RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

REITORIA / PRÓ-REITORIA DE ENSINO / DIRETORIA DE ASSUNTOS ESTUDANTIS (DAE)
EXERCÍCIO 2021

25 de outubro de 2021

PODER EXECUTIVO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA - IFSC
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO N.º 02/2021-DAE
Unidade/Área Examinada: Assistência Estudantil
Câmpus: Reitoria / Pró-Reitoria de Ensino / Diretoria de Assuntos Estudantis (DAE)
Ordem de Serviço: OS 02/2021

Missão da Audin

Adicionar valor e melhorar as operações do IFSC, auxiliando-o a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos, em benefício da sociedade.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDIN?

Nesse trabalho, o objeto auditado foi o processo de gestão da assistência estudantil no IFSC durante o ano de 2020, marcado pela pandemia mundial por Covid-19. O escopo da auditoria recaiu sobre os Editais "01/20: Índice de Vulnerabilidade Social-IVS"; "02/20: Programa de Assistência Estudantil aos alunos com vulnerabilidade social'; "04/20: Auxílio Moradia" e; "Auxílio Emergencial de Acesso à Internet", estabelecido na IN IFSC/Reitoria 05/20. Também foram verificados os procedimentos de distribuição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE, nos termos da Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020.

POR QUE A AUDIN REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em 2020, mesmo com o surgimento e continuidade da pandemia por Covid-19, e consequente suspensão das atividades presenciais, a assistência estudantil continuou cumprindo seu papel, pois a crise ocasionada pela calamidade pública poderia afetar os discentes de forma severa, aumentando as taxas de evasão e retenção, diminuindo as de êxito, além de acentuar a situação socialmente já vulnerável de muitos. Em virtude desse quadro, a presente auditoria se fez necessária para averiguar se a gestão do IFSC atuou dentro dos limites da legalidade, legitimidade e economicidade para enfrentamento dessa crise através das políticas de assistência estudantil. Nesse sentido, a ação de auditoria foi incluída no PAINT 2021 (Res. Consup 45/20) por meio de metodologia baseada em análise de riscos, critério da oportunidade, considerando que sua realização em um outro momento poderia prejudicar a efetiva avaliação do tema.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDIN? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Observou-se que a política de assistência estudantil adotada no âmbito da Reitoria/Pró-Reitoria de Ensino/Diretoria de Assuntos Estudantil (DAE), em tempo de atividades não presenciais em virtude da pandemia, ocorreram dentro dos limites da legalidade, legitimidade e economicidade. Apesar dos achados ora constatados, consideramos que os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas diante do cenário de calamidade

pública nacional não impediram a boa gestão da assistência estudantil.

Assim sendo, foram emitidas as seguintes recomendações à unidade:

1. O IFSC deve passar a publicar mensalmente no seu site oficial, em local visível e de fácil acesso, os seguintes dados, sem prejuízo de outros que julgar pertinentes, com suficiente completude, interoperabilidade, granularidade e usabilidade, referentes aos alunos que recebem da instituição quaisquer recursos públicos a título de assistência estudantil, resguardados seus dados pessoais: a) nome do aluno, matrícula, curso e câmpus; b) discriminação de todos os valores recebidos mensalmente, sem exceção, com identificação clara sobre quais auxílios, editais e/ou demais fontes a que se referem e; c) critérios objetivos que o aluno atendeu para fazer jus aos auxílios, editais e/ou

2. Implementar mecanismos de monitoramento que estabeleçam, por exemplo, o método, critérios e a periodicidade com que os profissionais competentes devem realizar triagem e análise documental, entrevistas e visitas domiciliares, dentre outras atividades correlatas, a fim de verificar, por amostragem, se os discentes estão cumprindo as condições fáticas necessárias para fazer jus aos benefícios da assistência estudantil.

3. Aprimorar a redação da IN Reitoria n.º 05/2020 prevendo critérios claros e objetivos para mensuração da assiduidade do aluno, desempenho escolar e para prestação de contas, e que o atendimento a tais critérios seja condição necessária para que aluno faça jus ao recebimento do

Auxílio Emergencial de Acesso à Internet do IFSC.

4. Estabelecer na Res. CEPE 41/2020 mecanismos detalhados e objetivos de controle sobre a participação e frequência do aluno em atividades não presenciais (ANP).

5. Implementar mecanismos de controle a fim de assegurar que os recursos da ação orçamentária "00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)" sejam utilizados exclusivamente para beneficiar alunos da educação básica.

6. Promover alterações na Res. Consup 42/2017 de modo a: 1) retirar o caráter sigiloso do parecer social e providenciar sua submissão ao princípio da publicidade, resguardados os dados pessoais dos discentes (art. 8º, §3º); 2) discriminar objetivamente quais são as situações observadas durante a análise de agravantes sociais que demandam aplicação do parecer social (art. 8º, §2º); 3) determinar a matrícula regular e ativa no IFSC como condição necessária para o aluno ter o IVS ativo.

7. Promover alterações na Res. Consup 41/2017 de modo a: 1) discriminar objetivamente quais são as situações financeiras adversas e não previsíveis que permitem ao discente ser beneficiado com o Auxílio Emergencial PAEVS (art. 25); 2) discriminar o valor do referido auxílio ou como deverá ser criteriosamente calculado; 3) incluir na Resolução regramento completo sobre o Auxílio Moradia.

8. Estabelecer, por meio de ato normativo: a) de forma objetiva e taxativa as justificativas para o não cancelamento da matrícula do aluno citadas no §2º do art. 30 (cursos de

formação inicial e continuada – FIC ou qualificação profissional); parágrafo único do art. 88 (cursos técnicos de nível médio) e; parágrafo único do art. 153 (cursos de graduação); b) mecanismos de controle que permitam o cancelamento tempestivo de matrícula do aluno nas hipóteses elencadas nos arts. 30, 88 e 153 do RDP; c) definições e critérios claros e objetivos para que um aluno seja considerado com situação de matrícula regular/aluno regular com relação à instituição e com relação ao curso, diferenciando-as.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 8

RESULTADOS DOS EXAMES 10

1. Falhas no atendimento ao princípio da transparência ativa em relação aos programas de assistência estudantil 10

2. Ausência de mecanismos de acompanhamento e de avaliação do PNAES 10

3. Impropriedades quanto aos critérios para acompanhamento da utilização do auxílio emergencial de acesso à internet e para prestação de contas 12

4. Ausência de previsão de sanções administrativo-disciplinares para discentes que praticarem falsidade ideológica para fins de obtenção de auxílios estudantis 15

5. Utilização indevida de verba destinada à educação básica 16

6. Impropriedade na atribuição máxima de pontuação do IVS por parecer social e na definição do valor do Auxílio Emergencial 17

7. Edital do Auxílio Moradia sem base normativa 19

8. Fragilidades nos critérios de contrapartida para recebimento dos auxílios estudantis: matrícula regular, assiduidade e desempenho escolar 20

RECOMENDAÇÕES 26

CONCLUSÃO 28

INTRODUÇÃO

O presente relatório trata do resultado da auditoria de conformidade executada na Diretoria de Assuntos Estudantis (DAE), que é unidade da Pró-Reitoria de Ensino que, por sua vez, compõe a Reitoria do IFSC. O mesmo trabalho também foi realizado concomitantemente nos câmpus de Gaspar, Itajaí, Jaraguá do Sul-Centro, Jaraguá do Sul-Rau e Joinville. O objeto auditado foi o processo de gestão da assistência estudantil no IFSC durante o ano de 2020, marcado pela pandemia mundial por Covid-19. As principais normas que tratam do objeto auditado são: Constituição Federal; Decreto 7234/10; Lei 11947/09; Decreto 9203/17; Resoluções IFSC/Consup 41/17 e 42/17; dentre outras. O escopo do presente trabalho recaiu sobre os Editais "01/20: Índice de Vulnerabilidade Social- IVS"; "02/20: Programa de Assistência Estudantil aos alunos com vulnerabilidade social"; "04/20: Auxílio Moradia" e; "Auxílio Emergencial de Acesso à Internet", estabelecido na IN IFSC/Reitoria 05/20. Também foram verificados os procedimentos de distribuição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE, nos termos da Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020.

