



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA **Nº 01/2021**

AÇÕES AFIRMATIVAS

OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE AUDITORIA INTERNA

1. PLANEJAMENTO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA EM PLANO DE DADOS

O presente trabalho trata do planejamento e operacionalização das Atividades de Auditoria Interna em Ações Afirmativas no âmbito do Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes). A realização desta ação de auditoria está prevista no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2021 do Ifes.

A seguir apresentam-se os objetivos a serem alcançados com esta ação e as estratégias que utilizaremos para o atingimento destes objetivos.

1.1 Objetivos e Estratégias

Os trabalhos de auditoria buscam contribuir para o alcance dos objetivos organizacionais da Unidade Auditada para o aprimoramento dos processos de governança, de gerenciamento de riscos, controle e normatização das quais estão fortemente relacionados entre si.

O presente trabalho objetiva avaliar a Políticas de Cotas em relação à reserva de vagas para o ingresso nos cursos de pós-graduação no âmbito do IFES no tocante à normatização/conformidade dessa política quanto à ampliação das ações afirmativas além das previstas na Portaria Normativa nº 13/2016 do MEC e no Parágrafo 3º do art. 5º do Decreto nº 7.824/2012 que objetivou ampliar a diversidade étnica e cultural na seleção do corpo discente das instituições de ensino, ocorre que a Portaria MEC n. 545/2020 que suspendeu a Portaria n. MEC 13/2020 porém a Portaria n. 559/2020 suspendeu o efeito daquela.

Objetiva também analisar a seleção dos cotistas que a portaria supra, bem como a legislação pertinente dispõem como política vinculada no tocante aos controles, gestão e operacionalização do processo seletivo.

Diante do exposto, seguem abaixo os objetivos específicos a serem alcançados nesta ação de auditoria:

1. Verificar a conformidade dos editais publicados dos programas de pós graduação com os normativos vigentes em relação à política de ações afirmativas;
2. Avaliar como estão sendo instituídas as reservas de vagas de que trata a Resolução do Conselho Superior nº 10/2017 no âmbito da pós graduações;
3. Verificar as providências tomadas pelo Ifes a partir da Portaria Normativa nº 13, de 11 de Maio de 2016.

Além disso, serão avaliados também os aspectos relacionados a Governança, a Gestão de Riscos e aos Controles Internos do Ifes quanto ao tema auditado com o objetivo de apoiar e assessorar a administração na correção de desvios e no aprimoramento dos processos, sempre observando a legalidade, a legitimidade e a economicidade.

Objetiva-se ainda realizar um acompanhamento do tema de forma permanente, vez que as possíveis recomendações que não forem atendidas tempestivamente integrarão o Plano de Providências Permanentes (PPP). Por fim, busca-se realizar um controle preventivo-pedagógico de modo a minimizar os riscos e eventuais impropriedades, e assim contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e da governança do Ifes, bem como promover boas práticas institucionais.

1.2 Técnicas de Auditoria

Para a realização dos exames, foram aplicados procedimentos de rotina, também conhecidos como testes de auditoria, a fim de se obter resultados conclusivos sobre o objeto analisado. Segundo a Resolução nº 780/98, do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), os testes de auditoria subdividem-se em duas espécies:

- a) Testes de observância – têm por finalidade verificar a segurança dos controles internos estabelecidos, quanto ao seu efetivo funcionamento e a sua aderência às normas em vigor.
- b) Testes substantivos – objetivam comprovar a suficiência, exatidão e validade das informações produzidas, seja em sua totalidade ou por amostragem.

Ressalta-se que os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal e foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- Análise documental;
- Exame dos registros;
- Correlação das informações obtidas;
- Consultas a sistemas informatizados: Site do Ifes, Gedoc, Plataforma Nilo Peçanha, SIG e etc.

1.3 Legislação e normas aplicadas

Os trabalhos foram realizados em conformidade com a legislação e com as normas vigentes abaixo relacionadas:

