



Relatório de Auditoria 005/2022

**Ação PAINT 2022: Item 15 – PROGRAMAS DE
FOMENTO ÀS AÇÕES DE EXTENSÃO**

FOZ DO IGUAÇU
21/10/2022



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA
INTEGRAÇÃO LATINO -
AMERICANA
AUDITORIA INTERNA**

**RELATÓRIO DE
AUDITORIA
nº 005/2022**

Unidade Examinada:

Pró-Reitoria de Extensão - PROEX

Período de realização:

04/03/2022 a 11/10/2022

Restrições à execução dos trabalhos:

Não houve restrições

**QUAL FOI O TRABALHO
REALIZADO?**

Avaliação dos programas de fomento às ações de extensão quanto à legalidade, eficácia e controles internos utilizados nos processos correlatos.

POR QUE ESTE TRABALHO FOI REALIZADO?

Este trabalho está elencado no PAINT 2022, quadro 3, ação 15, como um dos trabalhos originados da avaliação de riscos, iniciado com a Ordem de Serviço n. 015/2022/AUDIN/UNILA e teve como escopo identificar as ações de fomento à extensão, executadas em 2019 pela PROEX, que utilizaram recursos orçamentários da ação programática fomento às ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Com intuito de avaliar os aspectos relativos à confiabilidade, integridade, eficácia, eficiência, efetividade e conformidade com as normas e legislação aplicável à matéria, quanto aos controles adotados pela Pró-Reitoria para a concessão de auxílios a estudantes e docentes da Unila.

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

Após avaliação do processo de concessão de bolsas de extensão foi constatada a necessidade de melhorias na instrução dos processos administrativos, nos editais e nos controles internos. Desta feita, foram emitidas recomendações à PROEX e também a Comissão Superior de Extensão – COSUEX, que estão descritas pormenorizadamente ao longo do relatório de auditoria.

1 INTRODUÇÃO

Trata-se o presente expediente da apresentação dos resultados do trabalho de auditoria realizado conforme os preceitos contidos na Ordem de Serviço n. 015/2022/AUDIN/UNILA e em atendimento ao inciso II, do Art. 74, da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno, do qual esta AUDIN é parte integrante: “comprovar a legalidade, avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, das gestões orçamentárias, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”.

Este trabalho teve como objetivo avaliar os programas de fomento às ações de extensão quanto à legalidade, eficácia e controles internos utilizados nos processos correlatos.

2 ESCOPO

Identificar as ações de fomento à extensão, executadas em 2019 pela PROEX, que utilizaram recursos orçamentários da ação programática fomento às ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. Com intuito de avaliar os aspectos relativos à confiabilidade, integridade, eficácia, eficiência, efetividade e conformidade com as normas e legislação aplicável à matéria, quanto aos controles adotados pela Pró-Reitoria para a concessão de auxílios a estudantes e docentes da Unila.

3 RESULTADO DOS EXAMES

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Preliminarmente, independente do versado nesse expediente de auditoria, urge fazer menção sobre a possibilidade de normatização de políticas no âmbito da UNILA, sendo que as universidades têm a possibilidade de instituir, nos termos da autonomia universitária, seus próprios regramentos.

O art. 207 da Constituição Federal vaticina:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Infraconstitucionalmente, percebe-se a previsão da autonomia universitária na Lei n. 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mais especificamente no artigo 53, *in verbis*:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas as universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo as normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - **estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;** (grifo nosso)

Verifica-se, destarte, que a autonomia conferida às universidades, sob os alicerces de normas constitucionais e infraconstitucionais, trouxe a possibilidade de criação e reformulação das regras e critérios dos seus programas e projetos institucionais, cujos critérios são disciplinados por resoluções e normativos específicos, editados pelos órgãos deliberativos competentes.

Na UNILA a edição desses normativos é competência das Comissões Superiores, conforme previsão do art. 22 do Regimento Geral:

Art. 22. As Comissões Superiores são órgãos consultivos, normativos e deliberativos nas áreas de suas respectivas competências.

De modo consonante, o Estatuto da UNILA, em seu artigo 18, normatiza que:

Art. 18 – As Comissões Superiores são órgãos consultivos, normativos e deliberativos nas áreas de suas respectivas competências, com atribuições e funcionamento definidos no Regimento Geral da Universidade.

I – Comissão Superior de Ensino;

II – Comissão Superior de Pesquisa;

III – Comissão Superior de Extensão;

Parágrafo único. As Comissões Superiores que se incumbem da articulação das atividades finalísticas da Universidade desenvolvem, periodicamente, suas atividades próprias de forma autônoma e, no início de cada semestre letivo, realizam, sob a presidência do Reitor, reunião conjunta para apresentar e discutir o planejamento e a integração de suas atividades.

Atendo-se à Comissão Superior de Extensão, tem-se o artigo 24 do Regimento Interno, o qual vincula suas competências:

Art. 34. Compete à Comissão Superior de Extensão:

I – Fixar normas gerais para a organização, funcionamento, avaliação e alterações dos programas de extensão;

II – Estabelecer normas e critérios para a concessão de bolsas de extensão;

III – Regulamentar a legislação e as normas superiores de sua competência;

IV – Apreciar, em grau de recurso, decisões de instâncias inferiores sobre matérias de competência desta Comissão;

V – Deliberar e acompanhar programas de mobilidade acadêmica, nacionais e internacionais;

VI – Deliberar ou opinar sobre outras matérias de sua competência.

Não obstante, o Parecer n. 007/2012/CONJUR-MEC/CGU/AGU apresenta argumentos com o condão de sopesar a autonomia universitária:

5. A autonomia é atributo essencial das entidades da Administração Indireta. Assim, todas as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista têm capacidade de gerir seus assuntos internos, como a realização de licitações, a celebração de contratos e o processo e julgamento de processos administrativos disciplinares. Essa autonomia é referida expressamente na Constituição Federal, que a classifica em gerencial, orçamentária e financeira (art. 37, § 1º).

6. Essa autonomia, porém, não é absoluta, uma vez que todas essas entidades estão submetidas às leis, como qualquer pessoa física ou jurídica em um Estado de Direito. Exemplo disso são as penalidades aplicáveis em licitações e contratos: em razão da autonomia administrativa das entidades da Administração Indireta as sanções são aplicáveis, em regra, pela própria entidade; no caso de declaração de inidoneidade, porém, a Lei no 8.666, de 1993, determina expressamente que a autoridade competente é o Ministro de Estado.

(...)

9. De modo algum é possível interpretar o art. 207 da CF no sentido de conferir maior autonomia administrativa às universidades com relação às outras entidades públicas. Levado esse raciocínio às últimas consequências, chegar-se-ia ao absurdo de conferir a essas instituições de ensino uma espécie de soberania, colocando-as acima do próprio sistema jurídico. (grifo nosso)

De igual modo, a Nota n. 0004/2022/EJS/PFUNILA/PGF/AGU da Procuradoria Federal junto à UNILA assevera:

16. Sendo assim, verifica-se, no caso sob análise, que a Administração, por meio de sua Comissão Superior de Extensão, tem o poder discricionário, calcado num juízo de oportunidade e conveniência, para estabelecer os critérios objetivos reguladores de

sua política de extensão, **desde que não contrarie ou extrapole as possibilidades trazidas pelo arcabouço jurídico vigente.** (grifo nosso)

Neste diapasão, apresentada a fundamentação da Autonomia Universitária e seus limites legais, frente ao Direito Administrativo, tem-se o presente expediente de auditoria.

3.2 CONSTATAÇÃO: INSTRUÇÃO PROCESSUAL DEFICITÁRIA

3.2.1 FATO:

A Solicitação de Auditoria n. 2022015-03/AUDIN/UNILA requereu os processos Administrativos que fundamentaram a concessão de bolsas de extensão a discentes. Dentre os encaminhados pela Pró-Reitoria de Extensão verifica-se o processo 23422.003375/2019-91.

Em que pese a implementação do Processo Eletrônico ser concluída no fim do primeiro semestre de 2019 e iniciada em toda instituição a partir de 1º de julho daquele ano, verificou-se a boa prática, instituída pela unidade, de cadastrar, em 20 de março de 2019, processo administrativo em formato eletrônico, contribuindo para a atualização na instrução processual da UNILA.

Quanto ao processo supracitado, em linhas gerais, constam o Edital PROEX 59/2018 (fls. 3 a 9), o qual tem por objeto normatizar a seleção de ações de extensão e bolsistas; Edital PROEX 06/2019 (fls. 10 a 21) apresentando o resultado final da seleção demandada pelo edital supracitado com as 147 ações de extensão aprovadas e contempladas com bolsas para discentes, uma aprovada sem solicitar bolsa e as demais ações desclassificadas e suas respectivas fundamentações para tal; solicitação de empenho; autorização de empenho; nota de empenho; *checklists* utilizados pela Pro-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças – PROPLAN; requisições de pagamento aos bolsistas; despacho para pagamento de bolsas de extensão; *checklists* de pagamentos do Serviço de Execução Orçamentária e Financeira – SEREOF; alguns e-mails trocados entre PROEX e PROPLAN, documento hábil SIAFI; ordens bancárias; Edital PROEX 20/2019 (fls. 225 a 231); suspensão temporário edital; Edital PROEX 34/2019 (fls. 235 a 239); Edital PROEX 37/2019 (fls. 241 a 246).

Em suma, observa-se no processo citado teor aproximado aos processos de pagamento, contendo edital de seleção de ações de extensão, outro edital apresentando os resultados da seleção das ações de extensão e documentos pertinentes aos pagamentos de bolsas aos discentes, sendo que, excetuando os editais e notas de empenho, os demais documentos aparecem no processo periodicamente, pois versam sobre pagamentos mensais.

A Solicitação de Auditoria n. 2022015-03/AUDIN/UNILA requisitou processos administrativos que fundamentaram a concessão de bolsas de extensão de determinada amostra de discentes e, quando da análise pela Audin, verificou-se ausência de elementos essenciais a um processo administrativo.

É sabido que os 5 (cinco) elementos dos atos administrativos são: competência, forma, objeto, motivo e finalidade.

Não se verificou, no processo, documento da PROEX, anterior aos Editais de seleção de ações de extensão, apresentando os motivos de fato e de direito para ensejo dos editais citados, sendo que o Processo 23422.003375/2019-91 inicia-se com o Edital PROEX 59/2018.

