para o Programa Municipal de Incentivo à Graduação (GRADUAR) - Edital nº 001/2019 -, cujo objetivo era conceder bolsas de estudos em cursos de nível superior junto ao Instituto Século XXI (FAVENI).

Segundo consta no edital, as inscrições aconteceram entre os dias 09 e 20 de dezembro de 2019; prazo para recurso nos dias 26 e 27 de dezembro de 2019. A seleção dos candidatos pela Comissão de Avaliação foi realizada em 08 de janeiro de 2020, conforme ata da reunião.

No final de fevereiro do presente ano, a Unidade Central de Controle Interno recebeu denúncia "informal", através do telefone (28) 3547-1427, em que o(a) denunciante solicitou a revisão do processo de seleção dos candidatos contemplados com as bolsas de estudos, pois, supostamente, alguns deles foram beneficiados em detrimento de outros, principalmente, diante da falta de publicidade do edital de convocação para as inscrições.

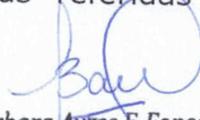
A referida denúncia ensejou a abertura da Auditoria Especial 001.2020 que foi iniciada com a publicação da Recomendação 003.2020.

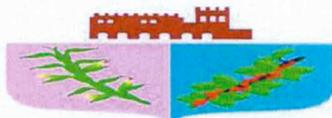
Em seguida, chegou a este setor outro pedido de informação sobre processo de seleção dos candidatos inscritos no Programa Graduar, feito por nobre *Edis* deste município.

Assim sendo, o objetivo da presente auditoria especial é apurar as denúncias apresentadas, que consiste em analisar, por completo, o procedimento adotado para a concessão das bolsas em contraponto às disposições contidas na legislação municipal que regulamenta o Programa Graduar (Lei nº 1.158/2007 e suas alterações), especialmente, quanto ao preenchimento dos requisitos legais pelos candidatos que foram contemplados com as referidas bolsas de estudos.

  
Clécio Eduardo Viana  
Coord. Chefe da Unid. Central de

Controle Interno Portaria nº 057/2017

  
Bárbara Ayres F. Fonseca  
Auditora Pública Interna  
Matrícula 038933



## UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

### **II - DO PROGRAMA MUNICIPAL DE INCENTIVO À GRADUAÇÃO (GRADUAR)**

O Programa de Incentivo à Graduação foi instituído pela Lei nº 1.158/2007, tendo como principal objetivo, ofertar bolsas de estudos parcial ou integral à população que não possui condições de arcar com os custos de um curso em nível superior, através de convênio firmado entre o Município e Instituições de Ensino Superior (art. 5º).

Além de especificar os objetivos e atividades do Programa, a referida legislação também estabeleceu alguns requisitos para a concessão das bolsas, que, inicialmente, estavam previstos na minuta do termo de convênio anexa à Lei nº. 1.158/2007 (cláusula quarta).

Não obstante, a própria legislação **limitou à concessão de bolsas e os seus respectivos quantitativos aos exercícios financeiros de 2007 e 2008 (incisos I e II do art. 7º)**. Por tal motivo, nos anos seguintes, a quantidade de bolsas concedidas pelo Município e os seus percentuais (integral e parcial), foram definidos em legislações municipais específicas, sendo elas: 1.236/2008, 1.321/2009, 1.526/2012, 1.670/2013 e 1.693/2014.

Tais legislações também introduziram outras alterações na Lei 1.158/2007, estabelecendo, inclusive, novos requisitos/critérios para a concessão de bolsas de estudos pelo programa em questão.

Nota-se, então, que concessão de bolsas de estudos pelo Programa Graduar necessita, previamente, de lei municipal específica dispondo sobre a quantidade de bolsas e os percentuais que serão disponibilizadas para determinado exercício financeiro e, ainda, como em qualquer situação que envolve repasse financeiro a terceiros pela Administração Pública, de existência de dotação orçamentária suficiente para atender o objetivo do programa.

