

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA - MEC

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601352

UCI Executora: SFC/DS/CGEDUS - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação I

Análise Gerencial

Coordenador Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201601352, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o conteúdo/escopo específico acordado entre a CGU e o Tribunal de Contas da União no que se refere à Secretaria de Articulação de Sistemas de Ensino – SASE, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC, Secretaria de Regulação e Supervisão Superior – SERES, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI e Secretaria de Educação Superior – SESU, consolidadas na prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Executiva do Ministério da Educação – SE/MEC.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11/04/2016 a 02/08/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O escopo dos trabalhos de auditoria de contas do exercício de 2015 foi firmado por meio da Ata de Reunião realizada em 17/02/2016, entre a DS/SFC – Diretoria da Área Social e a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação/TCU). Concordearam as unidades técnicas do TCU e da CGU, quanto às seguintes avaliações a serem contempladas no Relatório de Auditoria:



1. Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças;

2. Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no plano estratégico e da execução física e financeira das ações da LOA vinculadas a programas temáticos, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão, incluindo as seguintes avaliações das Secretarias finalísticas do MEC:

Secretaria Executiva do Ministério da Educação – SE

Avaliar a completude das informações prestadas pela Secretaria acerca da implementação das metas e estratégias do PNE 2014-2024 (vide documento anexo);

Secretaria de Articulação com os sistemas de Ensino - SASE

Avaliar o cumprimento às determinações e recomendações dos itens 1.7 do Acórdão 6625/2015-1ª Câmara e os controles adotados pela Secretaria para que as deficiências que lhes deram origem não ocorram novamente;

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC

Avaliar o cumprimento e suficiência das medidas adotadas pelo MEC para atendimento das determinações e recomendações específicas para o tema relacionamento ao Bolsa-Formação (em referência ao Acórdão 6632/2015-1ª Câmara e constatações 1.1.1.4, 1.1.2.1, 1.1.4.1 e 1.1.2.3 do Relatório de Auditoria de Gestão 201406282);

Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - Seres

Avaliar o cumprimento às determinações e recomendações dos itens 1.7 e 1.8 do Acórdão 6626/2015-1ª Câmara e os controles adotados pela Secretaria para que as deficiências que lhes deram origem não ocorram novamente;

Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – Secadi

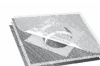
Avaliar os controles adotados pela Secretaria para que as impropriedades científicas no Acórdão 749/2015-2ª Câmara não ocorram novamente, em especial a falta de transferência de conhecimentos ou técnicas relativa aos produtos elaborados no âmbito dos termos de cooperação com organismos internacionais, custeados com recursos orçamentários da União, contrária o disposto no art. 2º, §5º e §6º do Decreto 5151/2004;

Secretaria de Ensino Superior – SESu

Avaliar o cumprimento e suficiência das medidas adotadas pelo MEC para atendimento das determinações e recomendações específicas para o tema relacionamento entre IFES e Fundações de Apoio, referentes ao Acórdão TCU 3.559/2014 – Plenário, naquilo que é de competência do mencionado Ministério;

3. Avaliação dos indicadores instituídos pela UPC para aferir o desempenho da sua gestão, pelo menos, quanto à: a) capacidade de representar, com maior proximidade possível, a situação que a UPC pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão; b) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; c) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando principalmente, se a metodologia escolhida para coleta, processamento e divulgação é transparente e replicável por outros agentes, internos ou externos à UPC; d) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelos usuários da informação; e a e) razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios da medição para a melhoria da gestão da unidade;

4. Avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou



outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, devendo abordar: a) a atuação da Unidade para analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados, inclusive no que se refere às determinações contidas nos itens 1.8 e 1.9 do Acórdão 743812015-1ª Câmara e os controles adotados pela SESu para que as deficiências que lhes deram origem não ocorram novamente; b) a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para gestão das transferências; e c) qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UPC relacionados à gestão das transferências;

5. Avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à: a) regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação e b) qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

6. Avaliação do processo de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social quanto à estruturação, ao estabelecimento de normas e à qualificação do setor responsável por sua execução; quanto à adequabilidade dos procedimentos adotados para concessão, renovação e cancelamento de certificados, quanto ao monitoramento realizado sobre as entidades benéficas em relação à manutenção das condições de certificação e ao cumprimento do Termo de Ajuste de Gratuidade; quanto à gestão da informação no processo de certificação; e quanto à publicidade dos processos e de seus resultados.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

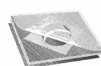
2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria acordado entre a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Considerando a natureza jurídica e o negócio da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (MEC), o presente item teve como objetivo avaliar a conformidade das peças de que tratam os incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010, incluídas no sistema do Tribunal de Contas da União (e-Contas).

A avaliação consistiu em verificar se as informações apresentadas nas peças estão estruturadas de acordo com os dispositivos legais do TCU (IN TCU 63/2010, DN 147/2015, Portaria TCU 321/2015) e com as orientações previstas no Sistema e-Contas (tópicos de ajuda).



Concluiu-se que o Relatório de Correição e as Declarações de integridade (PPA; Gestão do Orçamento Federal Anual; SIASG/SICONV; Declaração sobre a entrega das declarações de Bens e Renda (DBR); fidedignidade das demonstrações contábeis; dos registros de atos no Sisac) estão aderentes às normas e orientações do Tribunal.

Com relação a “Apresentação e análise de indicadores de desempenho” a Unidade não apresentou dados e informações no relatório de gestão de acordo com orientações para elaboração da peça na forma estruturada pelo e-contas. Se limitou a informar que no Módulo Painel do SIMEC constam, atualmente, mais de 600 indicadores das ações estratégicas do MEC, sem se manifestar especificamente sobre nenhum e nem trazer análise crítica.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Trata-se de avaliação no âmbito do Programa Temático 2032 – Educação Superior: Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão. O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 do Governo Federal define, para este Programa, 03 objetivos a serem atingidos no decorrer do período de abrangência. O presente trabalho buscou avaliar a completude das informações sobre a execução, pela Unidade, de ações integrantes do Programa 2032 frente ao Objetivo 0841 do PPA. Tal escolha se deu em virtude de o Objetivo estar estritamente relacionado com a área de atuação de Unidades vinculadas à Secretária Executiva do MEC – em especial a Secretaria de Educação Superior (SESu) e a Secretaria de Regulação da Educação Superior (SERES), conforme se depreende da transcrição a seguir:

Objetivo 0841:

Ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo o apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação de recursos humanos.

Os demais Objetivos dizem respeito ao escopo de atuação de outras Unidades Jurisdicionadas, a exemplo da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes (Objetivo 0803) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (Objetivo 0593).

O MEC apresentou, por meio de seu Relatório de Gestão, dados relativos à execução físico-financeira de 07 ações integrantes do Programa 2032, apresentando, ao final de cada uma, análise crítica sobre os aspectos que influenciaram em alterações relevantes no atingimento de metas físicas ou na execução financeira. Importante ressaltar que todas as informações relativas à execução físico-financeira da Unidade em 2015 foram devidamente registradas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), não tendo sido encontradas inconsistências entre os registros do SIOP e aqueles do Relatório de Gestão.

Ademais, para o presente trabalho, foram selecionadas as ações cuja execução foi objeto de trabalhos de avaliação de resultados da gestão em 2015, por parte da Secretaria Federal de Controle Interno no âmbito do MEC, a saber:



a) Ação 6344 - Regulação e Supervisão dos Cursos de Graduação e de Instituições Públicas e Privadas de Ensino Superior (em que foi analisada a gestão das concessões de Certificados de Entidades Benéficas de Assistência Social – CEBAS; e

b) Ação 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior (em que foi verificada a gestão no Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES no âmbito das Universidades Federais).

Ação 6344 - Regulação e Supervisão dos Cursos de Graduação e de Instituições Públicas e Privadas de Ensino Superior.

Conforme o Cadastro de Ações de 2015 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, referida Ação visa realizar *“atividades relacionadas à regulação e à supervisão do ensino superior, zelando para que a legislação educacional seja cumprida e induzindo a oferta da educação superior em áreas estratégicas e a elevação da qualidade da educação, por meio do estabelecimento de diretrizes para a expansão dos cursos e instituições; da avaliação da conformidade às diretrizes curriculares nacionais; e de parâmetros de qualidade de cursos e instituições”*. Seu produto, para fins de mensuração do atingimento de metas é o “ato regulatório publicado”.

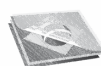
Nesse contexto, o MEC informou, em seu Relatório de Gestão, que foram publicados 9.589 atos regulatórios em 2015, execução de 127% em relação à meta estabelecida de 7.500 atos regulatórios. Além disso, da dotação orçamentária de R\$ 4.400.000,00 alocados na ação, foram liquidados e pagos R\$ 1.008.155,80, indicando considerável eficiência na execução desses recursos já que, para superar a meta física foi necessária a execução de apenas 22,8% da dotação orçamentária. Cabe destacar que a execução dessa Ação se dá de forma direta pela MEC, por meio da SERES.

No contexto da Ação 6344, existe a política de concessão, mediante renúncia fiscal, de Certificados de Entidades Benéficas de Assistência Social (CEBAS) às entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que prestam serviços nas áreas de educação, assistência social ou saúde. No âmbito do MEC, é a SERES o órgão responsável pelo gerenciamento dessa política.

No Relatório de Gestão 2015 da Secretaria Executiva do MEC (SE/MEC), há a informação de que, em 2015, foram deferidos 159 processos de concessão de CEBAS; de forma complementar, o MEC informou que apenas 17 desses processos se referiam a entidades atuantes na área de educação superior, sendo que os demais (142) se tratavam de concessões de CEBAS a Instituições atuantes na educação básica.

As 17 concessões de CEBAS às entidades de educação superior geraram um total de 8.109 bolsas (dentre bolsas parciais e integrais) no ano de 2015. O MEC, contudo, ressalva que o número apresentado se refere aos processos concluídos em 2015, sendo composto por bolsas usufruídas, inclusive, em anos anteriores (o que faz com que o número apresentado não corresponda à realidade). Além disso, quando solicitado a apresentar os números dos anos anteriores (2012 a 2014), assumiu ser inviável fornecer tais números, uma vez que seria necessária “complexa extração manual de dados de processos físicos”.

Com efeito, em trabalho anterior desta CGU, consubstanciado no Relatório de Auditoria nº 201504883 (Avaliação dos Resultados da Gestão da Certificação CEBAS no âmbito da SERES), constatou-se intempestividade na análise dos processos de concessão bem como a existência de falhas no sistema informatizado utilizado para gerir o CEBAS, que



comprometem a disponibilização de dados (por exemplo, quantidade de bolsas geradas, de forma a ampliar o acesso ao ensino superior) que permitam verificar, com razoável confiabilidade, a evolução da política ano a ano e a consequente contribuição da mesma para o atingimento do Objetivo 0841 do PPA. Ressalta-se que há recomendações nesse sentido no Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão do CEBAS, nº 201504883, anexo ao presente Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Assim, entende-se que a Unidade deve atentar para garantir o adequado monitoramento dessa política, de forma a verificar, ano a ano, a sua evolução ante ao cumprimento do respectivo objetivo do PPA.

Ação 4002 - Assistência ao Estudante de Ensino Superior.

O Cadastro de Ações 2015 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão descreve essa ação como sendo de *“apoio financeiro a projetos educacionais apresentados pelas Instituições de Ensino Superior que contribuam para a democratização do ensino superior, por meio de ações que possibilitem o ingresso, a permanência e o sucesso dos estudantes, considerando as especificidades de cada população tais como: do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes e pessoas com deficiência. Fornecimento de alimentação, atendimento médico odontológico, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência estudantil, inclusive para estudantes estrangeiros, cuja concessão seja pertinente sob o aspecto legal e contribua para o acesso, permanência e bom desempenho do estudante de ensino superior.”* Seu produto, para fins de mensuração do atingimento de metas é o “benefício concedido”.

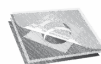
A implementação da Ação 4002 se dá, em sua maior parte, por meio da descentralização de recursos do MEC às 63 Unidades Orçamentárias de cada Universidade Federal responsável por executar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Com relação aos recursos executados diretamente pelo MEC, o Relatório de Gestão informa uma dotação, em 2015, de R\$ 50.276.168,00 para o apoio a nove instituições privadas de ensino superior nas políticas de assistência estudantil, tendo empenhado (e inscrito em restos a pagar) recursos da ordem de R\$ 16.574.940,77 para execução somente em 2016. E, apesar de ter sido estabelecida uma meta de 707 benefícios, a execução física informada é de zero. O MEC não apresentou análise crítica para o fato de não ter havido nem execução física e nem financeira em 2015.

Com relação aos recursos descentralizados para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), especificamente no que diz respeito ao PNAES, o MEC informou que *“realiza anualmente a coleta e a consolidação de informações sobre os benefícios concedidos pelas IFES com recursos do PNAES (específicos para cada ação de assistência, como moradia, alimentação, transporte, etc.)”*. Porém, acrescenta que a consolidação referente ao ano de 2015 se encontra em andamento, *“em função de mudanças no conteúdo e formato das informações solicitadas, com base em consultoria contratada pela SESu”*. Dessa forma, ficou comprometida a verificação da execução dos recursos descentralizados em 2015 pelo MEC às IFES executoras do PNAES.

Não obstante a situação apresentada, o MEC disponibilizou a seguinte tabela, demonstrando os valores investidos (empenhados) no PNAES no período de abrangência do PPA (2012-2015):

Tabela: Valores investidos no PNAES durante o ciclo do PPA 2012-2015.



ANO	TOTAL
2012	512.809.338,68
2013	637.604.349,32
2014	713.567.760,01
2015	843.707.334,12

Fonte: MEC / Tesouro Gerencial.

Observa-se que, durante a vigência do PPA 2012-2015, os valores investidos no PNAES mantiveram trajetória crescente, de forma que, ao final do ciclo (2015), o incremento foi de 64,5% em relação ao primeiro ano (2012). Ressalte-se tratar de valores empenhados e não necessariamente executados, já que o MEC (pelas razões que apresentou) não disponibilizou os dados referentes à execução. Porém, a evolução desses valores (de trajetória sempre crescente ao longo dos anos) é um indicativo da continuidade que o MEC tem dado à política do PNAES durante o ciclo 2012-2015 do PPA, de forma a contribuir para o atingimento do Objetivo 0841, em especial no sentido de “ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade (...) promovendo o apoio às instituições de educação superior”.

Avaliação de Itens específicos

No escopo dessa Auditoria Anual de Contas definido entre CGU e o Tribunal de Contas da União foi comprometido avaliar itens específicos relativos às Secretarias consolidadas, conforme a seguir:

Secretaria Executiva do Ministério da Educação - SE

A avaliação quanto a completude das informações prestadas acerca da implementação das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 – Lei nº 13.005/2014, segue a partir de quadro específico aportado no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva (SE) do MEC de 2015.

Todas as metas e estratégias para o Plano foram avaliadas, no que se refere à completude das informações inseridas no quadro. Cada meta apresenta um conjunto de estratégias para sua consecução. São ao total 253 estratégias congregadas em 20 metas.

Para tanto foram desenvolvidos critérios de coerência interna entre as informações prestadas para estabelecer uma conclusão pela completude. Conforme disposto a seguir, primeiramente apresenta-se um quadro para avaliação horizontal, sendo em seguida apresentada a avaliação sobre a perspectiva vertical do Quadro PNE 2014-2024 constante do Relatório de Gestão da SE/MEC.

Quadro: Avaliação Horizontal da Completude do Quadro PNE 2014-2024

Situação A	Situação B	Análise	Achados Incompatíveis	
			Metas	Estratégias
Estágio de implementação 2, 3 ou 4	Sem informações sobre atividades realizadas pelo MEC que se coadunam com o alcance da estratégia	Considerando que foram iniciadas as estratégias, haveria, a princípio, informações sobre ações realizadas	-	2.10; 2.11



Estágio de implementação 4 ou 5	Sem informações sobre resultados	Considerando que os trabalhos estão em estágio de implementação avançada ou total, haveria, a princípio, resultados alcançados	18	1.14; 2.1; 3.2; 5.2; 10.4; 12.3; 12.20; 15.11; 18.1
Sem informações	Sem informações	Falta de dados sobre a estratégia ou meta	-	6.2; 9.9

Legenda da Coluna Estágios de Implementação

0 - Não há como se manifestar; 1 - Implementação não iniciada; 2 - Em estágio inicial de implementação; 3 - Em estágio intermediário de implementação; 4 - Em estágio avançado de implementação; e 5 - Implementada; NA - Não aplicável

A representatividade de incoerências horizontais individuais para as metas e estratégias é bastante baixa, sendo apenas uma das 20 metas julgadas como incoerente, e 5% das estratégias.

Ainda nessa perspectiva, ao analisar o formato aplicado no demonstrativo, percebe-se uma oportunidade de melhoria, isto porque, considerando os estágios atribuídos, o quadro carece de informações sobre pendências de implementação das metas e estratégias para as quais atribui-se implementação em estágio intermediário ou avançado.

Quanto a análise vertical, avaliou-se que não há coerência para classificação do estágio de implementação de cada meta. Ou seja, cada estratégia individualizada, para cada meta, apresenta nível de implantação específico, todavia, a avaliação em conjunto das estratégias, que poderia ser utilizada como balizador do nível de implementação da meta, não apresenta coerência com a meta como um todo. No quadro a seguir evidencia-se a situação comparando-se com os percentuais de estratégias por estágio.

Quadro: Avaliação Vertical da Completude do Quadro PNE 2014-2024



Meta	Representatividade por nível de estágio das estratégias							Estágio geral atribuído à meta	Avaliação
	Em branco	Não há como se manifestar	Não iniciada	Estágio inicial	Estágio intermediário	Estágio avançado	Implementada		
1				6%	88%		6%	Estágio intermediário	Coerente
2		8%	31%	31%	15%	15%		Estágio intermediário	Incoerente
3			29%	21%	36%	14%		Estágio intermediário	Incoerente
4		67%	6%	6%	22%			Não há como se manifestar	Incoerente
5		57%		14%	14%	14%		Não há como se manifestar	Incoerente
6	11%	33%			56%			Estágio inicial	Incoerente
7		75%	11%	3%	11%			Não há como se manifestar	Incoerente
8		67%	17%		17%			Estágio inicial	Incoerente
9	8%	25%	8%	42%		17%		Não iniciada	Incoerente
10		8%	25%	33%		33%		Estágio inicial	Incoerente
11		7%	36%	29%		29%		Não há como se manifestar	Incoerente
12		24%		29%	33%	14%		Não há como se manifestar	Incoerente
13		67%		11%	22%			Estágio intermediário	Incoerente
14		13%		20%	67%			Estágio intermediário	Coerente
15		38%	8%	23%	8%	23%		Estágio inicial	Incoerente
16		67%			17%	17%		Estágio intermediário	Incoerente
17		75%				25%		Não há como se manifestar	Coerente
18		88%					13%	Estágio avançado	Incoerente
19		88%		13%				Não há como se manifestar	Coerente
20		58%		25%	17%			Não há como se manifestar	Incoerente

Das 20 metas, para apenas 4 julga-se coerente o estágio atribuído, considerando o estágio de suas estratégias. Verifica-se nesse caso a ausência ou a não evidencição de estabelecimento de critério para avaliação da implementação das metas, que demonstre, principalmente, em que medida a implementação das estratégias contribuem para o atingimento da meta, considerando ponderações prováveis, a exemplo de estratégias de maior representatividade do que outras.

Chama a atenção que para 8 (40%) das 20 metas não há como ser declarado o estágio de implementação.

O demonstrativo carece de aprimoramento nas duas perspectivas (horizontal e vertical) para proporcionar maior completude das informações prestadas, principalmente para evidenciar os resultados já alcançados e pendências relevantes, visando classificar de forma coerente o estágio de implementação das metas.

Buscando complementar a avaliação dos dados apresentados, cabe ressaltar que das 12 estratégias que estabelecem como prazo de implementação o ano de 2015, apenas 3 encontram-se em estágio avançado de implementação. Com relação às metas, de três com previsão para entrega em 2015, uma está classificada como em estágio avançado de implementação.



No panorama geral de implementação das estratégias, apresentado no quadro a seguir, novamente o percentual de 40% é apurado para a situação de ausência de manifestação do MEC.

Quadro: Panorama Geral de Implementação das Estratégias do PNE 2014-2024

Estágios	Quantidade	Representatividade	Avaliação
Sem informações	2	1%	50% - Atenção/Alerta
Não há como se manifestar	102	40%	
Não iniciada	24	9%	
Estágio Inicial	41	16%	40% - Acompanhamento
Estágio Intermediário	59	23%	
Estágio Avançado	23	9%	10% - Avanço/Monitoramento
Implementada	2	1%	

Nessa configuração, ao final do segundo ano de existência do plano, para 50% das estratégias não houve iniciativa, mudança ou controle/monitoramento (40%) sobre ações tomadas, o que representa um sinal de alerta e predispõe uma maior atenção por parte dos responsáveis à situação individual de cada estratégia. Para 40%, a partir da inércia superada, o quadro de acompanhamento se configura. Para os 10% finais, evidencia-se a necessidade de monitoramento considerando o percentual de apenas 1% de implementação.

Conclui-se a partir do panorama geral, associado às análises horizontal e vertical da completude, a existência de uma potencial fragilidade na implementação do modelo de gestão do plano, especialmente nas funções de monitoramento e avaliação, para as quais o MEC deve dispendar capacidades essenciais para atendimento à Lei nº 13.005/2014, considerando ser o Ministério o primeiro ator citado como responsável por tais funções, conforme disposto no artigo 5º. Ressalta-se que essa responsabilidade é compartilhada com a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação (CNE), e o Fórum Nacional de Educação.

A referida lei coloca alguns instrumentos de monitoramento e avaliação para o próprio MEC, como as conferências nacionais de educação, que realizar-se-ão com intervalo de até 4 anos entre elas, articuladas com o Fórum Nacional de Educação, e a realização de estudos, a cada dois anos, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O contexto apresentado nesse trabalho sinaliza como pertinente uma avaliação da necessidade de acionar esses instrumentos para auxiliar a gestão do plano.

Finalmente cabe ressaltar que a apresentação da responsabilidade primária de cada estratégia e um cronograma básico poderia agregar valor significativo ao monitoramento e à transparência da implementação geral do PNE 2014-2024. Destaca-se que linha de base para monitoramento foi construída pelo INEP e publicada em 2015.

Reforçamos por fim que não foi escopo desse trabalho uma avaliação qualitativa da implementação das metas e estratégias.

Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino - SASE

Dentro do escopo da Auditoria Anual de Contas, acordou-se com o TCU a avaliação sobre o cumprimento às determinações do item 1.7 do Acórdão 6625/2015-1ª Câmara e os



controles adotados por esta secretaria para que as deficiências que lhes deram origem não ocorram novamente. Além disso, foi efetuada a avaliação do cumprimento das recomendações da CGU.

Sobre o presente tema, conforme pesquisas e levantamentos realizados, não foram identificados determinações/recomendações do Tribunal de Contas da União - TCU à Sase/MEC que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento.

Por meio do Acórdão n.º 6625/2015 – 1ª Câmara, de 27 de outubro de 2015, o TCU determinou à Secretaria Executiva do MEC que incluísse em seu relatório de gestão, referente à prestação de contas do exercício de 2015, tópico específico no qual fossem abordados os seguintes pontos relacionados à atuação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC):

“1.7.1. quanto à ação de apoio ao trabalho de adequação ou elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de educação em face do previsto no art. 8º da Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2024), prestando no mínimo as seguintes informações:

i) quantidade de sistemas de ensino apoiados pela Sase;

ii) quantidade de entes federados apoiados pela Sase que já concluíram seus correspondentes planos de educação e a situação de implementação daqueles que ainda não concluíram seus respectivos planos;

iii) informações acerca das prestações de contas dos recursos transferidos aos entes federados no âmbito da referida ação, discriminando:

1.7.1.1. a quantidade de contas prestadas tempestivamente e de contas em atraso (com a identificação do ente federado com contas em atraso);

1.7.1.2. etapa de análise em que se encontram as prestações de contas recebidas;

1.7.1.3. medidas adotadas pela Sase e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) em relação aos estados/municípios que não prestaram contas dos recursos recebidos dentro do prazo previsto nos termos de compromisso assinados;

1.7.2. etapa de implementação ou os benefícios já decorrentes da implementação do sistema a ser desenvolvido pela Sase que, conforme apresentado no relatório de auditoria anual de contas nº 201405771 da Controladoria-Geral da União (CGU/PR), será capaz de fornecer, dentre outras coisas, informações ao público em geral acerca de quais municípios estão recebendo assistência técnica da Sase e a etapa de implementação dos planos de educação correspondentes a cada ente federado.”

Nas folhas 231 a 233 do Relatório de Gestão MEC Consolidado, a Sase informa que tinha por objetivo prestar assistência técnica e financeira a 1.210 sistemas de ensino, no valor total de R\$ 3.370.000,00. Os recursos deveriam ser repassados pelo FNDE aos Estados via Plano de Ações Articuladas – PAR. Entretanto, no momento do repasse financeiro pelo Fundo nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, somente o Estado do Amazonas e 39 de seus municípios encontravam-se legalmente habilitados para receber os recursos. A Secretaria destaca que os 1.182 entes federativos que haviam solicitado assistência financeira, bem como os demais estados e municípios receberam apoio técnico, por intermédio da Rede de Assistência Técnica para elaboração ou adequação dos planos de educação.



A Secretaria apresenta no Relatório de Gestão quadro contendo a quantidade de entes federados apoiados, a fase de seus correspondentes planos de educação e a situação de implementação daqueles que ainda não concluíram seus respectivos planos, posição atualizada em 20 de janeiro de 2016. Até dezembro de 2015, dezenove estados e o Distrito Federal (74%) elaboraram ou adequaram seus planos de educação, assim como 5.441 (98%) municípios.

Em relação à prestação de contas, a Sase informa que apenas o Estado do Amazonas recebeu o recurso e que o instrumento firmado com o FNDE encontra-se dentro do prazo legal para prestação de contas e não existe nenhuma ação desencadeada para este item. Por meio de consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – Simec, identificou-se o Termo de Compromisso nº 201400454, celebrado entre o FNDE/MEC e a Secretaria Estadual do Amazonas, em 4 de fevereiro de 2014, revalidado em 18 de fevereiro de 2014 e 14 de agosto de 2015, no valor total de R\$ 22.812,80, com prazo de execução fevereiro de 2014 a dezembro de 2015.

Em relação ao sistema a ser desenvolvido pela Secretaria capaz de fornecer, dentre outras coisas, informações ao público em geral acerca de quais municípios estão recebendo assistência técnica do MEC e a etapa de implementação dos planos de educação correspondentes a cada ente federado, observou-se que no site <http://pne.mec.gov.br> é possível verificar o estágio de implementação dos planos de educação e os contatos para receber assistência técnica. A consulta apresenta resultados sobre três aspectos: de adequação, da existência de Lei específica e o de adesão. No mapa do Brasil, primeiramente, é exibido a situação de cada estado e, posteriormente, o município detalhado com a sua própria lei.

Em análise às informações prestadas, verificou-se a sua adequação ao solicitado pelo Tribunal. Em síntese, considera-se atendida a determinação do TCU.

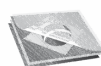
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC

Dentro do escopo da Auditoria Anual de Contas, acordou-se com o TCU a avaliação sobre o cumprimento e suficiência das medidas adotadas pelo MEC para atendimento das determinações e recomendações específicas para o tema relacionado ao Bolsa-Formação (em referência ao Acórdão 6632/2015-1ª Câmara -TCU e constatações 1.1.1.4, 1.1.2.1, 1.1.4.1 e 1.1.2.3 do Relatório de Auditoria de Gestão 201406282).

O Acórdão 6632/2015-1ª Câmara dá ciência à Setec que a falta de disponibilização para acesso público aos termos de adesão/cooperação firmados no âmbito da iniciativa Bolsa Formação afronta o art. 6º D, VIII, da Lei 12.513/2011, o art. 13, XIX, da Portaria MEC 168/2013, bem como o princípio da transparência aplicável às ações da administração pública.

A CGU já havia emitido recomendação sobre o tema no Relatório de Gestão 201406282, item 1.1.1.4, qual seja: “Possibilitar, em 90 dias, o acesso público dos termos de adesão/cooperação das redes de ensino ofertantes, para assegurar maior transparência e controle social.”. A Secretaria informou que os portais da Setec e do Pronatec foram atualizados, estando disponível, dentre outras informações, *link* para acesso aos últimos termos de compromisso/adesão/cooperação vigentes.

Verificou-se no sítio eletrônico <http://pronatec.mec.gov.br/inscricao/> a disponibilização para acesso público aos últimos termos de adesão à Bolsa-Formação do Pronatec com as



instituições públicas das redes estaduais, distrital e municipais e fundações públicas precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, bem como os termos de adesão com as instituições dos Serviços Nacionais de Aprendizagem. No mesmo endereço estão disponíveis editais do Sisutec (2013.2, 2014.1, 2014.2 e 2015) contendo planilha com listagem das instituições participantes, por edital.

Conforme informação do gestor, os Termos de Cooperação/Execução Descentralizada celebrados com as instituições da Rede Federal para o Pronatec/Bolsa-Formação podem ser acompanhados no endereço <<http://simec.mec.gov.br/ted/termo-de-execucao-descentralizada.php>>. Entretanto, ao consultar o *site* em 11 de maio de 2016, foi identificada a publicação de dois termos de execução descentralizada relacionados ao Pronatec. Em consulta ao referido endereço eletrônico, realizada em 17 de agosto de 2016, utilizando uma amostra aleatória de dezesseis Institutos, verificou-se em quinze a existência de termos não disponíveis para *download*. Portanto, considera-se a recomendação parcialmente atendida.

Assim, não obstante o disposto no Acórdão 6632/2015-1ª Câmara, observa-se que há necessidade de adoção de providências pela Setec quanto à disponibilização para acesso público dos termos de execução descentralizada celebrados com as instituições da Rede Federal para o Pronatec/Bolsa-Formação.

Em relação às constatações do Relatório de Auditoria de Gestão 201406282, foram emitidas cinco recomendações, sendo que uma foi considerada atendida e quatro parcialmente atendidas, conforme descrito no item 2.2.1.1 deste relatório.

Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES

Dentro do escopo da Auditoria Anual de Contas, acordou-se com o TCU a avaliação sobre o cumprimento às determinações e recomendações dos itens 1.7 e 1.8 do Acórdão nº 6626/2015-TCU-1ª Câmara, que se refere ao Processo TC-018.610/2014-5, relativo à Prestação de Contas da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação superior (SERES/MEC) referente ao exercício de 2013.

Segue, dessa forma, a análise do controle interno:

*1.7. **determinar** à Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que **apresente no relatório de gestão** das próximas contas a serem prestadas pela unidade as seguintes informações relativas à atuação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC):*

*1.7.1. **a quantidade de processos de autorização, de reconhecimento e de renovação do reconhecimento** de cursos superiores em tramitação no Ministério da Educação e demais entidades a ele vinculadas, **segregando por etapas de análise e unidades responsáveis**, de modo que seja possível o acompanhamento da redução do estoque dos referidos processos ao longo dos próximos exercícios;*

*1.7.2. o cumprimento por parte da Seres do **cronograma de redução de processos** de regulação de cursos superiores consignado no ofício 2913/2015-SERES/MEC, de 9/6/2015, apresentando, caso necessário, as razões e justificativas para o não atingimento das metas constantes no referido cronograma apresentado. (Original sem grifo)*



Em atenção ao item 1.7.1 da determinação do Tribunal, o Relatório de Gestão trouxe a tabela “*Quantitativos de autorizações, reconhecimentos e renovações de reconhecimento*”, constante nas págs. 235-236 do Relatório de Gestão, que apresenta a quantidade de processos em tramitação, segregados por tipo (autorização, reconhecimento e renovação), por estágio de tramitação e, ainda, por exercício financeiro (de 2007 a 2015).

Em relação ao item 1.7.2, descreveu-se no Relatório de Gestão, págs. 233 e 234, os resultados do cumprimento de metas em cada tipo de processo, justificando as metas não cumpridas. Por fim, são informadas quais as ações que estão sendo realizadas a fim de solucionar os problemas enfrentados.

Portanto, consideram-se atendidos os itens 1.7.1 e 1.7.2 do Acórdão nº 6626/2015-TCU-1ª Câmara, ora analisado.

*1.8. **recomendar** à Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC):*

*1.8.1. que informe em seu relatório de gestão referente ao próximo exercício o **endereço eletrônico**, constante no portal do Ministério da Educação, relativo aos **indicadores** utilizados pela Seres para medir, quantificar e/ou monitorar o **desempenho** de cada um dos **macroprocessos finalísticos** da unidade, a fim de fomentar a transparência acerca do desempenho institucional da entidade;*

*1.8.2. que, como órgão responsável pela coordenação das diversas unidades do MEC, promova **ações de articulação** entre o Ministério e as unidades a ele vinculadas no sentido de incrementar a eficiência na gestão dos processos de regulação dos cursos superiores, com o **estabelecimento de cronogramas e metas** a serem atingidas pelos diversos atores envolvidos no processo de regulação. (Original sem grifo)*

A respeito do item 1.8.1, o Relatório de Gestão apresenta endereço eletrônico, que remete ao “*Levantamento de Atos Publicados SERES*”, constante no sítio do MEC, que disponibiliza relatórios mensais contendo os atos publicados pela SERES, bem como uma tabela que resume a quantidade de atos, por tipo, publicados no exercício de 2015.

Não obstante a “*quantidade de atos publicados*” ser informação essencial para quantificar o desempenho da unidade, não é suficiente para medir, de forma abrangente, o desempenho de cada um dos macroprocessos finalísticos, conforme recomenda o Tribunal de Contas.

Por fim, acerca do item 1.8.2, o Relatório de Gestão ressalta o estabelecimento de “*calendário regulatório*”, no âmbito da SERES/MEC, que estabelece “*prazos para abertura de protocolo e metas para a tramitação e conclusão dos processos de regulação*”.

Ocorre que a recomendação do Tribunal envolve “*ações de articulação entre o Ministério e as unidades a ele vinculadas*” e não somente com a SERES. Envolve ainda o “*estabelecimento de cronogramas e metas a serem atingidas pelos diversos atores*”



envolvidos no processo de regulação”. Ressalta-se ainda que, por meio de pesquisa ao sítio eletrônico da SERES, o calendário regulatório existe desde 2013.

Com base no exposto, considera-se parcialmente atendido o item 1.8.1 e não atendido o item 1.8.2 do Acórdão nº 6626/2015-TCU-1ª Câmara.

Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – Secadi

Dentro do escopo da Auditoria Anual de Contas, acordou-se com o TCU a avaliação dos controles adotados pela Secadi/MEC para que as impropriedades científicas no Acórdão nº 749/2015 – 2ª Câmara não ocorram novamente, em especial a falta de transferência de conhecimentos ou técnicas relativas aos produtos elaborados no âmbito dos termos de cooperação com os organismos internacionais, custeados com recursos orçamentários da União.

O Acórdão 749/2015 – 2ª Câmara comunica e recomenda o seguinte:

[...]

1.7. Dar ciência à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão sobre as seguintes impropriedades:

1.7.1. a inclusão, no rol de responsáveis de que trata o inciso I do art. 13 da Instrução Normativa-TCU 63/2010, dos ordenadores de despesa, contraria o disposto no art. 10 da referida IN, segundo o qual devem ser arrolados apenas aqueles que, durante o período sob exame, tiverem desempenhado as seguintes naturezas de responsabilidade: dirigente máximo da unidade jurisdicionada; membro de diretoria; e membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por atos de gestão;

1.7.2. a falta de inclusão, no relatório de gestão, de todos os recursos orçamentários e extra-orçamentários utilizados, arrecadados, guardados ou geridos pela secretaria, mesmo aqueles que estão sob responsabilidade de outra unidade jurisdicionada, mas que são utilizados para implementar as políticas elaboradas no seu âmbito de atuação, contraria o disposto no art. 12 da Instrução Normativa - TCU 63/2010; e

1.7.3. a falta de transferência de conhecimentos ou técnicas relativa aos produtos elaborados no âmbito dos termos de cooperação com organismos internacionais, custeados com recursos orçamentários da União, contraria o disposto no art. 2º, §5º e §6º do Decreto 5151/2004.

1.8. Recomendar à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão que, em consonância com o disposto no art. 2º, incisos III e IV, do Decreto 5378/2005, estabeleça e acompanhe metas de resultado para os seus



programas, não se limitando a determinar o número de beneficiários que serão contemplados com repasse de recursos, de forma a alavancar a eficiência, eficácia e efetividade das suas políticas, realizando a adequação entre meios, ações, impactos e resultados, e promovendo a divulgação dos resultados obtidos.

Ressalta-se que os itens 1.7.1 e 1.7.2 do referido Acórdão não foram objeto de análise desta Coordenação, tendo em vista que a prestação de contas da Secadi não se dá mais de forma separada. As contas das secretarias do MEC são prestadas de forma consolidada pela Secretaria Executiva.

Quanto aos os itens 1.7.3 e 1.8 do Acórdão nº 749/2015 – 2ª Câmara – TCU, de 3 de março de 2015, que recomendou à Secadi/MEC o estabelecimento e o acompanhamento de metas de resultado para os seus programas, não se limitando a determinar o número de beneficiários que serão contemplados com repasse de recursos, de forma a alavancar a eficiência, eficácia e efetividade das suas políticas, realizando a adequação entre meios, ações, impactos e resultados, e promovendo a divulgação dos resultados obtidos.