Atendo-se ao elemento motivo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹ ensina que:

Motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo. Pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato. Pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato.

A despeito das resoluções dispostas no início dos editais, notou-se ausência de documento anterior que apresente o motivo do ato administrativo, expondo os motivos de direito e de fato para a incidência dos demais atos editalícios, podendo preliminarmente vincular e apresentar o programa de fomento que regerá as ações de extensão.

No que concerne à forma adotada pela unidade em seus processos administrativos para ações de extensão, verificou-se inclinação às obrigatoriedades de pagamento de bolsas, exigidas pela Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças. Não constam nos autos as ações submetidas no curso do Edital 59/2018, contendo os principais pontos dos projetos/cursos propostos, suas fundamentações caracterizando-as como extensão e não pesquisa; os resultados esperados; cronograma de atividades entre outros, os quais além de representar itens relevantes à coletividade, às unidades de controle (Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Auditoria Interna), e não apenas à Pró-Reitoria de Extensão e seus pareceristas *Ad hoc*, são os documentos que darão sustentáculo para que os coordenadores de ações de extensão tenham acesso a recurso público na forma de bolsas. Para tanto, urge que a unidade envide esforços em deixar mais claros e transparentes os fatos geradores que incidirão em acesso a recursos do erário.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 219.

Ademais, notou-se que a unidade se utiliza do expediente de publicar um novo edital para apresentar os resultados da seleção iniciada preteritamente. Tal prática pode não trazer clareza ao público externo e unidades de controle ao pesquisar-se sobre os editais da unidade. Esta situação poderia ser contornada com a publicação de um documento, específico de homologação das ações de extensão selecionadas, apensado aos autos.

Outrossim, no curso do processo verificou-se a ausência de uma cronologia das informações, de modo que o público externo consiga compreender as alterações ocorridas. Seguem alguns casos observados pela Audin:

O Despacho n. 1530/2019/DEAEX/COEX/PROEX, localizado à fl. 25 do processo 23422.003375/2019-91 ratifica que:

“Conforme a Ação C1 do Orçamento da Pró-Reitoria de Extensão para o ano de 2019, foram publicados os editais PROEX 59/2018 e o Edital PROEX 06/2019, que **concederam 147 (cento e quarenta e sete)** bolsas de Extensão para o período de 1 de abril a 15 de dezembro de 2019, no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais.” (grifo nosso)

Entretanto a “Requisição de Pagamento de Bolsistas 23/2019” de 26/04/2019, localizada às fls. 33 a 41, arrola 141 discentes. O Despacho n. 503/2019/DEAEX/COEX/PROEX, fl. 43 informa “Total de beneficiários 141 (cento e quarenta e um)”

Na Requisição de Pagamento de Bolsistas 34/2019, localizada às fls. 73 a 82, solicita-se pagamento de bolsas em benefício de 140 (cento e quarenta) discentes.

Nos casos em tela, não constam nos autos justificativas para a redução de 147 (cento e quarenta e sete) para 140 (cento e quarenta e uma) bolsas de extensão, tampouco quais foram os bolsistas retirados do processo.

Por sua vez, o Despacho 4502/2019/DEAEX/COEX/PROEX, fl. 159, apresenta um total de 143 (cento e quarenta e três) beneficiários.

Ademais, verificou-se a Requisição de Pagamento de Bolsistas 66/2019, fls. 168 a 177, um total de 141 discentes beneficiados.

Observou-se, também, que alguns projetos/cursos apontados como aprovados no resultado final do Edital PROEX 59/2018, localizado às fls. 13 e seguintes, constaram como cancelados no Sistema SIGAA, quando relacionados os projetos vinculados ao respectivo edital, como demonstra-se abaixo:

Projeto	Coordenador(A)	Classificação Proc. 23422.003375-2019-91	Status Sigaa Edital Proex 59/2018
Um "bate papo" com a escola: em busca de uma formação continuada de professores/as em conjunto	W. F.	66	Projeto Cancelado
Educação ambiental e difusão da importância ecológica e social das abelhas nativas brasileiras, em especial das eussociais sem ferrão, em escolas públicas da região de Foz do Iguaçu - PR	F. C. V. Z.	100	Projeto Cancelado
Vejo Vir Vindo no Vento uma Nova Estação: corpo e sexualidade na pré-adolescência	C. D. C. M. G.	121	Projeto Cancelado

A despeito do apontamento dos projetos como aprovados nos autos e antagonicamente constarem como cancelados no sistema SIGAA, não se verificou qualquer informação complementar no processo administrativo pertinente do Edital PROEX 59/2018.

Entende-se que ações de extensão podem ser iniciadas e, por motivos diversos, serem canceladas ou haver substituição de discente bolsista, entretanto, a unidade responsável pela instrução processual precisa informar esses atos nos autos, a fim de que o público externo e unidades de controle tenham clareza dos acontecimentos. As alterações devem acontecer ao rigor das normativas e regulamentações, ser transparentes nos autos, permitindo ao público externo ter ciência da data de início e conclusão da concessão de bolsas aos discentes, assinalando sua respectiva ação de extensão e eventuais trocas, quando se fizer necessário.

Cada documento gerado, no decorrer da gestão do recurso público, forma um registro histórico dos atos e deve constar em processos administrativos que substanciem as decisões tomadas. Compete à área gestora demonstrar, cronologicamente, todas as etapas ocorridas no decorrer da execução: motivação, justificativa, despachos, alterações, editais, demais documentos que justifiquem a seleção dos candidatos, desistências, exclusões, resultados, pagamentos, entre outros.

Em um contexto geral, a gestão de recurso público deve cumprir as seguintes fases: i) motivação e fundamentação da demanda; ii) publicação dos normativos regulamentadores da demanda de interesse coletivo; iii) construção e formalização por autuação das características de fato que criam o direito de receber pagamento, conforme os normativos vigentes; iv) execução do pagamento conforme o direito gerado e provado; v) avaliação dos benefícios da execução para a Instituição e à sociedade.

Nestes termos, para a caracterização do direito de receber o pagamento de ações de extensão, é inerente a formalização do cumprimento dos requisitos previstos em cada normativo editalício, por meio de autuação do devido processo administrativo específico.

Conforme os princípios diretos e derivados da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, a Administração Pública está submetida aos princípios da legalidade, planejamento e transparência da gestão dos recursos públicos.

Versando sobre a forma do ato administrativo, Maria Sylvia Zanella di Pietro ensina²:

No direito administrativo, o aspecto formal do ato é de muito maior relevância do que no direito privado, já que a obediência à forma (no sentido estrito) e ao procedimento constitui garantia jurídica para o administrado e para a própria Administração; é pelo respeito à forma que se possibilita o controle do ato administrativo, quer pelos seus destinatários, quer pela própria Administração, quer pelos demais Poderes do Estado.

Cumprido ressaltar que, manterem-se os documentos exclusivamente em sistemas não é suficiente para garantir o acesso e demonstrar transparência nas ações. A necessidade de autuar todos os documentos persiste, mesmo que estes já se encontrem em sistemas internos da Instituição.

Uma vez que decisões acerca da gestão de recursos públicos configuram ato formal, é obrigação legal da Gestão manter o inteiro arcabouço documental, que comprove a motivação e a contrapartida dos gastos, organizado, compilado, em ordem cronológica e histórica da ocorrência dos fatos. A ausência de autuação fragiliza a Gestão, pois a contraprestação da motivação dos gastos realizados, dos recursos destinados à PROEX, fica incompleta nos processos existentes.

A autuação de processo próprio para esta finalidade mitiga riscos e fortalece as decisões tomadas. Fornecer informações organizadas, mantendo o histórico das etapas, demonstra boa fé da gestão em transparecer seus atos, tanto aos órgãos de controle quanto aos usuários diversos, incluindo a sociedade.

Destarte, embora seja digna de apontamento a boa prática da unidade em ser precursora do processo administrativo eletrônico na UNILA, autuando seus processos em formato digital anteriormente à implantação integral na universidade, verificou-se ausência de documentos sensíveis a uma instrução processual administrativa precisa e transparente, conforme consignou-se acima.

² *Id.*, 2014, p. 2017.

Ademais, a adoção integral do processo administrativo eletrônico na universidade vai ao encontro das recomendações desta AUDIN, pois já que não há que se falar em gastos com impressão e papéis, a devida instrução processual, contendo os documentos comprobatórios exigidos nos Editais, com registro cronológico dos fatos, demonstrando de forma organizada o histórico do processo de concessão de bolsas com documentos formalizados que comprovem a seleção, acompanhamento das atividades e a conclusão do objetivo que justifique os pagamentos é premissa para aderência aos princípios da legalidade, planejamento e transparência da gestão dos recursos públicos.

3.2.2 RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se à PROEX, quanto aos processos administrativos geridos pela unidade, i) a inserção de documento que apresente o motivo de fato e de direito do ato administrativo, preliminarmente ao edital; ii) inclusão das propostas de ações de extensão submetidas no curso dos editais; iii) utilização de documento específico para homologação de edital de seleção de ações de extensão; iv) autuação tempestiva de processos administrativos, contendo os documentos que motivem a demanda, documentos comprobatórios exigidos nos Editais, o integral registro cronológico dos fatos, demonstrando de forma organizada o histórico do processo, desde a motivação inicial da demanda até a prestação de contas pelo coordenador do projeto.

3.3 CONSTATAÇÃO: CONCESSÃO DE BOLSA SEM CONFIRMAR SE OS REQUISITOS EDITALÍCIOS FORAM ATENDIDOS

3.3.1 FATO:

No capítulo 4 (quatro) do Edital PROEX 59/2018, “DOS DISCENTES CANDIDATOS À BOLSA”, o item 4.1 elencou requisitos que o discente deveria preencher para candidatar-se à bolsa de extensão, nos seguintes termos:

4.1 Para candidatar-se à bolsa de extensão, o(a) discente deve preencher os seguintes requisitos:

I – estar regularmente matriculado(a) em curso de graduação da UNILA;

III – ter carga horária disponível de, no mínimo, 20 (vinte) horas semanais para execução das atividades;

IV – não receber nenhuma bolsa financiada por programas oficiais, exceto quando se tratar de auxílio de assistência estudantil;

V – não receber remuneração proveniente de atividades laborais;

VI – não possuir pendência com a Pró-Reitoria de Extensão;

VII – possuir conta-corrente de sua titularidade.