Em 2020, com o surgimento e continuidade da pandemia por Covid-19, os alunos do IFSC ficaram sem possibilidade de estudar de forma presencial. No entanto, a assistência estudantil continuou cumprindo seu papel, pois a crise ocasionada pela pandemia do coronavírus poderia afetar os discentes, aumentando as taxas de evasão e retenção, diminuindo as de êxito, além de acentuar a situação socialmente já vulnerável de muitos. Em virtude da emergência e excepcionalidade da situação gerada, a presente auditoria se fez necessária para averiguar se a gestão do IFSC atuou dentro dos limites da legalidade, legitimidade e economicidade para enfrentamento da pandemia através das políticas de assistência estudantil. Nesse sentido, a ação de auditoria foi incluída no PAINT 2021 (Res. Consup 45/20) por meio de metodologia baseada em análise de riscos, critério da oportunidade, considerando que sua realização em um outro momento poderia prejudicar a efetiva avaliação do tema e não haveria tempo hábil para correção de problemas eventualmente detectados.

O principal objetivo da auditoria foi verificar se as ações de assistência estudantil adotadas no IFSC em tempo de atividades não presenciais em virtude da pandemia por Covid-19 ocorreram dentro dos limites da legalidade, legitimidade e economicidade. As questões de auditoria foram: 1) A divulgação dos programas de assistência estudantil é considerada eficiente, atingindo seu público-alvo? 2) Os critérios de seleção estão adequados, atendendo aos princípios estabelecidos no Decreto nº 7.234/2010, em particular o critério renda? 3) Há critérios de contrapartida, estabelecidos pelo IFSC, para a manutenção do benefício (exemplo: desempenho acadêmico mínimo, participação em ANP mínima)? Em caso afirmativo, os controles são eficientes? 4) Os controles administrativos relativos à seleção de alunos e sobre os pagamentos efetuados no âmbito da política de Assistência Estudantil são eficientes? 5) O setor responsável pela execução da política pública no âmbito do IFSC está devidamente estruturado, com estabelecimento de normas, de responsabilidades e de qualificação para as atividades inerentes? 6) Os recursos disponíveis foram totalmente aplicados nos programas de assistência estudantil? 7) É realizado avaliação quanto ao resultado do programa? Em caso afirmativo, é utilizado essa avaliação para futuros planejamentos? 8) O Auditor considera que houve melhorias nos controles e na área em comparação com a auditoria realizada em 2017?

A metodologia empregada se baseou em aplicação de testes de auditoria sobre determinadas amostras selecionadas com base no critério da materialidade. Foram solicitadas documentações dos alunos dos 05 Câmpus da Regional Norte que mais receberam valores monetários em 2020 em relação aos auxílios e editais analisados. Também foram analisados os editais e as normas internas do IFSC a fim de verificar a adequação deles com o ordenamento jurídico.

Nenhuma limitação foi imposta ao presente trabalho de auditoria. Todas as análises foram realizadas sobre documentos digitalizados repassados pelas próprias unidades auditadas. Ressalte-se que nenhuma atividade *in loco* foi realizada no decorrer dos trabalhos, de modo que não foi possível verificar, por exemplo, se de fato todos os documentos físicos estavam em ordem, se todos foram digitalizados, a adequação das instalações físicas destinadas aos alimentos, o arquivamento dos documentos, a situação laboral dos servidores lotados nos setores que tratam da assistência estudantil etc.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) apoia a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior (Ifes). Instituído pelo Decreto 7234/10, seu objetivo é viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão. O Pnaes oferece assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. As ações são executadas pela própria instituição de ensino, que deve acompanhar e avaliar o desenvolvimento do programa. Os critérios de seleção dos estudantes levam em conta o perfil socioeconômico dos alunos, além de critérios estabelecidos de acordo com a realidade de cada instituição. No IFSC são organizadas diversas ações de assistência estudantil, por exemplo, auxílio financeiro para pagar despesas com alimentação, moradia, material escolar e transporte entre casa e escola, dentre outras.

No ano de 2020, apesar da suspenção das aulas presenciais, no âmbito do IFSC houve manutenção dos pagamentos dos auxílios por meio de edição da Res. Consup nº 11, de 22 de maio de 2020. Frise-se que em agosto do mesmo ano a Lei 14040/20 estabeleceu, em seu art. 7º, que seriam “mantidos os programas públicos suplementares de atendimento aos estudantes da educação básica e os programas públicos de assistência estudantil da educação superior”, ratificando, portanto, a decisão anteriormente adotada pela alta administração do IFSC.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Falhas no atendimento ao princípio da transparência ativa em relação aos programas de assistência estudantil

Na página oficial do IFSC (https://www.ifsc.edu.br/assistencia-estudantil) constam somente os editais e seus resultados, com número de matrícula e CPF dos estudantes contemplados. Não é possível, por exemplo, consultar aluno por aluno, bem como seus dados essenciais de interesse público, principalmente os que compõem os critérios utilizados para contemplação por algum dos programas assistenciais.

Além disso, a plataforma PAEVS (https://paevs.ifsc.edu.br/planilha), que contém dados razoavelmente detalhados sobre os auxílios, é de uso restrito, exigindo login e senha para se ter acesso.

Entende-se que a situação encontrada está em desacordo com o mandamento da publicidade insculpido no art. 37 da CF/88, além de diversos diplomas legais, tais como art. 29, §1º, inciso I, da Lei 14.129/2021; art. 3º, do Dec. 8.777/2016, dentre outros. Frise-se que, no próprio Relatório de Avaliação do PAEVS (p. 47), em 2016, apontou-se como sugestão "mais transparência, principalmente nas questões orçamentárias".

Ressalte-se que, apesar de ser possível consultar os dados por meio do Portal da Transparência (http://www.transparencia.gov.br), as informações que ali constam não estão tabuladas e organizadas de maneira a facilitar o acesso. Por exemplo, para se verificar quanto determinado aluno recebeu a título de auxílios estudantis, é necessário consultar cada ordem bancária individualmente. E se se deseja consultar por determinado período, é necessário somar os valores em planilha separada. Esse procedimento é moroso e exige esforços não adequados ao público em geral, daí a necessidade de tais informações estarem de maneira organizada e facilitada no próprio site do IFSC. Nos dizeres do Tribunal de Contas da União (TCU), o princípio da transparência ativa exige que os dados sejam disponibilizados com suficiente completude, interoperabilidade, granularidade e usabilidade (Acórdão nº 1.178/2018 - TCU - Plenário).

A principal causa apontada para o achado é o insuficiente atendimento ao princípio da transparência ativa por parte do IFSC. O principal efeito apontado seria o prejuízo do controle social a ser realizado sobre os recursos destinados à assistência estudantil, o que aumenta o risco da ocorrência de má aplicação das verbas públicas, irregularidades ou fraudes.

Em manifestação, a Unidade Auditada corroborou com o achado de auditoria, de modo que se comprometeu a se adequar ao arcabouço jurídico vigente que exige transparência ativa.

2. Ausência de mecanismos de acompanhamento e de avaliação do PNAES

O IFSC não conta com uma política que estabeleça adequadamente mecanismos de acompanhamento e avaliação dos programas de assistência social, em afronta direta ao parágrafo único, inciso II, do art. 5º do Dec. 7234/10.

A última avaliação institucional do PAEVS foi realizada em 2016 (https://www.ifsc.edu.br/avaliacao-paevs). Não há um prazo estabelecido normativamente para avaliação periódica do programa, a Res. Consup 41/2017 é omissa a esse respeito, embora preveja monitoramento do PAEVS no parágrafo único do art. 32.