- **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** - Lei fundamental e suprema do Brasil, servindo de parâmetro de validade a todas as demais espécies normativas, situando-se no topo do ordenamento jurídico;
- **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008** - Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.
- **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012** - Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.
- **Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012** - Regulamenta a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.
- **Portaria Normativa MEC nº 18, de 11 de outubro de 2012** - Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012;
- **Portaria Normativa MEC nº 21 de novembro de 2012** - Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada - Sisu.
- **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186** - Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em Instituição Pública de Ensino Superior.
- **Portaria Normativa MEC nº 13, de 11 de maio de 2016** - Dispõe sobre a indução de Ações Afirmativas na Pós-Graduação, e dá outras providências.
- **Lei 13.409, de 28 de dezembro de 2016** - Altera a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino.
- **Resolução do Conselho Superior (CS) do Ifes nº 10, de 27 de março de 2017** - Regulamenta a adoção de ações afirmativas nos cursos e Programas de Pós-graduação do Ifes, com foco na inclusão de negros (pretos e pardos), indígenas e pessoas com deficiência;
- **Nota Técnica nº 06/2017-PFDC, de 13 de julho de 2017** - Tema: Direitos Sexuais e Reprodutivos. Diversidade sexual e de gênero. Curso preparatório para o exame nacional do ensino médio para transexuais, travestis e transgêneros. Curso de extensão universitária da universidade federal de goiás. Ações afirmativas. Constitucionalidade.
- **Resolução do Conselho Superior (CS) do Ifes nº 61/2019** - Institui a Comissão Permanente de Verificação da Autodeclaração (CPVA) e estabelece e regulamenta os procedimentos e os critérios de verificação da veracidade da autodeclaração em Processo Seletivo Discente do Instituto Federal do Espírito Santo.

1.4 Riscos significativos

O objetivo da avaliação de riscos consiste em formar uma base para o desenvolvimento de estratégias (resposta ao risco) e de como os mesmos serão administrados, de modo a diminuir a probabilidade de ocorrência e/ou a magnitude do impacto. A avaliação de riscos é feita por meio de análises qualitativas e quantitativas, ou da combinação de ambas. Seguem abaixo os principais riscos existentes em relação às reservas de vagas nos cursos de Pós-Graduação no âmbito do Ifes, na visão desta Audin:

1 - Ausência de diretrizes internas e de uniformidade da política de cotas pelo Conselho Superior no que tange aos processos seletivos/campi do Ifes no âmbito da pós graduação;

2 - Não haver critérios claros nos editais em que se reservem vagas para cotas de novas modalidades;

3 - Haver prejuízo nos processos seletivos em razão de impugnação judicial, o que pode ensejar atraso na seleção, bem como a utilização de recursos públicos em duplicidade na realização de uma nova seleção.

4 - Aplicação exacerbada de ações afirmativas extrapolando as possibilidades previstas na legislação;

Identificação de Eventos de Riscos		Análise dos Riscos			
Nº	EVENTO DE RISCO	PROBABILIDADE INERENTE	IMPACTO INERENTE	SEVERIDADE DO RISCO	MEDIDA DE RISCO INERENTE
1	Ausência de diretrizes internas e de uniformidade da política de cotas propostas pelo Conselho Superior no que tange aos processos seletivos/campi do Ifes no âmbito da pós graduação;	Praticamente Certa	Grande	20	Risco Crítico

2	Não haver critérios claros nos editais em que se reservem vagas para cotas de outras novas modalidades.	Muito Provável	Grande	16	Risco Crítico
3	Haver prejuízo nos processos seletivos em razão de impugnação judicial, o que pode ensejar atraso na seleção, bem como a utilização de recursos públicos em duplicidade na realização de uma nova seleção.	Pouco Provável	Grande	8	Risco Alto
4	Aplicação exacerbada de ações afirmativas extrapolando as possibilidades previstas na legislação;	Provável	Grande	12	Risco Alto

TABELA DE SEVERIDADE

MATRIZ DE RISCOS

IMPACTO	Catastrófico	5	5	10	15	20	25
	Grande	4	4	8	12	16	20
	Moderado	3	3	6	9	12	15
	Pequeno	2	2	4	6	8	10
	Insignificante	1	1	2	3	4	5
			1	2	3	4	5

Rara	Pouco provável	Provável	Muito provável	Praticamente certa
$< 10\%$	$\geq 10\%$ $\leq 30\%$	$\geq 30\%$ $\leq 50\%$	$\geq 50\%$ $\leq 90\%$	$> 90\%$

PROBABILIDADE

Tabela de Severidade	
Níveis	Pontuação
RC - Risco Crítico	13 a 25
RA - Risco Alto	7 a 12
RM - Risco Moderado	4 a 6
RP - Risco Pequeno	1 a 3

TRATAMENTO DE RISCO

Nível de Risco	Descrição do Nível de Risco	Parâmetro de Análise para Adoção de Resposta	Tipo de Resposta	Ação de Controle
Risco Crítico	Indica que nenhuma opção de resposta foi identificada para reduzir a probabilidade e o impacto a nível aceitável	Custo desproporcional, capacidade limitada diante do risco identificado	Evitar	Promover ações que evitem/eliminem as causas e/ou consequências.
Risco Alto	Indica que o risco será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos	Nem todos os riscos podem ser transferidos. Exemplo: Risco de Imagem, Risco de Reputação	Reduzir	Adotar medidas para reduzir a probabilidade ou impacto dos riscos, ou ambos
Risco Moderado	Indica que o risco será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos	Reduzir probabilidade ou impacto, ou ambos	Compartilhar ou Transferir	Reduzir a probabilidade ou impacto pela transferência ou compartilhamento de uma parte do risco. (seguro, transações de hedge ou terceirização da atividade).
Risco Pequeno	Indica que o risco inerente já está dentro da tolerância a risco	Verificar a possibilidade de retirar controles considerados desnecessários	Aceitar	Conviver com o evento de risco mantendo práticas e procedimentos existentes