VIII - não ter previsão de colação de grau durante a vigência do Edital;

§ 1º O(A) discente declarará, no ato de assinatura do Termo de Compromisso, o atendimento ao disposto nos incisos deste item. (grifo nosso)

§ 2º É responsabilidade do(a) coordenador(a) a verificação dos requisitos estabelecidos para o(a) bolsista, sendo vedada a seleção de candidatos(as) que não atendam aos termos deste Edital.

Em linhas gerais, em que pese a ausência do inciso II do item 4.1 e não haver indicação de eventual supressão, o dispositivo discrimina rol taxativo de condições necessárias para que o aluno pudesse gozar de bolsa estudantil remunerada, vincula no § 1º a necessidade de assinatura, pelo discente, de Termo de Compromisso, no qual este declara o atendimento ao disposto naquele documento.

O referido edital delegou, ainda, aos coordenadores de ações de extensão a responsabilidade da verificação dos requisitos estabelecidos, “sendo vedada a seleção de candidatos(as) que não atendam aos termos deste edital”, como dispõe o § 2º do item.

Ademais, justifica-se a importância do Termo de Compromisso, pois, além do § 1º do item 4.1 vincular os incisos do dispositivo ao documento citado, o próprio termo contém, em outras palavras os requisitos citados e define ser obrigação do bolsista “3.10 Cumprir rigorosamente os prazos estabelecidos pela PROEX e **demais disposições contidas no Edital 59/2018 (PROBEX) e 06/2019**” (grifo nosso).

Considerando o texto editalício, seu rol taxativo com as condições necessárias para que os discentes pudessem ter acesso às bolsas, a Auditoria Interna, por meio da Solicitação de Auditoria n. 2022015-05/AUDIN/UNILA, requisitou, à PROEX, informar se aquela unidade selecionou uma amostra e verificou se os Termos de Compromisso assinados pelos discentes, na vigência do Edital 59/2018, condiziam com a realidade.

Como resposta, aquela Pró-Reitoria se manifestou através do OFÍCIO N. 56/2022/PROEX, nos seguintes termos:

A PROEX não realiza verificação por amostragem, já que (i) os termos de compromisso são elaborados de acordo com as regras do edital, no qual os participantes concordam com as condições para receber o recurso; (ii) as bolsas são pagas somente mediante assinatura desses termos, ou seja, de referendar a concordância com as obrigações e a ciência das penalidades no caso de descumprimento das normas; (iii) aceita-se a presunção de boa-fé como princípio de direito.

Diante do exposto, fica caracterizado que a unidade não verifica, ainda que por amostragem, se as informações assinaladas nos Termos de Compromisso são verídicas, aludindo

que a assinatura do documento finda o ato administrativo e, que tal comportamento é amparado pela presunção de boa-fé.

Preliminarmente, insta pontuar que, diferente do informado pela unidade, “os termos de compromisso são elaborados de acordo com as regras do edital, no qual os participantes concordam com as condições para receber o recurso” o item 4.1 define em seu *caput* requisitos para que o discente possa candidatar-se à bolsa de extensão, e, não se pode olvidar que o § 1º do citado dispositivo pertence àquele item.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório determina a vinculação da Administração Pública e os administrados aos estritos termos do instrumento convocatório, no caso o Edital. Vedando o descumprimento de suas normas e condições previamente definidas, a qual a Administração encontra-se estritamente vinculada.

José dos Santos Carvalho Filho, ao tratar sobre o tema, doutrina que³:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.

O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é corolário do princípio da legalidade e da objetividade das determinações habilitatórias. Determina à Administração Pública e aos participantes de certame editalício a observância das normas estabelecidas no Edital de forma objetiva, mas sempre velando pelo princípio da competitividade.

Acerca da boa-fé no Direito Administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina⁴:

O princípio da boa-fé começou a ser aplicado no direito administrativo muito antes da sua previsão no direito positivo, o que veio a ocorrer com a Lei federal nº 9.784, de 29-1-99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. No artigo 22, parágrafo único, IV, a lei inclui entre os critérios a serem observados nos processos administrativos a "atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé". Também está previsto no artigo 42, II, que insere entre os deveres do administrado perante a Administração o de "proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé"

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 250-251.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 88.

É evidente que as relações entre Administração e administrado devem ser regidas pela boa-fé dos lados, entretanto, tal premissa não pode ser invocada, para que a Administração não envide esforços para comprovação de interesse coletivo, visto que esta apenas administra a coisa pública.

Nesse sentido José dos Santos Carvalho Filho leciona que:

A probidade tem o sentido de honestidade, boa-fé, moralidade por parte dos administradores. Na verdade, “o exercício honrado, honesto, probo, da função pública leva à confiança que o cidadão comum deve ter em seus dirigentes”.

Exige o princípio que o administrador atue com honestidade para com os licitantes, e sobretudo para com a própria Administração, e, evidentemente, **concorra para que sua atividade esteja de fato voltada para o interesse administrativo, que é o de promover a seleção mais acertada possível.** (grifo nosso)

Se, ao contrário, a improbidade frustra o objetivo da licitação, o responsável pela distorção deve sofrer a aplicação das sanções civis, penais e administrativas cabíveis.

Conquanto a unidade presente texto editalício para fundamentar sua omissão em verificar requisito necessário à concessão de bolsa, há que se pontuar que o próprio texto do edital é falho, no sentido de conferir recurso público ao discente, pautando-se apenas por autodeclaração. Ademais, responsabiliza o coordenador de ação de extensão a comprovar se os requisitos estabelecidos foram atendidos, sendo que o mesmo edital autoriza, item 3.2, que docentes em regime temporário possam ser coordenadores de projeto⁵, ou seja, o texto editalício responsabiliza terceiro sem vínculo efetivo com a instituição a fazer atividade de controle primária da Administração Pública.

Em tempo, é imprescindível destacar o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, tendo-se em baila o interesse público em seu sentido amplo, abrangendo todo o patrimônio público e todos os direitos e interesses do povo em geral. Após este esclarecimento, se faz interessante dizer que deste princípio derivam todas as restrições especiais impostas à atividade administrativa. Elas existem pelo fato de a Administração Pública não ser “dona” da coisa pública, e sim mera gestora de bens e interesses públicos. Isto significa dizer que esses bens e interesses públicos são indisponíveis à Administração Pública, bem como a seus agentes públicos, pertencendo, em verdade, à coletividade, ao povo.

Marcelo Alexandrino ensina que⁶:

⁵ 3.2 O(A) docente em regime temporário de trabalho deve comprovar vínculo institucional por todo período de duração da ação de extensão, inclusive durante o prazo para apresentação dos relatórios.

São vedados ao administrador quaisquer atos que impliquem renúncia a direitos do poder público ou que injustificadamente onerem a sociedade. Trata-se de um princípio implícito, e dele decorrem diversos princípios expressos que norteiam a atividade da administração, como o da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade, o da eficiência.

De mais a mais, a unidade não verifica, nem por amostragem, se os termos de compromisso assinados condizem com a realidade. Destarte, tem-se texto no edital como requisito para a concessão de bolsa, o qual não é verificado nem pela unidade auditada e nem há comprovação de verificação pelos coordenadores, sobre pretexto de que o discente assinou termo de compromisso. Entretanto, como já exposto nesse expediente, trata-se de recurso público investido para extensão universitária dos discentes e o mínimo que se espera é que a Administração envide todos os esforços para garantir à coletividade que aqueles que realmente enquadrem-se aos requisitos tenham acesso à bolsa, evitando-se fraudes e conseqüente benefício de pessoas mais abastadas, em detrimento de outras mais necessitadas.

Em tempo, não se verificou Matriz de Risco que mensurasse o apetite de risco do gestor em preterir o controle de requisito de edital por um Termo de Compromisso assinado, do qual não há verificação posterior, nem por amostragem.

3.3.2 RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se à PROEX, como gestora dos recursos públicos para fins de extensão universitária, que envide todos os esforços necessários a fim de comprovar se os requisitos exigidos no edital conferem com as informações repassadas pelos candidatos a bolsas. Recomenda-se, ainda, que se abstenha de terceirizar nos textos editalícios competência de sua alçada a terceiros, atinando para que a própria unidade tenha responsabilidade na verificação dos critérios necessários para seleção de bolsistas, assegurando sempre o interesse público sobre o individual e a garantia de que é impossível à Administração dispor do interesse público ou renunciar a direitos públicos, visto que esta apenas faz gestão da coisa pública.

3.4 CONSTATAÇÃO: COORDENAÇÃO DE AÇÕES DE EXTENSÃO POR TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS E DOCENTES EM REGIME TEMPORÁRIO

3.4.1 FATO:

⁶ ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 211.

O Edital PROEX 59/2018 trouxe, no capítulo 3 (três), a informação de quem poderia ser proponente naquele edital. Conferiu este direito a docentes, técnicos administrativos e docentes em regime temporário. Ademais, definiu os proponentes como coordenadores da respectiva ação.

O exposto acima é pormenorizado logo mais nos seguintes termos:

3.1 Poderão ser proponentes ao presente Edital servidores(as) (docentes ou técnicos administrativos) vinculados à UNILA.

3.2 O(A) docente em regime temporário de trabalho deve comprovar vínculo institucional por todo período de duração da ação de extensão, inclusive durante o prazo para apresentação dos relatórios.

3.3 Para comprovação do vínculo institucional com a UNILA o(a) proponente em regime temporário deverá anexar à proposta uma declaração da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE), ou documento equivalente, no qual se certifique que o contrato de trabalho estará vigente durante toda a execução da ação de extensão.

Parágrafo único. Na impossibilidade da apresentação da declaração mencionada no caput deste item, o(a) proponente deverá indicar outro(a) servidor(a) que atenda ao disposto no item 3.2 do presente Edital, que assumirá a coordenação da ação de extensão.

3.4 O(A) proponente(a) será o(a) coordenador(a) da ação e deve estar cadastrado(a) no Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA).