Conforme se depreende do art. 6º, §2º, da Res. Consup 41/2017, as atividades de acompanhamento do estudante não ocorrem de acordo com período e métodos previamente estabelecidos: "*a qualquer tempo* a equipe pedagógica poderá realizar atividades de acompanhamento". Ou seja, também as visitas domiciliares a serem realizadas pelas equipes de assistência social, consideradas aqui um mecanismo de monitoramento do programa, não estão padronizadas e normatizadas. Não há métodos ou critérios, por exemplo, a periodicidade, seleção da amostra, forma, dentre outros, formalmente estabelecidos para tal atividade.

Como principal causa apontada cita-se a lacuna normativa interna, em inobservância a normas superiores. O principal efeito seria a dificuldade de aferição adequada da eficiência, eficácia e efetividade dos programas de assistência estudantil implementados no IFSC.

Em manifestação, a DAE afirmou que compreende que a DAE/PROEN realmente precisa retomar as avaliações periódicas em relação ao programa, bem como definir metodologias, escopo de trabalho, envolvimento de outras áreas (como os Câmpus e DGC/PRODIN).

Há de se destacar que essa mesma constatação já foi apontada pela Audin em 2017, no Relatório Gerencial de Auditoria Interna n.º 04/2017, "fragilidades na avaliação dos resultados do programa". De acordo com o citado relatório,

> "não foram encontrados estudos sobre a evolução das taxas de sucesso e evasão entre os estudantes assistidos pelo Programa, itens de extrema relevância para fins de comprovação da eficiência na utilização dos recursos públicos empregados. A falta dessas informações evidencia a ausência de efetivo acompanhamento e de avaliação sistemática dos resultados dos programas da assistência estudantil, a despeito do que determina o inciso II do parágrafo único do art. 5.º do Decreto 7.234/2010." (p. 22)

As recomendações exaradas naquela ocasião e que continuam pendentes são:

> "Definir indicadores e metas de eficiência, eficácia e efetividade aplicáveis aos Programas da Política de Assistência Estudantil, a fim de possibilitar avaliação efetiva e sistemática das ações implantadas."
>
> "Definir e implantar uma estrutura mínima padrão para elaboração de relatórios e apresentação de dados pelos câmpus, que permita a avaliação sistemática dos resultados dos programas da assistência estudantil, considerando os resultados e impactos das ações implantadas, a partir de indicadores e metas de eficiência, eficácia e efetividade aplicáveis aos Programas da Política de Assistência Estudantil."

Ambas estão devidamente cadastradas e sendo monitoradas pelo sistema e-Aud (ID's 930822 e 930823), de modo que se mostra despicienda a elaboração de nova recomendação em relação ao presente achado de auditoria.

3. Impropriedades quanto aos critérios para acompanhamento da utilização do auxílio emergencial de acesso à internet e para prestação de contas

De acordo com o princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CF/88), toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Entende-se que esse princípio é desrespeitado na medida em que o poder público institui benefícios assistenciais sem critérios objetivos ou com critérios insuficientes. Com efeito, se há lacuna normativa e o administrador público atua nessa lacuna, há inobservância do mencionado princípio, pois a administração pública só pode agir nos moldes daquilo que determina a lei em sentido amplo.

O art. 9º da IN 05/2020 com sua redação original, previa que o Auxílio Internet poderia ser suspenso por iniciativa do IFSC caso o estudante não estivesse comprometido com as atividades não presenciais; mas não especificava de que forma seria verificado o comprometimento do aluno. Com a inclusão do inciso II, do art. 7º-A, a IN passou a prever como seria avaliado o comprometimento do estudante da seguinte forma:

> "Comprometimento com os estudos a ser avaliado através do **envolvimento** do estudante com o ambiente acadêmico, por meio de sua **assiduidade**, **empenho** e **iniciativa para a aprendizagem**, não sendo considerada somente a aprovação. Esta avaliação é realizada pela equipe da Coordenadoria Pedagógica do campus, com base nos atendimentos multidisciplinares ofertados ao estudante, na escuta qualificada dos docentes e participação nos Conselhos de Classe." **(grifo nosso)**

No entanto, entende-se que há falhas relacionadas ao controle, principalmente relacionados aos conceitos indeterminados e abstratos citados na norma. Por exemplo, como será mensurado o *envolvimento* do aluno e a *assiduidade* se não há registro de frequência nas atividades (art. 5º, § 4º, da Res. CEPE 41/2020)? Como seu *empenho* será mensurado, ainda mais "não sendo considerada somente a aprovação"? Segundo a norma, mesmo sendo reprovado isso não afetaria o desempenho do aluno? São esses exemplos de questionamentos que ainda permanecem e precisam ser sanados.

Há possibilidade de estabelecimento de critérios referentes a cada um desses aspectos. Por exemplo, em relação ao envolvimento do aluno, na Unifesp, para receber o "Auxílio Emergencial para Inclusão Digital – Acesso à Internet", ele precisa estar matriculado em curso da instituição e estar cursando no mínimo duas unidades curriculares[1]. É uma regra perfeitamente aplicável ao IFSC, pois, verificando-se na presente auditoria a documentação dos alunos dos

[1] Conforme item 3 do EDITAL PRAE No. 179/2020. Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/prae/editais/editais/emergenciais-covid-19/auxilio-emergencial-para-acesso-a-internet/category/174-auxilia-emergencial-para-acesso-a-internet>. Acesso em: 05/08/2021.

câmpus, foi possível perceber um alto índice de reprovações em unidades curriculares, mesmo em relação a alunos em ANP que receberam o Auxílio Internet.

No momento da constatação exarada no relatório preliminar, a Audin não havia tomado ciência das alterações promovidas na IN da Reitoria n.º 05/2020, pelas Instruções Normativas 03/2020, 05/2021 e 12/2021. No entanto, algumas emendas foram realizadas na referida norma, e sobre elas passa-se a discorrer.

IN 05/2020 – TEXTO ORIGINAL	IN 05/2020 COM ALTERAÇÕES
Art. 3º O Auxílio Emergencial de Acesso à Internet será concedido aos estudantes com IVS.	Art. 3º O Auxílio Emergencial de Acesso à Internet será concedido aos estudantes com **IVS válido no momento da solicitação**.

Conforme se observa na tabela acima, o texto anterior era lacunoso, pois não exigia o IVS válido. No entanto, a Audin considera que a exigência do IVS válido apenas no momento da solicitação não se justifica. Ele precisa estar válido durante todo o tempo em que o aluno receber o auxílio. O aluno pode ter IVS válido num mês e no outro não o ter mais, (por ter sido contratado num emprego, por exemplo, e ter um incremento em sua renda), motivo pelo qual deveria ter o IVS e o recebimento de auxílios suspensos.

IN 05/2020 – TEXTO ORIGINAL	IN 05/2020 COM ALTERAÇÕES
Art. 7º Após o período de isolamento social e retomada das aulas presenciais o estudante beneficiado deverá encaminhar o comprovante de aquisição de dados para Internet (nota fiscal/cupom fiscal ou contrato de prestação de serviço de conexão, etc.) à coordenadoria pedagógica no prazo de 30 dias corridos.	Revogado.

Em relação ao texto original mostrado na tabela acima, em relatório preliminar, a Audin afirmou que já fazia aproximadamente um ano e meio que as atividades estavam suspensas em virtude da pandemia e até o fim do isolamento social havia risco de muitos alunos alegarem extravio dos comprovantes, dentre outras questões. A gestão, então, informou da revogação o art. 7º e justificou da seguinte forma:

> "– O objetivo é minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão do curso e diminuir a evasão e retenção na educação profissional e tecnológica; – O valor financeiro concedido (R$ 70 reais) é apenas uma ajuda de custo, pois o valor não é suficiente para custear a aquisição de dados de internet na maioria das cidades catarinenses; – nas aquisições de internet, por meio de pacote de dados, as operadoras geralmente fornecem apenas um número de protocolo, portanto o estudante não conseguiria comprovar. Soma-se a isso, os estudantes que trancaram o curso ou até mesmo cancelaram a matrícula. Assim, percebemos que havíamos criado uma regra que não seria possível cumpri-la, razão pela qual, foram realizados todos os ajustes na IN, como forma de melhorar a forma de acesso aos estudantes em vulnerabilidade social e as formas de continuidade de recebimento."