1.5 Adequação e a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da Unidade Auditada.

Conforme a Instrução normativa conjunta CGU-MP nº 01/2016, a Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Nesse contexto, de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) expresso na Decisão nº 507/2001, “a unidade de auditoria interna (órgão ou unidade de controle interno no setor público) é um importante agente na estrutura de governança corporativa e tem como competência principal avaliar o funcionamento dos sistemas de controles internos das organizações e se os regulamentos, instruções e políticas estão sendo observados, de modo a auxiliar essas organizações a alcançarem suas missões institucionais”.

A auditoria interna é o conjunto de técnicas que visa avaliar, por amostragem, a gestão do

Instituto pelos processos e resultados gerenciais, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou normativo; não só atuando para corrigir os desperdícios, as impropriedades/disfunções, a negligência e a omissão, mas, principalmente, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos, em especial sob a dimensão da equidade.

Essas atividades de governança deverão pautar-se nos valores e compromissos estabelecidos como norteadores para o período de 2017 a 2021 no Ifes, quais sejam a Consolidação Equânime, a Integração, o Desenvolvimento e Respeito, a Transparência e Visibilidade e a Inovação.

Em relação ao Gerenciamento de Riscos, trata-se do processo de identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização, conforme preceitua a IN conjunta CGU-MP nº 01/2016.

Dessa forma, a gestão de riscos deve ser integrada ao processo da governança, pois agrega valor à sua estrutura, principalmente no que tange ao aumento da transparência e da prestação de contas, ao fortalecimento dos controles internos e ao maior comprometimento com a responsabilidade da instituição. Para funcionar adequadamente, a estrutura definirá atribuições e responsabilidades de cada agente nos diferentes níveis e práticas indicando quem avaliará os riscos, quem tomará as decisões sobre o tratamento dos riscos, quem monitorará os riscos, e quem fiscalizará o processo como um todo.

Quanto aos controles internos da gestão, baseiam-se no gerenciamento de riscos e integram o processo de gestão. Os controles internos da gestão devem integrar atividades, planos, ações, políticas, sistemas, recursos e esforços de todos que trabalham na organização, sendo projetados para fornecer segurança razoável de que a organização atingirá seus objetivos e sua missão.

As atividades de controles internos são atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzir a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitar a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, serem abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle. São exemplos de atividades de controles internos:

- a) regimento interno do setor;
- b) sistemas de gestão baseado em indicadores;
- c) padronização de processos internos;
- d) elaboração de manuais;
- e) sistema de monitoramentos;

- f) avaliações periódicas de desempenho com base nos indicadores e relatórios gerados pelos sistemas;
- g) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle);
- h) supervisão;
- i) sistemas de controle de acesso a recursos e registros.

Com relação a adequação e a eficácia da gestão de riscos e dos controles internos nas ações e projetos que promovem transparência, verificamos que os cursos de Pós-Graduação estão relacionados em site próprio, onde constam seus editais e programas.

O Instituto possui também a Política de Gestão de Riscos, Governança e Controle Interno, aprovada pelo Conselho Superior do Ifes através da Resolução CS nº 21/2017. Este documento, inclusive, foi objeto de auditoria em 2017, cujo Relatório Final de Auditoria nº 02-2017 encontra-se disponível para consulta no endereço eletrônico <https://www.ifes.edu.br/auditorias?start=5>.

2. ATIVIDADES

2.1 Definição do escopo do trabalho

A metodologia na qual o trabalho está embasado se divide em duas fases: Planejamento e Execução. Na primeira fase serão realizadas as tarefas necessárias para a criação de um plano de trabalho em consonância com a Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017. Na sequência passar-se-á ao levantamento de informações e à análise preliminar acerca do objeto auditável. Na segunda fase (fase de execução) serão aplicados os procedimentos e técnicas do planejamento, com o objetivo de coletar as evidências de auditoria e documentar os achados de forma a respaldar as opiniões e as recomendações da equipe de auditoria.