Já em relação aos atuais requisitos para a concessão das bolsas, especialmente em relação à seleção dos candidatos, assim por último estabelecidos pela Lei 1.670/2013 e dispostos expressamente no anexo I, tem-se os seguintes:

#### **LEI Nº 1670, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2013 (ALTERA DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 1.158, DE 25 DE JUNHO DE 2007 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS)**

(...)

  
Clécio Eduardo Viana  
Coord. Chefe da Unid. Central de  
Controle Interno Portaria nº 057/2017

  
Bárbara Ayres, F. F.  
Auditora Pública Inc.  
Matrícula 0380



## UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

**Art. 2º** O inciso IV do artigo 27 da Lei Municipal nº 1.158, de 25 de junho de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

**"Art. 27.** *Será constituída Comissão de Elaboração e Acompanhamento (CEA) do Programa GRADUAR, formada por representantes do Conselho Municipal de Assistência Social e Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social, que terá por funções:*

*VI - Classificação e escolha dos bolsistas a serem beneficiados pelo Projeto Bolsa de Estudos desenvolvido pela Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social, **conforme critérios dispostos no Anexo I, parte integrante desta Lei.**" (grifamos).*

**Art. 3º** As despesas decorrentes da presente Lei correrão por conta de dotação própria constante do orçamento vigente.

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 5º** Revogam-se as disposições em contrário.

### ANEXO I

Critérios para Concessão de Bolsas de Estudo para o Programa "GRADUAR" de Conceição do Castelo

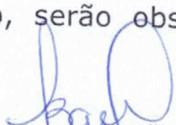
(...)

04. Para inscrição no programa o (a) candidato(a) à bolsa deverá:

- I – estar inscrito no Cadúnico;
- II – ser brasileiro (a) nato(a) ou naturalizado(a) e residir no Município de Conceição do Castelo há, no mínimo, 02 (dois) anos;
- III – ter bom desempenho acadêmico;
- IV – não receber qualquer auxílio ou benefício de outra fonte, pública ou privada, para o custeio de seu mensalidade;
- V – *Não ter outro parente ou agregado dentro do mesmo núcleo familiar contemplado, no momento, com bolsa deste programa (acrescentado pela Lei 1.693/2014)*

07. Para a seleção do aluno inscrito, serão observados os seguintes dados:

  
Clécio Eduardo Viana  
Coord. Chefe da Unid. Central de  
Controle Interno Portaria nº 057/2017

  
Bárbara Ayres F. Fonseca  
Auditora Pública Interna  
Matrícula 038933



## UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

- I - renda familiar *per capita* igual ou inferior a R\$ 340,00 (trezentos e quarenta reais);
- II - número de componentes do núcleo familiar;
- III - indicadores de despesas fixas do núcleo familiar;
- IV - bens imóveis e móveis;
- V - tipo de moradia;
- VI - índice de carência econômico-financeira;
- VII - comprovação das declarações constantes no formulário de inscrição;
- VIII - frequência e aproveitamento escolar no curso de graduação.

08. Em caso de caso de igualdade de condições, como critério desempate será assegurada preferência sucessivamente ao(a) cursista:

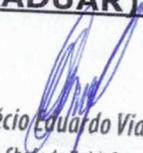
- I - arrimo(a) de família, casado(a) ou não;
- II - que tenha membro da família portador de deficiência grave ou crônica que resulte em gastos significativos na renda familiar;
- III - que seja portador de doença grave ou crônica;
- IV - órfão;
- V- análise do histórico escolar das séries que precedem a graduação (fundamental e médio).

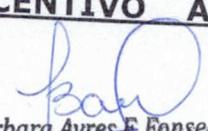
12. O procedimento seletivo para a concessão de bolsas de estudos será feito em duas etapas:

- I - primeira etapa: análise dos documentos enumerados no item sete e entrevista com os(as) cursistas;
- II - segunda etapa: exame e avaliação pela Comissão Executiva dos procedimentos selecionados na primeira etapa.