Além disso, por meio do referido acórdão, o TCU deu ciência à Secadi que a falta de transferência de conhecimentos ou técnicas relativa aos produtos elaborados no âmbito dos termos de cooperação com organismos internacionais, custeados com recursos orçamentários da União, contraria o disposto no art. 2º, §5º e §6º do Decreto 5151/2004.

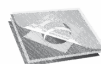
A fim de verificar as providências adotadas pela Secadi após a ciência do referido Acórdão, foram solicitadas informações sobre os controles adotados para que a impropriedade apontada pelo TCU não ocorra novamente.

Por meio do Ofício nº 168/2016/GAB/SECADI/SECADI-MEC, de 18 de abril de 2016, a Secretaria informou que, antes da contratação de consultores, é necessária a manifestação da Subsecretaria de Assuntos Administrativos do MEC – SAA/MEC, por meio da Coordenação-Geral de Recursos Humanos, sobre a existência ou não de servidores do MEC aptos a executar os serviços solicitados em cada Termo de Referência apresentado.

Informou, ainda, que cabe à Unidade de Gerenciamento de Projetos (UGP) monitorar os procedimentos formais, com absoluto controle no tocante às contratações de consultores, definindo rotinas, alimentando o Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos (Sigap), promovendo reuniões periódicas com os organismos internacionais parceiros.

A Secretaria acrescenta que os responsáveis diretos pela análise dos produtos – coordenadores e diretores – devem, em seus pareceres, demonstrar subsídios apresentados, relativos às políticas e programas de responsabilidade da Secadi, a partir da pesquisa desenvolvida pelos consultores; avaliar as contribuições advindas de documentos técnicos produzidos; apontar conteúdos e conceitos apresentados, acompanhando a formulação dos produtos finais gerados pelas consultorias.

Além disso, foram selecionados e analisados 25 produtos de dez consultores, questionando o Gestor de que forma ocorreu a transferência de conhecimentos ou técnicas para a Secretaria. Em sua resposta, a Secadi não demonstrou efetivamente como se deu a transferência do conhecimento. Ademais, não menciona quais foram as mudanças implementadas nos processos relacionados aos programas da Secretaria após os estudos dos consultores. Ressalte-se dois produtos referentes ao Contrato nº ED00994/2014, que versam sobre a gestão do Projovem Campo Saberes da Terra, cujas conclusões do



trabalho são frágeis, pois não trazem elementos novos que contribuem para a gestão do Programa e não são suportadas por argumentos sólidos, além de longos trechos de legislação e de outros trechos coincidentes com textos encontrados na internet.

Em relação ao item 1.8 do Acórdão nº 749/2015: *“Recomendar à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão que, em consonância com o disposto no art. 2º, incisos III e IV, do Decreto 5378/2005, estabeleça e acompanhe metas de resultado para os seus programas, não se limitando a determinar o número de beneficiários que serão contemplados com repasse de recursos, de forma a alavancar a eficiência, eficácia e efetividade das suas políticas, realizando a adequação entre meios, ações, impactos e resultados, e promovendo a divulgação dos resultados obtidos.”*

A resposta do Gestor consta à fl. 230 do Relatório de Gestão MEC Consolidado. O Gestor afirma que *“A Secadi está desenvolvendo, organizando e sistematizando metodologias e métodos de monitoramento e avaliação de seus “Programas”, projetos e ações contemplando a recomendação em tela. Este desenvolvimento a partir de 2015 incluiu o monitoramento das metas do PNE, que dispõe de indicadores referentes as metas pertinentes à SECADI, principalmente as metas 4, 8, 9 e 10.”*

Por meio do Ofício nº 66/2016/UGP/ASS-PNOAC/SECADI-MEC, de 30 de março de 2016, a Secadi acrescenta que encontra dificuldades para tomar providências adequadas, pois não há metas de resultados para todas as suas políticas. Em parte, isso se justifica porque não há dados disponíveis contemplando suas temáticas e seus públicos nas pesquisas e censos existentes.

Apesar disso, informa que muitas políticas têm indicadores de resultados e eles são levados em consideração no monitoramento e avaliação. Um exemplo citado é o Programa Brasil Alfabetizado, que considera a taxa de atendimento e o número estimado de analfabetos ao determinar referências de atendimento para análise em cada um de seus ciclos.

Outra dificuldade apontada pela Secretaria na elaboração de indicadores de resultado relacionados às políticas da diversidade e inclusão é a complexidade das problemáticas enfrentadas. Por exemplo, tratar da discriminação racial na educação extrapola o contexto da educação formal, o que dificulta a mensuração dos resultados das políticas de educação étnico-racial.

Em consonância com a construção de processos e macroprocessos do MEC, a resposta do Gestor está coerente com a abordagem de elaboração de objetivos estratégicos e indicadores finalísticos do MEC, cujas primordiais diretrizes estão definidas no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Entretanto, as medidas adotadas não foram suficientes para o cumprimento integral da recomendação do Tribunal.

Ressalte-se que as metas do PNE destacadas pela Secadi, assim como o conceito do referido Plano, abordam uma visão estratégica da Educação, ou seja, foca na efetividade de suas políticas. Indicadores de eficiência e eficácia não foram citados, o que dificulta a adequação entre meios, ações, impactos e resultados proposta pelo TCU.

Assim, observou-se que a Secretaria iniciou os procedimentos para o cumprimento da recomendação, mas ainda não demonstrou e finalizou o seu efetivo cumprimento.

Secretaria de Educação Superior – SESu

Dentro do escopo da Auditoria Anual de Contas, acordou-se com o TCU a avaliação sobre o cumprimento e suficiência das medidas adotadas pelo MEC para atendimento das determinações e recomendações específicas sobre o tema relacionamento entre



Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e fundações de apoio, referentes ao Acórdão TCU 3.559/2014 – Plenário, naquilo que é de competência do referido Ministério.

As determinações e recomendações presentes no Acórdão e direcionadas ao MEC são as constantes nos itens 9.5, 9.6 e 9.7.

Por meio do item 9.5 foi determinado “aos Ministérios da Educação e de Ciência e Tecnologia que observem rigorosamente as condicionantes para manutenção da habilitação das Fundações de Apoio, e manifestem-se explicitamente sobre o cumprimento por essas entidades das disposições contidas na Lei 8.958/1994”.

A fim de verificar se essa determinação foi cumprida no ano de 2015, foi solicitado ao MEC, por meio da Solicitação de Auditoria nº. 201601421/01, que encaminhasse cópias de todos os processos de registro e credenciamento de fundações de apoio autuados no ano de 2015. Ao analisar a relação, a equipe de auditoria definiu uma amostra de oito processos, por meio dos quais foi verificado que os procedimentos/conferências utilizados para julgamento pelo Grupo de Apoio Técnico (GAT)¹ apresentam fragilidades sob a ótica de controles internos administrativos, com oportunidades de melhoria a serem implementadas.

Essas fragilidades podem ser sintetizadas conforme a seguir:

- 1) não avaliação prévia da Secretaria de Educação Superior (SESu), no momento do recebimento do processo de concessão/renovação, sobre a presença da documentação mínima exigida pela legislação;
- 2) inexistência de evidência documental que comprove o cumprimento, pelas fundações de apoio, do prazo previsto no art. 5º do Decreto nº. 7.423/2010;
- 3) inadequação da forma de apresentação da documentação exigida pelos incisos I, III e V do Decreto nº. 7.423/2010;
- 4) inadequação da documentação encaminhada pelas fundações de apoio sobre avaliação de desempenho;
- 5) não avaliação efetiva dos demonstrativos financeiros das fundações de apoio; e
- 6) deficiência de normativo interno regulamentador do processo de concessão/renovação de registro e credenciamento no âmbito do GAT.

Essas fragilidades, objeto de análise aprofundada em ponto específico deste Relatório, evidenciaram potenciais riscos no processo de credenciamento e credenciamento em vigor, para os quais carece reavaliação dos controles utilizados visando à ampliação da segurança no alcance dos objetivos decorrentes dos comandos legais que disciplinam o assunto.

Ainda sobre o item 9.5, no decorrer do trabalho de auditoria foi identificada potencial falha com relação à documentação requerida pelo Decreto em um dos processos analisados, a qual foi tratada por meio de Nota de Auditoria², conforme será verificado adiante neste Relatório (Achados da Auditoria nº 201601421).

¹ Grupo previsto no § 1º do art. 3º do Decreto nº. 7.423/2010, formado por dois representantes do MEC e um do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com a competência de analisar tecnicamente os pedidos de concessão e de renovação de registro e credenciamento de fundações de apoio.

² Documento que contém o registro de fatos sobre falhas identificadas durante os trabalhos de auditoria, bem como as recomendações relacionadas que objetivam mitigar ou eliminar a efetiva concretização da inconsistência antes da emissão do Relatório de Auditoria.



O TCU determinou, no item 9.6.1 do já mencionado Acórdão, “*ao Ministério da Educação que exija, para fins de renovação do respectivo certificado de registro e credenciamento, das Fundações de Apoio, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei 8.958/1994, manifestação expressa do Conselho Superior ou o órgão competente da Instituição Federal de Ensino Superior a ser apoiada quanto ao cumprimento, pelas referidas entidades, das disposições constantes do art. 4º-A da referida Lei*”.

Em 08/04/2015, a SESu encaminhou ao TCU o Ofício nº. 196/2015 informando que foi incluído *check-list* para verificação preliminar, no processo de solicitação de renovação de registro e credenciamento, sobre a existência de manifestação expressa do conselho superior das IFES. Durante o trabalho de campo, a SESu apresentou à equipe de auditoria o *check-list* contendo o ponto a ser verificado sobre o cumprimento da determinação prevista no art. 4º-A da Lei nº. 8.958/1994, o que, no entender da CGU, cumpre a determinação do Tribunal.

Por meio do item 9.6.2, o TCU determinou ao MEC que alertasse as IFES sobre a ocorrência de diversas fragilidades, falhas ou irregularidades verificadas em auditoria de monitoramento realizada pelo Tribunal, cabendo, ainda, ao Ministério a orientação às IFES quanto à adoção de providências para a solução dos problemas verificados.

Em reunião realizada entre a CGU e a SESu, no dia 13/04/2016, a Secretaria informou que a atuação se deu por intermédio do envio às IFES de cópia do Acórdão anexada ao Ofício Circular nº. 01/2015-CGLNES/GAB/SESu/MEC-cmp, de 20/02/2015.

Por fim, no item 9.7, o TCU recomenda ao MEC “*que examine a possibilidade de propor alteração na regulamentação prevista no Decreto 7.423/2010 sobre a prestação de contas ou, alternativamente, estabeleça em ato normativo próprio do Ministério ou, ainda, oriente as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES a estabelecerem em atos normativos específicos: 9.7.1) a obrigação de as IFES concluírem, em prazo determinado, as análises finalística e financeira das prestações de contas de contratos celebrados com as Fundações de Apoio, a exemplo da sistemática verificada em relação aos convênios; e 9.7.2) os procedimentos e consequências decorrentes da não aprovação das prestações de contas*”.

Da mesma forma que na determinação presente no item 9.6.2, a SESu encaminhou cópia do Acórdão às IFES, por meio do mesmo Ofício Circular, como forma de atendimento à recomendação da Corte de Contas.

A CGU entende que tanto a determinação contida no item 9.6.2 quanto a recomendação contida no item 9.7 não foram satisfatoriamente cumpridas pelo MEC, uma vez que a SESu se limitou a enviar cópia do Acórdão às IFES, o que não configura alerta nem orientação, pois o próprio TCU notifica os órgãos ou entidades quando a elas algum Acórdão interessar, o que torna insuficiente a providência adotada pelo Ministério.

Ausência de regulamentação e criação de sistema de informação de convênios de que trata a Lei 8.958/1994

A Lei nº. 8.958/1994, que dispõe sobre o relacionamento entre IFES e fundações de apoio, previu, a partir de alterações promovidas pela Lei nº. 12.863/2013, a possibilidade de, no âmbito dessa relação, serem firmados três tipos de contratos/convênios, a serem regulamentados por ato do Poder Executivo federal (art. 1º-C), conforme a seguir:

- 1) contratos e convênios entre IFES e fundações de apoio (art. 1º);



- 2) contratos e convênios tripartites entre IFES, fundações de apoio e FINEP³, CNPq⁴, agências financeiras oficiais de fomento, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e suas subsidiárias ou controladas (art. 1º-A); e
- 3) contratos e convênios tripartites entre IFES, fundações de apoio e organizações sociais ou entidades privadas (art. 1º-B)⁵.

O Decreto nº. 7.423/2010, que regulamenta a Lei nº. 8.958/1994, em seu art. 12-A (incluído pelo Decreto nº. 8.240/2014), dispõe sobre a obrigatoriedade de os convênios por ele tratados serem registrados “*em sistema de informação **online** específico, a ser disciplinado em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Ciência, Tecnologia e Inovação*”.

Alertado sobre a necessidade de regulamentação dos arts. 1º e 1º-A, bem como da criação do sistema de informação online, o MEC informou que ainda não realizara essas atividades.

Importante destacar que o objetivo da regulamentação dos tipos de contratos/convênios é estabelecer parâmetros e diretrizes específicos a serem observados pelos partícipes diferentes, conforme a sua natureza jurídica e recursos envolvidos. Daí advém a importância de regulamentação dos convênios, para que a finalidade dos projetos apoiados não se desvirtue e eles não se tornem uma brecha para o surgimento de irregularidades diversas, conforme vem sendo constatado tanto pelo TCU quanto pela CGU em auditorias realizadas desde 2008.

Já a previsão de criação do sistema de informação online teve o objetivo primeiro de cumprir o princípio constitucional da publicidade, do qual decorre o direito fundamental de todo cidadão de obter informações públicas dos órgãos e agente estatais. Além disso, a criação desse sistema tem o objetivo de evitar a ocorrência de irregularidades e propiciar a disponibilização tempestiva de informações aos órgãos de controle.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Segundo as verificações apresentadas pelo Relatório de Auditoria nº 201504883, anexo, a SERES elaborou onze indicadores em 2015, com a finalidade de monitorar os processos e resultados da CEBAS. Identificou-se, todavia, que estes indicadores carecem de confiabilidade, pois a principal fonte de dados utilizada, o SGPCEBAS, sistema paliativo desenvolvido pela SERES, carece de maior confiabilidade, tornando possível que diferentes avaliadores obtenham resultados diferentes.

O SGPCEBAS foi uma solução paliativa desenvolvido pela Coordenação-Geral de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social (CGCEBAS/SERES) com a finalidade de minimizar o impacto causado pela ausência das funcionalidades do SisCEBAS. Deve-se atentar, porém, que o SGPCEBAS foi desenvolvido em linguagem proprietária (*vba*), fora de servidor de aplicação e SGBD, com armazenamento das informações em planilhas eletrônicas (*xls*) não normalizadas, de forma a comprometer a segurança e a confiabilidade dos dados.

Ressalta-se que a confiabilidade tratada nos parágrafos anteriores refere-se tão somente à obtenção e geração de dados via sistema, não se estendendo à análise técnica das

³ Financiadora de Estudos e Projetos.

⁴ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

⁵ Esse tipo de convênio foi regulamentado pelo Decreto nº. 8.240/2014.



certificações realizadas pela CGCEBAS, visto que estas têm sido executadas com base nos processos físicos protocolados no MEC.

Os indicadores de desempenho, “*quantidade de bolsas de estudo oferecidas via CEBAS*”, “*custo médio anual das bolsas de estudo oferecidas via CEBAS*” e “*quantidade de certificados ativos*”, podem, ainda, ser considerados relevantes para os cidadãos, pois demonstram os resultados da política pública.

Assim, diante dos fatos apresentados, conclui-se que os indicadores apresentados não são totalmente confiáveis, embora relevantes, de modo a permitirem a adoção tempestiva de medidas capazes de corrigir distorções, prevenir desvios e aperfeiçoar a gestão dos recursos públicos sob sua administração. No entanto, em consulta ao *site* da CEBAS <<http://cebas.mec.gov.br>>, verifica-se que não é dada transparência a estes indicadores, inviabilizando a consulta do público externo.

2.4 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

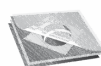
Considerando o escopo definido em acordo com o Tribunal de Contas da União para o tema Transferências Voluntárias no âmbito dessa Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva, buscou-se examinar o macroprocesso do MEC, no âmbito do Ensino Superior, cuja área de referência para a celebração de convênios envolvendo instituições públicas ou privadas de ensino superior é a Secretaria de Educação Superior (SESu).

No mencionado acordo firmado com o TCU, ficou definido que o escopo para avaliação das Transferências Voluntárias seria dividido de forma a abordar os seguintes itens:

- a) Qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Unidade Prestadora de Contas (no caso, a SESu) relacionados à gestão das transferências;
- b) Suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências; e
- c) A atuação da SESu para analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados, inclusive no que se refere às determinações contidas nos itens 1.8 e 1.9 do Acórdão TCU nº 7.438/2015 – 1ª Câmara e os controles adotados pela SESu para que as deficiências que lhes deram origem não ocorram novamente.

Quanto aos controles internos de gestão de transferências da Unidade, chegou-se à conclusão de que os mesmos caminham para uma maior maturidade, porém tratam de maneira informal aspectos relevantes, cujos procedimentos carecem ainda de maior formalização/normatização. Nesse contexto identificaram-se os seguintes aspectos que contribuem para a fragilidade dos controles internos como:

- a ausência de definição, formalizada, das competências do setor responsável pela avaliação das condições de habilitação das propostas dos convenientes (no âmbito da SESu, este setor é a Coordenação-Geral de Relações Estudantis);
- insuficiência de recursos humanos, sobretudo para as etapas de acompanhamento dos convênios e análise das prestações de contas;
- inexistência de rotinas formalizadas para a execução de procedimentos fundamentais como controle de prazos para cobrança e análise das prestações de contas;



- falta de formalização de planejamento e cronograma para realização de visitas técnicas de acompanhamento aos locais de execução das avenças (este último caso, acarretando a não realização de visitas em 2015);
- insuficiência do controle de prazos para instauração de Tomada de Contas Especial (TCE);
- e ausência de material que dê suporte e orientação aos convenientes de forma a mantê-los cientes da sistemática e dos prazos para prestação de contas.

Por outro lado, como aspectos que auxiliam na mitigação dos riscos inerentes aos controles internos, verificou-se que a SESu dispõe de recursos materiais suficientes para a gestão das transferências, bem como a adoção de *check-list*, amparado pela legislação que rege os convênios, de forma a balizar a análise dos pré-requisitos de regularidade dos convenientes, além de fornecer orientação, por técnicos da SESu, aos convenientes durante a fase de execução do convênio, de forma a evitar uma execução inapropriada do seu objeto por falta de apoio técnico administrativo adequado.

Com a finalidade de verificar a tempestividade da SESu na análise e cobrança das prestações de contas dos convênios, foram selecionados, no Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV), 28 convênios com fim da vigência no exercício 2015. Assim, obteve-se a seguinte quantidade de convênios selecionados para análise:

Quadro: Amostra de convênios para análise.

Situação	Quantidade
Aguardando prestação de contas	05
Prestação de contas em análise	23

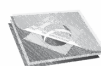
Fonte: SICONV, em 06/05/2016.

Verificou-se que os 05 convênios com status “aguardando prestação de contas” se encontravam com o envio da prestação de contas atrasada em mais de 90 dias no SICONV. Além disso, os 23 convênios com status “prestação de contas em análise” se encontravam com a análise da prestação de contas atrasada em mais de 90 dias.

Tais situações evidenciam insuficiência de controle de prazos da SESu para cobrança das prestações de contas junto aos convenientes e para análise tempestiva das prestações de contas. Ambas configuram descumprimento do prazo previsto na legislação de regência, em específico a Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, de 28/11/2011 e são tratadas em pontos específicos do presente relatório.

Um outro ponto tratado neste trabalho – ainda sobre prestações de contas de convênios – diz respeito ao atendimento a duas determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, por meio do Acórdão TCU nº 7.438/2015 – 1ª Câmara, de 17/11/2015.

A primeira, solicitando que a SESu encaminhasse ao TCU um plano de ação contendo cronograma para análise de um passivo de 20 prestações de contas de convênios que se encontravam em atraso; e a segunda, que a SESu adotasse medidas para “*apurar a correta aplicação dos recursos federais transferidos à FURB por força do convênio/SICONV 702478/2008*”, devendo apresentar os resultados de tais medidas ao TCU no prazo de 30 dias da emissão do Acórdão.



Com relação à primeira determinação, verificou-se que a mesma foi atendida (ainda que após o prazo), já que o plano de ação solicitado foi devidamente encaminhado ao TCU. No entanto, faz-se a ressalva da probabilidade de que a SESu não será capaz de cumprir os prazos ali propostos, uma vez que, das 20 análises de prestações de contas, 07 já se encontravam em atraso na data de 07/06/2016 (considerando, ainda, que as 06 anteriores tiveram sua análise concluída depois do prazo proposto), muito embora a Unidade tenha dado prioridade ao atendimento dessa demanda em detrimento do restante do passivo de prestações de contas que estão aguardando análise.

No que diz respeito à segunda determinação, verificou-se o seu atendimento parcial, pois a Unidade, embora tenha analisado e aprovado a prestação de contas do convênio 702478 (com o devido registro no SICONV), não comprovou que tenha dado ciência desse fato ao TCU.

2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A fim de atender ao acordado com o Tribunal de Contas da União foi executado o procedimento de avaliação da gestão de compras e contratações, referente ao exercício de 2015, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições efetuadas por dispensa de licitação. Cabe registrar que no âmbito da Secretaria Executiva os processos licitatórios são conduzidos pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA).

Foram identificados 4 (quatro) processos de dispensa no ano de 2015, sendo escolhido 1 (um) deles para análise pela equipe de auditoria, dado que representou 67% do valor dispendido, como exposto na tabela a seguir:

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE DE PROCESSOS	VALOR ENVOLVIDO
Processos de dispensa	4	R\$ 15.468.767,85
Processos avaliados	1	R\$ 10.365.048,91
Processos em que foi detectada alguma desconformidade*	1	R\$ 10.365.048,91
* O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.		

O processo analisado gerou o Contrato 42/2015, formalizado com a empresa LIFE Tecnologia e Consultoria Ltda, no valor de R\$ 10.365.048,91, para o objeto “Contratação de empresa remanescente para execução dos serviços de apoio técnico nas especialidades de apoio jurídico e revisão de textos, em caráter subsidiário, em atividades meio, no âmbito do Ministério da Educação”.

No que se refere aos serviços de revisão de textos, constatou-se que a formação e experiência exigidas dos contratados é insuficiente e, também, que há falhas no planejamento da definição das demandas, especialmente com relação a estimativa de volume demandado para definição do quantitativo contratado.

Com relação ao apoio jurídico, constatou-se, de acordo com o posicionamento final da Consultoria-Geral da União, exarado no Despacho nº 00609/2016, que a lotação de terceirizados de apoio jurídico fora da Consultoria Jurídica junto ao MEC não é possível e que algumas atribuições previstas no contrato não são compatíveis com a terceirização.



Diante dessas constatações, foram recomendados diversos ajustes ao Contrato 42/2015, além de avaliações com relação à necessidade de eventual rescisão para realização de nova contratação.

Também foi analisado o Contrato n. 51/2015 firmado pelo MEC com a empresa APSA Produtos e Serviços em Arquivamento Ltda, no valor total de R\$ 8.068.640,00, decorrente de adesão a Ata de Registro de n. 46/2014, derivada do Pregão Eletrônico n. 63/2014 e realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com o objeto “Aquisição, instalação e assistência técnica de Arquivo Deslizante Modular, contemplando garantia e suporte técnico”.

A equipe de auditoria constatou fragilidades no planejamento, que comprometerem a plena utilização do objeto; procedimentos inadequados na contratação, incluindo indícios de direcionamento da aquisição e fragilidades na comprovação da vantajosidade; bem como fragilidades na execução e fiscalização do contrato, tendo sido recomendado uma série de ações para mitigar os apontamentos, bem como a adoção de procedimentos para que não mais ocorram.

Por fim, foi analisado a execução do Contrato nº 36/2014, cujo valor atual é de R\$ 5.954.517,12, com o objeto “Contratação de empresa prestadora de serviços técnicos de assessoria de comunicação, para participar na execução das políticas, estratégias e ações de comunicação envolvendo produção de material jornalístico, reportagem, programação, produção e apresentação de programas, para atendimento às áreas da TVMEC digital por IP (Internet Protocol), Rádio Por IP e Internet do Ministério da Educação”.

A equipe de auditoria constatou que a forma de contratação foi inadequada, o que está ocasionado irregularidades na execução e no pagamento, recomendando ao MEC realizar de imediato estudo para avaliar os resultados obtidos com os serviços contratados, bem como para definir a(s) forma(s) mais adequada(s) de contratação, com o objetivo de realizar novo(s) procedimento(s) licitatório(s) em substituição ao contrato atual.

A Corte de Contas também solicitou análise em relação a qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações. Pelas auditorias efetuadas é possível afirmar que há deficiências múltiplas nos controles efetuados pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA), que passam por todas as fases - planejamento, licitação e execução, sendo necessário a revisão dos procedimentos adotados pela Unidade, incluindo a efetivação de uma Gestão de Riscos para auxiliar neste processo.

2.6 Avaliação do processo de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS)

Conforme acordado entre o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, em relação ao escopo de atuação sobre a prestação de contas ordinária, relativa ao exercício de 2015 da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), foi definida a avaliação do macroprocesso de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) quanto à: a) estruturação, ao estabelecimento de normas e à qualificação do setor responsável por sua execução; b) adequabilidade dos procedimentos adotados para concessão, renovação e cancelamento de certificados; c) monitoramento realizado sobre as entidades beneficentes em relação à manutenção das condições de certificação e ao cumprimento do Termo de Ajuste de Gratuidade (TAG); d) gestão da



informação no processo de certificação; e e) publicidade dos processos e de seus resultados.

A Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS) trata-se de certificação vinculada, concedida a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social, com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, desde que atendam aos requisitos exigidos em lei.

A partir da publicação do Decreto nº 7.690, de 2/3/2012, que aprova a atual estrutura regimental do MEC, a operacionalização das ações referentes à CEBAS educação foi entregue à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), vinculada ao MEC. Dessa forma, o referido Decreto, posteriormente ratificado pelo Regimento Interno da SERES, Portaria nº 1.342/2012 do MEC, estabeleceu ser competência da SERES “*gerenciar, planejar, coordenar e executar as ações referentes à concessão dos certificados das entidades beneficentes de assistência social da área de educação, e decidir sobre a certificação*”, dentre outras competências.

Diante das análises e constatações apresentadas no Relatório de Auditoria nº 201504883, anexo, conclui-se que o macroprocesso da CEBAS, embora possua aspectos positivos, enfrenta dificuldades relacionadas à estrutura da unidade administrativa, ao processo de certificação, supervisão e monitoramento das entidades, à gestão de informações e à transparência da política pública.

Desse modo, foi observado intempestividade na análise e decisão final dos processos de certificação protocolados a partir da publicação da Lei nº 12.101/09, atingindo prazo médio superior a 1.600 dias. Por consequência, observou-se que 65,8% dos pedidos de renovação deferidos, cuja decisão foi publicada entre 1/1 e 6/11/2015, referiam-se a certificados já vencidos quando publicada a decisão. Além disso, com base nos dados fornecidos pela SERES, verificou-se a ocorrência de pedidos de renovação indeferidos oito anos após o término da vigência do certificado anterior, resultando no usufruto indevido das isenções fiscais e potencial dano ao erário público.

Em relação às atividades de supervisão e monitoramento, constatou-se que as atividades realizadas pela unidade administrativa são insuficientes, de modo que somente 1,8% dos processos de supervisão, instaurados nos últimos três anos, foram concluídos e não foram observadas ações de monitoramento. Ressalta-se que, embora não tenham sido encontradas inconsistências entre o procedimento legal e a instrução processual, a quantidade de bolsas ofertadas, para fins de certificação, é de caráter meramente declaratório, de modo que não há informações suficientes para se garantir que os objetivos da política pública estão sendo cumpridos. No que tange aos Termos de Ajuste de Gratuidade (TAG), todavia, verificou-se que estão sendo devidamente supervisionados pela SERES.

Destaca-se que, segundo informações constantes nos Demonstrativos de Gasto Tributário (DGT), da Receita Federal do Brasil (RFB), o gasto tributário anual relativo ao CEBAS é estimado na ordem de R\$ 6 bilhões, por isso, o controle desses recursos demanda receber atenção especial.

Acerca da gestão de informações relativas à CEBAS, foi observado que o sistema informatizado, responsável pelo cadastramento e controle dos processos da CEBAS (SisCEBAS), permanece inoperante em razão da identificação de falhas no sistema, em prejuízo à celeridade processual, à comunicação com as entidades, à geração de



informações estratégicas e à transparência das informações. Entrementes foi desenvolvido pela CGCEBAS sistema paliativo (SGPCEBAS) com o objetivo de minimizar o impacto causado pela indisponibilidade do aludido sistema informatizado. Ressalta-se, contudo, que referido sistema paliativo possui fragilidades que podem comprometer a segurança e a confiabilidade dos dados.

Por sua vez, no que diz respeito ao cumprimento das obrigações legais de transparência, foi constatado que, na modalidade passiva, as aludidas obrigações de transparência são satisfatoriamente cumpridas no âmbito do MEC. A despeito disso, foram encontradas deficiências no cumprimento das obrigações de transparência ativa, bem como em relação às de responsabilidade das entidades certificadas.

2.7 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

Nos termos da Portaria SEGECEX/TCU nº 13/2011, art. 2º, não houve em 2015 deliberações em acórdãos do TCU destinados à Secretaria Executiva do Ministério da Educação com determinação expressa para exame e acompanhamento pela CGU. Há de se ressaltar que – em que pese não haver deliberação específicas pelo órgão de controle externo com determinação específica para monitoramento pela CGU – em acordo com o TCU, alguns acórdãos foram selecionados para avaliação, conforme relatado em campo específico do Relatório.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

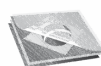
Com a finalidade de verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas junto a Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), considerando também as informações sobre a gestão das demais unidades da estrutura do Ministério, foram levantadas as recomendações existentes e pendentes de solução até a apresentação do Relatório de Gestão da UPC.

No que se refere às recomendações emitidas pela CGU, em razão de ações de controle realizadas, verificou-se razoável percentual de atendimento, considerando que das 143 recomendações em monitoramento a Unidade havia atendido à 63 delas (44%). Entretanto verificou-se, também, que a despeito do tempo decorrido desde que foram formuladas, algumas das recomendações ainda não tinham providências iniciadas o que implica em risco na gestão da unidade, já que boa parte dessas recomendações são estruturantes, ou seja, aquelas que visam sanar as causas das falhas, de modo definitivo.

Ressalta-se que outras situações apontadas nos relatórios envolvem ressarcimento de recursos ao Erário, a apuração de responsabilidades e a eventual abertura de Tomadas de Contas Especial (TCE).

Tais situações ensejam melhoria na estrutura interna para o acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU e a promoção de medidas saneadoras diante das situações de irregularidades apresentadas.

2.9 Avaliação do CGU/PAD



O CGU-PAD consiste no sistema de gestão de processos disciplinares que visa armazenar e disponibilizar, de forma rápida e segura, as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados.

Avaliou-se as medidas adotadas pela Unidade para cumprimento das disposições consignadas na Portaria CGU nº 1043/2007, que tornou obrigatório o registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados. Nesse contexto, não foi detectada inconsistência significativa entre a relação de processos autuados e os registrados no referido sistema. Verificou-se também a evidenciação no Relatório de Gestão do Secretaria Executiva do MEC do conteúdo mínimo sobre a informações da gestão das atividades correicionais do Ministério.

Adicionalmente, registra-se que o MEC conta com estrutura administrativa com competência sobre o tema. Trata-se do Núcleo para Assuntos Disciplinares (NAD), no âmbito do Gabinete do Ministro, que instaura e coordena as atividades correicionais do próprio Ministério, além de coordenar as atividades de correição de competência do Ministro de Estado da Educação atinentes à apuração de responsabilidade de dirigentes máximos das autarquias e fundações.

2. 10 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

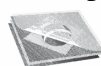
3. Conclusão

Em face dos exames realizados, verificamos que a unidade consolidadora elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2015, sendo que há falhas de conteúdo quanto a apresentação e análise de indicadores de desempenho consignada no Relatório de Gestão da Unidade.

Na avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão, destaca-se falhas quanto a completude de informações acerca da implementação das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 – Lei nº 13.005/2014, além de existência de uma potencial fragilidade na implementação do modelo de gestão do plano, especialmente nas funções de monitoramento e avaliação.

Foi avaliado o cumprimento de determinações e recomendações especificadas na ata de definição de escopo pactuada entre o TCU e a CGU. Assim está consignado o estágio de implementação de providências por cada uma das secretarias finalísticas do MEC. Dentre essas avaliações, destaca-se a verificação de fragilidades nos processos relativos ao credenciamento e recredenciamento de fundações de apoio. Verificou-se que não foram adotadas providências efetivas pelo MEC para regulamentar os convênios previstos na Lei nº 8.958/1994, e nem para instituir o Sistema *online* específico para gestão desses Convênios, conforme preconiza o Decreto nº 7.423/2010.

Avaliou-se o processo de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social (CEBAS) em que embora haja aspectos positivos na sua gestão, verifica-se



dificuldades relacionadas à estrutura da unidade administrativa, ao processo de certificação, supervisão e monitoramento das entidades, à gestão de informações e à transparência da política pública. Constatou-se, dentre outros achados, morosidade na análise e decisão e renovação de certificados; deficiências na regulamentação do monitoramento das entidades certificadas e insuficiência de ações de monitoramento de entidades com certificação.

No que se refere às transferências voluntárias concedidas pelo Ministério, verificou-se fragilidades dos controles internos, insuficiência de recursos humanos sobretudo para as etapas de acompanhamento dos convênios e análise das prestações de contas e insuficiência de controle de prazos da SESu para cobrança das prestações de contas junto aos convenientes e para análise tempestiva das prestações de contas.

Sobre a avaliação da qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações foram constatadas falhas nos controles nas fases de planejamento, licitação e execução. Foram constatadas deficiências quanto a definição do objeto adquirido, a aferição de economicidade, terceirização de atividades próprias de servidores públicos, contratação e medição de serviços de forma não prevista na legislação, recebimentos de serviços/materiais sem que o objeto tenha sido completamente aceito, dentre outros. Tais constatações apontam para a submissão da Administração a risco de subutilização de objetos adquiridos, compras antieconômicas, aceitação de itens não recebidos, entre outros.

Em relação ao atendimento das recomendações expedidas pela CGU, identificou-se que 44% das recomendações emitidas foram atendidas. Cabe frisar que existem recomendações emitidas em auditorias anteriores em que não há registro de providências adotadas pelo gestor.

Finalmente, quanto aos registros de processos no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), não foi detectada inconsistência significativa entre a relação de processos autuados e os registrados no referido sistema. Ainda, não foram identificadas falhas relevantes no Relatório de Gestão do Secretária Executiva do MEC acerca das informações relativas às atividades correicionais do Ministério.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF.

Nome: ARLEIDE COSTA DO NASCIMENTO

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: CRISTIANO COIMBRA DE SOUZA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Nome: ELVES DOUGLAS TEIXEIRA DA CRUZ
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: FLAVIA COSTA MARQUES
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: FRANK VAN RIKARD SANTOS DA SILVA
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: JOAO PAULO SILVEIRA
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: LICIO JOAQUIM DA SILVA REGO
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: MARCIO PINTO AVALOS
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: RICARDO SILVA MELO FERNANDES
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: WANDERSON RODRIGO FERREIRA CHAVES
Cargo: TECNICO FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:



Achados da Auditoria - nº 201601352

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Prazo médio de análise e decisão dos processos de concessão e de renovação de CEBAS superior a 1.600 dias, em prejuízo à política pública e potencial dano ao Erário

Fato

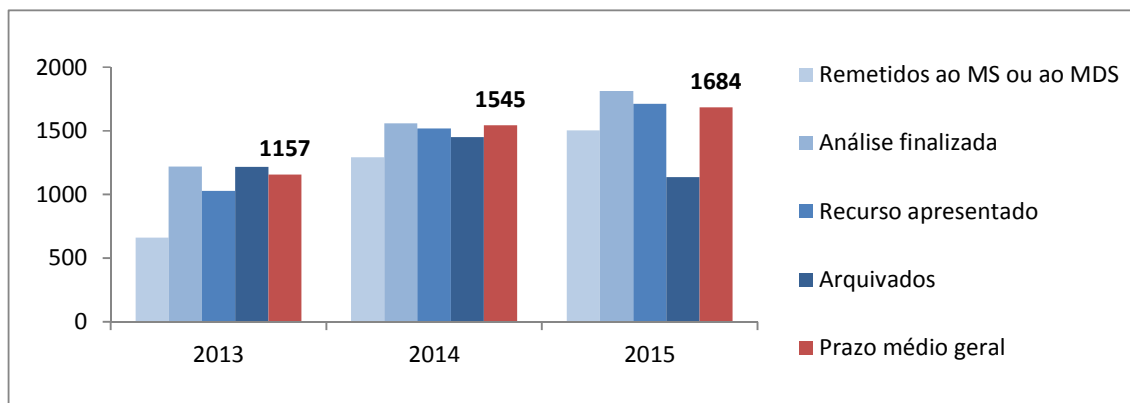
A partir da análise dos dados fornecidos pela SERES, verificou-se que o prazo médio entre o protocolo dos processos de certificação abertos desde a publicação da Lei nº 12.101/09 e a respectiva decisão final supera 1.600 dias, cerca de quatro anos e meio, período maior que a vigência da pleiteada certificação, de três anos, em desacordo com o disposto no Decreto nº 8.242/14, que prevê prazo máximo de seis meses, e com os princípios da razoabilidade, da eficiência e da celeridade processual.