Sendo assim, visando atingir aos objetivos desta ação de auditoria e em função do tempo e dos recursos disponíveis, na fase de execução será realizada a busca por normativos internos que regulamentam a adoção de ações afirmativas nos cursos e Programas de Pós-graduação do Ifes e a avaliação desses com as legislações federais vigentes que tratam sobre o assunto, bem como com as normatizações e orientações do MEC. Essa ação tem o objetivo de mitigar o primeiro risco elencado previamente em relação a ausência de diretrizes e normativos internos pelo Ifes.

Dando continuidade à fase de execução serão selecionados alguns editais de seleção de discentes na Pós Graduação, nos anos de 2019, 2020 e 2021, para avaliação da conformidade dos mesmos em relação à legislação vigente.

Por fim, com o intuito de verificar se estão sendo aplicadas de forma exacerbada as possibilidades de ações afirmativas previstas na legislação, conforme apontado no risco 4, serão analisadas as legislações e jurisprudências que eventualmente possam induzir a utilização de outras modalidades de cotas.

2.2 Programa de trabalho

Recursos humanos – 4 auditores

Tempo - 45 dias úteis

Total de horas trabalhadas – 720 horas

2.3 Alocação da equipe de trabalho

A equipe de trabalho será composta da seguinte forma:

Nome	Formação	Função
Abdo Dias da Silva Neto	Direito	Supervisor
Debora Ceciliotti Barcelos	Direito	Auditora
Líssia Pignaton Garcia	Administração	Auditora
Rafael Barbosa Mariano	Administração	Auditor

2.4 Papéis de Trabalho

Os Papéis de Trabalho (PT's) dessa auditoria constituem um registro permanente do trabalho efetuado pela equipe de auditoria e são compostos por um conjunto de documentos probatórios, registro de exames e anotações de informações que compõem as evidências obtidas ao longo da execução dos trabalhos e que contribuíram para a formação da nossa opinião. Essa documentação que deu suporte ao trabalho obedeceu aos seguintes preceitos básicos: lógica, concisão, correção linguística e clareza.

Assim, apresentamos a seguir os papéis de trabalho desta auditoria:

- Editais dos cursos de Pós- Graduação selecionados pela via amostral;
- Resolução do Conselho Superior (CS) do Ifes nº 10, de 27 de março de 2017;

3. DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA

Para início dos trabalhos foi realizada uma reunião entre os membros da auditoria interna do Ifes e a Alta Gestão com a finalidade de apresentar alguns temas que seriam auditados no ano de 2021

e possibilitar à Gestão escolher um dos temas, conforme previsto no item 85 da Instrução Normativa da CGU nº 03/2017. O tema escolhido pela Gestão é o que consta no presente trabalho, qual seja, Ações Afirmativas.

Posteriormente foi realizada outra reunião para compreender as expectativas da Gestão sobre o tema proposto e a delimitação do objeto auditável. O interesse da Gestão foi que a Audin desenvolvesse um trabalho em relação às ações afirmativas nos mais variados níveis de ensino (técnico, graduação e pós-graduação). Contudo, ao se estabelecer o objetivo do presente trabalho na fase de planejamento, foi identificada a realização da Ação de Auditoria nº 03/2019 sobre Processos Seletivos e Matrículas que já havia tratado sobre alguns aspectos da política de cotas nos cursos técnico e de graduação, mas que existia uma lacuna nos cursos de Pós-Graduação que até o momento ainda não haviam passado por um processo de avaliação nesse sentido.

Além disso, a equipe de auditoria ponderou que tal abordagem (técnico, graduação e pós) implicaria em um escopo muito amplo, com inúmeras legislações e variáveis que impediriam o desenvolvimento de um trabalho mais focado, específico e dentro do prazo estipulado para a sua execução no PAINT.

Ademais, diante das novas modalidades de cotas apresentadas em alguns editais de Pós-Graduação em diversas instituições de ensino que ocasionaram denúncias, ações populares e entendimentos divergentes pelas instâncias superiores - o que levou a discussão do assunto a nível nacional -, chegou-se ao consenso junto com a administração da necessidade de uma avaliação focada que auxilie a gestão na tomada de decisão quanto a possibilidade de normatizar ou não tais modalidades no âmbito do Ifes para os editais de Pós-Graduação.

3.1 Execução do trabalho de Auditoria

3.1.1 Análise da Legislação

Quanto às legislações que norteiam o ingresso discente por meio de políticas de cotas, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 apresenta acerca do tema aqui proposto o direito à educação para todo cidadão, conforme previsto no artigo 205:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Em 2012, foi publicada a Lei nº 12.711 que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais

e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Tal lei prevê que as instituições federais de ensino devem adotar a política de ações afirmativas em seus processos seletivos para promover o acesso de estudantes de escolas públicas aos cursos técnicos e superiores, reservando 50% (cinquenta por cento) de suas vagas a este público, respeitando-se a proporção mínima de autodeclarados pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência. Os outros 50% são destinados à ampla concorrência, sendo que, destes, 5% serão reservados para candidatos com deficiências, comprovadas por laudo.