Portanto, em suma, via de regra, a concessão de bolsas de estudos oriundo do Programa Municipal de Incentivo à Graduação (GRADUAR), depende de: a) existência lei municipal dispendo sobre o quantitativo de bolsas para determinado exercício financeiro e o percentual e das mesmas (bolsas parciais e integrais); b) que haja dotação orçamentária suficiente para atender os objetivos do programa; e, ainda, c) que os candidatos selecionados preencham os requisitos dispostos na legislações municipais que regulamentam o referido programa (Lei 1.158/2007 e suas alterações).

### **III - DAS IRREGULARIDADES CONSTATADAS NA ANÁLISE DO PROCESSO DE CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDOS PELO PROGRAMA MUNICIPAL DE INCENTIVO À GRADUAÇÃO (GRADUAR).**

  
Clécio Eduardo Viana  
Coord. Chefe da Unid. Central de  
Controle Interno Portaria nº 057/2017

  
Bárbara Ayres F. Fonseca  
Auditora Pública Interna  
Matrícula 038933



## UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

Antes de apresentarmos os dados apurados na presente auditoria, é necessário destacar que a lei municipal nº 1.524/2012, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município de Conceição do Castelo/ES, em seu artigo 5º, inciso XVIII, estabelece que uma das atribuições da UCCI é "*manifestar através de relatórios, auditorias, inspeções, pareceres e outros pronunciamentos voltados a identificar e sanar as possíveis irregularidades*".

Ainda nos termos da referida legislação, é responsabilidade de todas as unidades executoras do controle interno, dentre outras, "*avaliar, sob o aspecto da legalidade, a execução dos contratos, convênios e instrumentos, congêneres, afetos ao respectivo sistema administrativo do Poder Executivo, incluindo suas administrações Direta e Indireta, que seja parte*" (art. 6º).

Sabe-se também que, em sentido amplo, a função da UCCI é atuar com o objetivo de preservar e promover os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e publicidade dos atos de gestão, bem como da probidade dos agentes públicos municipais.

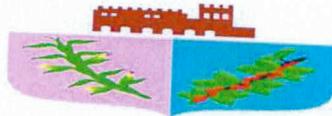
Diante de tais atribuições e responsabilidades e, considerando as denúncias que aportaram neste setor, surgiu a necessidade de averiguar todo o procedimento adotado pela Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento e Assistência Social para a concessão de bolsas de estudos pelo Programa de Incentivo à Graduação (GRADUAR).

Iniciando a apuração dos fatos, verificou-se que a secretaria gestora do programa, através do processo GED 6734/2019, solicitou elaboração de convênio entre esta municipalidade e o Instituto de Educação Século XXI EIRELI - EPP (FAVENI) inicialmente para a concessão de 16 bolsas de estudos referente ao exercício de 2020.

Neste ponto, há de se destacar que consta manifestação jurídica no sentido de que a legalidade na celebração do convênio dependeria de autorização legislativa, diga-se, lei. Porém, o processo teve andamento normal, inclusive, com a publicação, em 14/02/2020, do Termo de Cooperação Financeira - Convênio nº. 001/2020.

  
Clécio Eduardo Viana  
Coord. Chefe da Unid. Central de  
Controle Interno Portaria nº 057/2017

  
Bárbara Ayres F. Fonseca  
Auditora Pública Interna  
Matrícula 038933



## UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

Deste modo, a primeira irregularidade identificada no processo foi a **celebração do convênio sem a aprovação de lei municipal** autorizando a concessão de bolsas de estudos para o exercício de 2020, em quantidade e percentuais, pelo Programa Graduar.

Ainda neste primeiro momento, foi possível identificar também que a dotação orçamentária disponível para a custeio do programa, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), era insuficiente para atender aos seus objetivos, uma vez que o valor final indicado pela própria secretaria gestora foi de R\$ 84.978,60 (oitenta e quatro mil, novecentos e setenta e oito reais e sessenta centavos).

E, para suprir tal diferença, seria indispensável a **suplementação da dotação orçamentária** em valor suficiente para atender os objetivos do programa, por meio de lei. Medida esta que também não foi consolidada.