No entanto, a Audin não considera pertinente a exclusão da obrigatoriedade de prestação de contas por parte do aluno. Apesar de ser uma ajuda de custo que, segundo o gestor da DAE, não é suficiente para custear a aquisição de dados de internet na maioria das cidades catarinenses, esse valor, ao contrário de certos auxílios, tem destinação específica, qual seja, a aquisição de dados de internet. No caso do Programa Alunos Conectados, realmente não há necessidade de prestação de contas, afinal, o discente recebe um chip já com quantidade determinada de dados de internet para utilização. No entanto, no caso do Auxílio Emergencial de Acesso à Internet do IFSC, como ele é ofertado em forma valor monetário, é imprescindível que o aluno comprove que de fato utilizou o recurso para a finalidade à qual ele foi concebido, sob pena de haver elevado risco de desvirtuamento do auxílio.

No IF Goiano, por exemplo, no EDITAL N.º 19, DE 08 DE JUNHO DE 2021[2], que "Estabelece Normas para Seleção simplificada de candidatos ao Auxílio Emergencial para Conectividade à Internet", há regra no item 10 que diz o seguinte:

> "10.1. O estudante beneficiado deverá encaminhar a cópia do comprovante de aquisição de dados para Internet (nota fiscal/cupom fiscal ou contrato de prestação de serviço de conexão) e as cópias das faturas pagas correspondentes ao mês ao Setor de Assistência Estudantil do Campus Iporá, através do e-mail assistenciaestudantil.ipora@ifgoiano.edu.br colocando no assunto do e-mail a palavra COMPROVANTE."

Não há motivos para o IFSC deixar de adotar regra semelhante. É uma medida simples e efetiva. A gestão, portanto, precisa implementar mecanismos que permitam a prestação de contas mensal por parte do aluno em relação aos valores que recebe a título de Auxílio Emergencial de Acesso à Internet do IFSC, afinal, a prestação de contas é um dos princípios da governança pública, conforme reza o art. 3º, inciso V, do Decreto 9203/17.

Por fim, solicitado aos câmpus da Regional Norte relatório ou outro documento hábil que comprove a efetiva frequência ou participação de alunos que receberam o auxílio sob análise em quaisquer Atividades Não Presenciais (ANP) durante o ano de 2020, que necessitassem de acesso à internet, os gestores enviaram tão somente o histórico escolar dos discentes listados ou até mesmo planilhas produzidas a partir da solicitação de auditoria. Porém, o histórico escolar é insuficiente para verificar se os alunos estão de fato frequentando as aulas não presenciais, pois não há realização de chamada e registro de frequência, e também é insuficiente para verificar se estão utilizando para tal fim os recursos provenientes do Auxílio Emergencial de Acesso à Internet. Também as planilhas elaboradas somente em virtude da auditoria não representam um efetivo controle, que deveria ser realizado durante e não depois.

Os gestores dos Câmpus, ao serem questionados sobre o controle da participação dos alunos nas ANP, citavam o art. 5º, § 4º, da Res. CEPE 41/2020, como justificativa para não efetuar o controle efetivo da participação dos alunos nas atividades. No entanto, o próprio dispositivo é claro ao estabelecer que "será dispensado o registro de frequência *no SIGAA"* não excluindo

[2] Disponível em: <https://suap.ifgoiano.edu.br/media/documentos/arquivos/Edital_19-2021_-_Auxilio_Conectividade-2e1ee250b10d4aca9ce57afa6be43821.pdf>. Acesso em: 10/08/2021.

outras formas de controle de frequência. Além disso, o dispositivo diz que "a participação do estudante na ANP será registrada a partir da *realização ou entrega das atividades*", faltando à entidade instituir mecanismos de controle padronizados relacionados essa realização ou entrega de atividades.

Sendo assim, como não há controle adequado sobre a frequência e participação dos alunos nas atividades educacionais no período de suspensão das aulas presenciais, não foi possível verificar objetivamente o efeito do Auxílio Emergencial de Acesso à Internet sobre a assiduidade, participação e empenho desses discentes, tampouco seu impacto sobre a permanência, retenção e evasão, alvos superiores das políticas de assistência estudantil.

Principal causa: falhas nos mecanismos de controle interno referentes aos critérios para acompanhamento e efetividade do Auxílio Emergencial de Acesso à Internet e de monitoramento de seu uso. Principal efeito: risco aumentado de ocasionar malversação de recursos públicos, na medida em que a verba pode estar sendo repassada a alunos que dela não precisam ou que, mesmo sendo disponibilizada, os alunos não a estão utilizando, ou estão utilizando com desvio de finalidade.

4. Ausência de previsão de sanções administrativo-disciplinares para discentes que praticarem falsidade ideológica para fins de obtenção de auxílios estudantis

Verificou-se que não há suficientes sanções administrativas internas previstas para alunos que praticarem falsidade ideológica na documentação necessária para fazer jus aos benefícios assistenciais. Também não há previsão expressa de ressarcimento ao erário em caso de pagamentos indevidos.

O principal critério que deveria ter sido observado pela instituição no presente achado é a observância do poder disciplinar, que trata da atribuição pública de aplicação de sanções àqueles que estejam sujeitos à disciplina da entidade estatal. Esse poder-dever administrativo deve, obviamente, ser aplicado sob o manto do devido processo, do contraditório e da ampla defesa.

No caso em comento não há proporcionalidade em algo ser considerado ilícito penal, porém não ser punido administrativamente, considerando-se que as instâncias de responsabilização são independentes. O aluno é submetido a uma relação jurídica e como tal há deveres e direitos, sendo medida de justiça que seja responsabilizado internamente no caso grave de falsificar informações a fim de receber verba pública indevidamente. O fato se torna mais grave ainda diante do atual período do estado de calamidade pública decorrente do coronavírus (Covid-19), no qual o escasso recurso destinado a alunos realmente necessitados pode estar em risco de ser destinado a quem dele não necessita.

Em manifestação, o Diretor da DAE relatou que foi aprovado no Colégio de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), por meio da Resolução CEPE/IFSC nº 29/2021, o Código de Convivência Discente, submetido para apreciação do Conselho Superior (CONSUP), e está aguardando aprovação neste colegiado. O art. 8º da referida norma dispõe sobre faltas disciplinares graves

às quais estão submetidos os alunos do IFSC, dentre elas "fraudar documentos pessoais ou institucionais" e "fazer declaração inverídica ou omitir informações para obtenção de vantagem para participar de qualquer processo acadêmico, editais ou demais ações institucionais". No art. 16 estão previstas as sanções, dentre elas a suspensão e até mesmo cancelamento de matrícula.

Ainda, de acordo com o art. 5º da citada Resolução, é dever do aluno "responsabilizar-se e reparar os prejuízos comprovadamente causados ao patrimônio da instituição, colegas, servidores ou terceiros, em caso de conduta intencionalmente inadequada". Além disso, o art. 12 traz uma medida complementar denominada "reparação de danos", que, segundo seu §3º, "consiste em repor ou restaurar o patrimônio do IFSC e/ou repor ou ressarcir financeiramente os terceiros dos prejuízos causados, de acordo com o estabelecido no PDD".

Portanto, entendemos que a gestão tem atuado com diligência em relação ao presente achado de auditoria, de modo que não se faz necessária recomendação, haja vista que a multicitada norma já se encontra em vigor, aprovada no âmbito do CEPE, e aguardando aprovação no Conselho Superior.