A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, que trouxe a possibilidade de ampliação das cotas previstas na Lei nº 12.711, no bojo do Art. 5º, §3º do referido decreto, conforme segue: "*Sem prejuízo do disposto neste Decreto, as instituições federais de educação poderão, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, instituir reservas de vagas suplementares ou de outra modalidade*" [grifo nosso]. Tal previsão vem trazendo diversas discussões nas Instituições de Ensino em relação a quais grupos sociais/minoritários seriam elegíveis a concorrerem às vagas destinadas à política de cotas e sobre quais seriam os critérios para a seleção destes. Este tema será aprofundado no item 3.1.3 do presente trabalho.

No mesmo dia da publicação do Decreto supracitado, também foi publicada a Portaria Normativa nº 18, do Ministério da Educação (MEC), que tratou da implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711/2012, e o Decreto nº 7.824/ 2012, e também trouxe a previsão de outra modalidade em seu Art. 12, conforme segue:

Art. 12. As instituições federais de ensino poderão, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, instituir reservas de vagas:

I - suplementares, mediante o acréscimo de vagas reservadas aos números mínimos referidos no art. 10; e

II - de outra modalidade, mediante a estipulação de vagas específicas para atender a outras ações afirmativas.

É imperioso destacar ainda que tanto a Lei nº 12.711/12, quanto o Decreto nº 7.824/12 e a Portaria nº 18/2018 tratam da reserva de vagas destinada à política de cotas apenas para alunos da graduação e dos cursos de nível médio/técnico. Somente em 2016 foi publicada a Portaria Normativa nº 13 do MEC que trouxe regras para a indução de Ações Afirmativas no âmbito da Pós-Graduação. Dentre outros aspectos, essa portaria trouxe a previsão de criação de comissões próprias pelas instituições de ensino com a finalidade de dar continuidade às discussões e ao aperfeiçoamento das Ações Afirmativas propostas pelos normativos vigentes.

No âmbito do IFES, existe a Resolução do Conselho Superior (CS) nº 10, de 27 de março de 2017, que regulamentou a adoção de ações afirmativas nos cursos e Programas de Pós-graduação, prevendo a inclusão de negros (pretos e pardos), indígenas e pessoas com deficiência.

A partir do levantamento desses normativos foi verificada a aderência da Resolução do Conselho Superior e a adequação dos editais dos cursos de pós-graduação do Ifes às normas vigentes. Os resultados dessa análise seguem nos tópicos seguintes.

3.1.2 Análise dos Editais

A análise dos editais teve como base a avaliação dos editais de pós-graduação (aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado) ofertados pelo Ifes nos anos de 2019, 2020 e 2021 em relação ao cumprimento dos percentuais de vagas destinados aos candidatos negros, pardos, indígenas e PCD, conforme consta na Resolução CS nº 10/2017.

Para esse levantamento foram utilizadas informações da Plataforma Nilo Peçanha e do site do Ifes, nas quais se verificou uma oferta total de 51 cursos de pós-graduação no período selecionado. Com base nesses dados selecionamos a amostra de editais constantes na listagem abaixo.

- Edital nº 27/2019 - Pós Graduação Lato Sensu em Gestão Ambiental (Campus Nova Venécia);
- Edital nº 51/2019 - Pós-Graduação Lato Sensu em Agroecologia e Sustentabilidade (Campus de Alegre)
- Edital nº 78/2019 - Pós-Graduação Stricto Sensu na modalidade Mestrado Profissional em Educação em Ciências e Matemática (Campus Vila Velha);
- Edital nº 04/2020 - Pós-Graduação Lato Sensu Especialização em Conectividade e Tecnologias da Informação (Campus Colatina);
- Edital nº 07/2020 - Aperfeiçoamento em Estrutura de Aço (Campus Nova Venécia);
- Edital nº 12/2020 - Aperfeiçoamento em Educação Especial Inclusiva (Cefor);
- Edital nº 38/2020 - Mestrado Profissional em Agroecologia (Campus de Alegre);
- Edital nº 04/2021 - Pós-Graduação em Educação Física Escolar (Campus Vitória);
- Edital nº 06/2021 - Doutorado em Educação em Ciência e Matemática (*Campi* Vila Velha e Vitória)
- Edital nº 08/2021 - Mestrado em Computação Aplicada (Campus Serra)

Na avaliação realizada não foram encontrados editais que descumpriram o estabelecido na Resolução do CS nº 10/2017.