Verifica-se, no preâmbulo do supracitado edital, a referência a duas resoluções que dariam sustentáculo a esse expediente, sendo elas: Resolução COSUEX no. 01, de 25 de fevereiro de 2015 e Resolução COSUEX no 01, de 20 de janeiro de 2017.

A Resolução 01/2015/COSUEX, revogada pela Resolução n. 01, de 02 de maio de 2022, válida portanto quando da vigência do Edital 59/2018, tem a seguinte redação:

Art. 5º A ação de extensão deve ser coordenada por servidor da UNILA.

Parágrafo único. É servidor da UNILA qualquer docente ou técnico-administrativo da instituição.

Por sua vez, a Resolução 01/2017/COSUEX regulamentou:

Art. 29. O coordenador da ação será o orientador dos discentes a ela vinculados, independentemente de ser técnico ou docente.

Não obstante o exposto, o Decreto n. 7.416/2010, o qual regulamenta os artigos 10 e 12 da lei que trata da concessão de bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária (Lei n. 12.155/2009), trouxe em seu art. 9º texto divergente do observado na UNILA, nos seguintes termos:

Art. 9º A concessão de bolsas de extensão deverá estar prevista em programa ou projeto que preencha os seguintes requisitos:

(...)

II - ser coordenado por docente em efetivo exercício na instituição;

Verifica-se, diante do caso em tela, exacerbação regulamentatória da UNILA, ao conceder direito de coordenar ações de extensão a técnicos administrativos e docentes em regime temporário.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 trouxe em seu caput princípios dos quais a Administração Pública direta e indireta, de qualquer poder da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, deverá obedecer. Em especial ao princípio da legalidade, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que⁷:

Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei.

No direito positivo brasileiro, esse postulado, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal que, repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

(...)

Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, **por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie**, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei. (grifo nosso)

Outrossim, urge pontuar que o Decreto n. 7.416/2010 regulamenta a lei n. 12.155/2009, sendo, destarte, plenamente compatível a argumentação de afronta ao princípio da legalidade.

Marcelo Alexandrino traz relevante apontamento sobre o princípio da legalidade na esfera administrativa⁸:

A Carta de 1988 não estabeleceu um enunciado específico para o princípio da legalidade administrativa. Não obstante, é lícito afirmar, a partir do que se expôs até este ponto, que, no âmbito do direito administrativo, a legalidade traduz a noção de que a administração pública somente tem possibilidade de atuar quando exista lei

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 64-65.

⁸ ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 215.

que assim determine (atuação vinculada) ou autorize (atuação discricionária). **Deve sempre o administrador público obedecer estritamente ao estipulado na lei, ou, sendo discricionária a atuação nela prevista, observar os termos, condições e limites autorizados na lei.** (grifo nosso)

No caso em tela, verifica-se extrapolação normativa do Edital PROEX 59/2018, além das resoluções COSUEX 01/2015 e 01/2017 em admitir técnico-administrativo e docentes sem vínculo efetivo, o que, de acordo com o exposto, vai de encontro ao princípio da legalidade, visto que a Administração somente pode atuar nos limites definidos em lei.

A Lei n. 11.091/2005, a qual dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, traz no art. 8º as atribuições gerais dos cargos técnico-administrativo em educação, *in verbis*:

Art. 8º São atribuições gerais dos cargos que integram o Plano de Carreira, sem prejuízo das atribuições específicas e observados os requisitos de qualificação e competências definidos nas respectivas especificações:

I - planejar, organizar, executar ou avaliar as **atividades inerentes ao apoio técnico-administrativo** ao ensino;

II - planejar, organizar, executar ou avaliar as **atividades técnico-administrativas inerentes à pesquisa e à extensão** nas Instituições Federais de Ensino;

III - **executar tarefas específicas**, utilizando-se de recursos materiais, financeiros e outros de que a Instituição Federal de Ensino disponha, **a fim de assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade das atividades** de ensino, pesquisa e extensão das Instituições Federais de Ensino.

§ 1º As atribuições gerais referidas neste artigo serão exercidas de acordo com o ambiente organizacional.

§ 2º As atribuições específicas de cada cargo serão detalhadas em regulamento.

Tecendo comentários sobre esse artigo, a Nota n. 0004/2022/EJS/PFUNILA/PGF/AGU da Procuradoria Federal junto à UNILA trouxe elementos importantes para o tema em baila:

19. Aqui, cabe-nos frisar que, como regra, não se pode atribuir qualquer responsabilidade ao servidor técnico-administrativo que não aquelas próprias de seu cargo, devendo ser rigorosamente observadas as disposições da Lei nº11.091/2005. Ademais, não há o que se falar em possível enquadramento da atividade de coordenação/orientação pedagógica nas atribuições dos cargos de nível D e E, nem mesmo aos Pedagogos e Técnicos em Assuntos Educacionais, porque: a) A função de "assessorar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão" possui natureza de auxílio/apoio as ações de forma técnica, e não deve ser confundida com a função de orientação acadêmica da ação; b) a função de "elaborar projetos de extensão" pode indicar a proposição, a organização e a estruturação da ação como um todo, mas, de igual forma, não pode ser confundida com a tutoria pedagógica, uma vez que, novamente, cabe aos docentes a função de guiar os extensionistas quanto à produção/disseminação do conhecimento científico com vistas a possibilitar tanto a prática acadêmica como a troca de saberes com a comunidade.

20. Assevere-se, ainda, que, acaso fosse permitida a coordenação (administrativa e pedagógica) tanto a servidores TAES como a servidores docentes, estaria-se diante de sobreposição de funções, o que evidentemente colidiria com as atribuições da carreira docente, ensejando ineficiência, além de configurar desvio de função relativamente às atividades típicas dos referidos técnicos administrativos. Entende-se, pois, que o limite interpretativo das atribuições da carreira regida pela Lei 11.095, de 2005 é o da própria natureza de carreira de apoio às atividades finalísticas de Ensino, Pesquisa e Extensão, típicas da carreira do magistério federal.

(...)

23. Portanto, repise-se que as atividades dos TAES são inerentes ao apoio e atividades técnico-administrativas, o que os impede de figurar como coordenadores pedagógicos de projetos, **mas não veda sua participação (e eventual coordenação administrativa) no que tange aos procedimentos técnico-administrativo da ação.**

(...)

25. Posto isso, **esta Procuradoria Federal ratifica a orientação quanto à impossibilidade de que servidores TAEs atuem como coordenadores pedagógicos de projetos, independente de concessão de bolsa ou não, uma vez que a tarefa de orientação de ações de extensão, assim como ocorrem com as pesquisas acadêmicas, é privativa dos cargos das carreiras do Magistério Federal.** (grifo nosso)

Diante do exposto, fica evidente que a unidade de assessoramento jurídico coaduna com o entendimento esposado por essa Auditoria Interna. Caracteriza-se, ainda, além da violação ao princípio da legalidade, a oportunização, pela PROEX, da incidência em desvio de função, haja vista que a orientação de ações de extensão é privativa de cargos referentes às carreiras do Magistério Federal.

Tecendo comentários sobre o desvio de função, José dos Santos Carvalho Filho arremata com louvor⁹:

O cargo, ao ser criado, já pressupõe as funções que lhe são atribuídas. Não pode ser instituído cargo com funções aleatórias ou indefinidas: é a prévia indicação das funções que confere garantia ao servidor e ao Poder Público. Por tal motivo, é ilegítimo o denominado desvio de função, fato habitualmente encontrado nos órgãos administrativos, que consiste no exercício, pelo servidor, de funções relativas a outro cargo, que não o que ocupa efetivamente. Nem a insuficiência de servidores na unidade administrativa justifica o desvio de função. **Cuida-se de uma corruptela no sistema de cargos e funções que precisa ser coibida, para evitar falsas expectativas do servidor e a instauração de litígios com o escopo de permitir a alteração da titularidade do cargo.** Na verdade, o desvio de função não se convalida, a não ser em situações excepcionais autorizadas em lei, mas o servidor deve ser indenizado, quando couber, pelo exercício das funções do outro cargo, e a autoridade administrativa deve ser responsabilizada pela anomalia, inclusive porque retrata improbidade administrativa. (grifo nosso)

Ademais, a Súmula n. 378 do STJ traz a seguinte redação:

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 634.

Súmula 378: Reconhecido o desvio de função, o servidor faz jus às diferenças salariais decorrentes.

No que concerne à possibilidade de coordenação de ações de extensão por docente em regime temporário de trabalho, a Lei 8.112/1990 traz em seu bojo os seguintes artigos:

Art. 3º Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. **Os cargos públicos**, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, **para provimento em caráter efetivo** ou em comissão. (grifo nosso)

Art. 10 A nomeação para cargo de carreira ou cargo isolado de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade.

Fica evidente que o provimento em caráter efetivo é característica de cargos públicos, e que, por sua vez, o acesso a cargos públicos depende de prévia habilitação em concurso público.

Repise-se o inciso II do art. 9º do decreto 7.416/2010, o qual regulamenta que para a concessão de bolsas de ações de extensão, preencha-se, entre outros, o requisito: “II - ser coordenado por docente em efetivo exercício na instituição”, o que, por sua vez, restou demonstrada sua inobservância na UNILA, quando da vigência do Edital PROEX 59/2018.

Acerca do efetivo exercício, ao tratar sobre a estabilidade, Carvalho Filho ensina que:¹⁰

Estabilidade é o direito outorgado ao servidor estatutário, **nomeado em virtude de concurso público**, de permanecer no serviço público **após três anos de efetivo exercício**, como passou a determinar a EC no 19/1998, que alterou o art. 41 da CF, pelo qual anteriormente era exigido o prazo de apenas dois anos. (grifo nosso)

Posto isso, é sabido que a autonomia universitária assegura à UNILA “estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão”¹¹, conferindo à Administração, por meio de sua Comissão Superior de Extensão, poder discricionário, balizado em juízo de oportunidade e conveniência, para definir critérios objetivos reguladores de sua política de extensão, desde que não contrarie ou exacerbe as possibilidades elencadas no arcabouço jurídico vigente, que por sua vez foi constatada nesse expediente.

3.4.2 RECOMENDAÇÃO:

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 697.

¹¹ Art. 53 da Lei no 9.394/96.