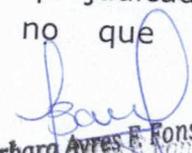
A segunda irregularidade constatada foi em relação a **ausência de publicidade do edital de convocação** para as inscrições dos interessados, em afronta aos princípios da publicidade, transparência e livre concorrência.

Embora a Secretaria gestora afirme ter havido a divulgação do edital, por meio de inserções nas rádios locais e carros de som, a mesma não supre a necessidade de publicidade dos atos administrativos em meio oficial, aqui representado pelo edital, que deveria, no mínimo, ter sido divulgado no site oficial do município para acesso de todos os munícipes, em qualquer lugar.

Nesta etapa, verificou-se ainda situações conflitantes que viciaram o processo e violaram os princípios citados anteriormente, como por exemplo, o fato de no edital constar que o prazo para recurso seria nos dias 26 e 27 de dezembro, mas, a seleção dos candidatos só ter ocorrido posteriormente, em 08 de janeiro de 2020, e sem novo prazo de recurso.

Acrescenta-se a isso, o fato de que não houve a divulgação dos resultados parciais e finais, o que pode ter prejudicado diretamente os interessados/inscritos, principalmente no que diz respeito a

  
Clécio Eduardo Viana  
Coord. Chefe da Unid. Central de  
Controle Interno Portaria nº 057/2017

  
Bárbara Ayres F. Fonseca  
Auditora Pública Interna  
Matrícula 038933

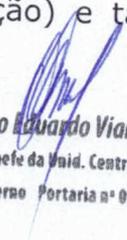


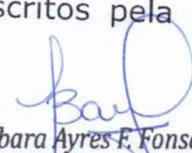
## UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

**interposição de recursos** pelos mesmos, como forma de garantir a análise de eventuais erros/irregularidades.

Passando para a etapa de apreciação do processo de seleção dos candidatos, cujo foco foi a análise das declarações e dos documentos acostados às fichas de inscrições do candidatos inscritos, confrontando-os com os requisitos estabelecidos no edital do programa e na legislação municipal que regulamenta a matéria (Lei nº 1158/2007 e suas alterações), foi possível constatar as seguintes **irregularidades**:

- I - classificação de candidatos cuja renda *per capita* familiar não atende ao requisito constante no inciso I do item 7 do Anexo I da Lei 1670/2013 (renda familiar *per capita* igual ou inferior a 340,00), embora o edital de convocação tenha colocado tal item somente com a redação de renda familiar sem especificar valores. Destacamos que se o valor analisado/utilizado como parâmetro não é o da legislação, não há qualquer especificação no processo de seleção pela Comissão de Avaliação;
- II - classificação de candidatos com renda *per capita* superior àquela estabelecida na legislação e que alegam gastos elevados com doença, mas que não apresentou qualquer comprovação da enfermidade ou ao menos das implicações financeiras da doença em relação ao rendimento familiar. Nestes casos, não identificamos que a comissão tenha feito a conferência dos dados apresentados pelos mesmos, o que vai de encontro à disposição contida no inciso VII do item 7 do Edital de convocação (presente também no anexo I da Lei 1670/2013);
- III - classificação de candidatos que não apresentaram comprovação de inscrição do Cadastro Único, tampouco, a folha resumo do mesmo, conforme exigência contida no próprio edital de convocação (inciso I do item 4 e Anexo II) e na legislação que regulamenta a matéria;
- IV - classificação de candidatos que apresentam comprovação de inscrição do Cadastro Único em data posterior ao período de inscrição (de 09 a 20 de dezembro de 2019 – item 13.III do edital de convocação) e também da seleção dos inscritos pela Comissão do

  
Clécio Eduardo Viana  
Coord. Chefe da Unid. Central de  
Controle Interno Portaria nº 057/2017

  
Bárbara Ayres F. Fonseca  
Auditora Pública Interna  
Matrícula 038933



## UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

Programa Graduar, que, segundo consta em Ata, aconteceu em 08.01.2020.