3.1.3 Da possibilidade de ampliação das modalidades de cotas

Esta Auditoria Interna recebeu por meio do sistema E-Ouv uma denúncia sobre um edital de pós-graduação publicado pelo Ifes que previa, além dos tipos de cotas já citados acima com base na legislação, uma vaga de cotas para o candidato que se auto declarava transgênero, o que levou a um estudo mais aprofundado das ações afirmativas e das cotas de vagas de outras modalidades no âmbito dos institutos federais de ensino.

A reserva de vagas pelo sistema de cotas para candidatos considerados transgêneros não é algo inédito no âmbito das instituições de ensino. Verificou-se que outros institutos e universidades já haviam utilizado desse expediente nos processos seletivos de cursos de graduação e pós-graduação, tais como o Instituto Federal da Bahia, a Universidade Federal da Bahia, a Universidade Federal Fluminense, dentre outros. Para tal, de forma geral, o embasamento para a oferta dessas vagas nessas instituições se baseou em dois pilares principais: o primeiro diz respeito ao já citado §3º, Art. 5º do Decreto nº 7824/2012 que prevê:

Sem prejuízo do disposto neste Decreto, as instituições federais de educação poderão, por meio de políticas específicas de ações afirmativas, instituir reservas de vagas suplementares **ou de outra modalidade" [grifo nosso]**.

Segundo levantamento realizado pela Audin, o termo “outras modalidades” utilizado pelo Decreto nº 7.284/12 e pela Portaria MEC nº 18/12 vem sendo utilizados para justificar a oferta de vagas para outros grupos que não sejam para aqueles que já possuem legislação própria: pretos, pardos, indígenas (PPI) e deficientes físicos. Nesse sentido, verificamos que houve o pleito por vagas em universidades públicas de grupos minoritários da sociedade como: transexuais, refugiados, filhos de policiais mortos enquanto trabalhavam, outras etnias, dentre outros.

Ocorre que as citadas legislações regulamentam e dispõem sobre a forma como os candidatos PPI e os Deficientes Físicos terão acesso às vagas reservadas para cotas na graduação e no nível médio apenas. Na portaria do MEC que trata sobre a pós-graduação (Portaria nº 13/2016) não há menção a essa possibilidade. Além disso, nessas legislações não é abordada de forma expressa o que seriam essas “outras modalidades” e nem quais grupos ou critérios seriam aplicáveis para o ingresso nas

instituições de ensino.

Essa lacuna existente acaba por gerar alguns questionamentos pela sociedade, tal como se as instituições de ensino poderiam de fato ofertar tais vagas com base na expressão “outras modalidades” prevista na legislação. E mais, ainda que não haja previsão de forma expressa da oferta de vagas de “outras modalidades” para os cursos ofertados na pós-graduação, tais vagas poderiam ser assim mesmo ofertadas? As respostas a tais perguntas podem encontrar amparo em uma outra legislação, a qual estabelece o segundo pilar da argumentação utilizada pelas instituições de ensino.

O segundo pilar se baseia na autonomia universitária, que é garantida pela Constituição Federal (CF) de 1988, conforme segue:

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

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Brasil, 1988)

Desse normativo depreende-se que as Universidades e, conseqüentemente, os Institutos - tendo em vista o disposto no parágrafo segundo - possuem autonomia para implementar sua própria política de cotas e a possibilidade de ofertar outras modalidades.

A Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, também trata do tema ao reforçar o artigo 207 da CF, conforme segue:

Art. 51. As instituições de educação superior credenciadas como universidades, ao deliberar sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, levarão em conta os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio, articulando-se com os órgãos normativos dos sistemas de ensino.

[...]

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

[...]

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

Por fim, a autonomia universitária também é abordada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186/2012 realizada pelo STF, conforme trecho extraído abaixo:

Afora a possibilidade de trato da matéria por meio de ato administrativo da própria Universidade, a legislação brasileira contempla, em diferentes diplomas, autorização para que as instituições públicas de ensino possam

definir fonte própria, com base em sua autonomia administrativa (CRFB, art. 207), os critérios de seleção e admissão de estudantes, inclusive com a possibilidade de instituição de programas de ação afirmativa fundada em critério étnico-racial. De forma esquemática, confira-se o seguinte painel: (i) A Lei nº 9.394/96, ao estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, prevê que compete às instituições de educação superior credenciadas como universidades deliberar sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, bem como fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio (art. 51 c/c art. 53, IV e parágrafo único, II);

De forma resumida, vale informar que esse julgado do STF tinha como objetivo avaliar possível ofensa à Constituição Federal de 1988 de atos que instituíram o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo seletivo para ingresso em instituição pública de ensino superior. Naquela ocasião, foram avaliadas as reservas de cotas destinadas às pessoas pretas, pardas e indígenas, uma vez que a chamada “lei de cotas” (Lei nº 12.711/2012) ainda não havia sido publicada.