Recomenda-se à COSUEX que se atenha ao disposto no art. 9º do Decreto n. 7.416/2010 e reveja suas normativas que conflitem com o regulamentado naquele dispositivo, em que a coordenação de ação de extensão deva ser feita por docente em efetivo exercício na instituição, independente da concessão de bolsa, sob risco de violação ao princípio da legalidade e incorrência em desvio de função.

Recomenda-se à PROEX que se atenha ao disposto no art. 9º do Decreto n. 7.416/2010, vedando em seus editais a coordenação de ação de extensão por técnicos administrativos e docentes com vínculo temporário, sob risco de violação ao princípio da legalidade e incorrência em desvio de função.

3.5 CONSTATAÇÃO: PAGAMENTO DE BOLSA SEM A DEVIDA VERIFICAÇÃO DE FREQUÊNCIA

3.5.1 FATO:

A Auditoria Interna requisitou à Pró-Reitoria de Extensão, por meio da Solicitação de Auditoria n. 2022015-05/AUDIN/UNILA, qual procedimento adotado, a fim de verificar a frequência dos bolsistas, para fins de pagamento de bolsas de extensão.

Em sua manifestação, via OFÍCIO N° 56/2022/PROEX, aquela unidade informou:

A frequência dos discentes bolsistas de extensão se baseia no Art. 22 da Resolução 01/2017/COSUEX, que trata das condições para pagamento de bolsas do PROBEX (Programa de Bolsas de Extensão). O artigo dispõe que:

Art. 22. O recebimento mensal da bolsa de extensão fica condicionado:

I – ao cumprimento das disposições desta resolução e dos editais de seleção;

II – à entrega dos relatórios exigidos, de acordo com o cronograma e a forma definidos pela PROEX;

III – ao desempenho das atividades descritas no Plano de Trabalho;

§ 1º É obrigação do coordenador informar à PROEX quaisquer ocorrências que justifiquem o não pagamento ou o pagamento parcial da bolsa de extensão.

§ 2º Não havendo informação do coordenador acerca do disposto no §1º, a PROEX realizará o pagamento regular e total da bolsa.

§ 3º A não apresentação dos relatórios exigidos suspende o recebimento da bolsa de extensão.

O procedimento realizado pela PROEX é o seguinte: Caso o coordenador não substitua bolsista ou também não nos informe que a frequência deve ser parcial (menor que 100%), **presume-se que a frequência do(a) discente foi integral** e, então, a PROEX solicita o pagamento integral da bolsa referente ao período em que está registrado no plano de trabalho.

Por volta do dia 25 de cada mês a PROEX lança as frequências diretamente no SIPAC. O caminho no sistema é: Módulo Bolsas > Aba Cadastro > Frequências > Enviar

Frequência. É feito o filtro pela “unidade responsável” e “Tipo de Benefício (extensão)”, sendo registrada a frequência individualmente para cada bolsista.

Após o envio de frequência, passamos para a Requisição de Pagamento. O caminho adotado no sistema é: Módulo Bolsas > Aba Pagamentos > Requisição de Pagamento de Bolsas > Cadastrar. Depois desse procedimento, a Pró-Reitora de Extensão homologa a requisição e autoriza como Ordenadora de Despesas. (grifo nosso)

Diante do demonstrado pela unidade, no que tange à verificação de frequência de bolsa de extensão na UNILA, adotou-se posicionamento invertido, em que o discente já goza de frequência integral, precisando uma ação do coordenador para relatar eventual ocorrência, para após isso incidir um deflator de sua frequência, tornando-a parcial. Tal posicionamento é esposado para o pagamento, no qual silenciando-se o coordenador, seja pela comprovação da frequência integral do discente ou porque quedou-se inerte, o pagamento é realizado de forma integral, tal qual prevê o § 2º do artigo 22 da Resolução 01/2017/COSUEX.

Considerando a atribuição delegada ao coordenador da ação de extensão, impondo dever de informar qualquer ocorrência que justifique o não pagamento ou pagamento parcial de bolsa de extensão, a AUDIN requisitou à PROEX, por meio da Solicitação de Auditoria no. 2022015-09/AUDIN/UNILA, comprovante de verificação de frequência de 19 discentes, beneficiados com bolsa do PROBEX 2019, pelos respectivos coordenadores.

Em atendimento ao solicitado, a citada Pró-Reitoria manifestou-se no OFÍCIO Nº 80/2022/PROEX, nos seguintes termos:

Em resposta à solicitação de Auditoria 2022015-09/AUDIN/UNILA, informamos que o controle de carga horária é atribuição do coordenador, conforme Resolução 01/2017/COSUEX que dispõe em seu Art. 17 e Art. 31, respectivamente, que

Art. 17. O bolsista de extensão vinculado ao PROBEX assumirá os seguintes compromissos e atribuições:

I – cumprir a carga horária mínima de 20 (vinte) horas semanais;...

[...]

Art. 31. Constituem obrigações do coordenador, sem prejuízo de outras previstas, inclusive, nos editais de concessão de bolsas:(...)

X – comunicar à PROEX quaisquer situações que justifiquem o não pagamento ou o pagamento parcial da bolsa;

VI – comunicar formalmente à PROEX quando ocorrer a situação de ausência, frequência parcial, substituição, abandono, trancamento de matrícula, conclusão do curso, desistência, suspensão do bolsista ou causa que enseje o cancelamento da bolsa;...

Portanto, não há comprovantes de verificação de frequência pelos respectivos coordenadores dos seguintes discentes, salvo os relatórios submetidos pelos

bolsistas que descrevem o resultado das atividades executadas durante o plano de trabalho. (grifo nosso)

Insta pontuar que, quando da Solicitação de Auditoria, esta unidade de controle interno não requisitou os comprovantes de frequência feitos pela PROEX, ao invés disso, requereu os comprovantes dos coordenadores de ações de extensão de determinada amostra.

Em sua manifestação, a PROEX apresentou novos dispositivos de resolução, os quais atribuem ao coordenador de ação de extensão a obrigação do controle.

Posto isso, asseverou que “portanto, não há comprovantes de verificação de frequência pelos respectivos coordenadores dos seguintes discentes”, com exceção dos relatórios submetidos pelos bolsistas, os quais escrevem o resultado das atividades executadas durante o plano de trabalho.

Considerando as obrigações definidas na resolução ao coordenador, não se vislumbra a razoabilidade conectiva disposta pela unidade em parágrafo posterior, pois, se o coordenador de ação de extensão precisa informar àquela Pró-Reitoria, caso haja um caso de ausência ou frequência parcial, é necessário que o mesmo tenha um controle de frequência atualizado, para, quando ocorrer uma eventual falta do discente, sinalizar à PROEX.

O entendimento preconizado pela unidade auditada de que o coordenador deveria manifestar-se diante de faltas, não se correlaciona com ausência de controle de frequência em ações de extensão.

A despeito disso, mesmo diante do considerável risco assumido pela unidade em presumir que todos os alunos de ações de extensão exerceram suas atividades, tal qual previu o plano de trabalho, carecendo de uma ação posterior do coordenador para mitigar ou retirar o valor da bolsa de um mês, possibilitando também que eventuais negligências do coordenador em relatar falta, incida em pagamento integral de bolsa de extensão, não se pode olvidar a imperatividade de controles mínimos, os quais assegurem que o recurso público está sendo investido na formação acadêmica do discente e que este atendeu os dispositivos editalícios, exercendo suas atribuições como bolsista.

Frise-se que a Pró-Reitoria de Extensão é gestora de recurso público e a Administração não pode dispor do interesse público, como já demonstrado neste expediente. Embora as ações de extensão sejam primordiais para formação do discente, a Administração não pode omitir-se do dever de assegurar à coletividade que este exerceu todas as atividades necessárias, e quando

constatada eventual falta, por controle preciso e tempestivo de frequência, que seja aplicado o devido redutor de sua bolsa em virtude de sua frequência.

Restou caracterizada neste trabalho a ausência de controle pelos coordenadores da amostra selecionada, por sua vez, a Pró-Reitoria responsável apresenta resoluções que atribuem o ônus de relatar eventuais faltas ao coordenador e quando não há relato de eventuais faltas, “presume-se que a frequência do(a) discente foi integral e, então, a PROEX solicita o pagamento integral da bolsa referente ao período em que está registrado no plano de trabalho”¹², sendo assim, tem-se caracterizado o cenário de pagamento de bolsas de extensão sem a efetiva verificação de frequência pela Administração.

José dos Santos Carvalho Filho ensina que¹³:

Os poderes administrativos são outorgados aos agentes do Poder Público para lhes permitir atuação voltada aos interesses da coletividade. Sendo assim, deles emanam duas ordens de consequência:

1ª) são eles irrenunciáveis; e

2ª) devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares.

Desse modo, as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes.

Versando sobre a responsabilidade do agente público, o respeitável administrativista assevera¹⁴:

Quanto ao agente omissor, poderá ele ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente, conforme o tipo de inércia a ele atribuído. Pode, inclusive, ser punido por desídia no respectivo estatuto funcional, ou, ainda, ser responsabilizado por conduta qualificada como improbidade administrativa. Caso da omissão administrativa sobrevenham danos para terceiros, têm estes ação indenizatória em face da pessoa administrativa a que pertencer o servidor inerte, respondendo este em ação regressiva perante aquela (art. 37, § 6º, CF).

Discorrendo sobre o motivo, como elemento do ato administrativo, Marcelo Alexandrino ensina que¹⁵:

O motivo é a causa imediata do ato administrativo. É a situação de fato e de direito que determina ou autoriza a prática do ato, ou, em outras palavras, o pressuposto fático e jurídico (ou normativo) que enseja a prática do ato.

O que a enunciação acima pretende descrever é que os atos administrativos são praticados quando ocorre a coincidência, ou subsunção, entre uma situação de fato

¹² OFÍCIO N° 56/2022/PROEX

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 46.

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 48.

¹⁵ ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. 24. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 521.

(ocorrida no mundo natural, também chamado mundo empírico) e uma hipótese descrita em norma legal. A doutrina, por vezes, utiliza o vocábulo "causa" para aludir ao elemento motivo.

Por sua vez, José dos Santos define motivo como¹⁶:

Toda vontade emitida por agente da Administração resulta da impulsão de certos fatores fáticos ou jurídicos. Significa que é inaceitável, em sede de direito público, a prática de ato administrativo sem que seu autor tenha tido, para tanto, razões de fato ou de direito, responsáveis pela extroversão da vontade.