5. Utilização indevida de verba destinada à educação básica

Na presente auditoria foi identificada a distribuição de cestas ou kits de alimentos diretamente a pessoas que não são os pais ou responsáveis. Como se sabe, a Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020, permitiu em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos à conta do Pnae. No entanto, como se nota, a citada Lei trata somente da educação básica, que é formada, segundo o art. 21, inciso I, da Lei nº 9.394/1996, pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio

Da mesma forma, prevê o art. 2º, da Resolução nº 2, de 09 de abril de 2020, disponível no site do IFSC, que os estados, municípios, o Distrito Federal e as escolas federais deverão utilizar os recursos do PNAE *exclusivamente* para garantir a alimentação dos estudantes da *educação básica*.

Não se olvida que a IN Reitoria 15/2020, em seu art. 4º, inciso I, dispõe que "haverá liberação de recursos da Ação 2994 para complementação da alimentação estudantil com fornecimento de cestas básicas ou kits lanches aos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica *dos cursos de graduação*." Como se nota, a norma interna do IFSC autorizou utilização da rubrica 2994 para os alunos da graduação, ação orçamentária diversa daquela autorizada pela Lei 13987/20.

Entretanto, no decorrer da auditoria observou-se que houve alunos que não são da educação básica, mas que receberam cestas/kits de alimentos à conta da ação orçamentária "00PI - APOIO A ALIMENTACAO ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA (PNAE)".

A Ação Orçamentária "2994 - Assistência ao Estudante da Educação Profissional e Tecnológica", serve ao:

> "fornecimento de **alimentação**, atendimento médico-odontológico, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência estudantil, cuja concessão seja pertinente sob o aspecto legal e contribua para o acesso, permanência e bom desempenho do estudante[3]". **(grifo nosso)**

Por outra via, a Ação Orçamentária "00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)" se trata de:

> "repasse suplementar de recursos financeiros para oferta de alimentação escolar aos estudantes matriculados **em todas as etapas e modalidades da educação básica** nas redes públicas e nas entidades qualificadas como filantrópicas ou por elas mantidas, nas escolas confessionais mantidas por entidade filantrópica e nas escolas comunitárias conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o objetivo de atender às necessidades nutricionais dos estudantes durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem , o rendimento escolar dos estudantes e a formação de práticas alimentares saudáveis.[4]" **(grifo nosso)**

Como se percebe, ambas as ações orçamentárias se referem a recursos que podem ser utilizados em alimentação estudantil, no entanto, a verba proveniente do PNAE é exclusiva para a educação básica.

Porém, observou-se, no IFSC, que a verba do PNAE foi utilizada indiscriminadamente para custear alimentação de todos os estudantes da instituição, e não somente os da educação básica. A título de exemplo, podemos citar o empenho 2020NE808202, do câmpus Itajaí, por meio do qual foram adquiridas cestas de alimentos na ação orçamentária "00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)". Segundo informações prestadas pela gestão do câmpus, houve alunos da graduação que foram contemplados com recursos da citada rubrica. Nos testes de auditoria também foi identificado caso em que ex-aluno recebeu alimentos do PNAES e até mesmo funcionário terceirizado.

Como principal causa para o problema podemos citar o erro humano de inobservância das normas vigentes sobre a matéria em virtude de falhas dos mecanismos de controle. O principal efeito identificável é o de aumento do risco de utilização indevida do recurso orçamentário com destinação específica.

6. Impropriedade na atribuição máxima de pontuação do IVS por parecer social e na definição do valor do Auxílio Emergencial

Em várias situações ao longo da presente auditoria constatou-se casos em que a pontuação do IVS foi atribuída em seu valor máximo (1.000), mediante emissão de parecer social por parte do Assistente Social. Apesar de ser salutar o trabalho de tais profissionais bem como do

---

[3] Fonte: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2016/cadastro-de-acoes-1/2080.pdf>. Pág. 49 de 68. Acesso em: 16/08/2021.

[4] Fonte: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2016/cadastro-de-acoes-1/2080.pdf>. Págs. 4/5 de 68. Acesso em: 16/08/2021.

referido parecer, a Audin entende que é muito subjetivo a forma como são exarados, ou seja, carecem de critérios objetivos, contrariando o princípio da legalidade. Impende destacar que, segundo art. 19, do Decreto 9830/19, as autoridades públicas devem atuar com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, dentre outros instrumentos. De igual forma, segundo o Decreto 9203/17:

> Art. 3º São princípios da governança pública:
> (...)
> IV - melhoria regulatória.
> (...)
> Art. 4º São diretrizes da governança pública:
> (...)
> VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
> IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente.

Com efeito, segundo o art. 8º, §§ 2º e 3º, da IN Consup 42/17, o parecer social será aplicado a partir de *situações observadas durante a análise de agravantes sociais*, sendo que tal parecer é também um *documento sigiloso*. Essa situação impede totalmente o controle social a ser exercido sobre o procedimento de atribuição de pontuação IVS.

Em determinada situação observada, o aluno H. E. P., matrícula 201811103997, do Câmpus Itajaí, foi beneficiado 02 vezes pelo Auxílio Emergencial, previsto no item 5 do Edital PAEVS 02/2020. Em parecer, o profissional da assistência social constatou que o aluno estava em situação financeira adversa e não previsível que impossibilitava sua permanência e êxito, sugerindo o valor do auxílio em R$ 405,00. Entretanto, não se sabe quais critérios foram utilizados para definir esse valor, pois, conforme se apurou, nem o Edital nem a Res. Consup 41/2017 trazem regras detalhadas sobre o procedimento.

O fato de inexistir critério objetivo para concessão de recurso público é preocupante. A situação é agravada em razão de o documento que arbitra a quantia monetária ser supostamente sigiloso, em virtude do que consta na Res. Consup 41/2017. Cria-se, portanto, para o discente, o direito de auferir auxílio estudantil com base em parecer sigiloso, algo indesejável na administração pública.

A gestão entende, segundo manifestação, não haver impedimento legal para utilização do parecer social para fins de concessão do auxílio emergencial (de caráter excepcional) e em compatibilização ao Decreto nº 7.234/10, em especial, ao § 2º do art. 3º. Entretanto, a Audin entende que, justamente por conta do citado dispositivo, que diz que caberá à instituição federal de ensino superior definir os *critérios* e a *metodologia* de seleção dos alunos a serem beneficiados, a utilização do parecer social como único critério para atribuição do IVS em valor máximo deve ser evitada.

Isso demonstra que é necessária a utilização de critérios, e o parecer social, nos termos em que é posto nas normas do IFSC, não atende a critérios suficientes para sua própria elaboração. Com efeito, as normas internas mencionam que "o parecer social será aplicado quando o número de integrantes da família for superior a dez (10) membros [e aqui tem-se um critério objetivo] e/ou a *partir de situações observadas durante a análise de agravantes sociais*". (§2º, do art. 8º, da Res. Consup 42/2017) Quais situações são essas? Que agravantes sociais são essas? A norma não especifica e aí há uma lacuna que precisa ser colmatada.

Como afirmado, a norma do IFSC prevê que tal parecer social é sigiloso. No entanto, a gestão, em sua manifestação, baseada no Decreto nº 7234/10, no Código de Ética do(a) Assistente Social e na Orientação Técnica CRESS/SC nº 01/2019, entende que que *somente o estudo social é sigilo*so em função das informações contidas no documento, não abarcando o parecer social, e completa:

> "Neste entendimento, para fins de concessão do auxílio emergencial, informações estritamente necessárias poderiam ser fornecidas, resguardadas a imagem, a honra e os demais bens jurídicos protegidos legalmente para proteção do estudante."

Em relação à possibilidade de a pontuação do IVS ser atribuída em seu valor máximo (1.000), mediante emissão de parecer social por parte do Assistente Social, entende-se que não é legítimo que apenas com o fato de ser necessária elaboração de tal documento já fique automaticamente atribuída pontuação máxima do IVS, pois isso fere o princípio da isonomia material, já que a decisão sobre a necessidade ou não de emissão de parecer social se torna extremamente subjetiva, pode beneficiar de maneira desigual alunos em igual situação de vulnerabilidade. Além disso, como afirmado alhures, prejudica o controle social. O ideal seria que, mediante tal parecer, o aluno obtivesse um diferencial na sua pontuação IVS, mas não o valor máximo, incondicionalmente.