V - classificação de candidatos cujos cadastros encontravam-se excluídos por ausência de atualização e que após os períodos mencionados acima foram atualizados;

VI - classificação de candidatos que aparentemente, confrontando as informações, não residiam no município de Conceição do Castelo há pelo menos dois anos, o que viola o requisito constante no inciso II do item 4 do Edital de Convocação;

VII - classificação de candidatos cujas informações apresentadas nas fichas e no cadastro único divergem, principalmente, quanto à renda e composição familiar;

VIII - classificação de candidatos cujas informações apresentadas divergem daquelas informadas por seus respectivos cônjuges/companheiros, que também se inscreveram no Programa.

Em números, de forma simplificada, em relação aos candidatos classificados, podemos apontar a seguinte situação:

- 05 não apresentaram comprovante do cadastro único;
- 06 anexaram folha resumo do cadastro único após período de inscrição (20/12/2019). Destes, 04 apresentaram tal documento com data posterior ao processo de seleção (08/01/2020);
- 11 apresentaram informações divergentes, se compararmos as declarações apresentadas nas fichas com as informações constantes no cadastro único (em relação a renda *per capita* e composição familiar);
- 02 aparentemente não residem no Município de Conceição do Castelo há pelo menos dois anos;
- 11 não preenchem o requisito renda;
- 03 não apresentaram uma das documentações exigidas no Edital (ex: CPF e/ou comprovante de ensino médio);
- 02 apresentaram informações divergentes se compararmos os dados com outro membro familiar que também fez a inscrição para o programa;

  
Clécio Eduardo Viana  
Coord. Chefe da Unid. Central de  
Controle Interno Portaria nº 057/2017

  
Bárbara Ayres F. Fonseca  
Auditora Pública Interna  
Matrícula 038933



## UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

- 03 alegam gastos com doença, sem qualquer comprovação e ainda sem demonstrar qual a implicação financeira destes gastos no orçamento familiar. E, neste ponto, não existe no processo de seleção qualquer informação que as situações narradas foram averiguadas pela comissão, conforme determina o item 7, VII, do edital de convocação.

Destaca-se, ainda, que no decorrer do processo as bolsas concedidas aumentaram de 16 para 17. Estas foram distribuídas da seguinte forma: 10 integrais e 07 parciais.

Porém, uma vez ausente legislação municipal para a concessão de bolsas de estudos pelo Programa Graduar para o exercício de 2020, não existem critérios objetivos para a distribuição das mesmas em integrais e parciais (ex: pontuação do candidato nas provas; índice de carência socioeconômica do candidato e outros), ou ainda, os requisitos a serem preenchidos pelos candidatos neste sentido.

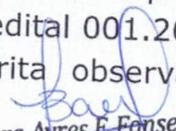
Portanto, neste aspecto, não foi possível identificar qual o critério utilizado pela Comissão de Avaliação para a distribuição das bolsas (em integrais e parciais), o que nos leva entender que foi meramente subjetivo.

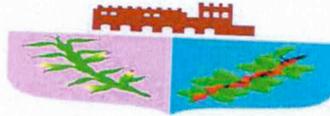
Por fim, importante mencionar no entendimento deste setor, a legislação municipal que regulamenta o programa (Lei 1.158/2007 e suas alterações) e os requisitos dispostos no anexo I da Lei 1.670/2013, precisam ser reanalisados e atualizados, pois, alguns dos critérios ali previstos estão ultrapassados.