Na esteira do demonstrado, em que a Administração procedeu o pagamento de bolsas sem a devida verificação de frequência dos discentes às ações que estão relacionadas, pode-se ter praticado um ato administrativo desprovido de motivo, o que o torna inválido, visto que o pressuposto jurídico não foi confirmado com o fático.

Ademais, não se verificou, nesse trabalho de auditoria, Matriz de Risco com o condão de mensurar a classificação do risco de atribuir presunção de frequência integral aos discentes e eventual omissão do coordenador, em relatar ocorrência, e, por conseguinte, o indevido pagamento integral de bolsa.

3.5.2 RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se à COSUEX que promova os ajustes necessários nos normativos referentes à frequência de discentes, de modo que seja coibida a presunção de frequência integral em ações de extensão, sendo observada periódica e tempestivamente pelos coordenadores a frequência dos alunos.

Recomenda-se à PROEX o pagamento de bolsa de extensão após a devida comprovação de frequência pelos coordenadores de ações, de modo que haja a materialidade de atingimento da carga horária de respectivo período e o atendimento de todos os requisitos, pelo discente, para ter acesso ao recurso público destinado à extensão universitária.

3.6 CONSTATAÇÃO: ITENS EDITALÍCIOS SEM A DEVIDA VERIFICAÇÃO PELA UNIDADE RESPONSÁVEL

3.6.1 FATO:

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 114.

No curso do Edital PROEX 59/2018, cuja vigência das bolsas remete ao ano de 2019, tem-se o capítulo 6 (seis), o qual trata da seleção de bolsistas e cadastro dos planos de trabalho.

Dos dispositivos inseridos nesse capítulo, destacam-se os seguintes:

6.1 O(A) coordenador(a) que tiver a ação contemplada com bolsa deverá selecionar os(as) discentes bolsistas, observando as disposições da Resolução COSUEX 01/2017 e do Decreto Federal 7.416/10.

Parágrafo único. **O processo seletivo deverá ser amplamente divulgado pelo(a) coordenador(a), indicando dia, horário e local para que os interessados possam participar.**

6.2 **A seleção dos(as) discentes será realizada por meio de entrevista, sob a responsabilidade do(a) coordenador(a) da ação de extensão, no período descrito no cronograma, na qual serão avaliados os critérios estabelecidos pelo(a) coordenador(a) e os requisitos estabelecidos para o(a) bolsista neste Edital.**

Parágrafo único. Todo o processo de seleção de bolsistas é de total responsabilidade do(a) coordenador(a). (grifo nosso)

Considerando o disposto no parágrafo único do item 6.1, o qual vincula o(a) coordenador(a) da ação de extensão contemplada com bolsa de divulgar amplamente um processo seletivo para referida bolsa, requereu-se à PROEX, por meio da Solicitação de Auditoria n. 2022015-05/AUDIN/UNILA, a comprovação da ampla divulgação, pelos coordenadores, do processo seletivo para concessão de bolsas. Por sua vez aquela Pró-Reitoria manifestou-se¹⁷:

Devido ao volume de ações contempladas com bolsas de extensão todos os anos e a inviabilidade da equipe da PROEX coordenar todo o processo de seleção de bolsistas, a Resolução 01/2017/COSUEX estabeleceu que

Art. 11. A PROEX poderá delegar a competência para execução do processo de seleção ao coordenador da ação de extensão, que será responsável pela observância das regras desta Resolução e demais normas aplicáveis ao processo.

No mesmo documento e nos editais da PROEX são estabelecidas as orientações para seleção em relação à igualdade de condições e a ampla divulgação. Assim, o item 6.1 do edital 59/2018/PROEX versa:

6.1 O(A) coordenador(a) que tiver a ação contemplada com bolsa deverá selecionar os(as) discentes bolsistas, observando as disposições da Resolução COSUEX 01/2017 e do Decreto Federal 7.416/10. Parágrafo único. O processo seletivo deverá ser amplamente divulgado pelo(a) coordenador(a), indicando dia, horário e local para que os interessados possam participar.

Considerando os princípios da eficiência, da probidade e da confiança e boa-fé na administração pública, **todos os processos de seleção de bolsistas são dirigidos pelos servidores responsáveis** pelas ações contempladas com cotas de bolsa, **cabendo à PROEX a homologação ou não dos discentes indicados** para fins de pagamento. (grifo nosso)

Requisitou-se também àquela Pró-Reitoria informação das datas em que os coordenadores de ações de extensão entrevistaram os discentes interessados, como dispõe o item 6.2. Por sua

¹⁷ OFÍCIO N° 56/2022/PROEX

vez, aquela unidade informou “Em consonância com a resposta anterior, ressaltamos que a PROEX não detém essa informação.”

Defronte da manifestação da unidade à Solicitação de Auditoria n. 2022015-05/AUDIN/UNILA, constata-se que, tal qual previu o edital, a responsabilidade da verificação desses itens requisitados estava sobre a incumbência dos coordenadores das ações de extensão.

Ao questionar a unidade sobre a confirmação de itens previstos no edital, esta AUDIN teve como escopo verificar se a Pró-Reitoria de Extensão detinha em seus fluxos a requisição e posterior envio, dos coordenadores, de itens que garantissem a ampla divulgação das vagas, assegurando a garantia do princípio da isonomia e impessoalidade.

De igual modo, ao solicitar informações quanto às entrevistas previstas no edital, entre coordenador(a) e discente, fundou-se em relevância jurídica, além de mero ato administrativo, pois são nelas que “serão avaliados os critérios estabelecidos pelo(a) coordenador(a) e os requisitos estabelecidos para o(a) bolsista neste Edital”, ou seja, nesse momento comprovar-se-ia se o discente possui os requisitos necessários, como previsto no Edital PROEX 59/2018, para candidatar-se à bolsa de extensão. Sua comprovação, tem o condão de sanar o questionamento sobre a diligência dos coordenadores e se respeitaram previsão editalícia, verificando os requisitos destinados aos discentes e, após sua eventual análise, oportunizou a bolsa de extensão a aqueles que comprovadamente tinham condições de receber a bolsa.

Conquanto a responsabilidade desses atos, ampla divulgação do processo seletivo e reunião entrevistando os discentes interessados seja responsabilidade dos coordenadores de ação de extensão, a Pró-Reitoria de Extensão deveria envidar esforços de modo a publicizar que os requisitos editalícios foram observados, tendo em seus *checklists*, dentre outros, a comprovação desses itens citados para, após isso, homologar as bolsas.

Em tempo, no que concerne à manifestação da unidade auditada, a qual evoca os “princípios da eficiência, da probidade e da confiança e boa-fé na administração pública¹⁸” para não solicitar comprovação dos coordenadores de itens previstos no edital, cumpre pontuar que eficiente é a Administração comprovar que o recurso público está sendo empregado da forma adequada, tal qual previu o instrumento convocatório, vinculando os atos daquela ao que se observa no edital, assegurando que o coordenador de extensão envidou todos os esforços para divulgar sua ação de extensão, garantindo a impessoalidade na escolha do discente e que verificou

¹⁸ OFÍCIO N° 56/2022/PROEX

se os discentes interessados preenchiam os requisitos dispostos no certame. Quanto aos demais princípios elencados, verifica-se entendimento equivocado a sua aplicação, posto que a invocação desses desonera, de forma desarrazoada, a Administração de verificar se itens do edital foram atendidos, da qual está vinculada ao instrumento convocatório.

Concluindo, quando a PROEX manifesta “todos os processos de seleção de bolsistas são dirigidos pelos servidores responsáveis pelas ações contempladas com cotas de bolsa”, insta pontuar que a própria Administração permitiu que docente em regime temporário de trabalho fosse coordenador de ação de extensão, ou seja, sem vínculo efetivo com a UNILA, além de técnicos administrativos, os quais possuem carreira divergente do magistério federal, em que verificando-se atuação de coordenação/orientação pedagógica, incidem em desvio de função. Ou seja, a unidade absteve-se de comprovar previsão editalícia, a qual é gestora do recurso público e autora do edital, em razão de vínculo temporário de docente, não sendo efetivo, e de desvio de função, por quem não deveria exercer coordenação pedagógica.

3.6.2 RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se à PROEX que inclua em seus controles internos a comprovação, pelos coordenadores de ações de extensão, da ampla divulgação do respectivo processo seletivo e reuniões com os discentes interessados, para após isso serem homologadas as bolsas.

3.7 CONSTATAÇÃO: AUSÊNCIA DE PREVISÃO EDITALÍCIA QUANTO À APRECIAÇÃO DE PEDIDOS DE RECONSIDERAÇÃO EM SEDE RECURSAL

3.7.1 FATO:

O Edital PROEX 59/2018, ao versar no capítulo 5 (cinco) sobre as etapas de inscrição e classificação das propostas elencou alguns dispositivos sobre a avaliação das propostas, os quais, sendo relevantes para este expediente, serão reproduzidos abaixo:

5.9 A análise de mérito realizada pelos(as) pareceristas Ad Hoc, de caráter classificatório, **constará de duas avaliações**, com base nos critérios estabelecidos no ANEXO I.

5.9.1 A nota da avaliação de cada parecerista será obtida pela média aritmética simples da pontuação total obtida dividida pelo número de critérios: $N_p = (P / 7)$, onde: N_p = Nota do(a) parecerista; P = Pontuação total obtida da avaliação; 7 = Número de critérios.

5.9.2 A **nota final, considerada para aprovação da proposta, será calculada pela média aritmética simples da nota do primeiro e do segundo parecerista:** $NF = (Np1 + Np2) / 2$, onde: NF = Nota final considerada para aprovação; Np1 = Nota do primeiro parecerista; Np2 = Nota do segundo parecerista.

5.9.2.1 **As propostas com nota final inferior a 2,5 (dois vírgula cinco) estarão desclassificadas.**

(...)

5.11 Após o resultado preliminar, **o(a) proponente poderá recorrer**, via SIGAA, no período definido em cronograma (TUTORIAL VII). (grifo nosso)

A Auditoria Interna requisitou, pela Solicitação de Auditoria n. 2022015-05/AUDIN/UNILA, informação de quem foram os pareceristas *Ad Hoc* selecionados, pela PROEX, para procederem a análise do mérito das propostas do edital supracitado.