Em relação à possibilidade de o profissional Assistente Social poder escolher livremente o valor a ser pago ao discente à conta do Auxílio Emergencial, entendemos que isso fere diversos princípios constitucionais, dentre eles o da legalidade, publicidade e moralidade. Qualquer valor a ser repassado a alunos, a qualquer título, precisa ser criteriosamente previsto em norma, por exemplo, por meio de uma tabela escalonada ou algum outro critério aritmético.

Como causa pode-se citar a ausência de critérios objetivos e públicos para concessão da pontuação IVS e do auxílio emergencial. Principais efeitos: tratamento não isonômico para os alunos e impossibilidade efetiva de controle social sobre atos administrativos.

7. Edital do Auxílio Moradia sem base normativa

Em relação ao auxílio moradia, constatou-se que o Edital n.º 04/2020/DAE-PROEN não se embasa em nenhuma norma interna do IFSC. Em seu preâmbulo o Edital menciona a Resolução 001/2010 CEPE/IFSC, no entanto, essa resolução, em seu art. 6º, inciso IX apenas cita o "Programa Moradia Estudantil", sem dar maiores detalhes.

Um simples Edital não pode inovar, criando direitos no âmbito do IFSC. É necessário que haja uma norma interna emanada de autoridade competente – por exemplo, o Conselho Superior - e com base nessa norma, o Edital deveria ser lançado.

Em manifestação a gestão concordou que o referido auxílio carece de regulamentação interna e relata "entendemos que tal auxílio pode vir a integrar o Programa de Atendimento ao Estudante em Vulnerabilidade Social – PAEVS (Resolução CONSUP nº 41/2017), sendo regulamentado quando da revisão da mencionada resolução CONSUP que embasa o referido Programa".

Causa para o problema: ausência de norma interna devidamente planejada e discutida nas instâncias de governança do IFSC. Efeito: insegurança jurídica em relação à continuidade do auxílio.

8. Fragilidades nos critérios de contrapartida para recebimento dos auxílios estudantis: matrícula regular, assiduidade e desempenho escolar

De acordo com o que consta no documento da CGU intitulado "Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil"[5], p. 20:

> "Em relação à contrapartida, embora sua obrigatoriedade não esteja explícita na legislação, não seria uma boa prática a ausência de regras para que o aluno continue recebendo benefícios. **Não seria adequado**, e iria contra aos objetivos da política, por exemplo, **a concessão de benefícios a alunos que não tenham uma frequência mínima e rendimento acadêmico mínimo**. Caso o aluno não mantenha frequência suficiente para aprovação nas disciplinas irá reprovar, atrasando o período previsto para formatura e, consequentemente, impactando negativamente na taxa de retenção, um dos objetivos do PNAES. (...) a contrapartida exigida para a continuação do pagamento dos benefícios do programa está relacionada à frequência e a um aproveitamento mínimo nas disciplinas cursadas, mesmas exigências feitas para que os alunos não sejam jubilados." **(grifo nosso)**

No IFSC, a RESOLUÇÃO CONSUP Nº 42, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2017, para atribuição do IVS, não exige explicitamente vínculo do aluno com a instituição (matrícula regular), embora, corroborando com entendimento da CGU, essa conclusão seja uma construção lógica, já que o IVS é destinado justamente ao estudante em situação de vulnerabilidade social que comprometa a sua condição de permanência e êxito no curso. Destarte, não há falar em comprometimento da permanência e êxito se o aluno não estiver pelo menos matriculado na instituição.

Nesse sentido, os Editais de IVS, têm explicitado essa óbvia exigência. Veja-se, por exemplo, o Edital N.º 01/2020/DAE-PROEN, que, repetindo a regra do seu antecessor, - o EDITAL N.º 01/2019/DAE-PROEN - exige que o aluno esteja matriculado, conforme item 2.1.: "O IVS pode ser solicitado por todo **estudante matriculado** em cursos do IFSC, com renda per capita bruta

[5] Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão nº 201701617 - Plano Nacional de Assistência Estudantil. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios>.

de até dois salários-mínimos, em situação de vulnerabilidade social que comprometa a sua condição de permanência e êxito no curso". **(grifo nosso)**

De igual forma, os auxílios estabelecidos pelo PAEVS também requerem que o estudante esteja matriculado e alguns exigem o IVS válido. O IVS é exigido explicitamente na Res. Consup 41/2017 somente para o auxílio permanência (arts.5º, 7º).

Nos testes realizados no decorrer da presente auditoria identificou-se que o aluno J. A. F. M., do câmpus Jaraugá do Sul-Rau, matrícula 201921706186, não se matriculou em nenhuma disciplina em 2020 e na única disciplina que cursou em 2021 foi reprovado. Apesar disso, em 2020 e 2021 o aluno recebeu do IFSC o montante de R$ 3.440,00 a título de assistência estudantil. Em relação ao Edital PAEVS 02/2020, o aluno auferiu R$ 2.600,00. No que diz respeito ao Auxílio Emergencial de Acesso à Internet, nos anos de 2020 e 2021, o aluno recebeu um total de R$ 840,00.

Nos arquivos de atendimento pela equipe pedagógica do câmpus verificou-se que o aluno apresentava problemas com participação nas atividades desde agosto de 2020, no entanto, seus auxílios só foram suspensos em junho de 2021. Isso pode ter ocorrido por conta da Resolução CONSUP/IFSC nº 11, 22 de maio de 2020, que alterou o art. 39 da Resolução CONSUP/IFSC nº 41/2017, da seguinte forma:

> Art. 39 Os **pagamentos dos auxílios previstos nesta Resolução não serão suspensos** em virtude da mudança de modalidade de aulas presenciais para aulas não-presenciais (ANP's), bem como em razão da eventual suspensão do calendário acadêmico, resultantes da necessidade de isolamento social imposto pela pandemia da COVID-19. **(grifo nosso)**

Obviamente, apesar da redação do artigo supra, entende-se que os pagamentos devem ser suspensos desde que o aluno mantenha um vínculo institucional com o IFSC, ou seja, desde que esteja efetivamente matriculado em unidades curriculares de algum curso.

De igual forma, a aluna K. M. R. N. K., matrícula 202010002629, do câmpus Jaraguá do Sul-Centro, ingressou no semestre 2020.1 no curso de Física Licenciatura. No entanto, naquele semestre de 2020.1, a discente não se matriculou em nenhuma disciplina, segundo consta em seu histórico. Saliente-se que, de acordo com o calendário acadêmico do câmpus, aprovado pela Resolução do Colegiado do Câmpus nº 07, de 09 de setembro de 2019, o início do semestre letivo da primeira fase da Graduação – 2020/1 seria em 17/02/2020 e o final do semestre letivo seria em 07/07/2020. Apesar disso, a aluna recebeu auxílio do PAEVS em diversas datas de 2020, inclusive a quantia de R$ 360,00 a título Aux. Ingressante Cotista < 1,5 S.M., referente aos meses de fevereiro, março e abril, período em que deveria estar estudando o primeiro semestre daquele ano.

Por conta dessas alterações normativas, principalmente a que alterou o art. 39 da Resolução CONSUP/IFSC nº 41/2017, apurou-se que o entendimento inicial da DAE, que foi repassado aos câmpus, foi de que os auxílios da Assistência Estudantil não deveriam ser suspensos, mas sim mantidos, para os estudantes que não estavam cursando os componentes curriculares em

razão de suspensão do calendário acadêmico ou que estavam desenvolvendo atividades na modalidade de ANP´s.