### VI - RELATÓRIO CONCLUSIVO

Por todo o exposto anteriormente, com a presente auditoria especial foi possível concluir que: **i)** não existia lei municipal específica autorizando e definindo os critérios para a concessão de bolsas pelo Programa Graduar no ano de 2020; **ii)** a dotação disponível não atenderia os objetivos do programa, sendo indispensável a sua suplementação, por lei; **iii)** não houve transparência no processo de inscrição, diante da ausência de publicidade do edital 001.2019; **iv)** a seleção dos candidatos não foi feita em estrita observância aos

  
Clécio Eduardo Viana  
Coord. Chefe da Unid. Central de  
Controle Interno Portaria nº 057/2017

  
Bárbara Ayres F. Fonseca  
Auditora Pública Interna  
Matrícula 038933



## UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

requisitos estabelecidos no edital de convocação e no anexo I da Lei 1.670/2013 (que alterou a lei 1.158/2007); **v)** a comissão não adotou um critério pré-definido para classificar e/ou desclassificar os candidatos; **vi)** não foram utilizados critérios objetivos para a distribuição das bolsas em parciais e integrais; **vii)** não houve a averiguação dos dados informados pelos candidatos, conforme dispõe o item 7 do edital, inclusive, como critério de desempate entre os inscritos (item 8 do edital); e, finalmente; **viii)** não havia como sanar as irregularidades constatadas para a manutenção do convênio celebrado.

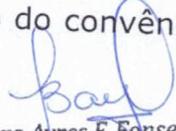
Diante de tais constatações, que deram origem as recomendações 003 e 004/2020 (publicadas no Portal da Controladoria e encaminhadas ao Chefe do Poder Executivo) e, pela existência de vícios insanáveis no processo para a continuidade do programa, o chefe do Poder Executivo Municipal decidiu pela rescisão do Termo de Cooperação – Convênio 01/2020, firmado entre o Município e o Instituto Século XXI, relativo à concessão de bolsas para o exercício de 2020.

Em reunião no dia 24 de abril de 2020, a situação apurada pela Unidade Central de Controle Interno foi exposta a todos os candidatos classificados e à representante da FAVENI (mantendo-se o sigilo das informações pessoais dos inscritos), ocasião em que ficou estabelecido que o Município adotaria junto à referida instituição medidas que pudessem minimizar eventuais prejuízos causados pela rescisão do respectivo convênio.

Na ocasião, foi indagado pelos alunos a possibilidade de novo processo de inscrição para a concessão de bolsas pelo Programa Graduar ainda para o presente ano, no entanto, considerando o ano eleitoral em âmbito municipal, tal alternativa esbarra na proibitiva disposta na Resolução nº 23.606/2019 do Tribunal Superior Eleitoral, que dentre outras coisas, só permite a execução de programas sociais que já tenham sido autorizados em lei e com execução orçamentária no ano anterior.

Em nova reunião no dia 29/04/2020, os alunos classificados foram informados que o Município realizaria o pagamento do convênio até o

  
Clécio Eduardo Viana  
Coord. Chefe da Unid. Central de  
Controle Interno / Portaria nº 057/2017

  
Bárbara Ayres F. Fonseca  
Auditora Pública Interna  
Matrícula 038933



## UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO

final do semestre (janeiro a junho), para que os mesmos pudessem concluir o primeiro período nos cursos em que foram aprovados.

Por fim, **RECOMENDA-SE** ao chefe do Poder Executivo Municipal:

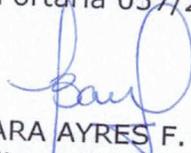
Que seja aberto Processo Administrativo Disciplinar (PAD) para apurar as responsabilidades pelas irregularidades constatadas na presente auditoria especial;

Que, se após o período eleitoral, houver interesse na concessão de bolsas de estudos pelo Programa Municipal de Incentivo à Graduação (GRADUAR), bem como recursos financeiros suficientes para atender os seus objetivos, o faça, com transparência e ampla publicidade, mediante publicação do edital em meio oficial, e, ainda, que o processo de seleção dos candidatos seja realizado em estrita observância as normas previstas na legislação municipal; e

Que, para isso, sejam adotadas as medidas necessárias para a atualização da legislação que dispõe sobre o Programa de Incentivo à Graduação (GRADUAR).

Conceição do Castelo – ES, 15 de Maio de 2020.

  
CLÉCIO EDUARDO VIANA  
Coordenador Chefe da Unidade Central de Controle Interno  
Portaria 057/2017

  
BÁRBARA AYRES F. FONSECA  
Auditora Pública Interna  
Matrícula 038933