Da relação encaminhada por meio do OFÍCIO N° 56/2022/PROEX, e diante de eventuais fragilidades, requisitaram-se, por meio da Solicitação de Auditoria n. 2022015-07/AUDIN/UNILA, algumas avaliações de pareceristas *Ad Hoc*.

Preliminarmente, antes de adentrar ao mérito das avaliações, urge pontuar que todas as avaliações dos pareceristas *Ad Hoc* remetidas à Auditoria Interna não continham a identificação do avaliador no corpo do documento, tampouco assinatura eletrônica. A identificação dos pareceristas procedeu-se pelo nome dos arquivos PDF encaminhados pela Pró-Reitoria de Extensão, o que por sua vez representa fragilidade nos controles internos da unidade auditada.

De acordo com os dados recebidos, através do OFÍCIO N° 64/2022/PROEX, verificaram-se algumas incongruências na avaliação da ação de extensão “Filosofía Latinoamericana Intercultural De La Liberación”, como demonstra-se abaixo:

Tabela 1: Filosofía Latinoamericana Intercultural De La Liberación

NOME	FUNÇÃO	NOTA	AVALIAÇÃO	DATA	AÇÃO DE EXTENSÃO
H.K.C.S.S.	Avaliador Ad Hoc	0,00	Reprovado	16/02/19	Filosofía Latinoamericana Intercultural De La Liberación
F.L.P.S.	Avaliador Ad Hoc	3,87	Aprovado	17/02/19	Filosofía Latinoamericana Intercultural De La Liberación
B.P.S.	Presidente Do Comitê	-	Reprovado	26/02/19	Filosofía Latinoamericana Intercultural De La Liberación
C.K.	Avaliador Ad Hoc	1,36	Reprovado	28/02/19	Filosofía Latinoamericana Intercultural De La Liberación
B.P.S.	Presidente Do Comitê	-	Aprovado	07/03/19	Filosofía Latinoamericana Intercultural De La Liberación

Embora conste no rol de pareceristas *Ad Hoc* participantes do Edital PROEX 59/2018, a figura do presidente do comitê não emite juízo de valor quanto ao mérito da proposta de ação de extensão, trata-se de modelo utilizado pela unidade auditada, em que o(a) presidente, pautado(a) pelas avaliações dos pareceristas, emite parecer: i) aprovando a ação, quando esta obtiver média aritmética simples, da nota do primeiro e segundo parecerista, superior a 2,5 (dois vírgula cinco); ii) reprovando a ação, quando a média aritmética simples for inferior a 2,5. Em tempo, cabe pontuar que esse expediente poderia ser permutado por um despacho da unidade, sem qualquer prejuízo ao edital.

Destarte, desconsiderando as avaliações de “presidente do comitê” e atendo-se as de “avaliador *ad hoc*”, verifica-se, na ação de extensão supracitada, a figura de 3 (três) avaliadores, em que a média aritmética simples desses é igual a 1,743333333, estando, em tese, enquadrada a ação como desclassificada, de acordo com o item 5.9.2.1 do edital.

Não obstante, conforme observa-se à fl. 19 do processo administrativo 23422.003375/2019-91, a ação “Filosofia Latinoamericana Intercultural de la Liberación”, de coordenação de C.F.B., consta no “Anexo I - Resultado final por ordem de classificação” entre as “Ações de Extensão Aprovadas em Resultado Final”, obtendo classificação final n. 146.

Ainda acerca do informado no OFÍCIO N° 64/2022/PROEX, de modo semelhante, as avaliações da ação de extensão “Curso de defesa pessoal Krav Magá RED” não foram claras suficientemente, como observa-se:

Tabela 2: Curso de defesa pessoal Krav Magá RED

NOME	FUNÇÃO	NOTA	AVALIAÇÃO	DATA	AÇÃO DE EXTENSÃO
C.P.S.	Avaliador Ad Hoc	0,43	Reprovado	08/01/19	Curso de defesa pessoal Krav Magá RED
A.D.O.	Avaliador Ad Hoc	1,71	Reprovado	13/02/19	Curso de defesa pessoal Krav Magá RED
B.P.S.	Presidente Do Comitê	-	Reprovado	26/02/19	Curso de defesa pessoal Krav Magá RED
C.K.	Avaliador Ad Hoc	3,86	Aprovado	01/03/19	Curso de defesa pessoal Krav Magá RED
B.P.S.	Presidente Do Comitê	-	Aprovado	07/03/19	Curso de defesa pessoal Krav Magá RED

Desconsiderando as avaliações de “presidente do comitê” e atendo-se as de “avaliador *ad hoc*”, verifica-se, na ação de extensão supracitada, a figura de 3 (três) avaliadores, em que a média aritmética simples desses é igual a 2, estando, em tese, enquadrada a ação como desclassificada, de acordo com o item 5.9.2.1 do edital.

De igual modo, conforme observa-se à fl. 19 do processo administrativo 23422.003375/2019-91, a ação “Curso de defesa pessoal Krav Magá RED”, de coordenação de

J.H.Z.J., consta no “Anexo I - Resultado final por ordem de classificação” entre as “Ações de Extensão Aprovadas em Resultado Final”, obtendo classificação final n. 143.

Diante das aparentes contradições editalícias, esta Auditoria Interna requisitou, por meio da Solicitação de Auditoria n. 2022015-08/AUDIN/UNILA:

3 - Esclarecimentos quanto à concessão de bolsa ao projeto/curso “CR005-2019 - Filosofia Latinoamericana Intercultural de la Liberación”, tendo sido avaliado por 3 (três) pareceristas *Ad Hoc* F.L.P.S., H.K.C.S.S. e C.K., cujas notas foram 3,87, 0,00 e 1,36 respectivamente, sendo que a média aritmética simples dos pareceristas é inferior ao descrito no item 5.9.2.1 do Edital 59/2018.

Constam duas avaliações de B.P.S., 26/02/19 e 07/03/2019, em que, na primeira, reprova o projeto/curso e, na segunda, aprova. Houve interposição e recebimento de recurso para esse projeto/curso? Em caso afirmativo, o recurso está previsto em qual(is) dispositivo(s) do edital? Quantos e quais pareceristas deliberaram sobre o recurso? Qual a nota final após o recurso?

4 - Explicações quanto à concessão de bolsa ao projeto/curso “PJ014-2019 - Curso de defesa pessoal Krav Magá RED”, tendo sido avaliado por 3 (três) pareceristas *Ad Hoc* C.P.S., A.D.O., C.K., cujas notas foram 0,43, 1,71 e 3,86 respectivamente, sendo que a média aritmética simples dos pareceristas é inferior ao descrito no item 5.9.2.1 do Edital 59/2018.

Constam duas avaliações de B.P.S., 26/02/19 e 07/03/2019, em que, na primeira, reprova o curso e, na segunda, aprova. Houve interposição e recebimento de recurso para esse curso? Em caso afirmativo, o recurso está previsto em qual(is) dispositivo(s) do edital? Quantos e quais pareceristas deliberaram sobre o recurso? Qual a nota final após o recurso?

Em sua manifestação, através do OFÍCIO N° 72/2022/PROEX, acerca da ação de extensão “Filosofia Latinoamericana Intercultural De La Liberación”, a unidade relatou:

Primeiramente, é necessário esclarecer algumas questões técnicas referente ao Edital 59/2018/PROEX. (SIC)

O edital previu a avaliação de dois pareceristas ad hoc. A nota final foi calculada com base na média aritmética simples das duas notas. Após as avaliações dos pareceristas, a PROEX, denominada como “Presidente do Comitê” no SIGAA, emite um parecer final (sem nota), aprovando ou reprovando a proposta com base nas notas dos avaliadores ad hoc.

Caso a proposta seja reprovada, o sistema permite que o proponente peça reconsideração (TUTORIAL). Nesse caso, a gestora máxima da PROEX, a Pró-Reitora de Extensão, é responsável pelo despacho decisório sobre o recurso interposto.

No caso da ação “CR005-2019 - Filosofia Latinoamericana Intercultural de la Liberación” a ação foi reprovada pois a média dos dois pareceristas não alcançou a nota mínima de 2,5 pontos. A ação foi reprovada no sistema porque teve uma nota 0,00 (H.K.C.S.S.) e outra 3,87(F.L.P.S.), conforme imagem abaixo, ficando a média inferior a 2,5.

(...)

Quanto a pergunta se houve interposição e recebimento de recurso para esse curso? Ao verificar o histórico da ação, há os status de "ANALISANDO SOLICITAÇÃO DE RECONSIDERAÇÃO" e "RECONSIDERAÇÃO APROVADA". Esses status indicam que foi cadastrado recurso e aceito pela PROEX. O proponente interpôs recurso. O recurso foi enviado à PROEX pela TI, por meio do chamado 36 746, pois o sistema apresentou um erro, em que o pedido de reconsideração ficou oculto no sistema. O email que traz esse relato e que anexa o pedido de reconsideração segue em anexo.

(...)

Em relação a se o recurso está previsto em qual(is) dispositivo(s) do edital? Está previsto no item 5.11 Após o resultado preliminar, o(a) proponente poderá recorrer, via SIGAA, no período definido em cronograma (TUTORIAL VII).

Considerando que, mesmo prevendo a possibilidade de interposição de recurso no item 5.11 do Edital 59/2018/PROEX, ficou omissos no edital como seriam conduzidos os pedidos de reconsideração por nota inferior a 2,5. **A Pró-Reitora de Extensão à época, Prof. M.E.V., deliberou que a ação fosse encaminhada para um terceiro avaliador e que fosse feita a média das duas maiores notas.**

Sendo assim, procedeu-se dessa forma. Com a média das duas maiores notas, ou seja, $(3,87+1,63)/2 = 2,615$, a ação foi aprovada no edital e a então presidente do comitê, B.P.S., emitiu parecer favorável à aprovação. (grifo nosso)

Por sua vez, ao tecer manifestação quanto à ação de extensão “Curso de defesa pessoal Krav Magá RED” a PROEX informou:

Esse caso é semelhante ao anterior.