Ademais, no entendimento da suprema corte, tais medidas visam reverter, no âmbito universitário, o quadro histórico de desigualdade étnico-raciais e sociais em nosso país, tendo como base a autonomia universitária para sua implementação. Por esse motivo, a metodologia utilizada para a seleção diferenciada não contraria o princípio da igualdade material, pelo contrário, prestigia-o.

Assim, com base na legislação supracitada, conclui-se que as Instituições de ensino possuem um arcabouço legal robusto que permite, diante de sua autonomia, definir critérios para selecionar e admitir seus estudantes conforme entendimento do STF na ADPF nº 186/2012.

No âmbito do Ifes foi publicada a Resolução do Conselho Superior nº 10/2017 que regulamentou a adoção de ações afirmativas nos cursos e Programas de Pós-graduação do Ifes para inclusão de negros (pretos e pardos), indígenas e pessoas com deficiência. Importante destacar que nessa resolução não há previsão para a reserva de vagas para candidatos que não esses mencionados, ou seja, não possibilita a ampliação da política de ação afirmativa específica que possibilite a instituição de reservas de vagas de “outra modalidade”, conforme previsto nas legislações vigentes.

Por outro lado, foi publicada a Orientação Normativa nº 07/2020 – PRPPG (já revogada), que previa sobre a indução de reserva de vagas suplementares e de outras modalidades de ações afirmativas nos Programas e Cursos de Pós-Graduação do Ifes. Tal orientação ia ao encontro da possibilidade de ofertar outras modalidades de cotas, conforme disposto nos entendimentos já exarados. No entanto, a referida norma encontra-se revogada (https://prppg.ifes.edu.br/images/stories/Arquivos_PRPPG/orientacao_normativa_para_inducao_outras

modalidade a%C3%A7%C3%B5es afirmativas 1.pdf) tendo em vista que é competência do Conselho Superior "aprovar as diretrizes para atuação do Instituto Federal do Espírito Santo e zelar pela execução de sua política educacional;" conforme previsto no Artigo 9º, inciso I do Estatuto do Ifes. Ou seja, tal normativa faz parte da política de cotas do Instituto, portanto deve ser emitida pelo Conselho Superior do Ifes com o fim de elidir ações isoladas, o que atenta aos princípios da boa governança.

Salienta-se ainda que a referida orientação havia sido expedida após a publicação do Edital 01/2021 - Mestrado em Ensino de Humanidades (publicado em 14/10/2020) em que previa vagas para transexuais sem previsão na Resolução do Conselho Superior nº 10/2017:

2.2. O presente Edital do processo seletivo, de acordo com a Resolução CS/Ifes nº 10/2017, que trata das Ações Afirmativas no âmbito da pós-graduação stricto sensu no Instituto Federal do Espírito Santo, reserva cotas para pessoas com deficiência (mínimo de 5% do total de vagas) e cotas para etnia (mínimo de 25% do total de vagas). A reserva de vaga para pessoas transexuais encontra amparo legal no Decreto 7.824 de 2012, em seu artigo 5º, parágrafo 3º, além de estar sustentada em decisão do Tribunal Regional Federal do 2ª Região (RJ/ES), tendo como relator o Desembargador Federal Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, embasada nos autos da ação popular nº 2018.51.01.074294-5, que assegurou a possibilidade jurídica e a legalidade da existência de tal ação afirmativa.

As políticas de cotas a serem definidas no âmbito do Conselho Superior devem ser balizadas não só pela proporcionalidade e pela razoabilidade, mas também por evidências que indiquem discriminação, culturalmente arraigada, praticada muitas das vezes de forma inconsistente e á sobra da ausência ou permissão do Estado. A não observância destes princípios pode comprometer o caráter público da seleção, desbordando, com excesso, da finalidade de promover a equalização das oportunidades educacionais (art. 211, § 1º, da CRFB) como observa-se no trecho transcrito da ADPF n.º 186/2012 STF:

Os programas de ação afirmativa em sociedades em que isso ocorre, entre as quais a nossa, são uma forma de compensar essa discriminação, culturalmente arraigada, não raro, praticada de forma inconsciente e à sombra de um Estado complacente.

Diante disso, há de se observar a proporcionalidade tanto na formulação quanto na execução e ampliação desse tipo de política pública, conforme o STF no julgamento da ADPF 186/DF se posicionou:

No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência,

no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se em benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade, como um todo, situação — é escusado dizer — incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos' ADPF 186/DF, Pleno, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 20.10.2014) (TRF2, Autos n.º 5019476-37.2018.4.02.2101)

Assim sendo, mediante a possibilidade de regulamentação de cotas de outras modalidades pelo Ifes, necessário se faz que o assunto seja submetido à apreciação do Conselho Superior, na forma do artigo 7º do Regimento Geral que se segue:

Art. 7º O Conselho Superior poderá pronunciar-se sobre qualquer assunto de interesse ou de responsabilidade do Instituto.