Em resposta à SA 201504883/004, foi encaminhada pela SERES, por meio da Informação nº 966/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, de 30/9/2015, planilha eletrônica contendo todos os processos abertos desde a publicação da Lei nº 12.101/09, com a respectiva data de publicação da decisão final, se finalizados. Em seguida, em atendimento à SA 201504883/005, foi encaminhada, via mensagem eletrônica, planilha contendo as datas de arquivamento e de remessa dos respectivos processos arquivados ou remetidos a outros Ministérios.

Dessa forma, por meio das planilhas fornecidas, foi possível calcular, por análise simples, o prazo médio de análise e decisão dos processos finalizados, por exercício de finalização. Por conseguinte, apresenta-se a seguir, gráfico elaborado através dos dados em alusão:



Gráfico 1 – Prazo médio, em dias, de análise dos processos de certificação CEBAS



Fonte: CGU, 2015, com base nos dados fornecidos pela SERES, por meio da Informação nº 966/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, em resposta ao item 1 Solicitação de Auditoria nº 201504883/004 e de mensagem eletrônica, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201504883/005.

Ressalta-se que foram considerados **finalizados** os processos marcados como “Remetidos ao MS ou ao MDS”, como “Análise finalizada”, como “Recurso apresentado” e como “Arquivado”. Ressalta-se ainda que para o exercício de 2015 foram considerados apenas os processos finalizados até setembro de 2015, data de geração da planilha fornecida pela SERES.

O gráfico apresentado refere-se aos prazos médios dos processos finalizados nos exercícios de 2013 a 2015, com base nos dados fornecidos pela SERES. Dessa forma, a partir do gráfico, observa-se que o prazo médio tem aumentado nos últimos exercícios, passando de 1157 dias em 2013 para 1684 dias em 2015.

A respeito do prazo de análise dos processos da CEBAS, deve-se salientar que, segundo determina o § 1º do art. 4º do Decreto nº 8.242/14, os requerimentos de certificação deverão ser analisados, de acordo com a ordem cronológica de seu protocolo, no prazo de até seis meses, salvo em caso de diligência devidamente justificada. Frise-se que o Decreto nº 7.237/10, antecessor do Decreto nº 8.242/14, previa igual prazo para análise dos processos.

Por meio de consulta ao Diário Oficial da União (DOU), verificou-se que 65,8% dos pedidos de renovação deferidos, cuja decisão foi publicada entre 1/1 e 6/11/2015, referiam-se a certificados já vencidos quando publicada a decisão. Nesse período, foram publicadas 190 decisões, das quais 111 tiveram o pedido de certificação deferido. Desses últimos, 73 pedidos resultaram em certificado concedido, quando já vencido. Na tabela seguinte pode-se observar a relação entre a quantidade de pedidos deferidos, em 2015, e a quantidade de certificados já vencidos na data da concessão:

Tabela 1 – Certificados concedidos entre 1 de janeiro e 6 de novembro de 2015

Certificados	Quantidade	Percentual
Certificados concedidos ainda vigentes	38	34,2%
Certificados concedidos vencidos	73	65,8%
Certificados vencidos a menos de 3 meses	26	23,4%
Certificados vencidos entre 3 e 6 meses	9	8,1%
Certificados vencidos entre 6 meses e 1 ano	32	28,8%
Certificados vencidos a mais de 1 ano	6	5,4%
Total de certificados concedidos	111	100,0%

Fonte: CGU, 2015, com base no Diário Oficial da União (DOU).



Constatou-se, ainda, para as entidades que solicitaram renovação e tiveram seus pedidos indeferidos entre 1/1 e 6/11/2015, que o tempo médio entre o indeferimento do pedido e a data final da vigência do último certificado, e consequente usufruto indevido das isenções fiscais, atingiu cerca de oito anos, logo, fica caracterizado potencial dano ao erário público. Importante destacar que, segundo informações constantes nos Demonstrativos de Gasto Tributário (DGT), da Receita Federal do Brasil (RFB), o gasto tributário anual relativo ao CEBAS é estimado na ordem de R\$ 6 bilhões, por isso, o controle desses recursos demanda receber atenção especial.

O tempo médio de usufruto foi calculado levando em consideração o fim da validade do certificado anterior, informado pela SERES na planilha eletrônica anexa à Informação nº 966/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, e a publicação do indeferimento do pedido de certificação no Diário Oficial da União.

Embora se caracterize como inconformidade, este fato não deve ser considerado uma ilegalidade, pois o art. 6º do Decreto nº 8.242/14 prevê para os requerimentos de renovação da certificação protocolados no prazo previsto no § 1º do art. 24 da Lei no 12.101, de 2009, que o efeito da decisão contará:

“I - do término da validade da certificação anterior, se a decisão for favorável; ou

II - da data de publicação da decisão de indeferimento.”

Em suma, a intempestividade das decisões ocasiona, além de insegurança jurídica, distorções na política pública, ao passo que mantém inativos por demasiado tempo os certificados das entidades alvo da política, cujo pedido de concessão originária é posteriormente deferido, e mantém ativos os certificados das entidades cujos pedidos de renovação tempestiva são indeferidos.

Causa

Considerando que compete à Secretaria-Executiva do MEC *"assistir o Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério"*, segundo afirma o inciso I do art. 4º da Estrutura Regimental do MEC, aprovada pelo Decreto nº 7.690/2012, e que exerce, nos termos do Parágrafo único desse artigo, o papel de órgão setorial do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP), por intermédio da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI/MEC), a quem compete *"planejar e implementar estratégias de soluções de tecnologia da informação e de comunicação, de acordo com as diretrizes definidas pelo Ministério"*, conforme dispõe o inciso VII do art. 7º da Estrutura Regimental, não foram observadas medidas efetivas para a implantação definitiva do SisCEBAS, pela Secretaria-Executiva, em que pese as dificuldades levantadas pela SERES, por meio de reiteradas Notas Técnicas da CGCEBAS.

Reiteradas alterações legislativas e consequentes reanálises e novas diligências decorrentes dessas alterações.

Extenso estoque de processos, cujo resultado envolve o aumento do tempo de espera de cada processo.

Manifestação da Unidade Examinada



Diante do exposto, foram questionados os motivos de o prazo médio de finalização atingir mais de 1600 dias, considerando que o § 1º do art. 4º do revogado Decreto nº 7.237/10 e o § 1º do art. 4º do Decreto nº 8.242/14, que o substituiu, estabelecem igual prazo de seis meses para a análise dos processos, bem como informar as medidas que estão sendo adotadas a fim de reduzir o referido prazo médio. Em resposta, a Informação nº 938/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, de 24/9/2015, assenta os seguintes esclarecimentos:

“7. Como já descrito na Informação nº 904/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, o processo de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social – CEBAS tem como marco regulatório atual a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, que descentralizou a concessão de CEBAS (antes centralizada no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, então vinculado ao Ministério da Previdência Social), para os Ministérios da Educação – MEC, da Saúde - MS e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

8. Após a definição de competência do Ministério da Educação, ocorreram diversas mudanças normativas, reestruturação e reformulação, como, por exemplo, o Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, que atribuiu à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – SERES, a partir de 20/03/2012, as competências das entidades benéficas de assistência social da área de educação, e decidir sobre a certificação.

9. E ainda foi publicado no Diário Oficial da União de 15 de outubro de 2013, depois de mais de um ano de discussão, a Lei nº 12.868, de 15 de outubro de 2013, que, dentre outras coisas, alterou a Lei nº 12.101/2009, encerrando um ciclo de muitos debates, discussões e tensionamentos entre o Poder Público e o terceiro setor.

10. Somente em 2014 veio a ser publicado o Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014, que revogou o Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010, regulamentando definitivamente a Lei nº 12.101/2009, alterada pela Lei nº 12.868/2013.

11. Vejamos um resumo do histórico do CEBAS no MEC:

A) 1ª TRANSIÇÃO 2010 a 2012: transferência dos processos sob a guarda do CNAS para o MEC.
B) 2ª TRANSIÇÃO 20/03/2012 a 03/09/2013: alteração de estrutura regimental do MEC (mudanças internas no próprio Ministério – a certificação da filantropia deixa de ser realizada pela Secretaria de Educação Básica e pela Secretaria de Educação Superior do Ministério e passa a ser atribuição da recém criada SERES).
C) 3ª TRANSIÇÃO



- *Novas alterações no marco regulatório – 2013/2014 (Lei nº 12.868/2013 e Decreto nº 8.242/2014)*
- *Criação de regras de transição.*

12. Vale esclarecer que a fase inicial do exame dos pedidos de certificação envolve a expedição de diligência para que as entidades tenham a oportunidade de complementar os seus pleitos com os dados e informações e de encaminharem documentos adicionais. Em virtude da alteração do marco regulatório, todas estas entidades foram notificadas mais uma vez, o que implicou, conseqüentemente, a reabertura de prazo para exame e decisão final quanto aos pedidos de certificação.

13. É certo que a Lei 12.101/2009, na área da educação, comparativamente à legislação anterior, foi profundamente marcada por alterações significativas nos requisitos a serem cumpridos pelas Instituições pleiteantes do CEBAS.

14. Devido à pouca familiarização com a nova regra de certificação, pode-se inferir que as entidades terão obrigatoriamente a necessidade de carrear aos autos documentos ou informações para que o seu requerimento esteja completo perante as exigências da Lei 12.101/2009 e suas alterações.

15. Adicione-se o fato da Lei 12.868/2013 ter trazido várias regras de transição benéficas às entidades, que alteraram sobremaneira a Lei 12.101/2009. Dentre estas regras de transição destacamos:

- a) *prorrogação da tempestividade do processo – art. 12, parágrafo único, da Lei 12.868/2013;*
- b) *alteração de competência do órgão certificador – art. 23-A da Lei 12.101/2009;*
- c) *novo período de validade do certificado – art. 38-A da Lei 12.101/2009;*
- d) *dispensa de exigência sobre bolsas de estudo – art. 38-B da Lei 12.101/2009;*
- e) *possibilidade de aplicação de Termo de Ajuste de Gratuidade para processos já decididos – art. 13 da Lei 12.868/2013;*
- f) *regra de certificação especial para instituições que aderiram ao Prouni – art. 14 da Lei 12.868/2013;*
- g) *possibilidade de aplicação de critérios de certificação mais benéficos – art. 16, § único, da Lei 12.868/2013.*

16. Assim, pelo exposto acima, todos os processos já analisados em data anterior à Lei 12.868/2013, e que estavam pendentes de publicação da decisão no Diário Oficial da União, foram objeto de nova diligência para adequação à nova Lei, em respeito ao princípio da isonomia.

17. Conforme descrito na resposta do item 2 da Solicitação de Auditoria nº 201504883/001, contida na Informação nº 904/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, verifica-se que além dos motivos expostos anteriormente temos ainda uma clara deficiência quanto aos recursos humanos e tecnológicos disponíveis.



18. *Para reduzir o prazo médio de análise e finalização dos processos CEBAS, esta unidade buscou auxílio da Secretaria-Executiva deste Ministério da Educação, por meio de seu Escritório de Processos, para realizar o diagnóstico e o redesenho de fluxos e rotinas de trabalho da CGCEBAS, conforme disposto na Informação nº 904/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC.*

19. *Espera-se que a conclusão do trabalho do Escritório de Processos em parceria com esta Coordenação-Geral possa otimizar o desempenho da CGCEBAS e redundar na decisão mais célere dos processos.”*

Análise do Controle Interno

Diante das considerações expostas, percebe-se que o processo de análise foi duramente impactado pelas reiteradas alterações legislativas, que demandam constantes mudanças na rotina de trabalho da unidade, bem como complementações supervenientes aos pedidos de certificação já protocolados. De fato, por ocasião da análise de amostra física de processos, observou-se a realização de reiteradas diligências, cada uma demandando esforços adicionais da equipe da SERES.

Além disso, é destacada “*deficiência quanto aos recursos humanos e tecnológicos disponíveis*”. Não obstante, apesar de não citado pela SERES, deve-se ressaltar a existência de extenso estoque de processos a serem analisados, que inevitavelmente aumenta o tempo de espera de cada processo e conseqüentemente o prazo médio de finalização.

Por derradeiro, a SERES enfatiza o trabalho realizado em conjunto com o Escritório de Processos do Ministério da Educação, que possui por objetivo reduzir o prazo médio de análise e finalização dos processos de certificação da CEBAS, por meio do diagnóstico e redesenho de fluxos e rotinas de trabalho. Apesar disso, ressalta-se que a situação de intempestividade tem ocasionado prejuízo ao erário, em virtude da manutenção indevida de certificações cujos pedidos de renovação são posteriormente indeferidos, conforme descrito no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar relatório referenciando as melhorias implementadas pela Secretaria, bem como informações do impacto mensurado sobre a tempestividade do processo de certificação.

Recomendação 2: Remeter à Consultoria Jurídica (Conjur/MEC) consulta acerca da possibilidade de ressarcimento ao erário dos valores usufruídos pelas entidades cujo pedido de renovação resultou indeferido, durante o período compreendido entre o fim da vigência do certificado anterior e a decisão de indeferimento, quando demonstrada a má fé da entidade.

Recomendação 3: Avaliar as normas vigentes, propondo alterações legislativas oportunas, a fim de não permitir que entidades usufruam indevidamente dos benefícios fiscais da CEBAS, para os casos de intempestividade na análise dos pedidos de renovação do certificado.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO



Deficiências na regulamentação do monitoramento das entidades certificadas pela CEBAS e dos relatórios anuais de atividades

Fato

O Decreto nº 8.242/2014 estabelece no § 1º do art. 15 que cada Ministério certificador regulamentará os procedimentos e os prazos para a realização do monitoramento às entidades. No entanto, o Ministério da Educação ainda não editou norma infralegal regulamentando o monitoramento.

Além da regulamentação do monitoramento em si, o decreto prevê que o relatório anual a ser encaminhado pelas entidades beneficentes deverá conter informações sobre o preenchimento das bolsas de estudo e do atendimento às metas previstas no plano de atendimento vigente, no prazo e forma definidos pelo Ministério da Educação, conforme estabelecido no art. 36 de Decreto nº 8.242/2014.

Questionada sobre quais as informações mínimas devem constar nos Relatórios Anuais que trata o art. 36 do Decreto nº 8.242/14, a unidade na Informação nº 938/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC de 25 de setembro de 2015 afirmou que:

“a entidade deverá apresentar relatórios anuais, contendo informações sobre o preenchimento das bolsas de estudo e o cumprimento do objeto previsto no plano de atendimento. A conclusão dos trabalhos de fluxos e processos conduzidos pelo Escritório de Processos na CGCEBAS, exigirá a publicação de Portaria ministerial consolidando as melhorias implementadas, ocasião em que modelos de documentos serão publicados como anexos.”.

As informações prestadas pela Secretaria sobre o Relatório Anual são as mesmas que já estão expressas no Decreto, sem quaisquer adições. Além disso, não foi observado normativo ou modelo que estabeleça o prazo e a forma de confecção e de envio do Relatório de Atividades.

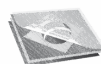
Diante disso, não foi verificado o cumprimento do § 1º do art. 15 do Decreto nº 8.242/2014 que versa sobre a regulamentação dos procedimentos e dos prazos para a realização do monitoramento às entidades e nem do art. 36 do mesmo Decreto, que trata da definição de prazos e formas do Relatório Anual de Atividades.

Causa

Falta de providências efetivas da SERES quanto à regulamentação dos procedimentos e dos prazos para realização do monitoramento das entidades, bem como normatização do conteúdo, forma e prazo dos Relatórios Anuais, a contar da publicação do Decreto nº 8.242/2014, em 26 de maio de 2014, considerando que compete à esta secretaria, nos termos do inciso XIII do art. 26 da Estrutura Regimental do MEC, aprovada pelo Decreto nº 7.690/2012, “gerenciar, planejar, coordenar e executar as ações referentes à concessão dos certificados das entidades beneficentes de assistência social da área de educação”.

Manifestação da Unidade Examinada

A fim de se obter esclarecimentos a respeito dos fatos expostos, solicitou-se à SERES, por meio da SA 201504883/006, do dia 04/11/2015, informar a existência de norma específica (Portarias, Instruções Normativas, etc.), editada pelo MEC,



regulamentando a apresentação de Relatórios Anuais (forma, conteúdo, prazos e condições de entrega, etc.) pelas entidades beneficentes, em atenção ao art. 36 do Decreto nº 8.242/2014.

Em resposta à Solicitação de Auditoria 201504883/006, a unidade, no Informe nº 6/2015/CGCEBAS/DPR/SERES/SERES, de 23 de novembro de 2015, esclarece:

“Conforme informado na resposta ao item 5 da Solicitação de Auditoria nº 201504883/003, contida na Informação nº 938/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, no momento da publicação da futura portaria ministerial serão regulamentados os aspectos relacionados a apresentação de relatórios anuais exigidos pelo art. 36 do Decreto nº 8.242/2014.

Neste momento, simultaneamente à conclusão da análise dos processos CEBAS protocolados no período de 2009 e 2010, a Coordenação Geral de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social – CGCEBAS está coletando elementos a partir dos autos e realizando estudos tendo em vista identificar os tópicos a serem abordados na Portaria. Dentre esses tópicos se inscreve a metodologia a ser adotada no monitoramento das entidades certificadas, cuja atividade inclui a apreciação dos Relatórios Anuais de Acompanhamento previstos no art. 36 do Decreto nº 8.242/2014. Ademais, encontra-se em processo a reestruturação do setor, tendo em vista dotá-lo de condições necessárias à implementação da política de monitoramento do CEBAS.

Não obstante, até a publicação da referida portaria, as entidades, em cumprimento à determinação legal, são instadas a encaminhar os relatórios em formato não padronizado.”

Análise do Controle Interno

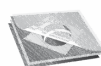
Verifica-se, ao analisar as respostas emitidas pela SERES, que a unidade reconhece não haver regulamentação para o monitoramento, nem para o conteúdo, forma e datas de envio dos relatórios anuais.

A unidade esclarece, ainda, que será publicada uma portaria ministerial na qual serão regulamentados os aspectos relacionados à apresentação de relatórios anuais e metodologia de monitoramento das entidades certificadas exigidos pelo Decreto nº 8.242/2014.

Conclui-se, então, que a unidade ainda não possui regulamentação infralegal para a apresentação dos relatórios anuais e o respectivo monitoramento. No entanto, conforme se depreende dos seus esclarecimentos, a Secretaria já identificou sua necessidade e importância.

A ausência de regulamentação destes instrumentos de controle, aliada ao fato de que as informações prestadas no momento da concessão e renovação dos certificados são declaratórias, não havendo confirmação destes dados por parte da Secretaria podem impactar na efetividade da política pública. Não existe, no momento, nenhum instrumento de verificação do cumprimento dos requisitos da CEBAS, nem do efetivo quantitativo de bolsas ofertadas pelas entidades no âmbito do programa.

Recomendações:



Recomendação 1: Editar norma específica regulamentando os procedimentos e os prazos para a realização do monitoramento às entidades beneficentes, em atenção ao art. 15 do Decreto nº 8.242/2014.

Recomendação 2: Editar norma específica regulamentando a apresentação dos Relatórios Anuais (forma, conteúdo, prazos e condições de entrega, etc.) pelas entidades beneficentes, em atenção ao art. 36 do Decreto nº 8.242/2014.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Insuficiência de ações de monitoramento das Entidades com certificação CEBAS ativa

Fato

O monitoramento das entidades beneficentes é um procedimento de caráter contínuo que deverá ser realizado pelo Ministério da Educação após o deferimento da concessão ou renovação do certificado CEBAS.

Questionada sobre quais atividades de monitoramento foram realizadas pela SERES às entidades beneficentes, por exercício, discriminando as entidades monitoradas, a justificativa que ensejou cada monitoramento e os resultados alcançados, a SERES, na Informação nº 938/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC de 25 de setembro de 2015, afirma que:

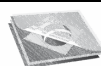
“realizou atividade de monitoramento em um grupo de 8 (oito) entidades, no período de junho de 2013 em diante. O foco deste trabalho foi a identificação de entidades com finalidade lucrativa ou que desempenhavam atividades não previstas na Lei CEBAS.”

“Os resultados alcançados por esta atividade foi o indeferimento dos respectivos requerimentos ou a abertura de procedimento de supervisão.”

Existem atualmente cerca de 1.200 entidades com Certificado Ativo, conforme consulta realizada na planilha encaminhada pela SERES anexa à Informação nº 904/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC de 14 de setembro de 2015, considerando que foram realizados 8 monitoramentos às entidades beneficentes no período de 2013 a 2015, verifica-se que a Secretaria, em 3 anos, analisou a manutenção do cumprimento dos requisitos necessários à certificação em menos de 1% das entidades.

No quadro abaixo a Secretaria disponibilizou quais monitoramentos às entidades beneficentes foram realizados, por exercício, discriminando as entidades monitoradas, o tipo de processo analisado e os resultados alcançados.

	Tipo Processo	Instituição	Nº Portaria	Data Portaria	Resultados Alcançados
1	Renovação Tempestiva	Fundação Novo Milênio	269	21/06/2013	Indeferido
2	Renovação Tempestiva	Antares Educacional S.A	372	02/08/2013	Indeferido
3	Renovação Tempestiva	Instituto de Educação e Cultura Unimonte S.A.	379	02/08/2013	Indeferido
4	Renovação Tempestiva	Sociedade Nilza Cordeiro Herdy De Educação E Cultura S/S Ltda	237	04/03/2015	Indeferido



1	Concessão Originária	Instituto de Ciências e Tecnologia Maria Thereza	201	13/02/2015	Indeferido
2	Concessão Originária	Uniao de Ensino Superior e Serviços Em Administração Ltda	204	13/02/2015	Indeferido
3	Concessão	Clauder Ciarlini Filho & Cia	377	02/08/2013	Indeferido
4	Concessão	Sociedade de Ensino Superior Da Escada Ltda	488	20/09/2013	Indeferido

Fonte: Informação nº 938/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC

Apesar de a Secretaria afirmar que realizou o monitoramento em oito entidades verifica-se que metade delas foram decorrentes de concessão, o que não caracterizaria o monitoramento, pois este deverá ser realizado em entidades que possuem certificado ativo e após o deferimento deste, e antes da concessão originária as entidades não possuem certificação. As portarias da SERES publicadas no exercício de 2015 no DOU, Portarias nº 201 e 204, de 13/05/2015, corroboram tal fato. Para as demais, considera-se que houve monitoramento por parte da Secretaria. Entretanto, tais ações são insuficientes, visto que foram realizados 4 monitoramentos em 3 anos em um universo de 1.200 entidades com certificado ativo.

As ferramentas utilizadas pelo Ministério para efetivar o monitoramento, conforme detalhado na cartilha “*O que é o CEBAS Educação?*”, são: a análise dos relatórios anuais encaminhados pelas entidades, auditorias e solicitação de documentos que comprovem a manutenção dos requisitos necessários para a obtenção do certificado.

Com a finalidade de verificar se os Relatórios Anuais estão sendo utilizados como ferramenta de monitoramento, foi solicitada a SERES, por meio da SA 201504883/003, do dia 21/9/2015, que informasse como são tratadas as informações constantes dos Relatórios Anuais encaminhados pelas entidades no processo de monitoramento. Em resposta, a Secretaria emitiu a Informação nº 938/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, de 25 de setembro de 2015, apresentou os esclarecimentos a seguir:

“as informações são tratadas conforme o disposto no art.36 do Decreto nº8.242/14, identificando-se os fatores críticos sobre a aplicação da política pelas entidades beneficentes parceiras, tais como: risco de falência, prestação de serviços educacionais regulares, alteração da finalidade estatutária durante o período de certificação e não cumprimento do objeto previsto no plano de atendimento.”

Objetivando avaliar se as análises realizadas pela SERES são feitas após o deferimento da concessão ou renovação dos certificados, o que caracterizaria o monitoramento, foi solicitado, na SA 201504883/006, de 04 de novembro de 2015, cópia das análises realizadas sobre os Relatórios Anuais. Desse modo, a Secretaria de Regulação, no Informe nº 6/2015/CGCEBAS/DPR/SERES/SERES, de 23 de novembro de 2015, esclarece que:

“os relatórios de monitoramento protocolados pelas entidades encontram-se no aguardo de análise, tendo em vista a iminente regulamentação dessa atividade, mediante Portaria Ministerial.

Importa salientar que neste momento a Coordenação-Geral de Certificação de entidades Benéficas de Assistência Social – CGCEBAS vem mobilizando seus esforços na conclusão do estoque de processos de certificação protocolados no período de 2009 e 2015, que totalizam 3.052 e



constituem a primeira geração de processos decididos pelo MEC no âmbito da lei nº 12.101/2009.”

Diante dos fatos expostos, verifica-se que a unidade realiza de forma precária as atividades de monitoramento, prejudicando os controles quanto à manutenção do cumprimento dos requisitos necessários à certificação.

Causa

Considerando que compete à SERES, nos termos do inciso XIII do art. 26 da Estrutura Regimental do MEC, aprovada pelo Decreto nº 7.690/2012, "*gerenciar, planejar, coordenar e executar as ações referentes à concessão dos certificados das entidades beneficentes de assistência social da área de educação*", a secretaria não instituiu metodologia, que oriente as ações de monitoramento, no âmbito do MEC.

E a SERES não priorizou as atividades de monitoramento das entidades beneficentes quanto à manutenção do cumprimento dos requisitos necessários à certificação.

Manifestação da Unidade Examinada

Na nota técnica Nº 6/2016/CGCEBAS/DPR/SERES/SERES, de 07/03/2016, a unidade esclarece que:

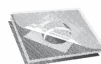
“Uma primeira ressalva diz respeito às conclusões do controle Interno quando argumenta que o monitoramento realizado pela Secretaria em oito entidades não caracterizaria o monitoramento, uma vez que essa atividade deveria ser realizada em entidades que possuem certificado ativo e após o deferimento deste.

A Secretaria discorda desse entendimento. Considera-se a ação realizada efetivamente como monitoramento, posto que as entidades objeto da ação realizada protocolaram processos na expectativa de renovação de certificação, muito embora fossem caracterizadas como entidades com fins lucrativos. Ora, caso tais processos fossem analisados em ordem cronológica de protocolo, muito certamente elas conservariam o certificado vigente e usufruiriam da isenção até que o processo de certificação fosse analisado. Tem-se aí que, por uma ação diligente, a Secretaria atuou preventivamente em face de entidades já detentoras de certificado, resguardando assim o interesse público.”

Análise do Controle Interno

Constata-se que a Secretaria de Regulação e Supervisão está realizando monitoramento das Entidades certificadas de maneira insuficiente, visto que foram realizados 4 monitoramentos em 3 anos em um universo de 1.200 entidades com certificado ativo, o que pode impactar a efetividade da política pública. No exercício de 2015, os valores de renúncia de receita atribuídos à área de educação, conforme Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT), publicado pela Receita Federal do Brasil (RFB), representam 6,5 bilhões de reais.

Verifica-se, ainda, que as informações exigidas para o deferimento da concessão ou da renovação dos certificados CEBAS pela SERES são de caráter declaratório, não



havendo medidas de confirmação da efetiva oferta de bolsas ou de outros requisitos necessários.

Considerando a materialidade da política pública e a ausência de confirmação das informações declaradas pelas entidades, ressalta-se que a ausência de mecanismos de controle que visam zelar pela manutenção do cumprimento dos requisitos necessários à certificação representa um risco relevante de que as concessões sejam feitas sem que as condicionantes da política estejam sendo cumpridas e do não atingimento dos objetivos da política pública.

Reforça-se tal situação, o fato de que no momento em que a Secretaria realizou análise objetivando verificar a conformidade de alguns requisitos (atividade desenvolvida e finalidade lucrativa) de oito entidades com o previsto na Lei da CEBAS, conforme descrito acima, concluiu-se pela irregularidade da atuação de todas as entidades.

Assim faz-se necessário a priorização das atividades de monitoramento das entidades beneficentes, com a instituição de metodologia para sua atuação.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover melhorias nos controles administrativos da Unidade, com a implantação de rotinas de controle e de atividades de monitoramento das entidades beneficentes, que garantam com razoável segurança que as condicionantes de concessão de bolsas estejam sendo cumpridas.

Recomendação 2: Definir um plano de ação com cronograma para a estruturação dos mecanismos de controles (monitoramento e supervisão) da política pública.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Intempestividade na análise das supervisões instauradas

Fato

Objetivando avaliar a regular execução dos processos de supervisão instauradas pela SERES, foram verificadas quantas supervisões foram instauradas e quantas foram concluídas, no período compreendido entre 2013 e 2015. Dessa forma, constatou-se que cerca de 94,5% das supervisões instauradas nesse período ainda estão aguardando análise.

Ao ser questionada sobre quais atividades de supervisão foram realizadas pela SERES/MEC, por meio da SA 201504883/001, a unidade apresentou os dados, constantes na Informação nº 904/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, de 14 de setembro de 2015, que afirma:

“ao receber o passivo de processos oriundo da CNAS, a CGCEBAS/SERES realizou ampla triagem para identificar indicativos de irregularidades, o que resultou na confecção de notas técnicas de instauração de procedimentos de supervisão e de procedimentos de revisão administrativa, com o objetivo de aferir a aderência da entidade no cumprimento dos quesitos legais para manutenção da certificação.”.

Dessa maneira, a SERES instaurou 55 supervisões, detalhadas na tabela abaixo por fase, por origem e por exercício de instauração:

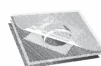


Tabela 2 – Supervisões instauradas pela SERES, por fase, origem e exercício de instauração

Origem	Aguardando análise				Em análise				Concluída / Improcedente				Total Geral
	2013	2014	2015	Total	2013	2014	2015	Total	2013	2014	2015	Total	
Autotutela	4	2	-	6	-	-	-	-	-	1	-	1	7
Denúncia	3	1	1	5	-	-	-	-	-	-	-	-	5
Monitoramento	4	2	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Representação Fiscal	-	31	4	35	-	2	-	2	-	-	-	-	37
Total	11	36	5	52	-	2	-	2	-	1	-	1	55

Fonte: Informação nº 938/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC de 25 de setembro de 2015.

Apesar de a SERES estar instaurando supervisões para apurar irregularidades, conclui-se que a secretaria não está realizando as supervisões de modo célere, pois os processos não estão sendo finalizados, visto que, dos 55 processos instaurados, 52 (94,5%) permanecem aguardando análise.

Causa

Priorização de outras demandas em detrimento dos processos de supervisão já instaurados, aliada ao número expressivo de demandas oriundas da Advocacia Geral da União, com prazo judicial estabelecido.

Manifestação da Unidade Examinada

Diante do fato, foi solicitado esclarecimentos, por meio da SA 201504883/009, de 12 de novembro de 2015, quanto ao baixo percentual de execução das supervisões instauradas quanto à apuração das irregularidades.

Por meio da Informação nº 50012/2015/CGCEBAS/DPR/SERES/SERES-MEC, de 27 de novembro, a SERES esclarece que:

“4. No segundo semestre de 2013, a Coordenação-Geral de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social - CGCEBAS empreendeu grande esforço no sentido de realizar a triagem nos processos do setor, visando prioritariamente a identificação daqueles que apresentavam indicativos de irregularidades, momento em que se verificou a necessidade premente de se proceder à instrução dos processos para posterior análise.

5. Importa salientar que esse procedimento foi necessário para prevenir a ocorrência da decadência, considerando que o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

6. Uma vez instaurado o procedimento de Supervisão ou Revisão Administrativa, por meio da publicação de portaria, o setor incumbiu-se de oficiar todas as entidades para que apresentassem sua defesa administrativa perante o Ministério, em observância ao contraditório e à ampla defesa. Registre-se ainda que, além de oficiar a entidade para apresentação da defesa, muitas vezes foi necessário oficiar outros órgãos tendo em vista a



necessidade de complementação de documentos e informações pertinentes para o deslinde do exame processual, a exemplo da Receita Federal do Brasil, nos casos em que a Supervisão é oriunda de representação. Todo esse trabalho justifica o lapso temporal existente entre a instauração do procedimento de supervisão e a análise de mérito dos respectivos processos.

7. *Cabe informar ainda que, além da necessidade de proceder a regular fase instrutória dos processos de Supervisão e de Revisão Administrativa, nesse mesmo período a CGCEBAS foi instada a fornecer subsídios à defesa da União em cerca de 300 Ações Judiciais que questionam a aplicação da Medida Provisória nº 446, de 2008 nos processos de renovação e concessão certificados à época pelo Conselho Nacional de Assistência Social. A urgência do atendimento de tais demandas mobilizou o já deficitário quadro de técnicos do setor, comprometendo a capacidade de análise dos procedimentos de supervisão instaurados.*

8. *Importar salientar ainda que, em se tratando de processos de Supervisão e Revisão Administrativa, as análises tendem a ser mais complexas, posto que as entidades trazem teses jurídicas inovadoras em suas defesas, demandando por vezes estudos mais aprofundados por parte dos técnicos, tanto sob o ponto de vista jurídico quanto contábil.*

9. *Nesse cenário, há que se registrar mais uma vez o reduzido contingente de servidores, incumbidos da análise de tais processos no setor.*

10. *Não obstante as adversidades do contexto, a CGCEBAS vem mobilizando seus esforços no aprimoramento gerencial do setor, focado na conclusão do estoque de processos de Supervisão e Revisão Administrativa. Ilustra esse esforço a recente alocação no setor de três técnicos de apoio jurídico.*

11. *A CGCEBAS realizou ainda nos meses de agosto e setembro do corrente ano, um trabalho de diagnóstico com todos os processos administrativos de Revisão e Supervisão existentes na Coordenação. O diagnóstico consistiu na identificação das características dos processos, das entidades, da situação processual da entidade no setor, da natureza das irregularidades apontadas e das linhas argumentativas de defesa. Em decorrência desse levantamento, estão sendo realizados estudos sobre temas mais complexos para aprimorar o suporte técnico à análise dos processos. Espera-se, com essa abordagem, conferir maior dinamismo e maior celeridade à análise.”*

Análise do Controle Interno

Diante dos fatos apresentados pela Secretaria, verifica-se que o estoque de representações e denúncias sem instauração de supervisão era demasiado, a unidade optou por priorizar a instauração dos processos para posterior análise. Essa priorização foi necessária para prevenir a ocorrência da decadência.

A unidade afirma que outros três fatores impactam na conclusão dos processos de supervisão: as análises tendem a ser mais complexas demandando estudos mais aprofundados, o reduzido contingente de servidores e o número expressivo de demandas oriundas da Advocacia Geral da União, com prazo judicial estabelecido. Com a finalidade



de sanar tais aspectos a SERES está realizando um trabalho de diagnóstico dos processos e estudos sobre temas mais complexos para aprimorar o suporte técnico à análise dos processos e alocou três técnicos de apoio jurídico na área.

Conclui-se que apesar da SERES estar envidando esforços para agilizar a análise das supervisões instauradas, a quantidade de processos finalizados é pequena. É importante frisar que as supervisões instauradas buscam apurar indícios de irregularidades já detectados referentes à manutenção dos requisitos de certificação, e a intempestividade de suas análises pode acarretar a manutenção de certificações indevidamente, resultando em potencial dano ao erário público.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar medidas administrativas para promover celeridade quanto à conclusão dos processos de supervisão já instaurados.

Recomendação 2: Criar rotinas para que a instauração das supervisões e posterior conclusão das análises seja feita de maneira tempestivamente, visto que as supervisões buscam apurar indícios de irregularidades já detectados.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Indisponibilidade de sistema informatizado para o gerenciamento da concessão e renovação da certificação das entidades beneficentes de assistência social

Fato

Em virtude do andamento da auditoria, foi observado que o sistema informatizado (SisCEBAS), responsável pelo cadastramento e controle dos processos da CEBAS, permanece inoperante desde a identificação das falhas de que trata a Nota Técnica nº 603/2014-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, de 15/7/2014, em prejuízo à celeridade processual, à comunicação com as entidades, à geração de informações estratégicas e à transparência das informações. Entrementes foi desenvolvido pela CGCEBAS sistema paliativo com o objetivo de minimizar o impacto causado pela indisponibilidade do aludido sistema informatizado.

Segundo afirma o Decreto nº 8.242/2014, o protocolo de requerimentos de concessão ou de renovação da certificação deverá ser realizado em “sistema informatizado”, segundo dispositivos transcritos adiante. Ressalta-se, porém, que a previsão de sistema para o processamento dos requerimentos existe desde a edição do Decreto nº 7.237/2010, substituído pelo Decreto nº 8.242/2014, vigente.

*“Art. 4º [...] § 7º Os requerimentos de que trata este artigo serão considerados recebidos a partir da data de seu protocolo, **em sistema informatizado próprio com acesso pela internet.**”*

*Art. 63. Os Ministérios certificadores deverão implementar **sistema informatizado próprio**, de acordo com o § 7º do art. 4º, para protocolo de requerimentos de concessão e renovação da certificação, no prazo de cento e oitenta dias, contado da publicação deste Decreto.”* (Original sem grifo).

Dessarte, foi criado em 2010 o Sistema de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (SisCEBAS), a fim de gerenciar o recebimento e processamento de



pedidos de certificação. Destaca-se, contudo, somente com a publicação do Despacho da SERES nº 100, no Diário Oficial da União (DOU) do dia 23/5/2013, por sugestão da Nota Técnica nº 325/2013-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, o protocolo de requerimentos por meio do sistema passou a ser obrigatório.