Porém, posteriormente, diante de várias dúvidas e questionamentos por parte dos servidores que atuam na assistência estudantil do IFSC, em documento para circulação interna, a DAE resolveu alterar e uniformizar o entendimento emitido anteriormente para o seguinte:

> Considerando os pontos elencados no item anterior, a DAE orienta que o setor responsável pela Assistência Estudantil no Câmpus avalie, com o estudante e demais setores responsáveis, cada caso em que as condições para a continuidade dos auxílios não estão sendo cumpridas injustificadamente. Após análise, o Câmpus poderá decidir pela manutenção, suspensão ou cancelamento dos auxílios, motivadamente e acompanhada de seus devidos registros para fins de avaliação, monitoramento ou auditoria superveniente.

Como se percebe, a orientação não foi suficientemente aclaradora. Ao invés de sanar incertezas, lançou mais subjetividade, deixando a decisão a cargo dos câmpus. Sendo assim, diante de um cenário de dúvidas, insegurança jurídica e de mudança de posicionamento da DAE (Reitoria), é de se compreender a dificuldade dos gestores dos câmpus em tomar decisões relacionadas ao desligamento de alunos dos auxílios estudantis.

Em relação a esse aspecto faz-se mister colacionar a manifestação do gestor do câmpus Jaraguá do Sul – Centro, por meio do Memorando Eletrônico nº 38/2021 - DG-JAR, de 14 de julho de 2021:

> "Assim, considera-se que o acompanhamento da efetiva participação dos estudantes nas ANPs apresenta inconsistências no sistema que não possui ferramentas que auxiliem esse acompanhamento. Portanto, é necessário que o IFSC disponibilize ferramentas no SIGAA que nos permitam realizar o acompanhamento da entrega das atividades propostas pelos docentes. Além disso, observa-se a necessidade de articulação entre o SIGAA e o PROG-PAEVS, pois como os pagamentos da Assistência Estudantil são mensais, é possível uma adaptação dos sistemas para suspender os pagamentos no caso da não participação das ANPs ou infrequência nas aulas presenciais, evitando pagamentos indevidos.
>
> A fragilidade do Sistema Acadêmico do IFSC que não possui uma interface que viabilize a Coordenadoria Pedagógica ter acesso ao acompanhamento e desenvolvimento das atividades através do sistema em tempo real, em especial neste momento de ANPs, limita as ações de acompanhamento aos estudantes, e cada câmpus é responsável de encontrar a melhor forma de fazer o acompanhamento."

Não obstante, apesar da celeuma relatada, a Audin entende que sempre foi inadmissível manter alunos em programas de assistência estudantil se estes não estiverem sequer matriculados em cursos na instituição, mesmo com a suspensão das aulas por conta do Covid-19. Se o objetivo da assistência estudantil é melhorar as condições de permanência e reduzir as taxas de

retenção e evasão, por uma questão lógica não faz sentido continuar a pagar auxílios a alunos que já abandonaram os estudos.

Nesse ponto, há tormentosa questão que precisa ser resolvida no âmbito do IFSC. Precisa-se definir o que é um aluno regular / com matrícula regular. O RDP cita o "aluno regular" nos arts. 78 e 143, que repetem o mesmo texto. Da mesma forma, o mesmo documento, no art. 151 aduz que "o cancelamento de matrícula é a perda do vínculo do aluno com o curso", logo, *a contrario sensu,* o aluno matriculado tem um vínculo com o curso. No entanto, ainda restam dúvidas. O art. 151 trata do vínculo com o curso, mas a norma não trata do vínculo com a instituição. O que seria o aluno vinculado à instituição? Seria o aluno matriculado em pelo menos uma unidade curricular? Seria o aluno matriculado em ao menos duas? Seria o aluno com matrícula não cancelada nos termos do art. 30 e seguintes do RPD? A questão do cancelamento de matrícula de alunos é complexa, tendo gerado inúmeras discussões no âmbito do Poder Judiciário, por exemplo, no STJ (AgInt nos EDcl no AREsp: 1273941 SP 2018/0077780-4).

A título de exemplo, segundo o Parecer CNE/CES nº 101/2007, citado no PARECER CNE/CES Nº 607/2020, do Conselho Nacional de Educação,

> "entende-se que aluno regular é aquele que mantém o seu vínculo com a instituição de ensino, por meio de matrícula em curso de graduação, independentemente de sua situação acadêmica (notas, freqüência, etc.) e, nos casos das instituições privadas e comunitárias, situação financeira com a instituição. O vínculo de um aluno regular com uma instituição só se desfaz mediante conclusão de curso, abandono de curso ou cancelamento de matrícula, nos termos definidos pela instituição."

Em outro documento do MEC, há a seguinte definição:

> "o aluno é regular porque está com o seu vínculo incólume com a instituição, embora, se vier a renunciar ao seu direito às aulas, às atividades acadêmicas, enfim, aos serviços educacionais contratados e postos à sua disposição, não venha freqüentando regularmente as aulas, e se deixe reprovar por faltas."

Sendo assim, a questão enfrentada na presente análise precisa ser delimitada: o que se considera um aluno regularmente matriculado para ter condições de ser beneficiado com programas de assistência estudantil? Essa pergunta não pode ser respondida, segundo apurado pela Audin, em nenhuma norma interna do IFSC.

Essas dúvidas precisam ser sanadas em homenagem ao princípio constitucional da legalidade, pois uma das facetas desse princípio basilar é que as leis (normas) sejam editadas, tanto quanto possível e adequado, com precisão, de modo que sejam aptas a efetivamente orientar a ação do servidor público ou do administrado, promovendo-se, assim, a previsibilidade e a segurança jurídica. Dessarte, a utilização de fórmulas regulamentares excessivamente vagas e abstratas põe em risco a segurança jurídica e o princípio da legalidade.

Superada a questão da necessidade de matrícula regular do aluno para percepção de qualquer tipo de auxílio ou benefício da assistência estudantil, passa-se à análise da contrapartida da assiduidade. Os auxílios compulsórios e permanência exigem "frequência regular 75% do período letivo do curso" como condição para serem pagos, conforme se depreende dos arts. 20 e 6º, da RESOLUÇÃO CONSUP Nº 41, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2017.

Nesse aspecto, valemo-nos do RDP do IFSC, em seu art. 156:

> Art. 153. O cancelamento de matrícula de aluno por iniciativa do IFSC poderá ocorrer: I - por substituição de outro candidato aprovado quando, nos primeiros 15 (quinze) dias letivos, o aluno da fase inicial do curso deixar de comparecer às aulas sem justificativa por um período de 5 (cinco) dias letivos consecutivos, ou a qualquer tempo, enquanto for possível chamar outro candidato para ocupar a vaga. II - por abandono, a qualquer tempo, quando o aluno deixar de comparecer 15 (quinze) dias letivos consecutivos sem justificativa, desde que excluídas as possibilidades do inciso anterior. III – por desistência, quando o aluno não fizer sua rematrícula, conforme as especificações deste documento, ou não apresentar o TCC, conforme o prazo estipulado neste documento. IV - por expiração do período máximo de integralização do curso; V - por falta de documentação comprobatória ou descumprimento de outros itens do termo de matrícula condicional, estabelecidos em edital de ingresso; VI – por transgressão disciplinar grave ou infrações reincidentes aos dispositivos desse documento e do código de ética do aluno; VII - por falecimento do aluno.
>
> Parágrafo único. Compete ao Núcleo Pedagógico, em parceria com a Coordenação de Curso ou Área, acompanhar a frequência e informar à Coordenação de Registro Acadêmico as matrículas que devem ser canceladas. (grifos nossos)

As hipóteses de cancelamento de matrícula elencadas no citado artigo devem ser os critérios de contrapartida mínimos relacionados a quaisquer benefícios assistenciais ao estudante. No entanto, um ponto ainda precisa ser esclarecido no dispositivo: quais seriam as hipóteses que servem de justificativa para o não cancelamento nos incisos I e II.

Sendo assim, no caso dos alunos dos câmpus Jaraguá do Sul-Rau e Jaraguá do Sul-Centro, suas matrículas deveriam ter sido canceladas, seja por abandono (inciso II), seja por não ter realizado rematrícula (inc. III).