O tema tratado nesta auditoria não se encontra pacificado na legislação, doutrina ou jurisprudência. Ações Afirmativas e Cotas em cursos de pós-graduação do Ifes vem evoluindo em quantidade e diversidade, fazendo com que seja necessário um arcabouço infralegal capaz de regular a inserção de grupos minoritários no sistema educacional brasileiro. Como dito, caberá ao Conselho deliberar sobre a matéria mantendo a proporcionalidade no número em comparação com as vagas de ampla concorrência e observado a real carga de discriminação imposta pela sociedade ao objeto da ação afirmativa.

4. COMUNICAÇÃO DOS RESULTADOS DOS TRABALHOS DE AUDITORIA

A comunicação dos resultados dos trabalhos será realizada por meio deste relatório que terá como destinatários a alta administração do Ifes, tais como: o Magnífico Reitor, a Diretoria Executiva, a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós Graduação, e demais partes interessadas, como os órgãos de controle externo e a sociedade, conforme preceitua a Instrução normativa nº 03/2017 do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

Será realizada uma reunião de busca conjunta de soluções com a participação de alguns destinatários acima mencionados para a identificação das soluções e a tomada de decisões para a implementação das mudanças necessárias. Tais discussões servirão de base para a manutenção ou reforma das recomendações apresentadas no relatório preliminar. Nas questões para as quais não sejam obtidas soluções de consenso, será mantida no relatório de auditoria a recomendação com a posição da unidade de auditoria interna. A finalização deste trabalho se dará com a elaboração e encaminhamento

do relatório final, contendo a manifestação final acerca dos fatos apontados pela equipe de auditoria, de modo fundamentado e com as devidas documentações comprobatórias, com base nos posicionamentos preliminarmente firmados na reunião de busca conjunta de soluções.

4.1 Embasamento de informações suficientes, confiáveis, relevantes e úteis

A obtenção de informações probatórias necessárias e suficientes à fundamentação objetiva de achados e conclusões de auditoria foi, em certa medida, adequada, pertinente e razoável, e se pautaram na aplicação de testes de auditoria, armazenados adequadamente nos papéis de trabalho, consideradas as circunstâncias que o envolveram.

4.2 Desempenho da unidade auditada quanto aos aspectos avaliados

O Desempenho do Ifes no que corresponde aos aspectos avaliados neste trabalho foi considerado parcialmente satisfatório pelas constatações apresentadas.

4.3 Recomendações

Por todo o exposto e após a reunião de busca conjunta de soluções realizada no dia 30 de março de 2021 (link da reunião) que tiveram como participantes o Reitor, a Diretora Executiva, o Pró-Reitor de Pós-Graduação, o Diretor de Pós-Graduação e a equipe da auditoria interna que diante do que foi apresentado e debatido na reunião extraímos as seguintes recomendações.

Importante salientar que caso haja informações relevantes que possam vir a alterar as constatações e/ou recomendações decorrentes dos levantamentos realizados pela equipe de auditoria, tais informações deverão constar neste relatório na forma de manifestações que deverão ser escritas abaixo da recomendação a que se refere.

- 1) **Recomendamos** que no momento da ampliação da reserva de vagas para outras modalidades de cotas, deverá ser realizada através de atualização da Resolução do Conselho Superior nº 10/2017;
- 2) Caso sejam ampliadas as modalidades de cotas, **recomendamos** que haja um estudo baseado no contexto histórico, dados do IBGE, fontes oficiais, dentre outras evidências e justificativas objetivas que sustentem tal inclusão na política de cotas do Instituto;
- 3) **Recomendamos** que os critérios estabelecidos para aferição das novas modalidades de ingresso na condição de cotista nos cursos de pós-graduação sejam claros e passem a constar na

Resolução do CS nº 61/2019, que instituiu a Comissão Permanente de Verificação da Autodeclaração (CPVA) e estabelece e regulamenta os procedimentos e os critérios de verificação da veracidade da autodeclaração em Processo Seletivo Discente do Ifes.

A Equipe de Auditoria Interna agradece a atenção dispensada.

Vitória, 31 de março de 2021.

Atenciosamente,

Abdo Dias da Silva Neto
Auditor Titular

Debora Ceciliotti Barcelos
Auditora Interna/Ifes

Líssia Pignaton de Oliveira
Auditora Interna/Ifes

Rafael Barbosa Mariano
Auditor Interno/Ifes