Posteriormente, em virtude de diversas inconsistências encontradas no SisCEBAS, o Despacho nº 169, de 16/7/2014, por sugestão da Nota Técnica nº 603/2014-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, resolveu retirar as funcionalidades “Visão Pública” e “Visão Processual” do Portal CEBAS Educação, bem como o “acesso externo” do SisCEBAS, deixando a mensagem “em manutenção”, até regularização completa da situação.

Nesse diapasão, foi expedido o Despacho da SERES nº 193/2014, publicado no Diário Oficial (DOU) do dia 1/8/2014, por sugestão da Nota Técnica nº 674/2014-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, determinando que sejam excepcionalmente aceitos pedidos de certificação por meio de protocolo físico, durante o período de manutenção e atualização do sistema.

Durante a manutenção do sistema, encontraram-se uma série de problemas envolvendo as funcionalidades de acesso, cadastro, requerimento ou protocolo eletrônico, além da visão pública e da consulta processual, conforme se verifica no teor da Nota Técnica nº 1156/2014-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, de 8/12/2014, a seguir:

“4. Ocorre que, durante a manutenção do Sistema as Equipes se depararam com uma série de problemas envolvendo as principais tarefas ou funcionalidades do SisCEBAS, a saber: acesso; cadastro; requerimento ou protocolo eletrônico. Além da Visão Pública e Visão Cebas (já desativadas), identificou-se, ainda, que a base de informações necessita ser saneada, bem como o processo de migração de dados do SisCEBAS 1 para o 2 está incompleto. O Relatório da situação do SisCEBAS está registrado na Nota Técnica 1133/2014-CGDIRES/DPR/SERES/MEC emitida pela Coordenação Geral para as Ações de Regulação e Supervisão da Educação Superior (CGDIRES), [...]”

Em decorrência disso, o Despacho nº 279, publicado no DOU de 16/12/2014, por sugestão da Nota Técnica nº 1156/2014-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, prorrogou o período de manutenção do sistema até do dia 31/3/2015.

Em seguida, foi expedida a Nota Técnica nº 853/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, de 18/5/2015, que solicita a prorrogação do período de manutenção, com adoção de novas medidas de reformulação, saneamento, regularização e flexibilização na metodologia de trabalho, que afirma:

“7. [...] ainda que algumas das medidas necessárias para que se realize o devido saneamento das pendências do SisCEBAS tenham sido parcialmente realizadas, o sistema ainda não se encontra preparado para realizar a contento as funções para as quais foi concebido.”

Desse modo, foi expedido o Despacho nº 41, publicado no DOU de 19/5/2015, prorrogando o período de manutenção e reformulação do sistema, e a consequente aceitação de pedidos de certificação via protocolo físico, até o dia 31/7/2016. Por esse motivo, até o término desta auditoria, os pedidos de certificação ainda estavam sendo realizados via protocolo físico.



Em interação com servidores da CGCEBAS, algumas dificuldades foram identificadas em razão da indisponibilidade do sistema, tais como:

- a) Impossibilidade de o cadastro de entidades ser feita por seus representantes, via *web*, ocasionando o aumento de trabalho na SERES e consequente perda de eficiência;
- b) Ausência de campos de preenchimento obrigatório para pedidos de certificação, aumentando a necessidade de diligências por falta de documentação básica; etc.
- c) Limitações na geração de relatórios e informações estratégicas;
- d) Dificuldades na elaboração da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), da Receita Federal do Brasil (RFB) e na extração de informações para os órgãos de controle e demais instituições demandantes;
- e) Impedimento de as entidades consultarem “*via web*” o andamento de seus processos, resultando no reiterado protocolo de pedidos de certificação e no consequente agravamento do passivo de processos existente na SERES; e
- f) Indisponibilidade da funcionalidade “*Visão Pública*” e “*Consulta Processual*”, em prejuízo à transparência das informações e, em tese, aumento dos pedidos de informação via Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), de que trata a Lei de Acesso a Informações;

Diante do exposto, resta demonstrada a necessidade de restabelecimento de sistema informatizado (SisCEBAS), a fim de sanar as dificuldades enfrentadas pela unidade administrativa e pelas entidades requerentes, subsidiar ações de transparência da política pública, bem como atender à legislação específica.

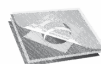
Causa

Considerando que compete à Secretaria-Executiva do MEC “*assistir o Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério*”, segundo afirma o inciso I do art. 4º da Estrutura Regimental do MEC, aprovada pelo Decreto nº 7.690/2012, e que exerce, nos termos do Parágrafo único desse artigo, o papel de órgão setorial do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP), por intermédio da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI/MEC), a quem compete “*planejar e implementar estratégias de soluções de tecnologia da informação e de comunicação, de acordo com as diretrizes definidas pelo Ministério*”, conforme dispõe o inciso VII do art. 7º da Estrutura Regimental, não foram observadas medidas efetivas para a implantação definitiva do SisCEBAS, pela Secretaria-Executiva, em que pese as dificuldades levantadas pela SERES, por meio de reiteradas Notas Técnicas da CGCEBAS.

Manifestação da Unidade Examinada

Diante do fato, foi questionado, por meio da SA 201504883/001, a respeito do andamento do processo de saneamento dos problemas de acesso, cadastro, requerimento ou protocolo eletrônico, de que trata a Nota Técnica nº 853/2015-CGCEBAS/SERES, por conseguinte, a CGCEBAS emitiu a Informação nº 904/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, com os seguintes esclarecimentos:

“35. Paralelamente ao quanto aduzido na resposta ao Item 2, a CGCEBAS vem encontrando inúmeras dificuldades para disponibilizar sistema eletrônico que abarque todas as atividades e processos relativos ao CEBAS – todas elas estranhas à governabilidade desta SERES.



36. Com efeito, identificou-se a necessidade de saneamento e correção de inúmeros fluxos e rotinas do SisCEBAS, além da construção de módulos ainda não implementados (ver documentos anexos em meio digital). A situação é agravada à luz do encerramento do contrato deste MEC com a empresa prestadora de serviços de desenvolvimento de software.

37. Nesse contexto, faz-se imperioso reconhecer que ainda não houve avanço quanto ao desenvolvimento dos módulos relacionados ao “acesso”, “cadastro”, “requerimento eletrônico” e “visão CEBAS” no SisCEBAS.

38. Quanto à “visão pública”, o módulo está em fase final de construção, faltando testes finais para ser colocada em produção com acesso por meio do Portal CEBAS.

39. Com o objetivo de minimizar o impacto causado pela ausência das funcionalidades supracitadas, a CGCEBAS desenvolveu como solução interna o sistema eletrônico “SGPCEBAS”, desenvolvido em linguagem proprietária (VBA), fora de servidor de aplicação e SGBD, com armazenamento das informações em planilhas eletrônicas (XLS) não normalizadas. O SGPCEBAS possui funcionalidades referentes ao cadastro das instituições pleiteantes de CEBAS, cadastro dos processos protocolados no MEC, com respectivas situações e decisões.

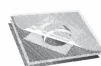
40. Trata-se de solução paliativa desenvolvida pela própria CGCEBAS à luz das dificuldades relacionadas ao desenvolvimento de ferramentas de tecnologia da informação por este Ministério.

41. Foi criado procedimento para importação das informações constantes no SGPCEBAS para bando de dados PostgreSQL, gerenciado pela Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI, da Secretaria-Executiva do MEC, para integração destas informações com o SisCEBAS. Esta importação tem como finalidade a disponibilização dos dados de certificação na “visão pública” e criação da Declaração de Benefícios Fiscais – DBF para a Receita Federal do Brasil. Para a geração da DBF, foi desenvolvido procedimento de banco de dados para extração das informações no formato acordado com a RFB para posterior envio pela SGPCEBAS – “visão MEC” – para geração da DBF pela própria CGCEBAS sem necessidade de intervenção da DTI.”

Análise do Controle Interno

Conforme se depreende da manifestação, a SERES reconhece ainda não haver avanço quanto ao desenvolvimento dos módulos relacionados ao “acesso”, “cadastro”, “requerimento eletrônico” e “Visão CEBAS” no SisCEBAS, embora destaca ter encontrado dificuldades estranhas a sua governabilidade.

Quanto à funcionalidade “Visão Pública”, que trata de transparência pública, entretanto, afirma que o módulo está em fase final de construção, faltando apenas testes finais para ser disponibilizado no Portal da CEBAS, solucionando, dessa forma, quesitos de transparência obrigatória.



O SGPCEBAS, conforme afirma a SERES, foi desenvolvido pela CGCEBAS com o fim de minimizar o impacto causado pela ausência das funcionalidades do SisCEBAS. Assim, por meio da SA 201504883/004, solicitou-se demonstrar quais informações estão disponíveis no SGPCEBAS. Em resposta, a Informação nº 966/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, de 30/9/2015, encaminhou as imagens de todas as telas do sistema, com exemplos de consultas, dentre as quais temos a figura seguinte:

Figura 1 - Tela principal do SGPCEBAS



Fonte: Informação nº 966/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, Anexo, resposta ao item 4 da SA 201504883/004.

Frise-se que, segundo esclarecimentos da unidade, das opções (botões) existentes na tela principal, não estão em funcionamento as “OFÍCIOS”, “RECURSOS”, “INFORMAÇÕES” e “SUPERVISÃO”. As demais, porém, estão em perfeito funcionamento.

Durante os trabalhos de campo, o funcionamento do SGPCEBAS foi demonstrado à equipe de auditoria, considerado positivo para o controle processual, embora, como bem afirma a SERES, trata-se de solução paliativa, desenvolvida em linguagem proprietária (*vba*), fora de servidor de aplicação e SGBD, com armazenamento das informações em planilhas eletrônicas (*xls*) não normalizadas. Ademais, trata-se de solução para as necessidades mais fundamentais da gestão processual, sem, contudo, solucionar as dificuldades elencadas neste Relatório de Auditoria.

Ressalta-se que o armazenamento em arquivos pode ocasionar a redundância de dados, pois o arquivo não possui restrições de integridade, própria dos bancos de dados relacionais. Por consequência, dados duplicados ou incorretos podem ser inseridos. Em um SGBD, por sua vez, os dados possuem restrições e constituem um mecanismo a mais para garantir integridade dos dados. Acerca do uso de Sistema Gerenciador de Banco de Dados (SGBD), importa fazer menção às considerações de Elmasri e Navathe (2005, p. 3-4)⁶, citadas adiante:

“O SGBD é, portanto, um sistema de software de propósito geral que facilita os processos de definição, construção, manipulação e compartilhamento de bancos de dados entre vários usuários e aplicações. A definição de um banco de dados implica especificar os tipos de dados, as estruturas e as restrições para os dados a serem armazenados em um banco de dados.

⁶ ELMASRI, Ramez; NAVATHE, Shamkant B. **Sistemas de Banco de Dados**. 4ª edição. Ribeirão Preto: Ed. Pearson, 2005.



A **construção** de um banco de dados é o processo de armazenar os dados em alguma mídia apropriada controlada pelo SGBD. A **manipulação** inclui algumas funções, como pesquisas em banco de dados para recuperar um dado específico, atualização do banco para refletir as mudanças no minimundo e gerar os relatórios dos dados. O **compartilhamento** permite aos múltiplos usuários e programas acessar, de forma concorrente, o banco de dados.

Outras funções importantes do SGBD são a proteção e a manutenção do banco de dados por longos períodos. A **proteção** inclui a proteção do sistema contra o mau funcionamento ou falhas (crashes) no hardware ou software, e segurança contra acessos não autorizados ou maliciosos. Um banco de dados típico pode ter um ciclo de vida de muitos anos, então, os SGBD devem ser capazes de **manter** um sistema de banco de dados que permita a evolução dos requisitos que se alteram ao longo do tempo.”

A normalização trata-se de recurso que objetiva um armazenamento consistente e um eficiente acesso aos dados em bancos de dados relacionais, através da redução da redundância e das chances dos dados se tornarem inconsistentes. No que tange à normalização de bancos de dados, o Prof. Luiz Camolesi Jr. (2003, p. 20)⁷, ensina:

“O processo de Normalização pode ser considerado como a aplicação de uma série de regras, que constituem as Formas Normais que irão provocar a decomposição de esquemas de dados insatisfatório de algumas relações, em novas relações. A Normalização também permite ao programador controlar o quanto da consistência é garantida pela maneira de estrutura do BD, e quanto deve ser responsabilidade dos aplicativos e/ou do SGBD.”

Vale salientar que planilhas eletrônicas de *Excel* possuem limitação de registros. Sendo assim, caso o volume de dados aumente, os dados teriam que ser gravados em múltiplos arquivos, dificultando a consulta e controle das informações. Ademais, o armazenamento em arquivos (planilhas eletrônicas) dificulta a alteração por múltiplos usuários, reduzindo a eficiência na execução das tarefas.

Por todo o exposto, conclui-se que o sistema SGPCEBAS, apesar de sanar dificuldades imediatas da unidade administrativa, se demonstra situação indesejada. Portanto, resta demonstrada a necessidade de sistema informatizado que atenda às necessidades operacionais da unidade administrativa e das entidades requerentes.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer cronograma, com definição de etapas e responsáveis, visando sanar as inconsistências identificadas no Sistema Sistema de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social (SisCEBAS) e disponibilizá-lo para operação.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

⁷ CAMOLESI JÚNIOR, Luiz. **Sistemas de Banco de Dados**. Piracicaba: UNIMEP, 2003.



Transparência ativa parcial quanto à disponibilização de informações na Internet referentes à CEBAS, em desacordo com a Lei nº 12.101/09, que dispõe sobre a certificação e com a Lei nº 12.527/11 - Lei de Acesso à Informação

Fato

A transparência ativa – aquela em que a iniciativa da divulgação independe de requerimentos – no âmbito da CEBAS, é satisfatoriamente atendida por meio da cartilha “*O que é o CEBAS Educação?*” no que se refere a informações gerais da política pública. Todavia, verificou-se a indisponibilidade de informações que permitam o acompanhamento processual via *internet*, bem como a disponibilização de informações desatualizadas sobre as entidades certificadas, em desacordo com os §§ 5º e 6º do art. 21 da Lei nº 12.101/09 e com o inciso VI do § 3º da Lei nº 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação.

Verificou-se, ainda, a impossibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, em descumprimento ao inciso II do § 3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação.

Segundo determina o art. 8º da Lei de Acesso à Informação, ao tratar da transparência ativa, é dever dos órgãos e entidades públicas disponibilizar, obrigatoriamente em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*internet*), “*informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas*”, segundo citação a seguir:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. [...]

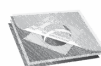
*§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (*internet*). (Original sem grifo).*

Desse modo, acerca das informações gerais sobre a certificação, o Portal da CEBAS disponibiliza, em *link* visível, a cartilha “*O que é o CEBAS Educação?*”, contendo informações gerais sobre a política pública e sua origem; sobre os requisitos de certificação e a forma de requerer o certificado; sobre o fluxo de tramitação de processos; sobre os canais de comunicação da CEBAS; sobre a legislação vigente; sobre as normas contábeis que regem as entidades beneficentes; e outras informações.

A respeito das informações processuais e das entidades certificadas, conforme determinação da Lei nº 12.101/09, é dever de cada Ministério certificador, a disponibilização de dados na *internet* a respeito do processo administrativo de certificação, bem como lista atualizada com os dados relativos aos certificados emitidos, seu período de vigência e sobre as entidades certificadas, senão veja-se:

Art. 21. [...]

§ 5º O processo administrativo de certificação deverá, em cada Ministério envolvido, contar com plena publicidade de sua tramitação, devendo permitir à sociedade o acompanhamento pela internet de todo o processo.



§ 6º Os Ministérios responsáveis pela certificação deverão manter, nos respectivos sítios na internet, lista atualizada com os dados relativos aos certificados emitidos, seu período de vigência e sobre as entidades certificadas, incluindo os serviços prestados por essas dentro do âmbito certificado e recursos financeiros a elas destinados. (Original sem grifo).

A vista disso, o Portal da CEBAS disponibilizava as funcionalidades “Visão Pública” e “Consulta Processual”. Entretanto, conforme já mencionado neste Relatório de Auditoria, essas funcionalidades foram retiradas do Portal, de maneira que, até o término desta auditoria, o link correspondente apresentava a mensagem “em manutenção”.

Não obstante a indisponibilidade da função “Visão Pública”, o Portal da CEBAS fornece arquivo eletrônico com a “Relação de CNPJs com certificados ativos e não ativos”, em formato *pdf*, porém com data do dia 17/12/2014, acesso dia 4/11/2015, em desconformidade com os incisos II e VI do § 3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação, transcrito adiante, e com o § 6º do art. 21 da Lei nº 12.101/09, que determina a disponibilização de lista “atualizada” referente aos certificados emitidos.

“§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: [...]

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; [...]

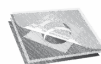
VI – manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;” (Original sem grifo).

O Portal da CEBAS disponibiliza ainda informações estatísticas, de interesse geral, em formato *png* (imagem), que possuem, por Estado e Região, os dados subsequentes:

- a) Quantitativo de matrículas na educação infantil, na educação básica e no ensino superior em instituições que solicitaram CEBAS educação;
- b) Quantitativo de instituições de educação infantil, de ensino fundamental, de ensino médio, e de ensino superior que solicitaram CEBAS educação;
- c) Quantitativo de escolas com educação profissional, com educação especial e com educação de jovens e adultos que solicitaram CEBAS educação; e
- d) Quantitativo estimado de bolsas na educação básica e no ensino superior em instituições que solicitaram a CEBAS educação.

Ressalta-se que as informações estatísticas são baseadas nos últimos Resumos Técnicos do Censo Escolar (Censo) e do Censo da Educação Superior (Censup), divulgados até a homologação do Relatório de Auditoria nº 201504883 deste órgão de controle interno, que se referem aos exercícios de 2013 e de 2012, respectivamente. Logo, embora se reportem a exercícios anteriores a 2014, retratam aos dados mais recentes disponíveis.

Diante disso, e considerando que ambos os formatos utilizados (*pdf* e *png*) não permitem a livre manipulação dos dados, não foi verificado o cumprimento do inciso II



do § 3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação, que determina que os sítios eletrônicos devam permitir a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto.

Causa

Considerando que compete à Secretaria-Executiva do MEC *"assistir o Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério"*, segundo afirma o inciso I do art. 4º da Estrutura Regimental do MEC, aprovada pelo Decreto nº 7.690/2012, e que exerce, nos termos do Parágrafo único desse artigo, o papel de órgão setorial do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP), por intermédio da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI/MEC), a quem compete *"planejar e implementar estratégias de soluções de tecnologia da informação e de comunicação, de acordo com as diretrizes definidas pelo Ministério"*, conforme dispõe o inciso VII do art. 7º da Estrutura Regimental, não foram observadas medidas efetivas para a implantação definitiva do SisCEBAS, pela Secretaria-Executiva, em que pese as dificuldades levantadas pela SERES, por meio de reiteradas Notas Técnicas da CGCEBAS.

Ausência de medidas alternativas às funcionalidades previstas para o SisCEBAS, pela SERES, no sentido de disponibilizar informações atualizadas, exigidas por lei, em sítio eletrônico da internet, considerando que compete à SERES, nos termos do inciso XIII do art. 26 da Estrutura Regimental do MEC, aprovada pelo Decreto nº 7.690/2012, *"gerenciar, planejar, coordenar e executar as ações referentes à concessão dos certificados das entidades beneficentes de assistência social da área de educação"*.

Manifestação da Unidade Examinada

A fim de obter esclarecimentos a respeito dos fatos expostos, solicitou-se à SERES, por meio da SA 201504883/001, do dia 9/9/2015, responder as seguintes indagações:

- a) o caminho de acesso aos dados referentes à tramitação dos processos administrativos de certificação, bem como à lista atualizada com os dados relativos aos certificados emitidos e seu período de vigência, e os dados relativos às entidades certificadas, incluindo os serviços prestados e recursos financeiros a ela destinados, em referência aos §§ 5º e 6º do art. 21 da Lei nº 12.101/09 e do inciso VI do § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011; e
- b) esclarecimentos sobre a impossibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, no Portal da CEBAS, em referência ao inciso II do § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011.

Em resposta, a Informação nº 904/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, expedido em 14/9/2015, apresentou os esclarecimentos a seguir:

48. *Em função das dificuldades apontadas na resposta ao Item 6, o Portal CEBAS não conta com recurso para prover acesso aos dados referentes à tramitação dos processos. No entanto, a SERES vem envidando esforços, juntamente com a DTI, para o restabelecimento da “visão pública” do CEBAS, que disponibilizará informações tais como: instituições certificadas e não certificadas, serviços educacionais prestados, relação de*



processos protocolados, período de vigência do certificado, dentre outras. Vale considerar que tais informações poderão ser obtidas por qualquer interessado por intermédio dos canais oficiais de atendimento deste Ministério, conforme descrito na resposta do item 14 da Solicitação de Auditoria.

49. *No que diz respeito à certificação das entidades filantrópicas no âmbito da educação, é importante frisar que não há repasse de recursos financeiros às entidades certificadas. [...]*

50. *A construção de funcionalidade que permita a extração dos dados relativos ao CEBAS, por meio do sítio do CEBAS, será contemplada juntamente com o desenvolvimento dos módulos faltantes do SisCEBAS indicados na Nota Técnica nº 853/2015-CGCEBAS/SERES. Nessa oportunidade, o módulo “visão pública” será expandido incluindo a possibilidade de exportação de arquivos em formato eletrônico (csv, xml, json, etc.).*

A resposta faz referência às “dificuldades apontadas na resposta ao Item 6”, constante no mesmo documento, embora refira-se a outro questionamento da SA 201504883/001. Diante disso, transcreve-se a seguir excertos da resposta ao Item 6, que guardam relação ao assunto ora abordado:

“35. [...] a CGCEBAS vem encontrando inúmeras dificuldades para disponibilizar sistema eletrônico que abarque todas as atividades e processos relativos ao CEBAS – todas elas estranhas à governabilidade desta SERES.

36. *Com efeito, identificou-se a necessidade de saneamento e correção de inúmeros fluxos e rotinas do SisCEBAS, além da construção de módulos ainda não implementados [...]. A situação é agravada à luz do encerramento do contrato deste MEC com a empresa prestadora de serviços de desenvolvimento de software. [...]*

38. *Quanto à “visão pública”, o módulo está em fase final de construção, faltando testes finais para ser colocada em produção com acesso por meio do Portal CEBAS.”*

Análise do Controle Interno

Segundo se observa nos esclarecimentos, a SERES afirma haver conjugação de esforços com a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) no sentido de restabelecer a funcionalidade “Visão Pública” ao Portal da CEBAS, que disponibilizará informações relativas às instituições certificadas e não certificadas, aos serviços educacionais prestados, à relação de processos protocolados, ao período de vigência do certificado, dentre outras. Ademais, afirma que a funcionalidade está em fase final de construção, faltando testes finais para ser disponibilizada por meio do Portal da CEBAS.

Nesse contexto, a SA 201504883/004, de 25/9/2015, solicitou que fossem demonstradas as informações que serão disponibilizadas na “Visão Pública”. Dessa forma, através da Informação nº 966/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, de 30/9/2015, a SERES encaminhou imagens (*print screen*) das telas do protótipo da funcionalidade, dentre as quais se encontra a seguinte:



Figura 2 – Tela inicial do protótipo do módulo “Visão Pública”

Fonte: Informação nº 966/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC, resposta ao item 4 da SA 201504883/004.

Conforme demonstrado nas imagens encaminhadas, as pesquisas poderão ser realizadas por CNPJ, por parte da razão social da mantenedora, por parte do nome da mantida (instituição de educação), pelo número do processo, ou pela UF.

Além disso, por estar suportado pelo banco de dados do SisCEBAS, a ser operacionalizado, as informações que constarão no módulo “*Visão Pública*” serão automaticamente atualizadas, atendendo ao disposto no inciso VI do § 3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação e no § 6º do art. 21 da Lei nº 12.101/09.

A respeito das informações sobre a tramitação de processos, porém, não foi evidenciada evolução no sentido de disponibilizá-las na *internet*, segundo a SERES, devido às dificuldades enfrentadas no saneamento e correção do SisCEBAS.

No que tange à possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos, a unidade afirma que, quando do desenvolvimento dos módulos faltantes do SisCEBAS, será construída funcionalidade que permita a extração dos dados relativos à CEBAS por meio do sítio eletrônico. Nessa oportunidade, o módulo “*Visão Pública*” será expandido incluindo a possibilidade de exportação de arquivos em formato eletrônico (*csv*, *xml*, *json*, etc.). Apesar disso, não se vislumbra quando se dará o desenvolvimento desses módulos faltantes.

Deve-se ressaltar que a divulgação de informações, de maneira completa e de fácil manipulação, se relaciona com os princípios e objetivos dos dados abertos governamentais <<http://dados.gov.br/dados-abertos/>> contribuindo para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer cronograma, com definição de etapas e responsáveis, para inserir, no protótipo do módulo “*Visão Pública*”, funcionalidade que permita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, em cumprimento ao inciso II do § 3º da Lei nº 12.527/11 - Lei de Acesso à Informação.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO



Não cumprimento da transparência obrigatória das entidades certificadas situadas na Região Administrativa de Brasília

Fato

Foi observado, por meio de visita *in loco* a amostra não estatística de entidades beneficentes localizadas em Brasília, realizada no dia 7/10/2015, deficiências em relação ao cumprimento das obrigações legais de transparência.

A amostra foi composta pelas entidades beneficentes, com certificação ativa segundo relação de entidades fornecida pela SERES, em atendimento à SA 201504883/001, localizadas na Região Administrativa de Brasília (RA I), por conveniência da equipe de auditoria. Desse modo, a amostra foi formada pelas entidades de CNPJ: 33812074/0001-81; 00.328.112/0001-76; 61.373.585/0001-80; 26.447.516/0001-72; 00.116.673/0001-01; 00.060.046/0001-04; e 00.093.716/0001-80. Ao total, sete entidades.

Buscou-se verificar o atendimento ao art. nº 41 da Lei nº 12.101/09, que obriga as entidades beneficentes a manter, em local visível ao público, placa indicativa da condição de beneficente e a manter de fácil acesso ao público todas as demonstrações contábeis e financeiras e o Relatório de Atividades, senão veja-se:

*“Art. 41. As entidades isentas na forma desta Lei deverão manter, em local visível ao público, **placa indicativa** contendo informações sobre a sua condição de beneficente e sobre sua área de atuação, conforme o disposto no art. 1º.*

*Parágrafo único. As entidades referidas no caput deverão dar publicidade e manter de fácil acesso ao público todos os **demonstrativos contábeis e financeiros** e o **relatório de atividades**. (Incluído pela Lei nº 12.868, de 2013)”* (Original sem grifo).

As demonstrações contábeis consideradas para fins de verificação foram as constantes no art. 3º do Decreto nº 8.242/14, eleitas para concessão da certificação ou da renovação, a saber: a) balanço patrimonial; b) demonstração das mutações do patrimônio líquido; c) demonstração dos fluxos de caixa; d) demonstração do resultado do exercício; e e) notas explicativas.

Das entidades visitadas, apenas uma apresentava informativo de certificação afixado em local visível. Outra entidade, mantenedora, afirmou haver placa indicativa nas respectivas entidades mantidas, todas fora de Brasília, de modo que não foi possível avaliar o cumprimento dessa obrigação. As demais entidades não tinham qualquer indicativo de ser certificada, em local visível. Diante disso, alguns responsáveis alegaram não ter ciência dessa obrigação.

No que tange às demonstrações contábeis e financeiras e ao Relatório de Atividades, somente foi possível ter acesso por meio de pedido direto à pessoa responsável pela instituição. Nesse sentido, em duas entidades não foi possível falar com a pessoa responsável, por consequência não foi possível ter acesso aos documentos. Em outra entidade, foi afirmado que, por questão pontual, as demonstrações e o relatório estavam em posse do contador, de modo que também não foi possível acessá-los imediatamente. Dessa forma, somente foi possível acessar, de forma imediata, as demonstrações contábeis e o relatório de atividades de quatro das sete entidades



beneficentes, sendo que algumas não possuíam todas as demonstrações contábeis exigidas.

Ressalta-se que não foi encontrada norma expedida pelo Ministério da Educação que defina, no âmbito das entidades beneficentes da área da educação, o que se entende por “*fácil acesso ao público*”, de modo que não há modelo padrão a ser seguido pelas entidades (publicação na *internet*, afixação em quadros de aviso, etc.).

Causa

Considerando que compete à SERES, nos termos do inciso XIII do art. 26 da Estrutura Regimental do MEC, aprovada pelo Decreto nº 7.690/2012, “*gerenciar, planejar, coordenar e executar as ações referentes à concessão dos certificados das entidades beneficentes de assistência social da área de educação*”, observou-se o seguinte:

Ausência de ações efetivas de monitoramento às entidades beneficentes, por parte da SERES, com o objetivo de averiguar o cumprimento das obrigações legais de transparência.

Falta de regulamentação que defina os conceitos indeterminados da lei, tais como o “*fácil acesso ao público*” que deve ser dado às demonstrações contábeis e ao relatório de atividades.

Desconhecimento das obrigações legais de transparência por parte das entidades beneficentes e pouca divulgação dessas obrigações por parte da SERES.

Manifestação da Unidade Examinada

Diante do exposto, solicitou-se por meio da SA 201504883/008 manifestação da unidade responsável acerca dos fatos em alusão. Em resposta, foi encaminhada a Informação nº 50011/2015/CGCEBAS/DPR/SERES/SERES-MEC, de 27/11/2015, que afirma:

“3. *Esta solicitação de auditoria requer esclarecimentos quanto às orientações expedidas pelo Ministério da Educação no que diz respeito ao atendimento por parte das instituições postulantes ao CEBAS relativo às exigências contidas no art. nº 41 da Lei nº 12.101, de 2009, que obriga as entidades beneficentes a manter, em local visível ao público, placa indicativa da condição de beneficente e a manter de fácil acesso ao público todas as demonstrações contábeis e financeiras e o Relatório de Atividades.*

4. *Em resposta ao solicitado, informa-se que, as entidades já são obrigadas, por força do art. 41 da Lei nº 12.101, de 2009, a disponibilizar informativo acerca da certificação, não sendo aceitável a alegação de desconhecimento da norma. Vale considerar que se trata de exigência sempre presente na legislação relativa à certificação da filantropia, e não de exigência específica do novo marco regulatório.*

5. *Não obstante, esta Coordenação expedirá normativo padronizando a forma de publicização das informações a serem divulgadas*



Análise do Controle Interno

A SERES ressalta que as entidades são obrigadas, por força legal, a disponibilizar informações acerca da certificação, logo, não se aceita alegação de desconhecimento da norma. O aludido entendimento, de fato, guarda nexos com o art. 3º do Decreto-Lei nº 4.657/42 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – que versa “*Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece*”.

Apesar disso, a SERES compromete-se a expedir normativo padronizando a forma de divulgação das informações, a fim de instar as entidades ao cumprimento da legislação sobre transparência.

Vale salientar que a divulgação de informações de interesse social possui singular importância no contexto de uma democracia, principalmente em razão do exercício de controle social. Por isso, é função do Estado implantar mecanismos que visem garantir a transparência dessas informações. Nesse sentido, o MEC, como responsável pela política pública da CEBAS educação, tem o dever de buscar o fiel cumprimento da legislação.

Por todo o exposto, resta demonstrado que o cumprimento das obrigações legais de transparência, por parte das entidades beneficentes da Região Administrativa de Brasília (RA I), é deficitário. Além disso, vale ressaltar a possibilidade de referida deficiência ocorrer em outras regiões do país.

Recomendações:

Recomendação 1: Assumir, por meio da funcionalidade "Visão Pública", a obrigação de divulgação das demonstrações contábeis e financeiras e do Relatório de Atividades das entidades beneficentes, remetendo-lhes o ônus de encaminhá-los ao MEC, em forma e prazo definidos.

Recomendação 2: Inserir, na próxima versão da cartilha "O que é o CEBAS educação?", tópico destinado às obrigações de transparência das entidades beneficentes.

1.1.1.8 INFORMAÇÃO

Avaliação do cumprimento às determinações e recomendações do Acórdão 6626/2015-TCU-1ª Câmara

Fato

Em análise às informações referentes à implementação, ou não, pela UPC de determinações e recomendações contidas no Acórdão nº 6626/2015-TCU-1ª Câmara, de 27/10/2015, referente ao processo TC 018.610/2014-5 (Prestação de Contas do exercício de 2013), apresenta-se, no quadro a seguir, as conclusões do controle interno, a serem fundamentadas adiante:

Itens do Acórdão nº 6626/2015-TCU-1ª Câmara		Conforme Relatório de Gestão	Análise do Controle Interno
1.7. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), com	1.7.1. a quantidade de processos de autorização, de reconhecimento e de renovação do reconhecimento de cursos superiores em tramitação no Ministério da Educação	Atendida	Atendida



fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que apresente no relatório de gestão das próximas contas a serem prestadas pela unidade as seguintes informações relativas à atuação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC):	e demais entidades a ele vinculadas, segregando por etapas de análise e unidades responsáveis, de modo que seja possível o acompanhamento da redução do estoque dos referidos processos ao longo dos próximos exercícios;		
	1.7.2. o cumprimento por parte da Seres do cronograma de redução de processos de regulação de cursos superiores consignado no ofício 2913/2015-SERES/MEC, de 9/6/2015, apresentando, caso necessário, as razões e justificativas para o não atingimento das metas constantes no referido cronograma apresentado.	Parcialmente atendida	Atendida
1.8. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC):	1.8.1. que informe em seu relatório de gestão referente ao próximo exercício o endereço eletrônico, constante no portal do Ministério da Educação, relativo aos indicadores utilizados pela Seres para medir, quantificar e/ou monitorar o desempenho de cada um dos macroprocessos finalísticos da unidade, a fim de fomentar a transparência acerca do desempenho institucional da entidade;	Atendida	Parcialmente atendida
	1.8.2. que, como órgão responsável pela coordenação das diversas unidades do MEC, promova ações de articulação entre o Ministério e as unidades a ele vinculadas no sentido de incrementar a eficiência na gestão dos processos de regulação dos cursos superiores, com o estabelecimento de cronogramas e metas a serem atingidas pelos diversos atores envolvidos no processo de regulação.	Não manifesta opinião	Não atendida

Fonte: CGU, 2016, com base nos dados do Acórdão nº 6626/2015-TCU-1ª Câmara e do Relatório de Gestão Consolidado da Secretaria-Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), referente ao exercício de 2015.

1.7. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que apresente no relatório de gestão das próximas contas a serem prestadas pela unidade as seguintes informações relativas à atuação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC):

1.7.1. a quantidade de processos de autorização, de reconhecimento e de renovação do reconhecimento de cursos superiores em tramitação no Ministério da Educação e demais entidades a ele vinculadas, segregando por etapas de análise e unidades responsáveis, de modo que seja possível o acompanhamento da redução do estoque dos referidos processos ao longo dos próximos exercícios; (Original sem grifo)

Em atenção à aludida determinação do Tribunal, o Relatório de Gestão, na pág. 233, trouxe as seguintes manifestações:

“A determinação foi atendida. A Tabela a seguir: “Quantitativos de autorizações, reconhecimentos e renovações de reconhecimento” traz a quantidade de cada um desses atos regulatórios, bem como o seu estágio de tramitação. Os dados foram retirados do sistema e-MEC em 18/02/2016. É importante esclarecer que pode haver alterações nos quantitativos, a depender da data de extração dos dados ou do tipo de relatório produzido”.

A tabela “Quantitativos de autorizações, reconhecimentos e renovações de reconhecimento”, constante nas págs. 235-236 do Relatório de Gestão, apresenta a quantidade de processos em tramitação, segregados por tipo (autorização, reconhecimento e renovação), por estágio de tramitação e, ainda, por exercício financeiro (de 2007 a 2015). Destaca-se que, segundo informa o Relatório de Gestão:

“Os dados foram retirados do sistema e-MEC em 18/02/2016. É importante esclarecer que pode haver alterações nos quantitativos, a depender da data de extração dos dados ou do tipo de relatório produzido”.



Ao todo, a tabela computou 12.740 processos, sendo 4.022 (32%) de autorizações para abertura de cursos, 2.616 (21%) de reconhecimento de cursos e 6.102 (48%) de renovação do reconhecimento. A seguir, apresenta-se resumidamente, a quantidade de processos em tramitação para cada tipo regulatório, segregando por etapas de análise e unidades responsáveis, conforme dados do Relatório de Gestão:

Tipo processo	SERES - Despacho saneador	INEP*	IES**	Conselhos Profissionais/OAB/CNS	SERES - Parecer Final	SERES - Parecer Final Pós Protocolo de Compromisso	SERES - outras fases***	CNE	GM	Total
Autorizações	596	1.622	-	85	1.597	-	46	63	13	4.022
Reconhecimentos	199	1.271	89	29	928	84	10	1	5	2.616
Renovação de reconhecimento	1.053	1.080	115	29	3.097	664	53	4	7	6.102
Total ****	1.848	3.973	204	143	5.622	748	109	68	25	12.740

* Fases sob a responsabilidade do INEP: INEP - Avaliação, INEP - Avaliação de Protocolo de Compromisso, INEP - Reabertura de Avaliação, INEP - Nova Avaliação, INEP - Reavaliação de Protocolo de Compromissos, CTAA.

** Fases sob a responsabilidade da IES: termo de cumprimento de protocolo de compromisso, proposta de protocolo de compromisso, manifestação sobre relatório INEP.