O último aspecto a ser enfrentado diz respeito à contrapartida relacionada ao desempenho acadêmico do discente. Não há especificação de desempenho acadêmico como contrapartida das modalidades de assistência estudantil do IFSC. No entanto, no IFSC, deve-se seguir, no mínimo, o estabelecido no art. 41 do RDP, regras que valem para todos os alunos da instituição, e não somente para os beneficiários dos programas de assistência estudantil:

> Art. 41. O resultado da avaliação final será registrado por valores inteiros de 0 (zero) a 10(dez). § 1º O resultado mínimo para aprovação em um componente curricular é 6 (seis). § 2º Ao aluno que comparecer a menos de 75%

> (setenta e cinco por cento) da carga horária estabelecida no PPC para o componente curricular será atribuído o resultado 0 (zero). § 3º O registro de cada componente curricular será realizado pelo professor no diário de classe na forma de valores inteiros de 1 (um) a 10 (dez). § 4º A decisão do resultado final, pelo professor, dependerá da análise do conjunto de avaliações, suas ponderações e as discussões do conselho de classe final. § 5º A avaliação será realizada, em cada componente curricular, considerando os objetivos ou competências propostos no plano de ensino. §6º. O professor tem liberdade de atribuir valores fracionados de 0 a 10 nas avaliações parciais.

Como visto, há fragilidades nos critérios de contrapartida, estabelecidos pelo IFSC, para fins de manutenção do benefício. Quando não se trata do efetivo estabelecimento de contrapartidas, há falhas nos controles internos relacionados à efetiva aplicação das regras atinentes a tais contrapartidas.

Como principal causa para os problemas apontados podemos citar a lacuna normativa, isto é, ausência de normas mais detalhadas a respeito de conceitos jurídicos indeterminados. O principal efeito é a insegurança jurídica, que pode trazer consequências em todas as áreas da instituição e não somente no que diz respeito à assistência estudantil.

RECOMENDAÇÕES

1. O IFSC deve passar a publicar mensalmente no seu site oficial, em local visível e de fácil acesso, os seguintes dados, sem prejuízo de outros que julgar pertinentes, com suficiente completude, interoperabilidade, granularidade e usabilidade, referentes aos alunos que recebem da instituição quaisquer recursos públicos a título de assistência estudantil, resguardados seus dados pessoais: a) nome do aluno, matrícula, curso e câmpus; b) discriminação de todos os valores recebidos mensalmente, sem exceção, com identificação clara sobre quais auxílios, editais e/ou demais fontes a que se referem e; c) critérios objetivos que o aluno atendeu para fazer jus aos auxílios, editais e/ou demais fontes.

Achado nº 1

2. Implementar mecanismos de monitoramento que estabeleçam, por exemplo, o método, critérios e a periodicidade com que os profissionais competentes devem realizar triagem e análise documental, entrevistas e visitas domiciliares, dentre outras atividades correlatas, a fim de verificar, por amostragem, se os discentes estão cumprindo as condições fáticas necessárias para fazer jus aos benefícios da assistência estudantil.

Achado nº 2

3. Aprimorar a redação da IN Reitoria n.º 05/2020 prevendo critérios claros e objetivos para mensuração da assiduidade do aluno, desempenho escolar e para prestação de contas, e que o atendimento a tais critérios seja condição necessária para que aluno faça jus ao recebimento do Auxílio Emergencial de Acesso à Internet do IFSC.

4. Estabelecer na Res. CEPE 41/2020 mecanismos detalhados e objetivos de controle sobre a participação e frequência do aluno em atividades não presenciais (ANP).

Achado nº 3

5. Implementar mecanismos de controle a fim de assegurar que os recursos da ação orçamentária “00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE)” sejam utilizados exclusivamente para beneficiar alunos da educação básica.

Achado nº 5

6. Promover alterações na Res. Consup 42/2017 de modo a: 1) retirar o caráter sigiloso do parecer social e providenciar sua submissão ao princípio da publicidade, resguardados os dados pessoais dos discentes (art. 8º, §3º); 2) discriminar objetivamente quais são as situações observadas durante a análise de agravantes sociais que demandam aplicação do parecer social (art. 8º, §2º); 3) determinar a matrícula regular e ativa no IFSC como condição necessária para o aluno ter o IVS ativo.

7. Promover alterações na Res. Consup 41/2017 de modo a: 1) discriminar objetivamente quais são as situações financeiras adversas e não previsíveis que permitem ao discente ser

beneficiado com o Auxílio Emergencial PAEVS (art. 25); 2) discriminar o valor do referido auxílio ou como deverá ser criteriosamente calculado; 3) incluir na Resolução regramento completo sobre o Auxílio Moradia.

Achados nº 6 e 7

8. Estabelecer, por meio de ato normativo: a) de forma objetiva e taxativa as justificativas para o não cancelamento da matrícula do aluno citadas no §2º do art. 30 (cursos de formação inicial e continuada – FIC ou qualificação profissional); parágrafo único do art. 88 (cursos técnicos de nível médio) e; parágrafo único do art. 153 (cursos de graduação); b) mecanismos de controle que permitam o cancelamento tempestivo de matrícula do aluno nas hipóteses elencadas nos arts. 30, 88 e 153 do RDP; c) definições e critérios claros e objetivos para que um aluno seja considerado com situação de matrícula regular/aluno regular com relação à instituição e com relação ao curso, diferenciando-as.

Achado nº 8

CONCLUSÃO

Por meio da presente auditoria foi possível constatar que as ações de assistência estudantil adotadas pela Reitoria/PROEN/DAE em tempo de atividades não presenciais em virtude da pandemia ocorreram dentro dos limites da legalidade, legitimidade e economicidade. Apesar dos achados ora constatados, consideramos que os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas diante do cenário de calamidade pública nacional, não impediram a razoável gestão da assistência estudantil.

Em relação às questões de auditoria, tem-se o seguinte: 1) A divulgação dos programas de assistência estudantil é considerada eficiente e atinge seu público-alvo pelos canais de comunicação do IFSC, pelos cursos e coordenadorias pedagógicas, e-mails, dentre outros; 2) Os critérios de seleção estão adequados, atendendo aos princípios estabelecidos no Decreto nº 7.234/2010, em particular o critério renda, pois, na análise do IVS esse critério é obrigatório e é o que imprime maior peso na pontuação; 3) Há falhas nos critérios de contrapartida, principalmente nas ANPs, pois verificou-se que não há controles objetivos suficientes sobre a participação ou frequência dos alunos em tais atividades; 4) Em relação aos controles administrativos sobre a seleção de alunos e os pagamentos efetuados no âmbito da política de Assistência Estudantil entende-se que as normas estão bem estruturadas e os critérios existentes estão sendo atendidos; 5) O setor responsável pela execução da política pública no âmbito do IFSC está devidamente estruturado, com estabelecimento de normas, de responsabilidades e de qualificação para as atividades inerentes; 6) Foram aplicados cerca de 96,12% dos recursos empenhados em 2020 para a assistência estudantil; 7) Desde 2016 não há avaliação institucional do programa de assistência estudantil no IFSC; 8) Houve melhorias nos controles e na área em comparação com a auditoria realizada em 2017, pois grande parte das constatações daquele trabalho eram relacionadas a impropriedades na documentação dos alunos e atendimento objetivo aos critérios de concessão, sendo que no presente trabalho tais achados não se repetiram significativamente.

Em relação às constatações do presente trabalho, entende-se que a causa raiz pode ser identificada como fragilidades no planejamento e mecanismos de controle dos atos normativos e de gestão relacionados à assistência estudantil. O gestor, ao gerir a coisa pública deve sempre atentar-se, dentre outros, aos seguintes princípios: integridade de seus atos, a confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e transparência. Com o atendimento das recomendações exaradas no presente relatório é possível que o IFSC aprimore seus processos de modo a alcançar sempre a melhor governança possível.

De acordo:

Tamara Maria Bordin
Auditora-Chefe

Gregory Castilho Mancin
Auditor