A ação PJ014-2019 - Curso de defesa pessoal Krav Magá RED foi reprovada pois a média dos dois pareceristas não alcançou a nota mínima de 2,5 pontos. A ação foi reprovada no sistema porque teve uma nota 1,71 (A.D.O.) e outra 0.43 (C.P.S.), conforme imagem abaixo, ficando a média inferior a 2,5.

(...)

Quanto a pergunta se houve interposição e recebimento de recurso para esse curso? Ao verificar o histórico da ação, há os status de "ANALISANDO SOLICITAÇÃO DE RECONSIDERAÇÃO" e "RECONSIDERAÇÃO APROVADA". Esses status indicam que foi cadastrado recurso e aceito pela PROEX. **O proponente interpôs recurso, porém esse recurso a PROEX não tem mais acesso pois depois de aprovado ou reprovado ele não fica mais disponível para visualização.**

Em relação a se o recurso está previsto em qual(is) dispositivo(s) do edital? Está previsto no item 5.11 Após o resultado preliminar, o(a) proponente poderá recorrer, via SIGAA, no período definido em cronograma (TUTORIAL VII). Então, da mesma forma que na questão anterior, **a Pró-Reitora de Extensão, Prof. M.E.V., deliberou que a ação fosse encaminhada para um terceiro avaliador e que fosse feita a média das duas maiores notas.**

Sendo assim, procedeu-se dessa forma. Com a média das duas maiores notas, ou seja, $(3,86+1,71)/2 = 2,785$, a ação alcançou a nota mínima exigida em edital e a então presidente do comitê emitiu parecer favorável à aprovação. (grifo nosso).

Isto posto, verifica-se que a Pró-Reitoria de Extensão promulgou edital de seleção de ações de extensão com a previsão de interposição de recurso “5.11 Após o resultado preliminar, o(a) proponente poderá recorrer, via SIGAA, no período definido em cronograma (TUTORIAL VII)”, todavia, conquanto tenha indicado como o proponente deveria interpor o recurso, o edital foi silente quanto ao modo de como este seria apreciado, se por colegiado, ou de forma monocrática, se considerada a média aritmética simples anterior ou não, representando pontos sensíveis e imprescindíveis do certame, sendo que ausência desses proporcionou insegurança jurídica ao edital.

Ademais, de acordo com o relatado pela unidade “a Pró-Reitora de Extensão à época, Prof. M.E.V., deliberou que a ação fosse encaminhada para um terceiro avaliador e que fosse feita a média das duas maiores notas” a PROEX, na figura de sua Pró-Reitora, determinou a convocação de outro parecerista *Ad Hoc* para análise da proposta de extensão, e que a nota da avaliação deste último substituiria a avaliação que obteve menor nota.

Atendo-se às avaliações da ação de extensão “Filosofía Latinoamericana Intercultural De La Liberación”, a nota mais baixa foi 0,00, tendo o(a) parecerista *Ad Hoc* H.K.C.S.S. apresentado como justificava para sua avaliação baixa o seguinte:

La propuesta es muy vacía en lo que desea alcanzar, bien como sus impactos y actuación. Es aquí algunos puntos que mejorar: • El título del trabajo: Para su propuesta creo que el actual no tiene que ver con lo que se destina; • Resumen: Debe tener una frase introductoria, los objetivos, metodología, implicaciones y ventajas del estudio; • Justificativa: Los impactos sociales, económicos y académicos. • Fundamentación teórica: Lo que escribiste es un plan de trabajo. Hace falta contextualizar. Ejemplo: Los que es filosofía, los diferentes abordajes, lo que es ser filósofo en Latinoamérica, la importancia del estudio filosófico para contextualización histórica. • Objetivos generales: Todos que han sido mencionado en el documento se puede resumir en uno. • Resultados Esperados: No es claro lo que desea alcanzar.

Ao seu turno, o(a) parecerista *Ad Hoc* C.K., convocado após interposição de recurso pelo proponente da ação, avaliou a ação de extensão em questão com a nota 1,36 e dando parecer “reprovado”, ademais, asseverou como justificativa para sua nota o seguinte:

O curso proposto não está adequado à modalidade em que se inscreve, pois não estabelece, de forma clara, a aplicabilidade da "Filosofia Latinoamericana Intercultural de la Liberación" em processos de inclusão social que envolvam a sociedade local. Os procedimentos metodológicos não atendem requisitos extensionistas, pois privilegia a teoria em detrimento à prática que, a meu ver, justificam os cursos de extensão. Não estabelece estratégias de inclusão da comunidade externa à universidade, não apresenta os resultados esperados e nem prevê formas de divulgação. Tem relevância acadêmica por se tratar de uma perspectiva potencializadora de novos saberes, mas

se caracteriza mais como ensino e pesquisa, carecendo de formas, abordagens e atividades que a identifiquem com cursos de extensão. Pelo exposto, **sou de parecer contrário à sua aprovação nesta modalidade de fomento institucional.** (grifo nosso)

Não obstante os apontamentos emitidos pelo parecerista reprovando a ação de extensão, motivando sua decisão quanto ao mérito, verifica-se que a ação foi contemplada por bolsa, como já demonstrado neste expediente de auditoria, em decorrência de manobra arbitrária, a qual definiu que a avaliação com nota mais baixa seria excluída, sendo considerada apenas aquela com nota mais alta, e a partir disso criou-se composição com a nota da avaliação em esfera recursal, sendo atribuída nova média aritmética simples. Destarte, a PROEX considerou as notas 3,87 (nota mais alta da primeira avaliação colegiada) e 1,36 (nota da avaliação recursal monocrática), perfazendo uma média aritmética simples de 2,615, superior ao disposto no item editalício 5.9.2.1, estando por sua vez habilitada a ação a ser contemplada com bolsa de extensão.

Diante da avaliação do parecerista recursal, denegando a concessão de bolsa à ação de extensão citada, vinculando seus motivos para tal, fica evidente que a opção esposada pela Pró-Reitoria, à época, extrapolou os limites da razoabilidade. Opondo-se ao contexto trazido pelo edital, em que as avaliações ordinárias de ações de extensão ocorrem de forma colegiada, a saber 2 (dois) pareceristas e em esfera recursal de modo monocrático, contando com o parecer de apenas um parecerista.

De igual sorte, verifica-se o mesmo *modus operandi* quanto à ação de extensão “Curso de defesa pessoal Krav Magá RED”, constando duas notas, em fase de avaliação ordinária, 0,43 de C.P.S. e 1,71 de A.D.O, obtendo média aritmética simples de 1,07 e por consequente desclassificada do certame. Quanto à motivação de suas avaliações, os(as) parecerista *Ad Hoc* consignaram:

Considero que a proposta não apresenta relevância social e principalmente, impacto sobre a questão da violência. Considero que a violência cotidiana pode e deve ser enfrentada pela comunidade universitária com responsabilidade, com envolvimento de todos os atores sociais em busca de soluções transformativas como a mediação de conflitos, práticas restaurativas, círculos de paz, círculos transformativos. A violência é um problema que aflige a todos e de responsabilidade de todos nós, e, portanto, as soluções devem ser encontradas por meio de parcerias, de envolvimento das pessoas da comunidade universitária, bem como do entorno. Diversas são as experiências exitosas em termos de diminuição da violência, quando a população que está "fora da universidade" se sente parte dela, se sente incluída. Considero que estratégias de defesa pessoal não sejam o caminho para enfrentamento da violência, principalmente, quando estamos falando de uma Universidade. Não considero que

este seja o papel da universidade, nem os caminhos para inserção social e enfrentamento de uma questão tão complexa.¹⁹

Projeto não apresenta fundamentação teórica consistente e tampouco relação com a produção acadêmica. A violência urbana não é abordada na sua complexidade como sugerem os trabalhos acadêmicos relevantes sobre a temática. A relação com DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA é inexistente. Não há esclarecimentos como será a relação dialógica com a sociedade e é questionável seu impacto. Não há explicação como serão divulgados os resultados do projeto.²⁰

Diante da interposição de recurso, a PROEX definiu pela exclusão da nota 0,43, solicitou à C.K. avaliação da proposta de ação de extensão, a qual qualificou a mesma como aprovada, tendo nota 3,86. Considerando as notas das avaliações remanescentes, a ação de extensão em questão obteve média aritmética simples de 2,785, superior ao item editalício 5.9.2.1, estando por sua vez habilitada a ser contemplada com bolsa de extensão.

Em que pese o edital prever “10.8 os casos omissos serão decididos pela PROEX e, se necessário, será realizada consulta à COSUEX”, tal dispositivo não abre margem para arbitrariedades no processo de avaliação e seleção de ação de extensão. As ações “Filosofia Latinoamericana Intercultural De La Liberación” e “Curso de defesa pessoal Krav Magá RED” restaram reprovadas pela média aritmética de seus pareceristas *Ad Hoc*, quando da análise ordinária e, por artifício de sua Pró-Reitora à época, pode ter-se incorrido em infringência aos princípios da isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e legalidade administrativa. Posto que em momento algum o edital conferiu à Pró-Reitora a faculdade de excluir avaliação válida e tempestiva de ação de extensão. Ademais, se na fase ordinária apreciaram-se duas avaliações de pareceristas *Ad Hoc*, a fase recursal constar com apenas uma avaliação é temerário quanto ao controle interno, oportunizando risco de favorecimento.

A despeito, opção mais isonômica seria a convocação de outros 2 (dois) pareceristas *Ad Hoc* e, da média aritmética simples, obtida pela avaliação destes, definir a nota do recurso.

Em tempo, não constou nos autos, e tampouco nas documentações remetidas, consulta à COSUEX quanto ao tema trazido à baila.

3.7.2 RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se à PROEX: i) a inclusão, no corpo do documento de avaliação de ação de extensão, a identificação do parecerista, contendo nome completo; ii) a obrigatoriedade de o

¹⁹ Avaliação de C.P.S.

²⁰ Avaliação de A.D.O.

parecerista assinar eletronicamente, no sistema gerencial, o documento materializador de sua avaliação; iii) a previsão em edital de como será apreciado recurso interposto, disciplinando por quantos avaliadores será analisado e como será a composição da nota final; iv) que se abstenha de excluir avaliações ordinárias e tempestivas, de ação de extensão, em sede recursal, evitando-se incorrer em arbitrariedade pela Administração e afronta aos princípios da isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e legalidade administrativa.

Esta é a análise.

Foz do Iguaçu, 11/10/2022.