*** Outras fases sob a responsabilidade da SERES: Manifestação sobre relatório INEP, Secretaria – Recurso.

**** Segundo o calendário regulatório 2015 - Portaria Normativa nº 24/2014 - a entrega dos processos protocolados em 2015 ocorrerá, em sua grande maioria, durante o ano de 2016.

Fonte: CGU, 2016, com base nas informações constantes no Relatório de Gestão Consolidado da Secretaria-Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), referente ao exercício de 2015.

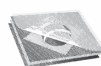
Portanto, considerando que a determinação consiste na apresentação desses dados no Relatório de Gestão, considera-se atendida a determinação constante no item 1.7.1 do Acórdão nº 6626/2015-TCU-1ª Câmara, ora em alusão.

*1.7. **determinar** à Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, **que apresente no relatório de gestão** das próximas contas a serem prestadas pela unidade as seguintes informações relativas à atuação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres/MEC): [...]*

*1.7.2. o cumprimento por parte da Seres do **cronograma de redução de processos** de regulação de cursos superiores consignado no ofício 2913/2015-SERES/MEC, de 9/6/2015, apresentando, caso necessário, as razões e justificativas para o não atingimento das metas constantes no referido cronograma apresentado. (Original sem grifo)*

Em cumprimento à determinação, descreveu-se no Relatório de Gestão, págs. 233 e 234, os resultados do cumprimento de metas em cada tipo de processo, justificando as metas não cumpridas. Por fim, informa quais as ações que estão sendo realizadas a fim de solucionar os problemas enfrentados. A seguir, são transcritos excertos da manifestação contida no relatório de Gestão:

“A determinação foi parcialmente atendida. [...] No que concerne aos processos de Autorização, a meta apresentada foi de finalização de 24 processos e movimentação de 80 processos até o final do ano de 2015. Em 2015, foram finalizados 47 processos de Autorização [...]. Atualmente, tramitam 94 processos de Autorização protocolados entre os anos de 2007 e 2010 [...]. Portanto, as metas relativas aos processos de Autorização foram cumpridas. No que concerne aos processos de Reconhecimento, a meta apresentada foi de finalização de 252 processos até o final de 2015. Nesse período, foram concluídos 194 processos de reconhecimento protocolados entre 2007 e 2010 [...]. Observa-se, portanto, que atingimos 77% da meta. O



cumprimento da parcial da meta ocorreu em função de trocas de gestão da Coordenação-Geral responsável pela análise desse tipo de processo. [...]. No que concerne aos processos de Renovação de Reconhecimento, a meta apresentada foi de finalização de 555 processos até o final de 2015. Os levantamentos internos realizados apontam para o baixo cumprimento da meta estipulada, com a conclusão de pouco mais de 20% da meta. Os processos de renovação de reconhecimento são um dos maiores desafios a serem enfrentados pela SERES. Como pode ser percebido na Tabela [...] corresponde a aproximadamente 50% do passivo de processos de concessão ou renovação de atos autorizativos de curso, chegando a existir 6.100 processos em tramitação [...]”.

A partir do texto apresentado, constante no Relatório de Gestão, elaborou-se a tabela seguinte, que demonstra as metas estipuladas e o percentual de atingimento de cada uma.

Tipo de processo	Unidade	Meta	Atingido	Percentual de cumprimento da meta
Autorização	processos finalizados	24	47	196%
	tramitação de processos	80	94	118%
Reconhecimento	processos finalizados	252	194	77%
Renovação de Reconhecimento	processos finalizados	555		20%

Fonte: CGU, 2016, com base nas informações constantes no Relatório de Gestão Consolidado da Secretaria-Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), referente ao exercício de 2015.

Com base no exposto, em que pese o não cumprimento de todas as metas, entende-se atendida a determinação constante no item 1.7.2 do Acórdão nº 6626/2015-TCU-1ª Câmara, haja vista determinar a publicidade, no Relatório de Gestão, dos resultados alcançados e não, por óbvio, o cumprimento das metas.

1.8. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC):

*1.8.1. que informe em seu relatório de gestão referente ao próximo exercício o **endereço eletrônico**, constante no portal do Ministério da Educação, relativo aos **indicadores** utilizados pela Seres para medir, quantificar e/ou monitorar o **desempenho** de cada um dos **macroprocessos finalísticos** da unidade, a fim de fomentar a transparência acerca do desempenho institucional da entidade; (Original sem grifo)*

A respeito dessa recomendação, foram apresentadas no Relatório de Gestão, pág. 234, as seguintes manifestações:

“A recomendação foi atendida. O endereço eletrônico no portal do Ministério da Educação em que são divulgados a lista de atos de regulação, supervisão e de certificados publicados e relatório consolidado das publicações é: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/transparencia?id=20308>”

O endereço eletrônico apresentado remete ao “*Levantamento de Atos Publicados SERES*”, constante no sítio do MEC, que disponibiliza relatórios mensais contendo os atos publicados pela SERES, bem como uma tabela que resume a quantidade de atos, por tipo, publicados no exercício de 2015, conforme segue:



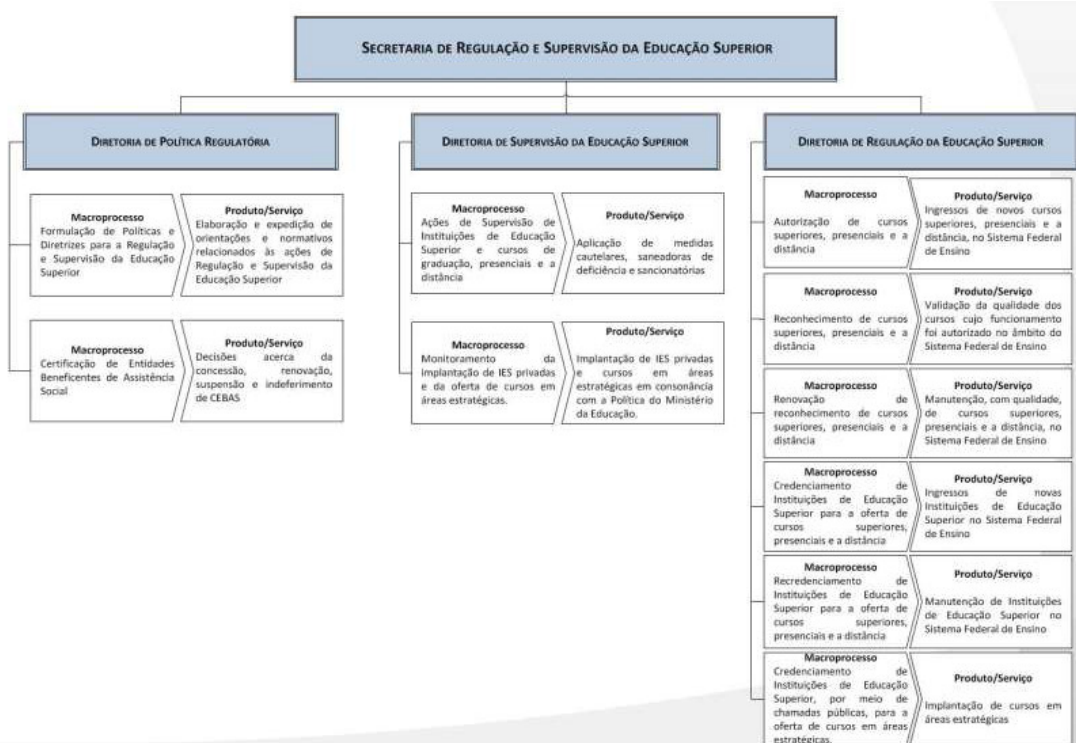
Ato	Total
Autorizações de cursos	1.796
Reconhecimentos e renovação de reconhecimentos de cursos	5.906
Aditamentos (aumento de vagas; transferência de manutenção; alteração de endereço, denominação de IES e de curso; desativação voluntária e credenciamento voluntário; credenciamento de polos; retificações)	1.372
Credenciamentos de instituições de ensino superior	83
Recredenciamentos de instituições de ensino superior	103
TOTAL ATOS REGULATÓRIOS	9.260
Instauração processos administrativos	18
Despachos do Secretário (ordinários, ao longo do ano)	96
Despachos do Secretário (medidas de supervisão decorrentes da divulgação dos indicadores pelo INEP)	476
TOTAL ATOS DE SUPERVISÃO	590
Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS)	329
TOTAL DE ATOS DA SERES	10.179

Fonte: Portal Eletrônico do MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-daeducacao-superior-seres/transparencia?id=20308>> Acesso em 22 abr. 2016.

Não obstante a “*quantidade de atos publicados*” ser informação essencial para quantificar o desempenho da unidade, não é suficiente para medir, de forma abrangente, o desempenho de cada um dos macroprocessos finalísticos, conforme recomenda o Tribunal de Contas.

Cita-se, por exemplo, conforme avaliação do Relatório de Auditoria nº 201504883 desta CGU, que a SERES desenvolveu onze indicadores de desempenho para avaliar e monitorar as atividades relativas ao macroprocesso da CEBAS, classificando-os em três tipos: de resultados, de eficácia, e de eficiência.

A respeito dos macroprocessos finalísticos da SERES, faz-se oportuno remeter ao Relatório de Gestão da SERES, referente ao exercício de 2013, que apresenta uma figura representando os macroprocessos finalísticos à época, a seguir:



Fonte: Relatório de Gestão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), referente ao exercício de 2013.



Além desses macroprocessos, ressalta-se ainda os chamamentos públicos realizados pela SERES em razão do Programa Mais Médicos, instituído pela Medida Provisória nº 621 em 8/7/2013, posteriormente convertida na Lei nº 12.871/13.

Desse modo, a fim de atender à recomendação do Tribunal, o endereço eletrônico deve fornecer não apenas a quantidade de atos publicados, mas o rol de indicadores de desempenho utilizados para “*medir, quantificar e/ou monitorar o desempenho de cada um dos macroprocessos finalísticos da unidade*”. Logo, considera-se que a recomendação foi parcialmente atendida.

*1.8. **recomendar** à Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC): [...]*

*1.8.2. que, como órgão responsável pela coordenação das diversas unidades do MEC, promova **ações de articulação** entre o Ministério e as unidades a ele vinculadas no sentido de incrementar a eficiência na gestão dos processos de regulação dos cursos superiores, com o **estabelecimento de cronogramas e metas** a serem atingidas pelos diversos atores envolvidos no processo de regulação. (Original sem grifo)*

Em resposta, o Relatório de Gestão, pág. 235, afirma o seguinte:

“No âmbito de atuação da SERES, houve o estabelecimento de calendário regulatório, com prazos para abertura de protocolo e metas para a tramitação e conclusão dos processos de regulação. Essa medida conferiu previsibilidade ao setor de educação superior e trouxe melhorias significativas de gestão, com aumento da produtividade da SERES”.

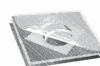
O gestor ressalta o estabelecimento de “*calendário regulatório*”, no âmbito da SERES/MEC, que estabelece “*prazos para abertura de protocolo e metas para a tramitação e conclusão dos processos de regulação*”. Por fim, afirma que essa medida conferiu previsibilidade ao setor de educação superior e melhorias na gestão, com o aumento da produtividade da SERES/MEC.

Dessa forma, trata do calendário de abertura para protocolo de processos regulatórios, estabelecido pela Portaria Normativa nº 24 de 30/12/2014 (Calendário 2015). Referida Portaria regulamenta o protocolo de processos regulatórios, determinando período e meio (e-MEC), e estima prazo para emissão de Parecer Final da SERES, condicionado à situações normais. Assim, destina-se principalmente ao público externo.

Ocorre que a recomendação do Tribunal envolve “*ações de articulação entre o Ministério e as unidades a ele vinculadas*” e não somente com a SERES. Envolve ainda o “*estabelecimento de cronogramas e metas a serem atingidas pelos diversos atores envolvidos no processo de regulação*”.

Ademais, em pesquisa ao sítio eletrônico da SERES, observa-se que o calendário regulatório existe desde 2013 (Portaria Normativa nº 1 de 25/01/2013), de forma que não é possível afirmar que seu estabelecimento se deu em virtude da aludida recomendação. Por todo o exposto, considera-se que a recomendação ora em comento não foi atendida.

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO



Fragilidades em procedimentos de controles internos administrativos relacionados aos processos de credenciamento e renovação de credenciamento (previstos no Decreto nº 7.423/2010) de Fundações de Apoio.

Fato

Em processos de apreciação de pedidos de credenciamento e renovação de credenciamento (previstos no Decreto nº 7.423/2010) de Fundações de Apoio vinculadas a Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), autuados no exercício de 2015 pelo Ministério da Educação, verificou-se que procedimentos e conferências utilizadas para julgamento pelo grupo de apoio técnico previsto no § 1º do art. 3º do referido decreto apresentam fragilidade sob a ótica de controles internos administrativos, com oportunidades de melhoria a serem implementadas.

Resumidamente, as fragilidades, avaliadas de forma qualitativa, representam perspectivas do ponto de vista formal (relacionadas à institucionalização do processo), como no ponto de vista operacional, pois estão vinculadas à (1) rotinas não formalizadas, (2) ausência de padronização de requisitos documentais e seu conteúdo, e (3) não regulamentação de responsabilidades e prazos internos e externos.

Ressalta-se, primeiramente, que na rotina de tramitação dos processos mencionados para dar atendimento aos comandos do Decreto nº 7.423/2010, em vigor na Secretaria de Educação Superior (SESu/MEC), não há avaliação prévia por parte da equipe da SESu/MEC sobre os requisitos exigidos, tanto no que se refere à documentação mínima necessária, quanto ao seu conteúdo obrigatório, ou seja, após a autuação pela SESu/MEC, o processo aguarda agenda de reunião do grupo de apoio técnico para análise da documentação e conteúdo. Após emissão do parecer do grupo de apoio, publica-se a decisão em portaria conjunta da SESu/MEC e Secretaria de Políticas Públicas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Em segundo lugar, verificou-se não constar dos processos de credenciamento analisados uma evidência documental de adequação ao prazo de protocolo previsto no art. 5º do Decreto nº 7.423/2010, ou seja, a comprovação de protocolado com antecedência mínima de cento e vinte dias do termo final da validade anterior. No modelo de *checklist* de análise existente, que não foi aportado aos processos físicos analisados, o quesito é estabelecido como critério avaliativo do pedido, todavia, o controle não foi eficaz para evitar duas ocorrências de irregularidades, tratadas em ponto específico desse relatório. Os riscos envolvidos são a observação indevida da garantia prevista no § 4º do art. 5º (validade anterior prorrogada até a publicação da decisão final, caso não tenha sido julgado até o seu vencimento); e a concessão de credenciamento quando, na verdade, deveria ser observado um novo credenciamento.

Avaliou-se também que há risco na forma como é apresentada a documentação prevista nos incisos I, II, III e V do art. 4º do Decreto nº 7.423/2010 (estatuto social da fundação de apoio; atas do órgão colegiado superior da instituição apoiada e dos órgãos da fundação de apoio, comprovando a composição dos órgãos dirigentes da entidade; certidões expedidas pelos órgãos públicos competentes para a comprovação da regularidade jurídica, fiscal e previdenciária da fundação; norma aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada que discipline seu relacionamento com a fundação de apoio). De acordo com o § 2º do art. 5º do Decreto nº 7.423/2010, para fins de renovação, somente deverão ser encaminhados os documentos previstos nos mencionados incisos se estes tiverem sido atualizados.



A avaliação dos requisitos dispostos nesses incisos tem sido comprovada pela apresentação de cópia autenticada do estatuto social da fundação de apoio e de resolução/norma aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada que discipline seu relacionamento com a fundação de apoio. A simples reapresentação dos documentos não garante que eles não sofreram atualização. Para sanar essa lacuna, o Decreto exigiu (§ 1º, art. 5º) que, mesmo no caso de renovação do registro e credenciamento, as certidões referidas no inciso III do art. 4º deverão ser apresentadas devidamente atualizadas.

Assim, a certidão de regularidade jurídica (emitida pelo cartório onde a fundação foi registrada) garante a informação sobre se houve ou não atualização da documentação prevista nos incisos I, II e IV do art. 4º. Em se tratando do inciso V do mesmo artigo, não há como o grupo saber se houve atualização do normativo, aprovado pela IFES, que rege o relacionamento desta com fundações de apoio. Uma forma de garantir a informação sobre a atualização ou não da norma, o grupo de apoio técnico, amparado no § 1º do art. 3º do Decreto, pode exigir que a fundação de apoio apresente declaração da IFES comprovando se houve ou não atualização.

Um quarto aspecto observado trata-se da formatação do conteúdo da documentação referente ao inciso II do art. 5º, que exige uma avaliação de desempenho, aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada, baseada em indicadores e parâmetros objetivos para demonstrar os ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração das fundações de apoio. Constatou-se que não há uniformidade no conteúdo das avaliações de desempenho apresentadas para os processos analisados, o que culmina em dificuldade ou até impossibilidade de implementação do dispositivo. Nos processos avaliados, de forma geral, são apresentados dados relativos às aquisições realizadas nos projetos, além de documentação sobre recolhimento de rendimento de aplicações financeiras, o que não se coaduna com o conteúdo do dispositivo, dificultando o conhecimento de ganhos de eficiência no apoio dado pela fundação, pois não há indicador ou métrica para tal avaliação, o que justifica o pedido desse quesito na legislação.

Finalmente, destaca-se também a não padronização de relatórios de pronunciamento de auditoria independente sobre as demonstrações contábeis, o que traz riscos sobre a avaliação da capacidade financeira da fundação de apoio.

Salientamos que apesar da existência da Portaria Interministerial MEC/MCTI nº 191/2012 que trata do processo nos ministérios, esse instrumento normativo prescinde de regular em maior profundidade, externa e internamente, as responsabilidades, os requisitos e formatações dos documentos a serem apresentados, os prazos de tramitação, os critérios e prazos para diligência de solicitação de complementação documental ou outros esclarecimentos, o conteúdo mínimo dos pareceres emitidos pelo grupo de apoio, e demais rotinas internas envolvidas.

Causa

Dois fatores essenciais podem ser apontados como causas das fragilidades relatadas: a não apropriação do processo por setor competente no âmbito da SESu/MEC, o que prejudica a avaliação e o aprendizado no âmbito do processo, uma vez que a atenção e os recursos disponíveis no âmbito do GAT ficam restritos e direcionados à análise e à emissão de parecer sobre a solicitação; e a estratégia de atuação sobre os processos



desalinhada com a complexidade envolvida e capacidade necessárias à atuação no processo. O contexto das causas suscitadas coloca como responsabilidade a alta direção da SESu na função de Secretário Nacional de Educação Superior.

Manifestação da Unidade Examinada

A fim de colher a manifestação do MEC quanto ao fato acima, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº. 201601421/05, em 30/05/2016. Em resposta, por meio do Ofício nº. 236/2016/CGLNES/GAB/SESU/SESU-MEC, de 14/06/2016, foi informado que “(...) Uma vez que os pontos suscitados compreendem os resultados das atividades do Grupo, entende-se necessário trazer o tema à consideração de seus integrantes, a fim de debater as questões e elaborar resposta aos apontamentos no âmbito do GAT. Nesse sentido, encaminhou-se cópia do comunicado, para ciência e considerações aos representantes do MEC e do MCTI, a fim de instruir o debate sobre o tema na próxima reunião do Grupo, prevista para 23 de junho de 2016. Após a reunião, o Grupo submeterá manifestação conjunta para subsidiar os trabalhos da Auditoria Anual de Contas, conforme solicitado”.

Após o envio à SESu/MEC do Relatório Preliminar, a Secretaria se manifestou por e-mail enviado no dia 10/08/2016 ao coordenador da equipe de auditoria conforme segue:

“(...) Inicialmente, cumpre ressaltar que os pedidos de registro e credenciamento ou de renovação da qualidade de fundação de apoio são decididos em ato conjunto dos titulares dos Ministérios da Educação (MEC) e da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), nos termos do art. 3º do Decreto nº 7.423/2010. Tal competência foi delegada ao Secretários de Educação Superior (SESu/MEC) e ao Secretário de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (SEPED/MCTIC). As solicitações são protocoladas junto ao Ministério da Educação e serão objeto de análise do Grupo de Apoio Técnico (GAT), instituído pela Portaria Conjunta MEC/MCTI nº 209/1995, sendo composto por representantes dos Ministérios supramencionados.

A Portaria nº 209/1995 define que o GAT atuará sob a coordenação da SESu/MEC, a qual assegurará o apoio logístico e técnico-administrativo necessário à consecução de seus objetivos. No âmbito da organização interna da Secretaria, ficou estabelecido que o apoio ao GAT seria realizado pela Coordenação-Geral de Legislação e Normas da Educação Superior (CGLNES/SESu/MEC). No cumprimento desse mister, a CGLNES recebe e organiza a documentação remetida pelas fundações de apoio, elabora ofícios, informações e minutas de portaria de credenciamento, realiza a organização logística das reuniões do GAT e dá suporte telefônico às demandas de informações das fundações e das universidades.

A Coordenação é composta por cinco pessoas que compartilham as funções regulares da Coordenação com aquelas ligadas ao suporte oferecido ao grupo. Dessa forma, evidenciam-se os limites da competência desta Secretaria de Educação Superior aos aspectos logísticos e operacionais, tendo em vista que a análise dos pedidos de registro e credenciamento ou de renovação da qualidade de fundação de apoio é realizada por meio de Grupo de Apoio Técnico interministerial, cujas atividades extrapolam o âmbito interno da SESu.

Assentada essa questão preliminar, cabe informar que a matéria foi apreciada pelo GAT na reunião ordinária de 28 de junho de 2016. Na oportunidade, o Grupo debateu acerca dos achados de auditoria bem como acordou as providências que seriam tomadas em relação a cada item. Na próxima reunião ordinária, prevista para o dia 18 de agosto de 2016, os membros do GAT assinarão a manifestação conjunta a ser remetida à CGU, formalizando o posicionamento do Grupo.



No que toca à primeira fragilidade apontada pela CGU em relação à análise dos processos de credenciamento das fundações de apoio, a auditoria sugere em seu relatório que a SESu avalie se os documentos apresentados cumprem os requisitos exigidos, previamente à reunião do GAT. Contudo, o GAT sustenta que a decisão acerca do atendimento dos requisitos estabelecidos nos artigos 4º e 5º do Decreto nº 7.423/2010 constitui a própria análise de mérito acerca do objetivo dos pedidos, competência exclusiva do GAT, em sua representação completa. Argumenta-se que a mera conferência da documentação presente poderia ser antecipada, contudo a configuração de um fluxo para a realização de pré-análise demandaria exame e debate no âmbito das Pastas Ministeriais envolvidas, bem como a disponibilização de uma equipe com dedicação considerável à tarefa, da qual os órgãos representados no Grupo não dispõem atualmente.

(...)

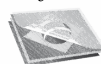
A CGU aponta ainda como fragilidade nos procedimentos do GAT a inexistência de validação notarial dos documentos apresentados pela fundação de apoio, que comprovem terem sido apresentadas as versões mais atuais de estatuto social, norma que disciplina o relacionamento entre a fundação e a instituição apoiada, bem como certidões de regularidade fiscal. Em relação a esse apontamento, o GAT ressalva que os documentos emitidos por instituições federais de educação superior ou institutos de educação tecnológica e profissional possuem fé pública, de forma que não cabe ao GAT questionar a veracidade dos documentos enviados pelas fundações de apoio e aprovados pelas instituições apoiadas. Nesse contexto, as certidões emitidas por órgãos públicos destinadas a atestar o cumprimento do art. 4º, III, do Decreto nº 7.423/2010 são dotadas de fé pública e têm validade em todo o território nacional.

A CGU questiona ainda a inexistência de uma uniformização no formato e conteúdo dos documentos apresentados como avaliação de desempenho. Nos termos do art. 5º, § 1º, II, do Decreto nº 7.423/2010, o pedido de renovação do credenciamento das fundações de apoio perante o GAT deve ser instruído com “avaliação de desempenho, aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada, baseada em indicadores e parâmetros objetivos demonstrando os ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração das fundações de apoio”.

Em relação a esse requisito de credenciamento, vale ressaltar que há centenas de instituições federais de ensino e pesquisa que realizam projetos os mais diversos, em parceria com fundações de apoio com características em perfis distintos. O Grupo de Apoio entende que cabe a cada instituição a definição dos parâmetros, formato e metodologia adequados a mensurar o desempenho de suas fundações de apoio, tendo em vista as diferenças e complexidades de áreas de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional abarcadas pelos projetos. Tal prerrogativa deve atentar apenas ao conteúdo mínimo já previsto no Decreto nº 7.423/2010, ou seja, que se baseie em indicadores e parâmetros objetivos que demonstrem os ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados de forma conjunta.

Embora não entenda pertinente definir um modelo uniforme para elaboração de avaliação de desempenho, o Grupo decidiu levantar exemplos de parâmetros e indicadores que possam subsidiar as instituições apoiadas que encontrem dificuldade em elaborar documento de avaliação de desempenho de suas fundações.

A CGU também questionou de forma preliminar que o Grupo de Apoio Técnico não realize avaliação efetiva dos demonstrativos financeiros das fundações de apoio. Em relação a esse ponto, sustenta-se que não cabe ao GAT realizar tal análise finalística e qualitativa da documentação enviada, tendo em vista suas atribuições legais de averiguar as exigências documentais listadas na regulamentação específica. Nesse sentido, vale destacar que o



dispositivo pertinente do Decreto nº 7.423/2010 – artigo 5º, III – descreve como exigência a apresentação de demonstração contábil do último exercício fiscal, atestando sua regularidade financeira e patrimonial, acompanhadas de parecer de auditoria independente. A previsão de auditoria cumpre a função de comprovar a regularidade das contas, tarefa que em última análise não pode ser imputada ao GAT, dentro das competências então delimitadas.

Em relação à apontada ausência de normativa interno regulamentadora do processo de análise dos pedidos de credenciamento e sua renovação, entende-se que o apontamento é pertinente, contudo demanda também uma iniciativa conjunta dos membros integrantes das Pastas Ministeriais representadas, bem como a promoção de diálogo com os atores envolvidos – representantes e técnicos das fundações e instituições apoiadas –, a fim de se desenhar uma normativa específica eficaz para a consolidação de procedimentos, prazos, formatos e fluxos adequados ao encaminhamento, tramitação e análise dos pedidos. Nesse sentido, decidiu-se pela criação de um Grupo de Trabalho com o objetivo de formular uma proposta de regulamentação que compreenda os pontos levantados, no âmbito do MEC e MCTIC, bem como de outras pastas que possam vir a integrar o Grupo.”

Análise do Controle Interno

Preservadas as competências legais estabelecidas na legislação envolvida, registra-se que não há impedimento à atuação do Ministério no sentido de participação maior de suas instâncias de gestão no processo, inclusive no monitoramento e avaliação das rotinas e controles envolvidos, considerando a competência da SESu/MEC na supervisão de suas políticas, que englobam o processo de credenciamento de fundações de apoio. Verifica-se pela manifestação da SESu/MEC que essa percepção também é acompanhada pela Unidade Auditada, que pondera aspectos relacionados a limitações de recursos humanos e materiais, mas que se coloca à disposição para aprimoramento, inclusive com a proposta de criação de grupo de trabalho.

Pelo cenário evidenciado nesse achado, há potenciais riscos no processo credenciamento e recredenciamento em vigor, para os quais carece reavaliação dos controles utilizados visando ampliação da segurança no alcance dos objetivos decorrentes dos comandos legais que disciplinam o instituto de credenciamento de fundações de apoio.

Assim, os elementos individualizados apresentados como evidências para o cenário encontrado levam a identificação de riscos potenciais e esforços ineficientes como no caso da juntada aos processos de cópias de documentos das fundações de apoio, ao invés de declarações ou certidões que alcancem o propósito da legislação, justamente pela fé pública dedicada a quem possa emití-las.

Especificamente quando à demonstração dos ganhos de eficiência obtidos na gestão de projetos realizados com a colaboração das fundações de apoio, reforçamos que há disponível um conjunto de conhecimentos para estabelecer parâmetros objetivos e que sejam suficientes para cumprir o propósito do dispositivo.

Ressaltamos também que deve ser revisitado o propósito da inclusão de dispositivo a respeito da documentação contábil a ser apresentada, que denota a possibilidade de uma avaliação da capacidade financeira da fundação apoio, e não o simples exercício cartorial de conferência de formalidade documental.



Tais aspectos limitam o potencial de benefício de garantia de funcionamento adequado e seguro das entidades/fundações no âmbito da política de apoio à pesquisa e desenvolvimento institucional às Instituições Federais de Ensino Superior e Institutos de Tecnologia. O tratamento dos riscos levantados, encampado pela SESu/MEC, leva ao aprimoramento desse processo, que tem um carácter de acreditação aos usuários públicos e privados do credenciamento publicado pelos ministérios.

Recomendações:

Recomendação 1: Revisar a regulação do processo de credenciamento em substituição à Portaria Interministerial MEC/MCTI nº 191/2012, a partir de análise dos riscos e fragilidades suscitadas nesse apontamento, promovendo definições específicas sobre forma e conteúdo da documentação, prazos e condições de diligências, incluindo competências de planejamento, execução, monitoramento e avaliação do processo.

1.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Irregularidades na concessão e renovação de registro e credenciamento de quatro fundações de apoio.

Fato

Objetivando analisar o cumprimento da determinação presente no item 9.5 do Acórdão TCU nº. 3.559/2014 – Plenário, foi encaminhada à SESu a Solicitação de Auditoria nº. 201601421/01 requerendo o envio de cópias dos processos de concessão/renovação de registro e credenciamento autuados no ano de 2015.

Do total de 98 processos, foi definida uma amostra de oito, conforme quadro abaixo:

Quadro – Amostra dos processos de concessão/renovação de registro e credenciamento analisados

Número do Processo	Fundação de Apoio	Sigla	IFES Apoiada	Tipo de Processo	Resultado
23000.01 5383/201 5-19	Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos	COPPETEC	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Recredenciamento	Diligenciado
23000.02 4672/201 5-09	Fundação Apolônio Salles	FADURPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)	Credenciamento	Aprovado com Condicionante
23000.00 8517/201 5-37	Fundação de Apoio à Pesquisa e a Extensão de Sergipe	FAPESE	Universidade Federal de Sergipe (UFS)	Recredenciamento	Condicionante Cumprida
23000.01 2959/201 5-88	Fundação Casemiro Montenegro Filho	FCMF	Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA)	Recredenciamento	Diligenciado
23000.00 5098/201 5-81	Fundação Educativa de Ouro Preto	FEOP	Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)	Recredenciamento	Aprovado



Número do Processo	Fundação de Apoio	Sigla	IFES Apoiada	Tipo de Processo	Resultado
23000.00 08545/20 15-54	Fundação Diamantinense de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão	FUNDAEPE	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFV JM)	Recredenciamento	Diligenciado
23000.01 3011/201 3/88	Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico	FUNTEF	Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)	Recredenciamento	Aprovado
23000.00 8122/201 5-34	Fundação UNISELVA	UNISELVA	Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)	Recredenciamento	Diligenciado

Fonte: SESu/MEC

A partir da análise *in loco* realizada pela equipe de auditoria, foram detectadas irregularidades vinculadas à ausência de requisitos formais de instituição das entidades e ao descumprimento de requisitos temporais de protocolo de solicitação em processos de credenciamento e recredenciamento (previstos no Decreto nº 7.423/2010) de fundações de apoio vinculadas a IFES.

No tocante a requisitos formais, para fins de registro e credenciamento, é necessário o cumprimento das condições específicas no art. 4º do Decreto 7.423/2010, o qual prevê no inciso II que ao menos um membro do órgão colegiado superior da fundação requerente seja oriundo de entidades científicas, empresarias ou profissionais sem vínculo com a instituição apoiada, visando ao fomento do controle social. Entretanto, nos dois processos abaixo esse requisito não foi previsto.

Verificou-se que o credenciamento da Fundação de apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (FUNTEF-PR), processo nº 23000.013011/2013-88, foi concedido sem a observância do citado dispositivo. A FUNTEF-PR informou, por meio do Ofício nº. 34/2014 contido nos autos do processo, que *“o mesmo será designado após alteração do estatuto da fundação (...). Informamos que o estatuto atual não possui na composição do conselho superior da fundação do membro de entidades científicas.”*.

A Fundação Educativa de Rádio e Televisão Ouro Preto (FEOP), processo nº 23000.0005098/2015-81, por sua vez, propôs modificar a composição do conselho deliberativo superior para cumprir o citado dispositivo.

Em ambos os casos o GAT, respectivamente, sugeriu o credenciamento e o recredenciamento, mesmo diante da inobservância pela fundação de apoio da composição mínima, estabelecida pelo Decreto, do seu conselho superior.

Quanto à segunda irregularidade constatada (prazo do protocolo de solicitação de renovação de credenciamento), nota-se que em dois processos, esse prazo (que é de 120 dias, de acordo com o art. 5º) não foi respeitado.

No recredenciamento da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe (FAPASE), processo nº. 23.000.008517/2015-37, houve inobservância do prazo de 120



dias de antecedência para a solicitação. A Fundação, no próprio ofício encaminhado para protocolar o pedido de credenciamento, solicitou celeridade no processo, pois não havia sido possível a apresentação dos documentos tempestivamente: *"Por motivos internos não foi possível respeitar o prazo de antecedência de 120 (cento e vinte) dias do término da vigência de credenciamento para efetuar o protocolo do pedido credenciamento..."* (fls 03).

O credenciamento da FAPASE deu-se no dia 28/03/2013, com a publicação da Portaria Conjunta nº 11 MEC/MCT, por um período de 2 anos, esgotando-se a validade em 28/03/2015. Dessa forma, o pedido de credenciamento deveria ser protocolado até 28/11/2014. Entretanto, o foi em 15/03/2015, ou seja, fora do prazo legal. Apesar disso, o credenciamento foi concedido por meio da Portaria Conjunta nº. 39, de 31/07/2015, publicada no DOU de 03/08/2015, seção 1, pág. 102.

De modo semelhante, a Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional (FADURPE), processo 23000.024672/2015-09, também recebeu o credenciamento, mas, de forma mais grave, não protocolou o pedido no prazo de validade do registro de credenciamento original. O último registro da FADURPE foi concedido por meio da Portaria Conjunta nº 89, de 05/12/2013, com validade de dois anos a contar de 11/12/2013. A portaria foi publicada no DOU de 06/12/2013, seção 1, pág. 111. Assim, a validade se encerrou em 11/12/2015, sendo que a FADURPE deveria ter encaminhado o pedido de renovação até o dia 13/08/2015.

O pedido de credenciamento da FADURPE foi solicitado em 21/12/2015. O GAT se reuniu em 23/12/2015 e, por meio da Informação nº. 68/2015-CGLNES/GAB/SESu/MEC, recomendou a concessão da renovação, que ocorreu por meio da Portaria Conjunta nº. 79, de 28/12/2015, publicada no DOU de 29/12/2015, seção 1, pág. 23.

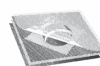
Causa

Alocação inadequada de competência sobre o relacionamento entre fundações de apoio e IFES ao GAT, uma vez que a um grupo de apoio técnico não pode ser incumbida uma atividade tipicamente gerencial que demanda a gestão de controles internos, os quais foram a causa decorrente das irregularidades apontadas neste achado.

Cabe ao Secretário da SESu planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades da Secretaria, conforme determina o art. 38 do Anexo ao Decreto nº. 7690/2012, que dispõe sobre a estrutura regimental do MEC.

Manifestação da Unidade Examinada

A fim de colher a manifestação do MEC quanto ao fato acima, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº. 201601421/05, em 30/05/2016. Em resposta, por meio do Ofício nº. 236/2016/CGLNES/GAB/SESU/SESU-MEC, de 14/06/2016, foi informado que *"(...) Uma vez que os pontos suscitados compreendem os resultados das atividades do Grupo, entende-se necessário trazer o tema à consideração de seus integrantes, a fim de debater as questões e elaborar resposta aos apontamentos no âmbito do GAT. Nesse sentido, encaminhou-se cópia do comunicado, para ciência e considerações aos representantes do MEC e do MCTI, a fim de instruir o debate sobre o tema na próxima reunião do Grupo, prevista para 23 de junho de 2016. Após a reunião, o Grupo*



submeterá manifestação conjunta para subsidiar os trabalhos da Auditoria Anual de Contas, conforme solicitado”.

Após o envio à SESu/MEC do Relatório Preliminar, a Secretaria se manifestou por e-mail enviado no dia 10/08/2016 ao coordenador da equipe de auditoria conforme segue: “(...) os membros do GAT reconhecem a necessidade de aprimoramento no controle do prazo de recebimento do pedido e anexa documentação. Contudo, o protocolo extemporâneo não acarreta impedimento quanto à admissibilidade do pedido, tendo em vista que a documentação exigida para o credenciamento engloba aquela demanda para o credenciamento, entre outras adicionais. Por isso, com base no princípio da instrumentalidade do processo, entende-se que o pedido deve ser convertido em credenciamento, inclusive com exigência dos requisitos contidos no art. 5º do referido Decreto, tendo em vista a prerrogativa do GAT de exigir a documentação complementar que entenda pertinente, prevista no mesmo regulamento (art. 3º, § 1º).

Com base em tais ponderações, decidiu-se pela inclusão de texto que aponte o não atendimento à antecedência mínima de 120 dias nos ofícios de diligência ou informações encaminhados às fundações como resposta aos pedidos de credenciamento protocolados fora do referido prazo. Tal informação também indica a conversão do pedido em credenciamento, bem como o alerta de que a fundação se encontra impedida de firmar novos convênios até que a aprovação do pedido e correspondente publicação de portaria de credenciamento, nos termos do art. 5º, § 3º.”

Análise do Controle Interno

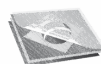
Conforme é possível notar a partir da manifestação do MEC, há uma ideia equivocada, no âmbito daquele Ministério, de que os assuntos relacionados a fundações de apoio cabem ao GAT, embora este seja um grupo de apoio técnico que possui a única e exclusiva competência de analisar os pedidos de concessão e renovação de registro e credenciamento.

O relacionamento entre IFES e fundações de apoio é um assunto eminentemente gerencial, que deveria ser tratado como tal, ou seja, no âmbito de uma área de gestão estruturada na hierarquia da SESu/MEC, e não por um grupo de trabalho, como é o caso do GAT. Essa é uma disfunção, que no entender da CGU é a causa-raiz das falhas que culminaram nas irregularidades apontadas.

Cabe ressaltar que até o advento do Decreto nº. 7.423/2010, o MEC não se via obrigado a cuidar do assunto sobre a relação entre IFES e fundação de apoio, uma vez que a Lei nº. 8.958/1994, e suas alterações posteriores, não definiram competência específica para o ministério atuar, embora isso seja desnecessário, uma vez que todo e qualquer assunto que se remeta a políticas de educação superior deve ser tratado pela SESu, conforme as competências a ela delegadas pelo art. 17 do Decreto 7.690/2012, que dispõe sobre a estrutura regimental do MEC.

Como o Decreto nº. 7.423/2010 delegou ao MEC, em conjunto com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), a competência para dispor sobre registro e credenciamento de fundações de apoio, o que culminou na criação do GAT, o assunto passou a ser tratado por aquele ministério e tendo em vista que não havia até então área para lidar sobre o tema no âmbito da SESu, optou-se por atribuí-lo ao GAT.

As irregularidades identificadas neste achado estão diretamente relacionadas à inexistência de alocação de competência sobre o assunto dentre as áreas da estrutura



organizacional da Secretaria, pois contribui como fator primário para sua ocorrência, uma vez que decorrem da inexistência de controles internos da gestão, os quais só podem ser desenvolvidos por uma área formal e permanentemente existente na estrutura da SESu, que possua pessoas e ferramentas capazes de monitorar de forma contínua e perene a dinâmica do relacionamento entre fundações de apoio e IFES.

Há duas razões para a ocorrência das irregularidades: 1) **operacional**, pois o GAT, mesmo possuindo procedimento de controle (*check-list*), não verificou se o prazo previsto no art. 5º do Decreto nº. 7.423/2010 foi respeitado pelas fundações de apoio; e 2) **interpretativo**, pois o grupo aplicou, de forma equivocada, a possibilidade de concessão/renovação de registro com condicionante (§ 5º do art. 3º).

A causa operacional foi a responsável pelas irregularidades apontadas no processo nº. 23000.024672/2015-09, da FADURPE, e no processo nº. 23.000.008517/2015-37, da FAPASE. Em ambos os casos, o GAT não poderia ter concedido o credenciamento, pois as fundações de apoio não cumpriram o requisito inicial de elegibilidade do pedido, qual seja, o protocolo dentro da vigência da concessão anterior.

É válido frisar que esse critério temporal é o primeiro e indispensável requisito a ser cumprido pelas fundações de apoio para que possam solicitar a renovação do registro e credenciamento, uma vez que, conforme dispõe o § 3º do art. 5º, o pedido de renovação fora do prazo impede a realização de novo projetos, quando do término da validade vigente, até que se proceda a um novo registro e credenciamento.

Uma das possibilidades de ocorrência dessa falha, mesmo havendo procedimento de controle para evitar a sua ocorrência, é o excesso de processos que o GAT recebe, conjugado com o fato de o grupo se reunir bimestralmente. Esses dois fatores ocasionam sobrecarga de trabalho, o que facilita o cometimento de falhas nas análises documentais realizadas pelo grupo.

Com relação especificamente a esse ponto, a SESu informou que transformará os pedidos de credenciamento protocolados fora do prazo em pedido de credenciamento. Além disso, informará às fundações de apoio enquadradas nessa hipótese que o pedido será convertido e que o registro anterior estará vencido, não sendo possível a assunção, por elas, de novos projetos.

A CGU entende que essa é uma solução pertinente, uma vez que não descumpra o mandamento legal; otimiza o processo, já que o pedido será convertido sem necessidade de devolução dos documentos enviados; e terá caráter educativo para as fundações de apoio, pois saberão que seus pedidos de credenciamento fora do prazo não serão aceitos.

Com relação à causa interpretativa, nota-se que ela foi a responsável pelas irregularidades identificadas no processo nº. 23000.013011/2013-88, da FUNTEF, e no processo nº. 23000.0005098/2015-81, da FEOP.

Com relação ao processo da FUNTEF, o GAT fundamentou a concessão do registro com condicionante devido à previsão no § 5º do art. 3º do Decreto nº 7.423/2010, segundo o qual, *"o pedido de registro e credenciamento da fundação de apoio poderá ter aprovação condicionada à apresentação de documentos complementares necessários à instrução do processo"*. Todavia, cabe apontar que a decisão tomada não poderia ser aplicada ao caso, uma vez que não se tratava de documentos complementares, mas sim de alteração da instituição da entidade como pessoa jurídica.



Já no que tange ao processo da FEOP, o GAT concedeu o credenciamento condicionando-o à adequação do estatuto da fundação. Nesse caso, não cabe a figura da concessão do credenciamento com condicionante, e sim a instrução de diligência para ajustes necessários ou complementação de documentação, com estabelecimento de prazo para cumprimento, haja vista a prerrogativa contida no § 4º do art. 5º, que estabelece que o registro e o credenciamento de fundação de apoio cujo pedido de renovação tenha sido protocolado no prazo previsto no caput (antecedência mínima de cento e vinte dias do termo final de sua validade) terá sua validade prorrogada até a publicação da decisão final, caso não tenha sido julgado até o seu vencimento.

Essa prática de concessão de registro e credenciamento com condicionante, além de ser contrária ao que dispõe o § 5º do art. 3º, pois só é cabível nas hipóteses relacionadas a apresentação de documento complementares, e não nas hipóteses em que documentos fundamentais exigidos pelo Decreto não são apresentados, retira das fundações de apoio a responsabilidade de cumprirem adequadamente todos os requisitos para que obtenham o registro e credenciamento, uma vez que, da forma atualmente realizada pelo GAT, a não apresentação de algum documento obrigatório não as impedirá de conseguirem a habilitação.

Por fim, conclui-se que as decisões tomadas pelo GAT, corroboradas pelo dirigente da SESu/MEC quando da assinatura das portarias outorgando os registros e credenciamentos, foram tomadas de forma desvirtuada, pois:

- 1) concederam credenciamento com condicionantes que extrapolam mera complementação documental (§ 5º, art. 3º);
- 2) anteciparam credenciamento de forma desnecessária, haja vista a garantia prevista no § 4º do art. 5º do Decreto nº. 7.423/2010; e
- 3) concederam credenciamento a fundações que não cumpriram o requisito temporal para o pedido (art. 5º).

Recomendações:

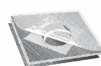
Recomendação 1: Distribuir, para área afim da estrutura organizacional permanente da SESu/MEC, os assuntos relativos ao relacionamento entre fundações de apoio e IFES, retirando do GAT essa incumbência e, consequentemente, deixando-o tratar apenas da competência para a qual foi instituído, conforme § 1º do art. 3º do Decreto nº. 7.423/2010.

Recomendação 2: Instituir, no âmbito da SESu/MEC procedimento no sentido de verificar, no momento da protocolização dos processos referentes a concessão/renovação de registro e credenciamento, se estão presentes todos os documentos habilitatórios exigidos pelo Decreto nº. 7.423/2010, bem como definir rotina para que sejam tomadas as medidas gerenciais necessárias decorrentes dessa verificação.

Recomendação 3: Ao GAT para que informe expressamente nos pareceres sobre a análise de cada processo de renovação de registro e credenciamento se o prazo de 120 dias (art. 5º) determinado pelo Decreto nº. 7.423/2010 foi cumprido pela fundação de apoio.

Recomendação 4: Ao GAT para que se abstenha de conceder concessão/renovação de registro e credenciamento com condicionante quando quaisquer documentos habilitatórios obrigatórios exigidos pelo Decreto nº. 7.423/2010.

Recomendação 5: Ao GAT para que estipule prazo dentro do qual deverão ser apresentadas, tanto pela FUNTEF-PR (processo nº 23000.013011/2013-88) quanto pela FEOP (processo nº 23000.0005098/2015-81), as atas a que se referem o inciso II do art. 4º do Decreto n. 7.423/2010 e, no caso da FEOP, cópia do estatuto modificado prevendo



a participação de um membro, em seus órgãos dirigentes, proveniente de entidades científicas, empresariais ou profissionais, sem vínculo com a instituição apoiada

Recomendação 6: Ao GAT para que solicite a revogação da Portaria Conjunta nº. 79, de 28/12/2015, que concedeu renovação de registro e credenciamento à FADURPE e solicite à fundação que encaminhe todos os documentos necessários para um novo pedido de credenciamento, alertando-a que isso decorre do fato de não ter sido por ela respeitado o prazo estabelecido no art. 5º do Decreto nº. 7.423/2010 quando solicitou a renovação.

1.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Inobservância de mandamento legal quanto à regulamentação dos arts. 1º e 1-A da Lei nº. 8.958/1994 e criação do sistema de informação online previsto no art. 12-A do Decreto nº. 7.423/2010.

Fato

A Lei nº. 8.958/1994 é o normativo que regula, em âmbito federal, o relacionamento entre IFES e as fundações de apoio, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que têm como finalidade apoiar as IFES na consecução de projetos de ensino, pesquisa, extensão, estímulo à inovação e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico.

A edição da Lei teve o objetivo de estabelecer critérios balizadores para a relação entre as IFES, que são instituições públicas e, por esse motivo, estão sujeitas ao cumprimento de todo arcabouço constitucional e legal no que se refere à transparência dos seus atos, e as fundações de apoio, que são entidades privadas.

Tendo em vista a insuficiência dos dispositivos previstos inicialmente na Lei para coibir irregularidades e fragilidades, houve a promulgação de duas outras que a alteraram profundamente: Lei nº. 12.349/2010 e Lei nº. 12.863/2013.

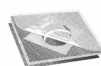
Uma das inovações foi a possibilidade de serem firmados contratos/convênios diferentes, conforme as instituições participantes. Nesse sentido, os artigos 1º, 1º-A e 1º-B da Lei se referem, respectivamente, a:

- 1) contratos e convênios entre IFES e fundações de apoio;
- 2) contratos e convênios tripartites entre IFES, fundações de apoio e FINEP, CNPq, agências financeiras oficiais de fomento, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e suas subsidiárias ou controladas; e
- 3) contratos e convênios tripartites entre IFES, fundações de apoio e organizações sociais ou entidades privadas.

O art. 1º-C, incluído pela Lei nº. 12.863/2013, estabelece a necessidade de regulamentação de cada um dos três tipos de contratos/convênios por ato do Poder Executivo Federal.

É importante destacar que das três hipóteses de contratos/convênios, apenas a prevista no art. 1º-B foi objeto de regulamentação por meio do Decreto nº. 8.240/2014.

Ainda sobre as alterações legislativas que objetivaram estabelecer diretrizes, vedações, responsabilidades e procedimentos com o intuito de coibir a incidência de práticas incompatíveis com a probidade administrativa, bem como de dar transparência aos atos do relacionamento entre IFES e fundações de apoio, o art. 12-C do Decreto nº. 7.423/2010, normativo regulamentador da Lei nº. 8.958/1994, incluído pelo Decreto nº.



8.240/2014, estabeleceu a necessidade de o MEC e o MCTI, em ato conjunto, instituírem sistema de informação online para registro de todos os convênios firmados com base naquele Decreto.

Com o intuito de alertar o MEC sobre a necessidade de regulamentação dos arts. 1º e 1º-A, bem como a criação do sistema de informação online, a CGU encaminhou à Secretaria Executiva, mediante o Ofício nº. 14795/2015/DSEDU I/DS/SFC/CGU-PR, de 25/06/2015, a Nota Técnica nº. 976/2015/DSEDU I/DS/SFC/CGU-PR.

Em resposta por intermédio do OFÍCIO/2015/SE-GAB/Nº 1179, de 29/10/2015, o MEC informou que haviam sido iniciadas as tratativas junto ao MCTI, e encaminhou, em anexo, o OFÍCIO/2015/SE-GAB/Nº 1155, de 23/10/2015, e a Nota Técnica nº. 002/2015/AECI/GM/MEC para fins de comprovação.

No Ofício nº. 1155, o MEC informa ao MCTI a necessidade de regulamentação dos arts. 1º e 1º-A da Lei nº. 8.958/1994, bem como da criação do sistema de informação online. O MEC sugere que a regulamentação do art. 1º e a instituição do sistema é de competência dos dois Ministérios, mas, por outro lado, a regulamentação do art. 1º-A é de competência do MCTI tendo em vista a vinculação ao referido Ministério das instituições envolvidas.

A Nota Técnica encaminhada ao MCTI tinha o objetivo de “*fornecer subsídios preliminares para o início dos debates acerca dos requisitos e funcionalidades*” para a formalização do sistema de informação online.

Em 02/02/2016, o MEC encaminhou ao MCTI o OFÍCIO/2016/SE-GAB/Nº 70 solicitando a designação de interlocutores para abertura de agenda com o intuito de dar vazão às atividades de regulamentação dos arts. 1º e 1º-A da Lei nº. 8.958/1994 e a criação do sistema de informação online. Houve a indicação de nomes, por parte do MEC, para o início das tratativas.

O MCTI, em 22/02/2016, por meio do Ofício nº. 56/2016-SEXEC, indicou nomes para o início dos trabalhos em conjunto.

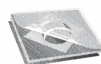
Causa

Inobservância de mandamento legal por parte do MEC quanto à necessidade de regulamentação dos arts. 1º e 1º-A da Lei nº. 8.958/1994 e criação do sistema de informação online previsto no art. 12-A do Decreto nº. 7.423/2010.

Cabe à Secretaria-Executiva do MEC supervisionar e coordenar as atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério, conforme determina o inciso I do art. 4º do Anexo ao Decreto nº. 7690/2012, que dispõe sobre a estrutura regimental do MEC. Além disso, o inciso II do art. 37 do mesmo normativo, estabelece como competência do Secretário-Executivo “*supervisionar e avaliar a execução de projetos e atividades do Ministério*”. Dessa forma, tendo em vista que o assunto sobre o relacionamento entre fundações de apoio e IFES é de competência da SESu, o Secretário-Executivo é responsável pela ausência de providências da Secretaria em iniciar, no âmbito do Ministério, as tratativas sobre os dois temas tratados neste achado de auditoria.

Manifestação da Unidade Examinada

Com o intuito de verificar o andamento das atividades, a CGU encaminhou à Secretaria Executiva do MEC, em 26/04/2016, a Solicitação de Auditoria nº. 201601352/01



solicitando o envio de cronograma, caso existente, contendo as áreas e os responsáveis envolvidos de ambos os ministérios, assim como as atividades a serem realizadas e seus respectivos prazos de execução.

Por meio do OFÍCIO/2016/SE-GAB/Nº 395, de 12/05/2016, o Secretário-Executivo do MEC informou que ainda não havia sido “(...) possível estabelecer um cronograma para desenvolvimento das ações, o que será retomado tão logo sejam definidos os atores institucionais competentes no âmbito das duas Pastas”.

Análise do Controle Interno

É válido, ao iniciar esta Análise, trazer à baila a intenção do legislador quando instituiu a necessidade de regulamentação dos diferentes convênios possíveis de serem firmados sob a égide da Lei nº. 8.958/1994, bem como da determinação de criação de sistema de informação online específico para acolher esses mesmos convênios (art. 12-A do Decreto nº. 7.423/2010).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no seu art. 37, os princípios fundamentais que regem a Administração Pública brasileira, entendida esta como todo o arcabouço burocrático-gerencial do Estado, independentemente de nível de governo (federal, estadual, municipal ou distrital) ou esfera de Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário). Dentre esses princípios, o da eficiência e o da publicidade estão diretamente relacionados aos dois assuntos tratados neste achado, respectivamente regulamentação dos arts. 1º e 1º-A e criação do sistema de informação online.

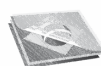
O princípio da eficiência tem como um de seus objetivos promover uma cultura de racionalização e foco para resultados na Administração Pública a partir da instituição de controles, atividades, procedimentos e rotinas administrativas e normativas que propiciem agilidade na prestação de serviços públicos e prevenção à ocorrência de falhas capazes de gerar malversação de recursos públicos.

Tendo em vista a sensível relação existente no Brasil entre as esferas pública e privada, o legislador ordinário exigiu que houvesse regulamentação específica para cada uma das hipóteses de contratos/convênios celebrados com fulcro na Lei nº. 8.958/1994, uma vez que tal regulamentação tem o condão de estabelecer parâmetros e diretrizes específicos a serem observados pelos diferentes partícipes, conforme a sua natureza jurídica e os recursos envolvidos.

Assim, a não regulamentação dos contratos/convênios, além de ser um não cumprimento de dever legal, desrespeita o princípio da eficiência, pois impede a criação de controles administrativos adequados para que os recursos públicos sejam aplicados de forma a promover o bem comum, finalidade da atuação do Estado.

O princípio da publicidade, numa de suas acepções, exige a transparência da atuação administrativa do Estado, ou seja, este deve prestar contas e dar ampla publicidade dos seus atos, sejam eles gerenciais ou não, ao administrado (no caso, os cidadãos em geral).

Esse princípio foi o cerne da exigência de um sistema que pudesse reunir, em âmbito nacional, as informações sobre os contratos/convênios firmados com base na legislação correlata sobre o relacionamento entre IFES e fundações de apoio, uma vez que facilitaria a obtenção de informações sobre os projetos em andamentos nas IFES.



Desde 2008, tanto o TCU quanto a CGU vêm realizando auditorias com o intuito de avaliar o tema.

Em auditoria de monitoramento realizada pelo Tribunal, em 2008, a Corte de Contas identificou que 10 das 13 IFES auditadas possuíam graves problemas relacionados à transparência dos atos inerentes ao relacionamento com fundações de apoio.

Em 2015, a CGU iniciou a realização de auditoria sobre o relacionamento entre fundações de apoio e IFES nas universidades federais. Os resultados da auditoria vêm evidenciando graves problemas relativos à informação e à transparência dos projetos firmados com fundações de apoio, destacando-se, dentre outras, as seguintes fragilidades:

- 1) baixa (e, em alguns casos, inexistente) transparência de informações relativas aos projetos firmados com fundações de apoio;
- 2) debilidade do controle finalístico e de gestão das fundações de apoio pelas instituições apoiadas;
- 3) fragilidade, quando existentes, dos mecanismos de prestação de contas dos contratos/convênios; e
- 4) inobservância do § 2º do art. 12 do Decreto nº. 7.423/2010 quanto ao registro centralizado de todos os dados relativos aos projetos no âmbito das IFES, incluindo as sistemáticas de gestão;

Tanto a auditoria realizada pelo TCU quanto a que vem sendo realizada pela CGU demonstram que o cerne da problemática está nas informações e na transparência dos projetos relacionados ao tema. A incipiência, ou mesmo ausência, de informações sobre o relacionamento entre IFES e fundações de apoio cria situações em que os projetos apoiados não são conhecidos pelas áreas técnicas incumbidas de avaliá-los, comunidade acadêmica, órgãos de controle e sociedade, situações estas passíveis de serem evitadas caso houvesse a criação do sistema, uma vez que as informações seriam centralizadas e disponíveis a todos os interessados.

Portanto, a inexistência de informações sobre os contratos/convênios firmados ocasiona um ciclo pernicioso à coisa pública, pois ao mesmo tempo em que não mune o cidadão para que fiscalize os recursos públicos e, conseqüentemente, fomente o controle social, impede que o próprio gestor avalie a eficiência (economicidade), eficácia (resultados) e efetividade (finalidade) dos projetos, criando-se um ambiente favorável à prática de irregularidades e até mesmo de desvio e desperdício de recursos públicos.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer cronograma, tanto no que se refere à regulamentação dos arts. 1º e 1º-A da Lei nº. 8.958/1994 quanto à criação do sistema de informação online a que se refere o art. 12-A do Decreto nº. 7.423/2010, contendo as áreas e os responsáveis envolvidos de ambos os ministérios, assim como as atividades a serem realizadas e seus respectivos prazos de execução.

1.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Baixa confiabilidade e falta de transparência dos indicadores utilizados pela SERES para o gerenciamento e monitoramento das atividades referentes à CEBAS

Fato



O “Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores” de dezembro de 2009 define os indicadores como sendo instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudança.

Assim sendo, pode-se dizer que os indicadores possuem, minimamente, duas funções básicas: a primeira é descrever por meio da geração de informações o estado real dos acontecimentos e o seu comportamento; a segunda é de caráter valorativo que consiste em analisar as informações presentes com base nas anteriores de forma a realizar proposições valorativas.

Nesse contexto, questionada sobre os indicadores de avaliação, por meio da SA 201504883/001, a SERES, na Informação nº 904/2015-CGCEBAS/DPR/SERES/MEC de 14 de setembro de 2015, afirmou:

“o trabalho de diagnóstico e redesenho de fluxos e rotinas de trabalho conduzido no âmbito da CGCEBAS com o apoio do Escritório de Processos da Secretaria-Executiva resultou na produção de diversos indicadores de avaliação de desempenho. Tais indicadores serão de extrema valia para mensurar e orientar os trabalhos da Coordenação-Geral.”

A Secretaria desenvolveu onze indicadores de desempenho para avaliar e monitorar as atividades da CEBAS, classificando-os em três tipos: de resultados, de eficácia, e de eficiência, detalhados nos quadros abaixo:

Indicadores de Resultado					
Nome do Indicador	Descrição	Objetivo Da Mensuração	Fórmula para Cálculo	Fonte De Coleta/Verificação	Resultado
Quantidade de bolsas de estudo oferecidas via CEBAS	Indica o total de bolsas de estudo oferecidas para o público-alvo, por meio do CEBAS	Avaliar o impacto e o alcance da política pública do CEBAS, por meio da mensuração do total de bolsas de estudo oferecidas	Número de bolsas de estudo CEBAS oferecidas pelas entidades certificadas	Censo da Educação Básica, Censo da Educação Superior, Sistema de Gestão de Processos	920.227 bolsas
Custo médio anual das bolsas de estudo oferecidas via CEBAS	Indica o custo da isenção fiscal por bolsa de estudo oferecida via CEBAS	Avaliar o custo/benefício das bolsas de estudo concedidas via CEBAS	$\frac{\text{Valor da isenção fiscal concedida para as entidades certificadas (R\$)}}{\text{Número de bolsas de estudo CEBAS oferecidas pelas entidades certificadas}}$	Receita Federal do Brasil, Censo da Educação Básica, Censo da Educação Superior, Sistema de Gestão de Processos	R\$ 5.459,00
Quantidade de certificados ativos	Indica o total de entidades certificadas no CEBAS	Avaliar o impacto e o alcance da política pública do CEBAS, por meio da mensuração do total de entidades certificadas	Número de entidades com certificado ativo	Sistema de Gestão de Processos	1.189 certificados ativos

Indicadores de Eficácia					
Nome do Indicador	Descrição	Objetivo Da Mensuração	Fórmula Para Cálculo	Fonte De Coleta/Verificação	Resultado
Quantidade de portarias de deferimento/deferimento de certificação	Indica o total de decisões tomadas pela CGCEBAS, acerca das solicitações de concessão e	Avaliar a capacidade de tomada de decisão da CGCEBAS a respeito das solicitações de	$\text{Número de portarias de deferimento de solicitações publicadas} +$	Sistema de Gestão de Processos	23



expedidas por mês	renovação de certificados	concessão e renovação de CEBAS	Número de portarias de indeferimento de solicitações publicadas		
Quantidade de recursos de indeferimento de certificação julgados	Indica o total de recursos de indeferimento de certificação julgados no período	Avaliar a capacidade de tomada de decisão da CGCEBAS a respeito dos recursos de indeferimento das solicitações de concessão e renovação de CEBAS	Número de recursos julgados	Sistema de Gestão de Processos	6 recursos julgados
Quantidade de certificados cancelados	Indica o total de certificados que são concedidos e posteriormente cancelados por descumprimento dos requisitos legais pelas entidades	Avaliar o cumprimento dos requisitos legais pelas entidades e a capacidade de monitoramento e controle da CGCEBAS	Número de portarias de cancelamento de certificado publicadas	Sistema de Gestão de Processos	2 certificados cancelados
Quantidade de Termos de Ajuste de Gratuidades pactuados com as entidades	Indica o total de Termos de Ajuste de Gratuidade pactuados entre as entidades e o MEC	Avaliar a capacidade de tomada de decisão da CGCEBAS a respeito das propostas de Termo de Ajuste de Gratuidade	Número de Termos de Ajuste de Gratuidade pactuados com as entidades	Sistema de Gestão de Processos	5 TAGs pactuados
Quantidade de portarias de supervisão e revisão publicadas	Indica o total de decisões tomadas pela CGCEBAS, acerca dos processos de supervisão e revisão administrativa	Avaliar a capacidade de tomada de decisão da CGCEBAS a respeito dos processos de supervisão e revisão administrativa	Número de portarias de decisões de supervisão publicadas + Número de portarias de decisões de revisão publicadas	Sistema de Gestão de Processos	3 portarias publicadas
Quantidade de informações prestadas pela CGCEBAS	Indica o total de informações prestadas pela CGCEBAS para as entidades e órgãos solicitantes	Avaliar o quantitativo de envio de informações da CGCEBAS	Número de informações prestadas (declaração de certificado ativo, certidão com histórico do certificado, nota técnica, informações, ofícios, subsídios para o NAPI)	Sistema de Gestão de Processos	NC

Indicadores de Eficiência					
Nome do Indicador	Descrição	Objetivo Da Mensuração	Fórmula Para Cálculo	Fonte De Coleta/Verificação	Resultado
Tempo médio de análise das solicitações de certificação	Indica o tempo médio necessário pela CGCEBAS para analisar uma solicitação de concessão ou renovação de certificado, desde o protocolo do requerimento até a publicação da portaria com a decisão	Avaliar a eficiência da análise da CGCEBAS a respeito das solicitações de concessão e renovação de CEBAS	$\frac{\text{Número de meses gastos para analisar as solicitações de certificação}}{\text{Número de portarias de deferimento ou indeferimento de solicitações publicadas}}$	Sistema de Gestão de Processos	61 meses



Índice de processos de análise de certificação concluídos dentro do prazo	Indica o percentual de processos de análise de certificação que foram concluídos dentro do prazo previsto em lei para decisão, que é de 6 meses	Avaliar a eficiência da análise da CGCEBAS a respeito das solicitações de concessão e renovação de CEBAS	Número de processos de certificação concluídos no prazo ÷ Número de processos de certificação concluídos	Sistema de Gestão de Processos	5%
---	---	--	--	--------------------------------	----

Conforme Portaria-SEGECEX nº 33, de 23 de dezembro de 2010, a confiabilidade de um indicador pressupõe que “a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados (ISSAI 3000/4, 2004)”.

Conforme se pode verificar, no quadro acima, a principal fonte de coleta dos dados dos indicadores é o Sistema de Gestão de Processos (SGPCEBAS). Como já exposto neste Relatório, esse sistema trata-se de solução paliativa em substituição ao SisCEBAS desenvolvida em linguagem proprietária (vba), fora de servidor de aplicação e SGBD, com armazenamento das informações em planilhas eletrônicas (xls) não normalizadas. Tais aspectos, conforme avaliado, denotam fragilidade dos dados obtidos com consequentes implicações quanto à confiabilidade das informações geradas.

Não obstante, os indicadores de desempenho apresentados se revestem de relevância para a gestão de processos da CEBAS, pois aferem os principais aspectos de eficácia, eficiência e efetividade (resultados) da política pública, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão.

Além da relevância para a gestão, esses indicadores podem ser considerados relevantes para os cidadãos, pois fornecem uma boa noção dos resultados e números da política pública analisada. No entanto, em consulta ao *site* da CEBAS <<http://cebas.mec.gov.br>>, verificou-se a ausência de divulgação destes indicadores, inviabilizando a consulta dos cidadãos e caracterizando uma fragilidade quanto à transparência dos dados relativos à Certificação.

Assim, diante dos fatos apresentados, conclui-se que, não obstante a relevância dos indicadores construídos pela SERES para a gestão da CEBAS, estes carecem de confiabilidade e transparência.

Causa

Utilização de fonte de dados não confiável para a coleta das informações.

Ausência de medidas efetivas visando dar publicidade aos indicadores instituídos no âmbito do CEBAS.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve, ainda, manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

Verifica-se que os indicadores desenvolvidos pela SERES não estão cumprindo com a função básica de descrever por meio da geração de informações o estado real da política pública, devido a sua baixa confiabilidade. A baixa confiabilidade destes



indicadores decorre do fato da utilização de fonte não confiável para a coleta dos dados utilizados no seu cálculo.

Outra característica constatada foi a ausência de transparência destes indicadores e dos dados primários utilizados para seu cálculo.

Ressalta-se, ainda, que devido à materialidade, valor estimado de 6,5 bilhões de reais no exercício de 2015 em renúncia tributária, e a relevância social da política pública a Unidade deve possuir indicadores confiáveis e transparentes de modo a verificar a efetividade da política pública e possibilitar o controle social.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover a utilização do SisCEBAS, após saneadas as inconsistências, como principal fonte de informações para o cálculo dos indicadores desenvolvidos pela Unidade.

Recomendação 2: Disponibilizar os indicadores de desempenho no portal da CEBAS, dando-lhes transparência.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 Composição do Relatório de Auditoria

2.1.1 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Terceirização inadequada de atividades de apoio jurídico no âmbito do Ministério da Educação, com lotação indevida dos contratados e exercício de atribuições exclusivas da AGU.

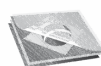
Fato

O contrato 42/2015, firmado após a Dispensa de Licitação 10/2015, em análise, tem como objeto a contratação de empresa para execução indireta de serviços de apoio técnico nas especialidades de apoio jurídico, digitalização de documentos e revisão de textos, em caráter subsidiário, em atividades meio, no âmbito do Ministério da Educação.

A contratação por meio de terceirização de serviços de ‘apoio jurídico’ não encontra respaldo legal no ordenamento jurídico vigente. As atividades de consultoria e assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo Federal competem precípua e exclusivamente à Advocacia-Geral da União. Além disso, é vedada a contratação de atividades que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade ou que constituam a missão institucional do órgão ou entidade.

Inclusive, a legalidade do objeto do contrato foi objeto de Correição realizada pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU) e posteriormente submetida à apreciação da Consultoria-Geral da União (CGU/AGU) a fim de examinar a regularidade da contratação.

Ao ser solicitada a se manifestar acerca da dispensa de licitação para contratação da empresa remanescente após o rompimento do contrato com a vencedora do pregão, a Consultoria Jurídica no Ministério da Educação (CONJUR/MEC), por



meio da Nota nº 197/2015/CGAA/CONJUR-MEC/CGU/AGU, deixou a análise jurídica sobrestada até que houvesse o pronunciamento conclusivo da Consultoria-Geral da União acerca da conformidade jurídica do objeto do contrato.

A Correição instaurada resultou no Relatório Especial de Correição nº 86/2013-CGAU. Nesse relatório, a CGAU alerta que a terceirização dirigida ao assessoramento das autoridades do MEC que possuam atribuições jurídicas aparentemente não se coadunaria com o modelo constitucional/legal vigente, pois as tarefas descritas como objeto da contratação corresponderiam efetivamente àquelas desenvolvidas no assessoramento jurídico, o que no âmbito do Poder Executivo Federal só poderia ser prestado pela Advocacia-Geral da União, consoante previsto no art. 131, da Constituição Federal de 1988 e art. 1º, parágrafo único da Lei Complementar nº 73/93.

No entanto, ao analisar o desenvolvimento dessas mesmas tarefas, de natureza jurídica, em apoio aos Advogados Públicos Federais, a CGAU entendeu que tais atividades poderiam se incorporar ao assessoramento jurídico prestado pelos Advogados Públicos, como espécie de insumo, podendo dessa forma se constituir em execução de tarefas de mero apoio.

Nesse sentido e ressaltando que a AGU ainda não dispunha de quadro de carreira de apoio aprovado, a CGAU entendeu que a contratação analisada estaria contida nas exceções do Decreto nº 2271/97, que permite a contratação quando necessária e útil a criação de cargos e enquanto ainda não tivessem sido criados os mesmos.

Devido à relevância do tema, a CGAU submeteu a questão à Consultoria-Geral da União (CGU/AGU) para, entre outras coisas, avaliar a regularidade da contratação realizada, em especial da necessidade ou não da permanência dos terceirizados sob vinculação das atividades aos advogados da CONJUR/MEC e para estabelecer orientações gerais para realização da contratação de serviços terceirizados das atividades na área jurídica para a Administração Pública, enquanto não existir carreira de apoio aos Membros da AGU.

Nessa ocasião, foi elaborado o Parecer nº 29/2015/DECOR/CGU/AGU, de 17 de março de 2015, discordante do entendimento da CGAU:

[...] Ousa-se discordar da CGAU, no ponto em que entende que, quando tais tarefas, de índole jurídica, sejam desenvolvidas em suporte e apoio aos Advogados Públicos Federais, podem se incorporar ao assessoramento jurídico prestado pelos Advogados Públicos, como espécie de "insumo", podendo se constituir em execução de tarefas de mero apoio. Ressalta-se que, de acordo com o relato da CGAU, tais atividades não se constituem em mero apoio operacional, como, por exemplo, atividades de protocolo, contínuo, secretariado ou limpeza, mas são atividades de apoio especializado, de natureza jurídica, relacionadas, portanto com a atividade-fim da Advocacia-Geral da União, e por se tratar de atividade-fim, em razão do disposto no art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, a regra é a de que esta seja prestada por meio de servidores ocupantes de cargos públicos efetivos, e não por profissionais terceirizados. [...]

Cabe ressaltar que o edital exigia, para os terceirizados de apoio jurídico, grau de Bacharel em Direito. Ainda, as atividades listadas no Termo de Referência, reproduzidas abaixo, possuem forte identidade às da AGU, sendo extremamente difícil identificar que parte dessas tarefas poderiam ser executadas pelos



terceirizados contratados sem que adentrassem nas atividades típicas da carreira da AGU:

- Desenvolvimento de pesquisas doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas com maior complexidade;
- Acompanhamento de processos no Tribunal de Contas da União;
- Elaboração de relatórios detalhados de processos administrativos;
- Elaboração de minutas de expedientes de cunho jurídico, tais como, memorandos e ofícios a serem assinados pelo servidor/autoridade responsável;
- Prestar assessoramento na construção de peças a cargo dos Advogados Públicos Federais lotados na Consultoria Jurídica do MEC, bem como das diversas autoridades do MEC que possuem atribuições jurídicas.

As atividades acima referenciadas são técnicas e especializadas, algumas com elevado grau de complexidade, e inerentes ao exercício da prática jurídica, função precípua da AGU. Dessa forma, tal contratação vai de encontro ao artigo 9º, inciso I e, especialmente, II da Instrução Normativa nº 2 do MPOG:

Art. 9º É vedada a contratação de atividades que:

I - sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, assim definidas no seu plano de cargos e salários, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal;

II - constituam a missão institucional do órgão ou entidade; [...]

Ainda, a atividade de "elaboração de relatórios detalhados de processos administrativos" é extremamente genérica, o que possibilita o desempenho de tarefas que podem ser inerentes à prática jurídica da carreira dos Advogados da União, considerando que a finalidade da contratação destes terceirizados é a prestação de apoio às atividades de natureza jurídica.

A ausência de carreira de apoio na AGU não pode ser utilizada como justificativa para uma terceirização sem respaldo legal. Fazendo uma analogia com outras carreiras da Administração Pública Federal, como a de Finanças e Controle, seria como admitir a contratação de terceirizados para redigir minutas de relatórios de auditoria ou elaboração de relatórios detalhados das atividades correcionais, por exemplo.

No âmbito do Poder Judiciário e o Ministério Público existem carreiras de apoio às atividades dos juízes e promotores/procuradores, respectivamente. Os servidores dessas carreiras redigem minutas, realizam pesquisas doutrinárias e jurisprudenciais, fazem acompanhamento de processos e diversas outras atividades semelhantes ao objeto do contrato. Similarmente, também não assinam documentos, atribuição privativa dos Membros desses poderes. E, mesmo assim, suas atividades não são consideradas “meio”, pois, como explanado acima, são inerentes à dinâmica para atendimento da finalidade dessas instituições.

Após o Parecer contrário à contratação, Parecer nº 29/2015/DECOR/CGU/AGU, acima referenciado, o Coordenador-Geral de Análise Preventiva e Sistematização – DECOR/CGU emitiu o Despacho nº 019/2015/CGAPS-DECOR/CGU/AGU, que, naquele momento, deixou de apreciar o mérito da conclusão do Parecer nº 29 e propôs a remessa do feito à CONJUR/MEC a fim de que esta tivesse a oportunidade de demonstrar eventual regularidade jurídica da contratação.



A CONJUR/MEC, então, por meio do Parecer nº 275/2015/CONJUR-MEC/CGU/AGU, concluiu pela “conformidade jurídica do objeto da contratação”. Dentre outros argumentos, citou que as atribuições desempenhadas pelos contratados seriam acessórias (atividades-meio) e que inexistiria qualquer carreira no plano de cargos da Administração Federal (MEC/PGPE/AGU) que desempenhasse funções análogas ao da contratação. Explicitou, também, a manifestação favorável da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas – CGPG do Ministério da Educação e a competência privativa dessa Coordenação na Pasta da Educação para tratar sobre a matéria de pessoal civil.

A Nota nº 045/2015/DECOR/CGU/AGU, de 19 de maio de 2015, emitida após a manifestação da CONJUR/MEC, deixou de analisar o mérito da contratação em foco, entendendo que a revisão de ato/contrato administrativo realizado/pactuado no âmbito do respectivo Ministério extrapolaria as atribuições do Departamento. Na sequência, ao analisar o item relativo ao estabelecimento de orientações gerais para a contratação de serviços na área jurídica, assim se manifestou:

15. No que tange ao ponto 'c' do item 43 do “Relatório Especial de Correição nº 86/20” - CGAU/AGU (citado no item '4' supra), entende-se que a matéria precisa ser melhor discutida no âmbito da Administração Pública Federal, chamando à discussão, para tal, os órgãos federais e Departamentos da Advocacia-Geral da União que tenham competência para tratar da matéria, a fim de melhor legitimar a orientação geral a ser estabelecida pela Consultoria-Geral da União em relação ao tema.

[...]

24. No mais, em atenção às competências da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [6], opina-se pela remessa do expediente à CONJUR/MP, a fim de que possa se manifestar sobre a questão analisada no presente feito, especialmente, acerca do ponto 'c' do item 43 do 'Relatório Especial de Correição nº 86/2013 - CGAU/AGU' ("estabelecer orientações gerais para realização da contratação de serviços terceirizados das atividades na área jurídica para a administração pública, enquanto não existir carreira de apoio aos Membros da AGU").

O despacho nº 032/2015/CGAPS-DECOR/CGU/AGU, de 19 de maio de 2015, aprovou o teor e encaminhamentos da Nota nº 045 e a submeteu a apreciação do Diretor do DECOR/CGU/AGU. Por meio do Despacho nº 150/2015/SFT/CGU/AGU, de 21 de maio de 2015, o Diretor aprovou os encaminhamentos propostos.

A despeito do Departamento, por meio da Nota nº 045, ter deixado de analisar o mérito acerca da regularidade da contratação por extrapolação de competências, o Diretor, ao aprovar a Nota, por meio do Despacho nº 150/2015/SFT/CGU/AGU, supracitado, emitiu a seguinte opinião:

Diante do que foi exposto na citada Nota, não foi demonstrada nos autos qualquer irregularidade no contrato celebrado no âmbito do Ministério da Educação para o preenchimento de postos de trabalho em "Apoio Jurídico".

Em seguida, tendo em vista o pedido formulado pela CGAU através do Relatório Especial de Correição e o Despacho acima, foi solicitado o envio dos autos à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento - CONJUR/MP, para que



se pronunciasse a respeito da questão, através do Despacho nº 150/2015/SFT/CGU/AGU do dia 21 de maio de 2015.

No dia 27 de maio de 2015, a Coordenação-Geral de Assuntos Administrativos (CGAA) da CONJUR/MEC, através da Cota nº 1122/2015/CONJUR-MEC/CGU/AGU manifestou-se no sentido de recomendar o sobrestamento da nova contratação até a divulgação das orientações gerais sobre a matéria, pela CGU/AGU, além de encaminhar os autos ao Gabinete da CONJUR/MEC para ciência e adoção das providências subsequentes.

Não obstante essa recomendação, o Gabinete da CONJUR/MEC, por meio do Despacho nº 830/2015/CONJUR/MEC/CGU/AGU, de 1º de junho de 2015, retornou os autos a CGAA para análise do objeto e demais providências necessárias à continuidade do processo, **sem analisar a recomendação para sobrestamento do processo.**

Ainda, informou que a Consultoria-Geral da União havia se manifestado, por meio da Nota nº 045/2015/DECOR/CGU/AGU e do Despacho nº 150/2015/SFT/CGU/AGU, no sentido de que não havia sido demonstrada nos autos qualquer irregularidade no contrato celebrado no âmbito do Ministério.

Ocorre que, na verdade, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, através da Nota nº 045, absteve-se de analisar o mérito da regularidade no contrato por entender não ser competência do Departamento. A manifestação citada encontra amparo apenas no Despacho nº 150, que, além de aprovar a referida Nota, acrescentou essa opinião, que não reflete a opinião explicitada na Nota nº 045, que, frise-se, não analisou o mérito da regularidade da contratação.

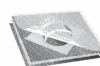
A análise foi, então, retomada e através do Parecer nº 410/2015/CONJUR-MEC/CGU/AGU, do dia 08 de junho de 2015, a CGAA opinou pela possibilidade da contratação direta do licitante remanescente e pela aprovação da minuta Contratual.

Além desses tópicos, a CGAA também abordou a discussão ocorrida no âmbito da Consultoria-Geral da União e referenciou, assim como o Gabinete da CONJUR/MEC, tanto a Nota quanto o Despacho exarados para atestar a ausência de irregularidades na contratação. No entanto, esse ateste ocorre apenas no Despacho que aprovou a Nota, como mostrado anteriormente.

Além disso, registrou que as orientações gerais para contratação de apoio jurídico ainda não haviam sido estabelecidas:

42. Desse modo, verifica-se que até o presente momento as orientações gerais não foram estabelecidas pela Secretaria de Gestão Pública – SEGEp (órgão do MPOG). Assim, tendo em vista que a Consultoria-Geral da União considerou a regularidade da contratação de Apoio Jurídico e tendo em vista que o serviço não poderá ter solução de continuidade, esta Consultoria entende que não existe óbice para a contratação pretendida. Caso sejam estabelecidas orientações gerais acerca da contratação de Apoio Jurídico, a área técnica deverá realizar as alterações que estiverem em desconformidade mediante aditamento ou nova contratação.

Ocorre que a definição dessas orientações gerais é questão primordial tratada no Despacho nº 150/2015/SFT/CGU/AGU, do dia 21 de maio de 2015, que subsidiou a continuidade do processo. Além disso, a Nota nº 045/2015/DECOR/CGU/AGU, ratificada pelo referido Despacho, e o Relatório



Especial de Correição ressalvam, em diversos pontos, que essas orientações valeriam “enquanto não existir carreira de apoio aos Membros da AGU”. Ainda assim, optou-se por ignorar a recomendação emitida anteriormente pela própria CGAA menos de 15 dias antes.

Ao analisar a lotação dos contratados para o posto de apoio jurídico, constatou-se que apenas dez dos sessenta e um estão lotados na CONJUR/MEC. Os demais estão lotados em secretarias diversas do ministério, inclusive na Secretaria Executiva e no Gabinete no Ministro.

Isso propicia um risco de usurpação de competências da Advocacia-Geral da União, pois os contratados poderiam fazer consultoria e assessoramento jurídico diretamente às autoridades do MEC, em clara ofensa ao texto constitucional.

No dia 15/06/2016, na consecução dos trabalhos de auditoria desta CGU, o MEC entregou listagem relacionando 101 pessoas (61 da categoria apoio jurídico e 40 da categoria revisor de texto) que estariam prestando os serviços ao MEC por força do contrato 42/2015, firmado com a empresa Life Tecnologia e Consultoria LTDA.

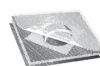
Desta relação, foram selecionados 30 funcionários da categoria de apoio jurídico, de secretarias e setores diversos, para a aplicação de um questionário individual a fim de verificar a regularidade da execução deste contrato.

Não obstante a lotação e a vinculação irregular em si, diante de todo o já exposto, constatou-se, dentre aqueles funcionários contratados na categoria apoio jurídico que não estavam lotados na CONJUR, que alguns exerciam irregularmente atividades típicas de servidores públicos do setor lotado, em desvio das atividades contratadas.

A título de exemplo e não exaustivamente, constataram-se empregados terceirizados, que embora não assinem documentos, mas têm por atribuições: elaboração de notas técnicas, pareceres e análises de processos para fins de certificação de Entidades Benéficas na SERES/CEBAS; elaboração de memorandos, notas técnicas e ofícios na SESU e na SECADI; análise de prestação de contas de contratos e convênios na SEB; elaboração de respostas a recursos em licitações, minutas de editais, pareceres e notas técnicas na área de pessoal na SAA.

Diante desses fatos, foi solicitada manifestação, por meio da SA 201601352/11, acerca dos seguintes pontos:

1. Respaldo legal para a contratação de serviços de apoio jurídico no Poder Executivo Federal e como essa contratação não significaria usurpação de atividades privativas da Advocacia-Geral da União e de seus Membros;
2. O fato do Despacho nº 830/2015/CONJUR-MEC/CGU/AGU e do Parecer nº 410/2015/CONJUR-MEC/CGU/AGU se ampararem no Despacho nº 150 e na Nota Técnica nº 045 para atestarem a ausência de irregularidades na contratação, a despeito da CGU/AGU não ter analisado o mérito da questão, qual seja, regularidade da contratação, conforme exposto na Nota Técnica nº 045;
3. Continuidade do processo de contratação antes da definição de orientações gerais para a contratação de serviços de apoio jurídico por parte da CGU/AGU e considerando, também, a indicação de sobrestamento do processo contida na Cota nº 1122/2015/CONJUR-MEC/CGU/AGU, de 27 de maio de 2015;
4. Lotação de terceirizados de apoio jurídico em secretarias diversas do Ministério, fora da CONJUR/MEC e não subordinados tecnicamente a Advogados da União;
5. Execução de tarefas por esses terceirizados de atividades finalísticas do Ministério, inclusive típicas de servidores públicos.



Causa

A Subsecretaria de Assuntos Administrativos, consoante delegação de competência consubstanciada na Portaria nº 694, do Ministro de Estado da Educação, de 26 de maio de 2000, publicada no Diário Oficial da União de 29 de maio de 2000, contratou empresa de terceirização para prestação de apoio jurídico em desacordo ao Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, e à Instrução Normativa nº 2, de 20 de abril de 2008.

Manifestação da Unidade Examinada

A CGGP/SAA emitiu, então, o Memorando nº 35/2016/GABINETE/CGGP/SAA com as seguintes informações:

Encaminhamos as informações abaixo para fins de atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201601352/11 (Sei nº 0095766) junto à Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Tal documento solicita manifestação da Subsecretaria de Assuntos Administrativos acerca de pontos verificados após o início dos trabalhos de Auditoria Anual de Contas da Controladoria-Geral da União.

Desta feita, passam-se os seguintes esclarecimentos:

Quanto ao questionamento constante no item 1 do referido documento, solicitando respaldo legal para a contratação de Apoio Jurídico, cabe salientar que a contratação foi realizada observando o disposto na Lei nº 8.666, de 1993, no Decreto nº 2.271, de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como na Súmula 331 do TST.

No que diz respeito ao Decreto nº 2.271, de 1997, deve-se deixar claro que o diploma normativo permite a execução indireta de atividades “materiais acessórias, instrumentais ou complementares ao assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade” mas, por outro lado, veda essa forma de contratação para “atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade”.

Quanto ao último aspecto, na elaboração do Termo de Referência foi questionado ao Serviço de Classificação de Cargos e Concessões da Coordenação de Legislação de Pessoal e Orientação Técnica/COLEP/CGGP se porventura existia cargo com atribuição assemelhada ao que se pretendia contratar no Plano de Cargos a que estão submetidos os servidores do Ministério da Educação. Na oportunidade, foi emitido o Parecer s/n, de 10/07/2013, constando no item 9 o seguinte:

*“ Neste contexto, com vistas a localizar em nosso Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, objeto da Lei nº 11.357/06, cargos que tivessem atribuições semelhantes ou assemelhadas às das requeridas pelo Termo em evidência, **não detectamos cargos com atribuições que supram a carência exigida para a referida contratação**, haja vista a especificidade da contratação, a qual requer profissionais com habilidades profissionais não detectadas no nosso*



plano de classificação de cargos o que nos faz afirmar, não haver impedimento, para contratação ora apreciada neste Serviço de Classificação de Cargos e Concessões.”

No que pertine à não usurpação de atividades privativas da Advocacia-Geral da União e de seus Membros, aspecto este que em nenhum momento foi negligenciado pelo Ministério da Educação quando da elaboração da proposta do Contrato objeto da presente auditoria, há que se frisar os seguintes aspectos:

A CONJUR/MEC participou da análise quanto à regularidade da proposta e em nenhum momento levantou empecilhos que pudessem justificar a não-contratação em virtude de possível ameaça à privatividade de atribuições da AGU, sendo certo, é bom lembrar, que a CONJUR/MEC é Órgão de Execução da Advocacia-Geral da União e, nessa qualidade, não haveria maior interessado à blindagem institucional contra elementos estranhos aos seus quadros que o próprio órgão de assessoramento jurídico;

Não existem dúvidas de que o assessoramento jurídico dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal cabe à Advocacia-Geral da União. Todavia, não se questiona, outrossim, a existência de determinadas atividades que, embora inseridas dentro de um contexto de trabalho intelectual de menor complexidade, possam ser facilmente caracterizadas como “atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares”, perfeitamente adequadas, portanto, à execução indireta, nos termos do Decreto nº 2.271, de 1997, e é justamente esse o rol de atividades descrito no Termo de Referência do Contrato nº 42/2015;

Como prova da existência de atividades que podem ser inseridas dentro do âmbito da acessoriedade, instrumentalidade ou complementariedade, mas que não se confundem com o assessoramento jurídico propriamente dito, cite-se o descrito no Projeto de Lei nº 4.253/2015, que em seus arts. 118 e ss. cria e regula o “Plano Especial de Cargos de Apoio da Advocacia-Geral da União”. O anexo XXXV do PL (referido no art. 121, §3º), ao trazer o rol de atribuições específicas dos cargos integrantes da carreira de apoio, descreve atividades extremamente semelhantes (se não idênticas) àquelas descritas no Termo de Referência. Isto quer dizer que, pela redação do próprio PL, que mereceu parecer de constitucionalidade na Câmara dos Deputados, tais atribuições não são privativas de membros da AGU, integrando o rol de competências do que se convencionou chamar “Carreira de Apoio”, não há dúvidas de que possam ser realizadas mediante execução indireta (ao menos enquanto o Projeto de Lei não for sancionado).

Nesse sentido, o que diz o Termo de Referência quanto à justificativa para a contratação dos postos de trabalho em questão, reproduzido a seguir:

“A contratação pretendida não terá o condão de usurpar a competência de nenhuma carreira pública do Poder Executivo Federal. Ao revés, busca-se dar eficiência e agilidade no cumprimento das missões institucionais desta Pasta (...).

Em suma, é possível afirmar que todos os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto nº 2.271/97, constituindo-se em atividades materiais acessórias, instrumentais ou



complementares à área de competência legal do órgão licitante, não inerentes às categorias funcionais abrangidas por seu respectivo plano de cargos.

A prestação dos serviços não gera vínculo empregatício entre empregados da Contratada e a Administração Contratante, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta”

Assim, levando em consideração o Decreto nº 2.271 de 1991, a inexistência de cargos com as atribuições requeridas e a inexistência de usurpação de atribuições, não fora vislumbrado óbice no prosseguimento da contratação.

Quanto aos itens 2 e 3, há que se destacar que, segundo informações da própria CONJUR/MEC, o debate a respeito da regularidade da terceirização de apoios jurídicos não foi encerrado no âmbito da Advocacia-Geral da União.

Encontra-se em trâmite, no âmbito da AGU, o processo nº 00406.000050/2014-38, sendo que o último despacho do Consultor-Geral da União nos autos abre espaço para a terceirização de atividades que não conflitem com as atribuições privativas dos membros da AGU. Veja-se:

“1. Estou de acordo com o PARECER n. 00017/2016/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00108/2016/DECOR/CGU/AGU, ressaltando, em conformidade com o Parecer, a possibilidade de terceirização da atividade meio, ou seja, aquela que não é típica de advogado.”

Acrescente-se que, também segundo a CONJUR/MEC, está agendada reunião de alinhamento no dia 28/07/2016, entre CONJUR/MEC, Consultoria-Geral da União e Corregedoria-Geral da Advocacia da União, para traçar parâmetros mais precisos sobre as atividades que podem ser objeto de terceirização no âmbito da AGU.

*Quanto ao item 4, sobre a “lotação de terceirizados de apoio jurídico em Secretarias diversas do Ministério fora a CONJUR/MEC e não subordinados tecnicamente a Advogados da União”, cabe citar novamente o Termo de Referência que em seu tópico 2 sobre “Objetivos e metas a serem atingidas” ressalta (**de forma não restritiva** aos postos de trabalho de Revisor de Texto e Digitalizador, também previstos no referido termo):*

“A aquisição dos serviços em pauta tem por objetivo:

*Dotar o Ministério da Educação de **apoio** às atividades finalísticas, minimamente capaz de auxiliar na execução de atividades acessórias desenvolvidas no âmbito das unidades administrativas desta Pasta.*

Tornar mais ágil e produtiva a atuação dos servidores e dirigentes no cumprimento temporal de suas atividades, bem como facilitar o exercício de suas atribuições e competências”

Ademais, sabe-se que muito embora o assessoramento jurídico das autoridades do Ministério seja de competência privativa da CONJUR/MEC, é de conhecimento notório que o conhecimento jurídico e as atividades de cunho técnico que envolvem aspectos jurídicos não são monopólio privado de um corpo específico de servidores ou da própria CONJUR.

Aspectos regulatórios, por exemplo, exigem a análise dedicada de leis, regulamentos e atos normativos de menor escala, o que não redundaria, por



óbvio, na usurpação de competências por parte das Secretarias deste Ministério.

Desta maneira, o apoio prestado pelos profissionais contratados pelo Contrato nº 42/2015, mesmo quando exercido fora das dependências físicas da CONJUR/MEC, não envolve qualquer irregularidade, especialmente porque exercido na condição de atividade material acessória, instrumental ou meramente complementar (nos termos do permitido pelo art. 1º do Decreto nº 2.271, de 1997).

Quanto ao item 5, sobre a “execução de tarefas por esses terceirizados de atividades finalísticas do Ministério, inclusive típicas de servidores públicos”, informo que as atribuições desses profissionais são genéricas, de natureza de apoio técnico especializado, não se confundindo com as atribuições legais dos servidores deste Ministério.

Após o envio da versão preliminar deste Relatório, a SAA enviou o Ofício nº 135/2016/GAB/SAA/SAA-MEC com nova manifestação das áreas técnicas sobre as questões propostas:

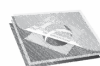
De acordo com o Relatório Preliminar de auditoria, “a contratação por meio de terceirização de serviços de ‘apoio jurídico’ não encontra respaldo legal no ordenamento jurídico vigente”, haja vista que as atividades de consultoria e assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo Federal competem precípua e exclusivamente à AGU, sendo vedada, outrossim, a contratação de atividades que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade ou que constituam a missão institucional do órgão ou entidade.

A respeito da questão, este Ministério esclarece que o Decreto nº 2.271, de 1997, permite expressamente a execução indireta de atividades “materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade”.

Há que se reconhecer que determinadas situações em concreto exigem avaliação mais detalhada acerca da natureza das atividades desempenhadas por determinado órgão, entidade ou unidade administrativa, de sorte a segregar com razoável segurança atividades-fim de atividades-meio, sendo estas últimas passíveis – aprioristicamente – de execução indireta.

Por outro lado, não há espaço para dúvidas quanto à existência de atividades acessórias, instrumentais ou complementares – portanto, terceirizáveis – mesmo dentro da complexa seara do assessoramento jurídico das autoridades do Ministério da Educação.

A expedição de atos de assessoramento jurídico materializados em pareceres, informações, notas, cotas ou despachos (os quais são reconhecidos pela Advocacia-Geral da União como únicos instrumentos a materializar formalmente o trabalho de assessoramento jurídico, cf. art. 2º da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009) certamente depende da realização prévia de atos materiais acessórios, como pesquisa jurisprudencial, triagem de documentos e processos, análise documental preliminar, os quais não se confundem, sobremaneira, com atividades privativas de membros da AGU, e esta é uma premissa da qual a análise da equipe de Auditoria não pode se afastar.



Outra questão que sequer desperta grandes divergências é a circunstância do Decreto nº 2.271, de 1997, vedar a contratação para “atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade”. Isto porque, quando da elaboração do Termo de Referência pela SAA/MEC houve a preocupação de certificar-se junto ao Serviço de Classificação de Cargos e Concessões da Coordenação de Legislação de Pessoal e Orientação Técnica/COLEP/CGGP se porventura existia cargo com atribuição assemelhada ao que se pretendia contratar no Plano de Cargos a que estão submetidos os servidores do Ministério da Educação. Na oportunidade, foi emitido o Parecer s/n, de 10/07/2013, constando no item 9 o seguinte:

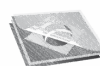
“ Neste contexto, com vistas a localizar em nosso Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, objeto da Lei nº 11.357/06, cargos que tivessem atribuições semelhantes ou assemelhadas às das requeridas pelo Termo em evidência, não detectamos cargos com atribuições que supram a carência exigida para a referida contratação, haja vista a especificidade da contratação, a qual requer profissionais com habilidades profissionais não detectadas no nosso plano de classificação de cargos o que nos faz afirmar, não haver impedimento, para contratação ora apreciada neste Serviço de Classificação de Cargos e Concessões.”

Já no que pertine à suposta usurpação de atividades privativas da Advocacia-Geral da União e de seus Membros, aspecto este que em nenhum momento foi negligenciado pelo Ministério da Educação quando da elaboração da proposta do Contrato objeto da presente auditoria, há que se frisar os seguintes aspectos:

Em primeiro lugar, destaca-se que a CONJUR/MEC participou da análise quanto à regularidade da proposta e em nenhum momento levantou empecilhos que pudessem justificar a não-contratação em virtude de possível ameaça à privatividade de atribuições da AGU, sendo certo, é bom lembrar, que a CONJUR/MEC é Órgão de Execução da Advocacia-Geral da União e, nessa qualidade, não haveria maior interessado à blindagem institucional contra elementos estranhos aos seus quadros que o próprio órgão de assessoramento jurídico;

Não existem dúvidas de que o assessoramento jurídico dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal cabe à Advocacia-Geral da União. Todavia, não se questiona, como já se frisou acima, a existência de determinadas atividades que, embora inseridas dentro de um contexto de trabalho intelectual de menor complexidade, possam ser facilmente caracterizadas como “atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares”, perfeitamente adequadas, portanto, à execução indireta, nos termos do Decreto nº 2.271, de 1997, e é justamente esse o rol de atividades descrito no Termo de Referência do Contrato nº 42/2015;

Como prova da existência de atividades que podem ser inseridas dentro do âmbito da acessoriedade, instrumentalidade ou complementariedade, mas que não se confundem com o assessoramento jurídico propriamente dito, cite-se o descrito no Projeto de Lei nº 4.253/2015, que em seus arts. 118 e ss. propunha a criação do “Plano Especial de Cargos de Apoio da Advocacia-Geral da União”. O anexo XXXV do PL (referido no art. 121, §3º), ao trazer o rol de atribuições específicas dos cargos integrantes da carreira de apoio, descreve atividades extremamente semelhantes (se não idênticas) àquelas descritas no Termo de Referência. Isto quer dizer que,



pela redação do próprio PL, que mereceu parecer de constitucionalidade na Câmara dos Deputados, tais atribuições não são privativas de membros da AGU, integrando o rol de competências do que se convencionou chamar “Carreira de Apoio”, não há dúvidas de que possam ser realizadas mediante execução indireta (ao menos enquanto o Projeto de Lei não for sancionado).

Não prospera, nesta mesma linha, a alegação feita pela Auditoria da CGU/PR no sentido de que as carreiras de apoio existentes no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério público, mesmo possuindo atribuições semelhantes às descritas no Termo de Referência do contrato em questão e, mais importante, também sem assinar documentos, desempenham atividades que são inerentes à dinâmica para atendimento da finalidade dessas instituições, não sendo consideradas atividades-meio.

Trata-se de visão exageradamente simplista do problema, pois por via transversa pretende-se equivaler as atividades desenvolvidas por carreiras estruturadas do Ministério Público e do Poder Judiciário às desenvolvidas por empregados terceirizados no âmbito do MEC, como se houvesse inquestionável identidade entre ambas. Eis a razão do equívoco do raciocínio:

De fato, ao considerarmos que os analistas do Ministério Público e do Poder Judiciário em grande parte trabalham como se fossem membros do MP ou Magistrados, mas limitam-se a não assinar as peças (pareceres, denúncias, sentenças, decisões interlocutórias) que produzem, assiste razão à Auditoria da CGU ao considerar que esses agentes, muito embora não sejam membros de poder, participam ativamente da “dinâmica para atendimento da finalidade dessas instituições”.

Entretanto, em nenhum momento constatou a Auditoria da CGU que os terceirizados apoios jurídicos deste Ministério da Educação estivessem a expedir peças de natureza essencialmente jurídica (nos termos da já referida Portaria nº 1.399/2009, consistentes em “pareceres”, “informações”, “notas”, “cotas” ou “despachos), insertas dentro da dinâmica do assessoramento jurídico das autoridades do MEC. Se o fizessem, inquestionavelmente estar-se-ia diante de situação configuradora de desvio de atribuições, mas isso não ocorre nem dentro da CONJUR/MEC nem no âmbito das Secretarias e demais unidades deste Ministério.

Outro ponto frágil do raciocínio desenvolvido pela CGU/PR é tentar “categorizar” as carreiras de apoio do Ministério Público e do Poder Judiciário como verdadeiras carreiras finalísticas, mas esquecer-se que essas mesmas carreiras também desempenham atividades acessórias, instrumentais ou complementares. E, sob essa perspectiva, o ponto de referência para nos certificarmos se determinada atividade é passível de execução indireta ou não deve ser a atividade em si, isoladamente considerada, e não se a categoria de outro poder que a desempenha deve ser considerada finalística ou não.

Em termos mais claros, é o mesmo que dizer que a pesquisa jurisprudencial ou o acompanhamento de processos específicos, a nosso ver, exemplos claros de atividades materialmente acessórias, instrumentais e complementares, passam a ser atividades finalísticas tão-somente pelo fato de que, no MP e no Judiciário, os analistas tenham competência para desempenhá-las.



É sob este prisma que insistimos na tese de que a grande maioria das atividades previstas no Projeto de Lei que pretendia instituir as carreiras de apoio da AGU – na verdade, todas as atividades que eram comuns ao Termo de Referência do Contrato objeto da presente auditoria – consistem em atividades-meio, perfeitamente executáveis por via da terceirização.

Aliás, referido Termo de Referência foi pontual e incisivo ao tratar da proteção às atividades privativas de membros da AGU (estas, sim, essencialmente finalísticas) no seguinte sentido:

“A contratação pretendida não terá o condão de usurpar a competência de nenhuma carreira pública do Poder Executivo Federal. Ao revés, busca-se dar eficiência e agilidade no cumprimento das missões institucionais desta Pasta (...).

Em suma, é possível afirmar que todos os serviços a serem contratados enquadram-se nos pressupostos do Decreto nº 2.271/97, constituindo-se em atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares à área de competência legal do órgão licitante, não inerentes às categorias funcionais abrangidas por seu respectivo plano de cargos.

A prestação dos serviços não gera vínculo empregatício entre empregados da Contratada e a Administração Contratante, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta”

No que diz respeito à suposta discordância da Consultoria-Geral da União (órgão de Direção Superior da AGU) quanto à regularidade da contratação em tela – ponto este longamente explorado pela Auditoria da CGU, e que, na verdade, fundamenta sua conclusão quanto à irregularidade do contrato – há que se destacar, mais uma vez, que, segundo informações da própria CONJUR/MEC, o debate a respeito da regularidade da terceirização de apoios jurídicos não foi encerrado no âmbito da Advocacia-Geral da União.

Encontra-se em trâmite, no âmbito da AGU, o processo nº 00406.000050/2014-38, sendo que o último despacho do Consultor-Geral da União nos autos abre espaço para a terceirização de atividades que não conflitem com as atribuições privativas dos membros da AGU. Veja-se:

“1. Estou de acordo com o PARECER n. 00017/2016/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00108/2016/DECOR/CGU/AGU, ressaltando, em conformidade com o Parecer, a possibilidade de terceirização da atividade meio, ou seja, aquela que não é típica de advogado.”

Na impressão da Auditoria da CGU, o Despacho acima descrito não daria margem para a terceirização de atividades que não conflitassem com as atribuições privativas dos membros da AGU em razão da circunstância de o Parecer nº 00017/2016/DECOR/CGU/AGU, aprovado por esse Despacho, foi peremptório no sentido de não ser possível caracterizar a atividade de “apoio jurídico” como atividade-meio.

A esse respeito, a CONJUR/MEC informou haver apresentado longo e substancial arrazoado desconstruindo as conclusões encartadas no Parecer nº 00017/2016/DECOR/CGU/AGU, sendo que a Consultoria-Geral da União houve por bem, em razão desse pedido de reanálise, suspender os efeitos daquelas conclusões até análise final do assunto.

Impressionantemente, mesmo havendo a Consultoria-Geral da União informado à Corregedoria-Geral da Advocacia da União acerca da



necessidade de suspensão de todos os procedimentos correccionais que dissessem respeito à questão do contrato de terceirização de apoios jurídicos, a Auditoria da CGU/PR parece insistir no sentido de que a CGU/AGU não teria emprestado “efeito suspensivo” ao pedido de reanálise feito por esta CONJUR/MEC, colocando em risco a utilidade de todos os esforços no sentido de não se adotar qualquer providência administrativa quanto aos postos de trabalho em referência antes do posicionamento final da AGU, Órgão de Estado com competência constitucional para interpretar a aplicação da legislação federal em nosso ordenamento jurídico.

A nosso ver, trata-se de posicionamento precipitado, açodado e inflexível da CGU/PR, adiantando-se às conclusões da AGU e determinando, peremptoriamente, a rescisão dos contratos, aparentemente preferindo ignorar os riscos de provável aval da Consultoria-Geral da União quanto à regularidade da contratação e forçando este Ministério da Educação a dispensar cerca de 60 (sessenta) trabalhadores com fundamento em uma ilegalidade que não se confirmou e sem qualquer necessidade comprovada.

Quanto à suposta irregularidade de “lotação de terceirizados de apoio jurídico em Secretarias diversas do Ministério fora a CONJUR/MEC e não subordinados tecnicamente a Advogados da União”, cabe citar novamente o Termo de Referência que em seu tópico 2 sobre “Objetivos e metas a serem atingidas” ressalta (de forma não restritiva aos postos de trabalho de Revisor de Texto e Digitalizador, também previstos no referido termo):

“A aquisição dos serviços em pauta tem por objetivo:

Dotar o Ministério da Educação de apoio às atividades finalísticas, minimamente capaz de auxiliar na execução de atividades acessórias desenvolvidas no âmbito das unidades administrativas desta Pasta.

Tornar mais ágil e produtiva a atuação dos servidores e dirigentes no cumprimento temporal de suas atividades, bem como facilitar o exercício de suas atribuições e competências”

Ademais, sabe-se que muito embora o assessoramento jurídico das autoridades do Ministério seja de competência privativa da CONJUR/MEC, é de conhecimento notório que o conhecimento jurídico e as atividades de cunho técnico que envolvem aspectos jurídicos não são monopólio privado de um corpo específico de servidores ou da própria CONJUR.

Aspectos regulatórios, por exemplo, exigem a análise dedicada de leis, regulamentos e atos normativos de menor escala, o que não redundaria, por óbvio, na usurpação de competências por parte das Secretarias deste Ministério. E, o pior, se no entendimento da Auditoria da CGU/PR os profissionais apoios jurídicos que se encontram fora da CONJUR/MEC usurpam atribuições de Advogados Públicos Federais por funcionarem em processos em que supostamente estariam a realizar atividades de assessoramento jurídico, isto significaria dizer que todos os processos em trâmite perante as Secretarias do MEC deveriam necessariamente tramitar na CONJUR/MEC, o que seria absurdo de se defender.

Desta maneira, o apoio prestado pelos profissionais contratados pelo Contrato nº 42/2015, por consistir em atividade instrumental, acessória e complementar (embora com viés de natureza jurídica), é regular mesmo quando exercido fora das dependências físicas da CONJUR/MEC e não



envolve qualquer irregularidade, especialmente porque não implica por si só, atividade de assessoramento jurídico.

Em conclusão, este Ministério insiste em discordar das conclusões entabuladas no Relatório de Auditoria da CGU/PR, seja porque partem de premissas equivocadas quanto ao posicionamento final da Consultoria-Geral da União sobre o assunto (já que a CGU/AGU ainda não externou seu posicionamento definitivo a respeito do tema), seja porque desenvolveram-se a partir de impressões equivocadas quanto à caracterização das atividades descritas no Termo de Referência como atividades finalísticas, inclusive empregando equivocadamente impressões sobre atividades desempenhadas por carreiras constituídas no âmbito do Ministério Público e do Poder Judiciário e, por fim, por não cogitar de que atividades terceirizáveis no âmbito da CONJUR/MEC possam também ser desempenhadas fora da CONJUR/MEC, desde que não resultem em usurpação da atividade privativa da AGU em prestar assessoramento jurídico às autoridades deste Ministério.

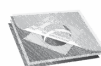
Em resposta ao recurso apresentado pela CONJUR/MEC, a Nota nº 00081/2016/DECOR/CGU/AGU, do dia 26 de agosto de 2016, ratificou o entendimento anterior, pela inviabilidade jurídica da contratação:

16. Ante o exposto, ratifica-se o entendimento exarado por este subscritor no 'Parecer nº 00017/2016/DECOR/CGU/AGU', o qual, sem ressalva, concluiu pela inviabilidade jurídica de contratação, mediante terceirização, de 'apoio jurídico', a ser desempenhado por bacharéis em Direito, no âmbito das Consultorias Jurídicas dos Ministérios.

O Diretor do DECOR/CGU/AGU emitiu, então, o Despacho nº 00281/2016/DECOR/CGU/AGU, do dia 31 de agosto de 2016, que aprovou com ressalvas a Nota anterior, concluindo pela possibilidade da contratação, desde que os contratados sejam lotados na CONJUR/MEC e que se abstenham de desempenhar atividades eminentemente jurídicas, típicas de advogados:

5. Nesse contexto, tendo em vista o Despacho nº 254/2016/GAB/CGU/AGU, seria possível extrair o entendimento final sobre o tema adotado no âmbito desta Consultoria-Geral da União, o qual se aproximaria mais do posicionamento defendido pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU), por meio do relatório Especial de Correição nº 86/2013 – CGAU/AGU, corroborado pelo Despacho nº 1444/2015 – CGAU/AGU, no sentido de que a terceirização de atividades de 'apoio jurídico' às autoridades do MEC com atribuições jurídicas não se coadunaria com o modelo constitucional e legal vigente, ao passo que a terceirização do 'apoio jurídico' aos advogados públicos federais lotados na CONJUR/MEC, enquanto não criada uma carreira de apoio técnico-jurídico própria da AGU, poderia ser enquadrada nas hipóteses de regramento excepcional previstas na Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008, desde que prévia e taxativamente descritas em contrato as tarefas a serem executadas (CGAU).

6. Com efeito, determinadas atividades relacionadas na contratação realizada pelo MEC, tais como "acompanhamento de processos no Tribunal de Contas da União" e "prestar assessoramento na construção de peças a cargo [...] das diversas autoridades do MEC que possuem atribuições jurídicas", poderiam ser qualificadas como sendo eminentemente atividades-fim, ou seja, atividades jurídicas de atribuição exclusiva dos



Advogados Públicos Federais, não sendo, portanto, passíveis de terceirização.

7. Por outro lado, conforme o referido Despacho do Consultor-Geral da União, outras atividades igualmente relacionadas na contratação no âmbito do MEC, tais como o "desenvolvimento de pesquisas doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas", a "elaboração de relatórios de processos administrativos" e de "minutas de memorandos e ofícios", poderiam ser enquadradas como atividades-meio - "ou seja, aquela que não é típica de advogado" - e, assim, passíveis de terceirização.

[...]

10. Nesse sentido, a terceirização de atividades-meio, de mero apoio aos Advogados Públicos Federais lotados na CONJUR/MEC, enquanto não criada uma carreira de apoio técnico-jurídico própria da AGU, poderia ser enquadrada nas hipóteses de regramento excepcional previstas no Decreto nº 2.271/1997 e na Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008, desde que prévia e taxativamente descritas em contrato as tarefas a serem executadas.

Em seguida, no dia 6 de setembro de 2016, foi encaminhado à CGU o posicionamento final da Consultoria-Geral da União, Despacho nº 00609/2016, do dia 1º de setembro de 2016, do Consultor-Geral da União, aprovando o Despacho nº 00281/2016/DECOR/CGU/AGU:

Estou de acordo com o DESPACHO nº 00281/2016/DECORCGU/AGU.

Encaminhem-se os autos à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação (CONJUR-MEC/CGU/AGU) para ciência e adoção das providências necessárias junto ao órgão assessorado para adequação do contrato administrativo em vigor à orientação firmada por esta Consultoria-Geral da União.

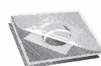
Dê-se ciência à Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU/AGU) para as medidas que julgar pertinentes.

Análise do Controle Interno

Constatou-se, como adiantado na manifestação da unidade examinada, que a análise jurídica no âmbito da AGU não havia se esgotado na Nota 045/2015/DECOR/CGU/AGU e no Despacho nº 150/2015/SFT/CGU/AGU, o que trouxe novos fatos.

Em 13 de julho de 2015, por meio do Despacho nº 1444/2015, a CGAU/AGU, ao analisar a manifestação da DECOR/CGU/AGU, reiterou que, no entendimento da Equipe de Correição, a contratação se apresentava em aparente desconformidade com a Constituição Federal, com a legislação de regência e com o entendimento institucional, e que isso poderia fragilizar a atuação consultiva da AGU e expor a Administração Pública Federal a procedimentos de responsabilização, inclusive judiciais, pelo descumprimento de Termo de Conciliação Judicial.

Esse Despacho também traz as atribuições do DECOR/CGU/AGU e, constatando que se amoldariam ao caso em tela, submeteu novamente a esse



Departamento a avaliação da regularidade do modelo de contratação adotado pela CONJUR/MEC.

Em atenção ao processo de Correição, a DECOR/CGU/AGU, por meio da Cota do dia 13 de julho de 2015, aprovada pelo Despacho nº 00192/2015/CGOR/DECOR/CGU/AGU, registrou que ainda não havia manifestação da CONJUR/MP, conforme havia sido solicitado anteriormente. Recomendou, também, o aguardo das manifestações da SEGEP/MP e da CONJUR/MP sobre o tema, para que, em momento posterior, fossem realizados os demais encaminhamentos sugeridos.

A CONJUR/MP, então, manifestou-se pela impossibilidade da contratação, por meio do Parecer nº 00963/2015/DQO/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 00283/2015/CONJUR-MP/CGU/AGU, do dia 1 de setembro de 2015, e pelo Despacho nº 00302/2015/CONJUR-MP/CGU/AGU do Consultor Jurídico do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, de 3 de setembro de 2015:

Ante todo o exposto, a CONJUR/MP manifesta-se pela impossibilidade de contratação de empresa prestadora de serviços terceirizados em atividades da área jurídica especificamente para apoio aos membros da AGU, ainda que não exista carreira de apoio própria dos quadros da AGU, por se tratar de terceirização relacionada diretamente com atividade-fim deste órgão, o que viola o Decreto nº 2.271/97, a Súmula 331 do TST, a jurisprudência do TCU e o Termo de Conciliação Judicial feito nos autos da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7.

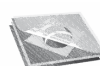
Dentre outros argumentos, destaca-se a caracterização das atividades contratadas como prestação de serviço vinculado à atividade-fim da Consultoria Jurídica:

[...]

Conforme exposto pela área técnica, trata-se de atividade de "apoio técnico, de caráter eminentemente jurídico", logo, prestação de serviço vinculado à atividade-fim. Desta forma, entendo que em se tratando de apoio técnico, de caráter eminentemente jurídico, esta atividade não pode ser caracterizada como atividade-meio (materiais acessórias, instrumentais ou complementares), em razão da relação direta com a atividade-fim da Consultoria Jurídica.

[...]

Ainda que as tarefas elencadas pela área técnica do MEC a serem desenvolvidas pelos profissionais terceirizados não estejam expressamente previstas na Lei Complementar nº 73/93, são tarefas que inegavelmente possuem natureza jurídica o que afasta o alegado caráter de atividade material acessória. São tarefas, portanto, inerentes à missão institucional da AGU de representar a União judicial e extrajudicialmente bem como realizar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo federal, e que, portanto, não são passíveis de execução indireta.



Vale ressaltar que a análise da CONJUR/MP se limitou a possibilidade de contratação de apoio jurídico especificamente para apoio aos membros da AGU, isentando-se de analisar a terceirização na área de apoio jurídico às autoridades do MEC que possuam atribuições jurídicas, mas que não integrem o corpo de membros da AGU.

Após alguns meses sem manifestações, o DECOR/CGU/AGU, no dia 16 de junho de 2016, por meio do Parecer nº 00017/2016/DECOR/CGU/AGU, reconheceu a competência deste Departamento para dirimir conflitos de teses eminentemente jurídicas entre Consultorias Jurídicas, nesse caso específico entre a CONJUR/MEC e a CONJUR/MP, e analisou a possibilidade jurídica de contratação, por meio de terceirização, de ‘apoio jurídico’ nas Consultorias Jurídicas dos Ministérios.

Essa análise, diferentemente da realizada pela CONJUR/MP, abarcou as duas situações previstas na contratação, quais sejam, a contratação de bacharéis em Direito para a prestação de ‘apoio jurídico’ às autoridades do MEC com atribuições jurídicas e aos advogados públicos federais lotados na CONJUR/MEC.

Quanto a primeira situação, o departamento argumentou, inicialmente, que o “caput” do art. 131 da CF prevê que compete, precipualemente, à Advocacia Geral da União, além da representação judicial e extrajudicial da União, prestar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo. Assim, as atividades relativas ao assessoramento jurídico do Poder Executivo deveriam ser desempenhadas, exclusivamente, pela Advocacia Geral da União, ressaltando-se que constituem atividades típicas de Estado, inadmitindo-se, portanto, a delegação de tais serviços a terceiros.

Também foi citada a Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008 que veda a contratação, por meio da terceirização, de atividades que “constituam a missão institucional do órgão ou entidade”:

Art. 9º É vedada a contratação de atividades que:

I sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, assim definidas no seu plano de cargos e salários, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal;

II – constituam a missão institucional do órgão ou entidade.

Em síntese, constatou-se que a contratação, no âmbito dos Ministérios, de ‘apoio jurídico’, a ser prestado por bacharéis em Direito, por meio de terceirização, para o assessoramento jurídico às autoridades da Pasta com atribuições jurídicas é inviável pelos seguintes pontos:

a) a Advocacia-Geral da União tem como missão institucional precípua, além da representação judicial e extrajudicial da União, prestar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo;

b) as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, além de integrarem as respectivas Pastas, constituem órgãos de



execução da Advocacia-Geral da União, de modo que as atividades relativas ao assessoramento jurídico às autoridades do Ministérios devem ser desempenhadas por advogados públicos federais, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos;

c) é vedada a contratação, por meio da terceirização, de atividades que constituam a missão institucional do órgão, bem como que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão.

Com relação a contratação de bacharéis em Direito para a prestação de ‘apoio jurídico’ aos advogados públicos federais lotados na CONJUR/MEC, a argumentação do Departamento foi na linha da manifestação exarada pela CONJUR/MP, que caracterizou as atividades desempenhadas por esses terceirizados como atividade-fim da Advocacia-Geral da União:

[...]

a) a terceirização, no âmbito da administração pública, deve se restringir às ‘atividades-meio’ do respectivo órgão ou entidade;

b) as ‘atividades-meio’ se referem às tarefas laborais que não se ajustam ao núcleo da dinâmica do tomador dos serviços, ao passo que as ‘atividades-fim’ dizem respeito às funções nucleares e definitórias da essência da dinâmica do tomador dos serviços;

c) o § 2º do art. 581 da CLT preceitua que se entende por “atividade preponderante a que caracterizar a unidade de produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente em regime de conexão funcional;

d) a Advocacia-Geral da União tem, como missão institucional precípua, além da representação judicial e extrajudicial da União, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, frisando-se que as Consultorias Jurídicas dos Ministérios tanto compõem os respectivos Ministérios quanto constituem órgãos de execução da AGU; e

e) as funções inerentes ao ‘apoio jurídico’ aos advogados públicos federais convergem para a obtenção do produto final relativo à missão institucional da Advocacia-Geral da União, inserindo-se na essência da dinâmica das Consultorias Jurídicas dos Ministérios, de modo a compreender o conceito de ‘atividade-fim’ dos referidos órgãos jurídicos.

Esse parecer foi, então, aprovado pelo Diretor do DECOR/CGU, por meio do Despacho nº 00108/2016/DECOR/CGU/AGU, de 8 de junho de 2016, e submetido à consideração superior.

Em seguida, o Despacho nº 254/2016/GAB/CGU/AGU, do Consultor-Geral da União, aprovou o Parecer nº 00017/2016/DECOR/CGU/AGU, acrescentando, ainda uma observação reiterando, de acordo com o Parecer aprovado, a possibilidade



de terceirização apenas de atividade-meio, não típica de advogado. Esse Despacho representa a posição final da Consultoria-Geral da União.

Na resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601352/11, a unidade sugeriu que essa observação daria margem para a terceirização de atividades que não conflitassem com as atribuições privativas dos membros da AGU. Ocorre que a caracterização da atividade de ‘apoio jurídico’ como atividade-meio foi totalmente desconstruída no Parecer aprovado por esse Despacho.

Fica prejudicada, também, a argumentação de que o parecer de constitucionalidade do Projeto de Lei nº 4253/2015 na Câmara dos Deputados, que cria e regula o “Plano Especial de Cargos de Apoio da Advocacia-Geral da União”, atestaria a possibilidade de que as atribuições desse cargo pudessem ser realizadas mediante execução indireta.

A criação dessa carreira não pode ser utilizada para atestar que as tarefas previstas no Contrato nº 42/2015 são atividades-meio, as únicas possíveis de terceirização no ordenamento jurídico atual. Afinal, como traz o próprio Parecer, atividades-meio são aquelas que não se ajustam ao núcleo da dinâmica do tomador de serviços, o que não se aplica a diversas atribuições definidas no Projeto de Lei, como a elaboração de Pareceres Técnicos e o planejamento, coordenação, supervisão e execução de tarefas relativas a análise de processos administrativos e judiciais.

Inclusive, com relação ao Projeto de Lei que cria a carreira de apoio da Advocacia-Geral da União, o Parágrafo 3º, Art.118, define que os cargos Plano Especial de Cargos de Apoio da Advocacia-Geral da União (PEC-AGU) serão lotados nos órgãos da Advocacia-Geral da União e seus órgãos vinculados.

Esse cuidado do legislador, não observado na lotação dos terceirizados de ‘apoio jurídico’ do MEC, ao definir que os ocupantes desses cargos estejam lotados na AGU e seus órgãos vinculados visa a preservar o disposto no Artigo 131 da Constituição Federal:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Quanto a execução de tarefas de atividades finalísticas do Ministério, inclusive típicas de servidores públicos, a unidade apenas informou que as atribuições dos profissionais contratados eram genéricas, de natureza de apoio ‘técnico especializado’, não se confundindo com as atribuições legais dos servidores deste Ministério.

Entretanto, não foi isso o constatado nas entrevistas realizadas pela Equipe de Auditoria. Dos 20 terceirizados da área de ‘apoio jurídico’ lotados fora da Consultoria Jurídica e entrevistados no curso dessa auditoria, 14 (70%) relataram atividades de elaboração de notas técnicas ou pareceres relacionados a atividade finalística da respectiva secretaria. Como exemplos, foram relatadas a elaboração de pareceres utilizados em recursos e impugnações em pregões, notas técnicas relacionadas a certificação de entidades beneficentes, levantamento de irregularidades



de instituições de Ensino Superior, pareceres para órgãos externos, como Ministério Público e Judiciário, análise de processos para certificação para fins de isenção tributária, etc.

Esse padrão demonstra que o desvio de finalidade relacionado a contratação não é a exceção, e, sim, a regra. Excepcionando-se os lotados na CONJUR/MEC, que desempenham atividades em aparente conformidade às descritas no Contrato, poucos contratados exercem, de fato, apenas atividades acessórias relacionadas a ‘apoio jurídico’, objeto da contratação.

Isso propicia um risco de demandas na justiça trabalhista para recebimento da diferença salarial entre os contratados e os servidores públicos, conforme Orientação Jurisprudencial nº 383 da Seção de Dissídios Individuais I do TST, a saber:

383. TERCEIRIZAÇÃO. EMPREGADOS DA EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS E DA TOMADORA. ISONOMIA. ART. 12, “A”, DA LEI Nº 6.019, DE 03.01.1974. (mantida) - Res. 175/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com ente da Administração Pública, não afastando, contudo, pelo princípio da isonomia, o direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, desde que presente a igualdade de funções. Aplicação analógica do art. 12, “a”, da Lei nº 6.019, de 03.01.1974.

Por todo o exposto, inclusive pela manifestação da CGU/AGU, era irregular, naquela ocasião, a contratação de terceirizados para prestação de serviços de apoio jurídico, seja para ser prestado diretamente na CONJUR/MEC, em apoio aos advogados públicos federais ali lotados, ou para outras autoridades que possuam atribuições jurídicas do MEC.

Após a emissão da versão preliminar deste Relatório, foi realizada, no dia 17 de agosto de 2016, reunião de busca conjunta de soluções. Nessa reunião, o representante da CONJUR/MEC informou à equipe de auditoria que havia sido enviado um pedido de reconsideração à CGU/AGU sobre o tema e que a CGU/AGU, então, havia informado à Corregedoria-Geral da Advocacia da União a necessidade de suspensão de todos os procedimentos correccionais que dissessem respeito à questão do contrato de terceirização de apoio jurídico.

Em seguida, o Subsecretário de Assuntos Administrativos enviou o Ofício nº 135/2016/GAB/SAA/SAA-MEC, do dia 24 de agosto de 2016, contendo manifestação da CONJUR/MEC sobre a constatação.

Nesse ofício, a CONJUR/MEC fez nova análise da legalidade da contratação, confrontando a conclusão da CGU, reafirmando o caráter “acessório, instrumental e complementar” das atividades desempenhadas, o que esta equipe de auditoria discorda, como já extensamente explanado anteriormente.



Outro ponto explorado na manifestação foi a reabertura do debate no âmbito da Consultoria-Geral da União e a suspensão dos efeitos das conclusões do Parecer nº 17/2016/DECOR/CGU/AGU até análise final do assunto e a “precipitação, açodamento e inflexibilidade” da CGU:

[...]

No que diz respeito à suposta discordância da Consultoria-Geral da União (órgão de Direção Superior da AGU) quanto à regularidade da contratação em tela – ponto este longamente explorado pela Auditoria da CGU, e que, na verdade, fundamenta sua conclusão quanto à irregularidade do contrato – há que se destacar, mais uma vez, que, segundo informações da própria CONJUR/MEC, o debate a respeito da regularidade da terceirização de apoios jurídicos não foi encerrado no âmbito da Advocacia-Geral da União.

[...]

Impressionantemente, mesmo havendo a Consultoria-Geral da União informado à Corregedoria-Geral da Advocacia da União acerca da necessidade de suspensão de todos os procedimentos correccionais que dissessem respeito à questão do contrato de terceirização de apoios jurídicos, a Auditoria da CGU/PR parece insistir no sentido de que a CGU/AGU não teria emprestado “efeito suspensivo” ao pedido de reanálise feito por esta CONJUR/MEC, colocando em risco a utilidade de todos os esforços no sentido de não se adotar qualquer providência administrativa quanto aos postos de trabalho em referência antes do posicionamento final da AGU, Órgão de Estado com competência constitucional para interpretar a aplicação da legislação federal em nosso ordenamento jurídico.

A nosso ver, trata-se de posicionamento precipitado, açodado e inflexível da CGU/PR, adiantando-se às conclusões da AGU e determinando, peremptoriamente, a rescisão dos contratos, aparentemente preferindo ignorar os riscos de provável aval da Consultoria-Geral da União quanto à regularidade da contratação e forçando este Ministério da Educação a dispensar cerca de 60 (sessenta) trabalhadores com fundamento em uma ilegalidade que não se confirmou e sem qualquer necessidade comprovada.

[...]

Merece destaque o fato de que a CGU só foi comunicada do acolhimento da análise do pedido de reconsideração após a emissão da versão preliminar deste Relatório. Assim, o que substanciou a conclusão do relatório, na ocasião, foi o posicionamento final da autoridade máxima do órgão consultivo da AGU, que corroborava o entendimento inicial desta equipe de auditoria, exarado na Solicitação de Auditoria nº 201601352/11.



Também é importante destacar que esse então posicionamento final da CGU/AGU foi resultado de um processo que se iniciou ainda em 2013, com o processo correcional no âmbito da Corregedoria-Geral da Advocacia da União.

Desde então, esse processo recebeu manifestações de diversos órgãos da Advocacia-Geral da União, como a Corregedoria-Geral da Advocacia da União e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, instada a se posicionar pela afinidade com a matéria. A tramitação desse processo encontra-se bem detalhada neste Relatório.

Assim, a equipe de auditoria discorda do entendimento da CONJUR/MEC sobre um suposto “posicionamento precipitado, açodado e inflexível da CGU/PR”, pois esse posicionamento foi amparado em processo que percorreu diversas instâncias da AGU e que culminou em Despacho da autoridade máxima da Consultoria-Geral da União, corroborando o entendimento da CGU. Além disso, a CONJUR/MEC ignorou o caráter preliminar do Relatório enviado, caráter esse que possibilitaria o acordo de eventuais ajustes na reunião de busca conjunta, inclusive com a informação de que a discussão havia sido reaberta no âmbito da AGU.

Convém ressaltar, também, que a Auditoria Anual de Contas é um processo que tramita independentemente do processo correcional em andamento na AGU, com ritos e prazos próprios definidos pelo Tribunal de Contas da União, a quem compete o julgamento das contas do Ministério da Educação. Assim, novamente, não há que se falar em precipitação e açodamento, pois a equipe de auditoria tem o dever funcional e institucional de cumprir os ritos e prazos e se manifestar acerca de seus entendimentos e convicções.

No dia 26 de agosto de 2016, o DECOR/CGU/AGU, por meio da Nota nº 00081/2016/DECOR/CGU/AGU, analisou o pedido de reconsideração apresentado pela CONJUR/MEC. Esse parecer entendeu que não houve qualquer fundamento jurídico novo que pudesse alterar o entendimento exarado no Parecer nº 00017/2016/DECOR/CGU/AGU:

[...]

15. Assim, diante dos argumentos esposados pela CONJUR/MEC no ‘Parecer nº 00861/2016/CONJUR-MEC/CGU/AGU’, **não se vislumbra qualquer fundamento jurídico novo que tivesse o condão de alterar o entendimento, sobre o tema, adotado por este subscritor no ‘Parecer nº 00017/2016/DECOR/CGU/AGU’.**

16. Ante o exposto, **ratifica-se o entendimento exarado por este subscritor no ‘Parecer nº 00017/2016/DECOR/CGU/AGU’**, o qual, sem ressalva, concluiu pela inviabilidade jurídica de contratação, mediante terceirização, de ‘apoio jurídico’, a ser desempenhado por bacharéis em Direito, no âmbito das Consultorias Jurídicas dos Ministérios.

[...]



O Diretor do DECOR/CGU/AGU emitiu, então, o Despacho nº 00281/2016/DECOR/CGU/AGU, do dia 31 de agosto de 2016, que aprovou com ressalvas o teor dessa Nota, defendendo o posicionamento inicial da Corregedoria-Geral da Advocacia da União:

[...]

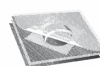
5. Nesse contexto, tendo em vista o Despacho nº 254/2016/GAB/CGU/AGU, seria possível extrair o entendimento final sobre o tema adotado no âmbito desta Consultoria-Geral da União, o qual se aproximaria mais do posicionamento defendido pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU), por meio do relatório Especial de Correição nº 86/2013 – CGAU/AGU, corroborado pelo Despacho nº 1444/2015 – CGAU/AGU, no sentido de que a terceirização de atividades de ‘apoio jurídico’ às autoridades do MEC com atribuições jurídicas não se coadunaria com o modelo constitucional e legal vigente, ao passo que a terceirização do ‘apoio jurídico’ aos advogados públicos federais lotados na CONJUR/MEC, enquanto não criada uma carreira de apoio técnico-jurídico própria da AGU, poderia ser enquadrada nas hipóteses de regramento excepcional previstas na Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008, desde que prévia e taxativamente descritas em contrato as tarefas a serem executadas (CGAU).

6. Com efeito, determinadas atividades relacionadas na contratação realizada pelo MEC, tais como "acompanhamento de processos no Tribunal de Contas da União" e "prestar assessoramento na construção de peças a cargo [...] das diversas autoridades do MEC que possuem atribuições jurídicas", poderiam ser qualificadas como sendo eminentemente atividades-fim, ou seja, atividades jurídicas de atribuição exclusiva dos Advogados Públicos Federais, não sendo, portanto, passíveis de terceirização.

7. Por outro lado, conforme o referido Despacho do Consultor-Geral da União, outras atividades igualmente relacionadas na contratação no âmbito do MEC, tais como o "desenvolvimento de pesquisas doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas", a "elaboração de relatórios de processos administrativos" e de "minutas de memorandos e ofícios", poderiam ser enquadradas como atividades-meio - "ou seja, aquela que não é típica de advogado" - e, assim, passíveis de terceirização.

[...]

10. Nesse sentido, a terceirização de atividades-meio, de mero apoio aos Advogados Públicos Federais lotados na CONJUR/MEC, enquanto não criada uma carreira de apoio técnico-jurídico própria da AGU, poderia ser enquadrada nas hipóteses de regramento excepcional previstas no Decreto nº 2.271/1997 e na Instrução Normativa SLTI/MP nº 2/2008,



desde que prévia e taxativamente descritas em contrato as tarefas a serem executadas.

Em seguida, no dia 6 de setembro de 2016, foi encaminhado à CGU o Despacho nº 00609/2016, do dia 1º de setembro de 2016, que aprovou o Despacho anterior e encaminhou os autos à CONJUR/MEC para ciência e adoção das providências necessárias junto ao MEC para adequação do contrato administrativo em vigor à orientação firmada pela Consultoria-Geral da União, qual seja, a impossibilidade de lotação dos contratados fora da CONJUR/MEC e adequação das atividades desempenhadas.

Cabe ressaltar que, com a delimitação das atividades passíveis de terceirização, a Consultoria-Geral da União se posicionou analogamente ao inicialmente defendido por esta equipe de auditoria. Afinal, ao restringir a possibilidade de terceirização para apenas um subconjunto das atividades definidas no Termo de Referência, o apoio prestado deixou de ser eminentemente jurídico e se aproximou do apoio administrativo, alvo de terceirização em diversos órgãos e cuja legalidade não se questiona.

Assim, à luz da manifestação final da CGU/AGU, o MEC, em conjunto com a CONJUR/MEC, deverá reavaliar a necessidade de que os terceirizados possuam bacharelado em Direito, considerando que as atividades passíveis de terceirização se amoldam às atividades de apoio administrativo.

Outro ponto que merece destaque é a impossibilidade de lotação dos contratados fora da CONJUR/MEC, nas diversas secretarias do MEC. Como anteriormente constatado, apenas 10 dos 61 terceirizados da área de apoio jurídico estão lotados na CONJUR/MEC. Assim, faz-se necessária a imediata adequação do quantitativo contratado para refletir essa nova realidade.

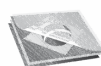
Ainda, deverá avaliar a possibilidade de efetuar nova contratação e rescisão do contrato atual, considerando que o objeto do contrato e o quantitativo de terceirizados serão significativamente alterados, dado que haverá supressão de atribuições e diminuição de 61 para apenas 10 contratados.

Recomendações:

Recomendação 1: Reduzir o quantitativo de terceirizados de apoio jurídico especializado, considerando o disposto no Despacho nº 00609/2016 da CGU/AGU e o fato de que apenas 10 dos 61 contratados se encontram lotados na CONJUR/MEC.

Recomendação 2: Avaliar, em conjunto com a CONJUR/MEC, a contratação dos terceirizados de apoio jurídico especializado, considerando o disposto no Despacho nº 00609/2016 da CGU/AGU, e, ainda, os seguintes aspectos: 1. A necessidade de manter, na contratação, a exigência de bacharelado em Direito, considerando que as atividades passíveis de terceirização estão alinhadas à contratação de apoio administrativo. 2. A necessidade de rescisão do contrato atual e realização de nova contratação, considerando que o quantitativo de terceirizados deverá ser reduzido drasticamente e haverá, ainda, a necessidade de alteração do objeto, a partir das novas atribuições a serem desenvolvidas pelos terceirizados contratados.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO



Terceirização inadequada de atividades de revisor de texto no âmbito do Ministério da Educação.

Fato

O contrato 42/2015 prevê a contratação de profissionais (Postos de Trabalho) para a execução de serviços de apoio técnico na especialidade revisão de textos, em caráter subsidiário, em atividades meio, no âmbito do Ministério da Educação. As atribuições, definidas no Termo de Referência e no contrato, são as seguintes:

- a. Análise de informações constantes dos textos elaborados no âmbito do Ministério da Educação, com ênfase no que diz respeito às normas gramaticais da linguagem culta;
- b. Reelaboração de textos, atribuindo-lhes elementos de concisão e coerência, quando necessário;
- c. Releitura de textos, atentando para as expressões utilizadas, sintaxe, ortografia e pontuação;
- d. Utilização de recursos de informática;
- e. Execução de outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade, associadas ao ambiente organizacional.

Depreende-se dessas atribuições, então, que os profissionais seriam responsáveis por garantir que os textos produzidos no âmbito do Ministério da Educação respeitem as regras de Redação Oficial. Entretanto, a atribuição de redigir documentos na forma oficial é inerente aos próprios cargos do serviço público em toda esfera administrativa e, assim entendido, a contratação desses profissionais incorre em atribuir tarefas que já são essenciais aos servidores ocupantes de cargos de servidores públicos. Notadamente, no caso do MEC, os servidores e autoridades devem seguir os princípios e orientações definidos no Manual de Redação da Presidência da República, que, seguidos, contribuem para a construção de um texto claro, conciso e formal.

Cabe ressaltar, também, a existência de ferramentas automatizadas de revisão da gramática e ortografia, presente, por exemplo, nos principais editores de texto utilizados. Essas ferramentas, como o Microsoft Office ou LibreOffice, já diminuem o risco de um erro relacionado a norma culta. Em conjunto com a própria dinâmica da Administração Pública, em que um texto passa por diversos setores, servidores e autoridades antes de sua publicação, torna-se desnecessária a contratação de uma outra etapa de revisão.

Por fim, cabe ressaltar que a lógica dessa contratação enseja a revisão, por terceirizados, de produtos/entregas elaborados por servidores públicos federais ou agentes que exercem cargos em comissão, que, a priori, devem ter a competência necessária para redigir textos de acordo com a norma culta e Manual de Redação da Presidência da República.

Ante o exposto, foram solicitados, ao órgão, esclarecimentos em relação aos fatos acima mencionados, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601352/12.

Causa



A Subsecretaria de Assuntos Administrativos, consoante delegação de competência consubstanciada na Portaria nº 694, do Ministro de Estado da Educação, de 26 de maio de 2000, publicada no Diário Oficial da União de 29 de maio de 2000, contratou empresa de terceirização para prestação de serviços de revisão de texto sem prever adequadamente a demanda de documentos que precisam passar por revisão externa, por profissional específico, e sem exigir formação e experiência compatíveis com a função exercida.

Manifestação da Unidade Examinada

A CGGP/SAA emitiu, então, o Memorando nº 34/2016/GABINETE/CGGP/SAA com as seguintes informações:

Sobre o assunto, cumpre informar que tal contratação decorreu da necessidade de dar suporte às unidades do Ministério da Educação, especificamente na atividade de revisão ortográfica dos documentos produzidos, considerando que o grande volume e a diversidade de expedientes elaborados acabam por fragilizar a consistência redacional e a adequação técnica dos textos às regras gramaticais, evitando-se, também, equívocos de digitação. Ademais, em razão do número reduzido de servidores no quadro de pessoal deste Ministério, o apoio desses profissionais propicia maior dedicação dos servidores à elaboração dos conteúdos, valendo-se acessoriamente de seus serviços para a revisão dos documentos, prezando por sua qualidade.

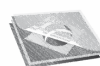
Não obstante o conhecimento requerido de todo o servidor público relativo às Regras de Redação Oficial, não se pode olvidar que, na prática, pelo volume de documentos produzidos e pela urgência que se requer, na maioria das vezes, podem ocorrer erros ortográficos, o que não se caracteriza como incompetência de um servidor. Dessa forma, buscou-se de forma complementar, disponibilizar profissionais com conhecimentos específicos para apoiar as unidades na revisão dos documentos elaborados.

A mera existência de ferramentas automatizadas de revisão ortográfica e gramatical, que sugeriria a suposta desnecessidade desses profissionais, não é suficiente para que se recomende a dispensa dos profissionais revisores, isto porque é de conhecimento notório que as ferramentas incorporadas aos produtos Microsoft Office e Libre Office, embora possam reduzir as chances de equivocadamente redigir-se determinados termos da norma culta, estão bastante aquém do que se espera como um texto final revisado, limpo, formatado e pronto para publicação.

Por derradeiro, é imperioso que se noticie a circunstância de que, muito embora o adequado emprego das normas ortográficas e gramaticais de nosso vernáculo seja exigência comum aos profissionais que laboram no serviço público – em especial aos que laboram no âmbito técnico-jurídico – a presença de revisores com atividades bastante semelhantes às dos profissionais objeto da presente auditoria no âmbito dos Tribunais brasileiros (especialmente do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais Federais) é notória e, também lá, não há dúvidas quanto ao aspecto meramente acessório de tais funções ou quanto à relevância do trabalho por eles desenvolvido.

São esses os esclarecimentos que julgamos pertinentes.

Após o envio da versão preliminar deste Relatório, a SAA enviou o Ofício nº 135/2016/GAB/SAA/SAA-MEC com nova manifestação das áreas técnicas sobre as questões propostas:



De acordo com o Relatório de Auditoria da CGU/PR, a despeito de as atribuições dos profissionais contratados para revisão de texto fosse “garantir que os textos produzidos no âmbito do Ministério da Educação respeitem as regras de Redação Oficial”, tal atribuição seria inerente aos próprios cargos do serviço público em geral, e, nessa perspectiva, a terceirização consistiria na execução de tarefas já intrínsecas às atividades dos servidores públicos.

Como agravante, a CGU/PR ressaltou a existência de “ferramentas automatizadas de revisão da gramática e ortografia, presente, por exemplo, nos principais editores de texto utilizados”, e que a dinâmica da Administração Pública, na qual um texto passa por diversos setores, servidores e autoridades, deveria ser suficiente para a correção gramatical e ortográfica do texto produzido.

Para além disso, o Relatório da CGU/PR aponta que a forma de recrutamento de revisores de texto não implica, necessariamente, a capacidade técnica de tais profissionais em desempenharem a contento a função revisional, haja vista que, de um lado, exige-se a escolaridade de curso superior preferencialmente em Letras, porém, permite-se que esta escolaridade seja suprida por comprovada “experiência em trabalho com textos”.

Pois bem. Conforme já informado à CGU/PR, a contratação decorreu da necessidade de dar suporte às unidades do Ministério da Educação, especificamente na atividade de revisão ortográfica dos documentos produzidos, considerando que o volume colossal e a diversidade de expedientes acabam por fragilizar a consistência redacional e a adequação técnica dos textos às regras gramaticais, evitando-se, também, equívocos de digitação. Ademais, o apoio desses profissionais propicia maior dedicação dos servidores à elaboração dos conteúdos, valendo-se acessoriamente de seus serviços para a revisão dos documentos, prezando por sua qualidade.

Apresenta-se equivocado, pela exagerada simplicidade, o raciocínio da equipe de auditoria no sentido de que o domínio do vernáculo e das regras gramaticais seria requisito básico de todo servidor público. Também não procede, pela evidente ineficácia e insuficiência do instrumento, a arguição de que a mera existência de ferramentas automatizadas de revisão ortográfica e gramatical sugeriria a desnecessidade desses profissionais.

Começando-se pelo final, é de conhecimento notório que as ferramentas incorporadas aos produtos Microsoft Office e Libre Office, embora possam reduzir as chances de equivocadamente redigir-se determinados termos da norma culta, estão há uma distância abissal do que se espera como desejável de um texto final revisado, limpo, formatado e pronto para publicação.

Prova disso é que todos os servidores do MEC já se utilizam de tais instrumentos e, ainda assim, há enorme quantidade de equívocos redacionais que constantemente são constatados e retificados pelos profissionais de revisão de texto. Quer-se dizer que, se o argumento da equipe de auditoria valesse, tais profissionais estariam na mais completa e absoluta obsolescência, coisa que sequer a própria auditoria conseguiu constatar em visitas in loco.

Quanto ao primeiro ponto da crítica, a nosso ver, merecedor de atenção um pouco maior, há que se registrar a circunstância de que muito embora o adequado emprego das normas ortográficas e gramaticais de nosso vernáculo seja, de fato, exigência comum aos profissionais que laboram no serviço público – em especial aos que laboram no âmbito técnico-jurídico – os profissionais revisores de texto, quando do emprego de recursos de informática, colaboram com a adequação formal das propostas normativas do Ministério da Educação, em atividade assessoria, complementar e instrumental à produção normativa das diversas unidades do MEC,



ocasião em que contribuem, algumas vezes definitivamente, para a adequação do texto proposto ao rigor formal imposto pelas regras de gramática e redação oficial.

Ademais, ainda que a Auditoria da CGU/PR viesse a questionar a utilidade de tais profissionais, percebe-se um nítido desvio de foco na análise da regularidade do contrato, haja vista que a possibilidade de terceirização deve ser avaliada sob o prisma da natureza da atividade, ou seja, se consiste em atividade-meio ou atividade-fim, e não na “desnecessidade” da mão-de-obra – sendo que a suposta desnecessidade certamente ocasionaria a obsolescência desses profissionais (circunstância esta de que sequer há notícias).

Por derradeiro, quanto à legalidade do desempenho da tarefa de revisão de textos por profissionais específicos, há que se destacar a presença, no âmbito dos Tribunais brasileiros (especialmente do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais Federais), de revisores com atividades bastante semelhantes às dos profissionais objeto da presente auditoria, sendo que, também lá, não há dúvidas quanto ao aspecto meramente acessório de tais funções ou quanto à relevância do trabalho por eles desenvolvido.

Aliás, se se pode dizer exigível dos servidores públicos em geral o domínio do vernáculo, das regras de gramática e de redação oficial, o que se poderia dizer do trabalho dos membros dos Tribunais pátrios? Presumir-se a incapacidade técnica desses membros de poder ou admitir-se como natural ou razoável a publicação de decisões, sentenças e acórdãos recheados de equívocos redacionais seria, no mínimo, um grande absurdo.

Portanto, ainda que se admitisse como procedentes as críticas levantadas pela CGU/PR ao contrato de revisão de texto, não se poderia, jamais, chegar à conclusão de que o contrato padeceria de ilegalidade, quando, no máximo, admitir-se-ia pequenos ajustes de sorte a adequar-se a sistemática de recrutamento ou mesmo calibrar a mais adequada forma de remuneração contratual.

Assim, não se mostra adequada a recomendação lançada no Relatório Preliminar no sentido de “rescindir o contrato nº 42/2015, em vista da ausência de amparo legal para a contratação de serviços de revisão de textos.

Análise do Controle Interno

Conforme depreende-se da primeira manifestação da unidade, a demanda por profissionais revisores de texto originou-se do reduzido quantitativo de servidores no quadro de pessoal do Ministério.

Ao afirmar que o apoio desses profissionais propicia maior dedicação dos servidores à elaboração dos conteúdos e que o grande volume de documentos produzidos acaba por fragilizar a qualidade dos textos produzidos, a unidade corrobora esse entendimento. Afinal, é dever de todo servidor executar o seu trabalho com zelo, o que, no caso da produção de textos, significa observância do padrão culto de linguagem, como preconizado pelo Manual de Redação da Presidência da República.

Eventuais erros ortográficos ou gramaticais, que inevitavelmente ocorrerão, não significam incompetência do servidor. No entanto, como afirmado anteriormente, a própria dinâmica de aprovação da Administração Pública, em que um texto passa por diversos setores, servidores e autoridades antes de sua publicação, e a adoção de ferramentas automatizadas de revisão ortográfica e gramatical ajudam a eliminar esses erros.



Assim, por mais que a unidade argumente que o volume colossal de documentos produzidos justificaria a contratação, não é razoável imaginar que todos esses documentos precisem de revisão externa, por profissional específico. A equipe de auditoria, no entanto, é sensível à realidade específica do MEC, órgão responsável pela promoção de um ensino de qualidade no país, em que há certos documentos, especialmente os voltados para o público externo e os que envolvam aspectos regulatórios, cuja sensibilidade é mais notória.

Ocorre que o Termo de Referência do pregão 18/2013 não apresenta o volume de serviços, como preconiza o artigo 15 da IN nº 02/2008, para justificar a contratação de 40 revisores de texto. Faz-se necessário, então, realizar um estudo para prever a demanda de textos que necessitam passar por revisão externa, por profissional específico, e, em seguida, adequar o número de terceirizados a essa realidade.

Esse estudo, inclusive, servirá para demonstrar se a forma de contratação atual é a mais adequada para a demanda. É razoável imaginar, por exemplo, que esse estudo chegue à conclusão de que contratar por produto seria possível, e, nesse caso, essa forma deveria ser adotada, pois a contratação por postos de trabalho é excepcional, apenas quando há inviabilidade da adoção de critério de aferição de resultados.

É importante ressaltar, também, que a quantidade de revisores de texto e a forma de contratação adotada evidenciam, novamente, que a motivação da contratação é, na verdade, a carência de servidores do órgão, e não a necessidade de apoio técnico nas diversas áreas da Pasta.

Outro ponto analisado foi a exigência de escolaridade: diploma ou certificado, devidamente registrado, de conclusão de curso, preferencialmente em Letras, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação ou qualquer diploma ou certificado de conclusão de curso de nível superior, desde que tenha comprovada experiência em trabalho com textos.

Na prática, a única exigência é que o profissional possua nível superior, visto que o vago termo 'experiência em trabalho com textos' não significa que o contratado possua experiência em 'revisão de textos', objeto do contrato.

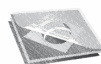
Isso cria a situação de um servidor, cujo concurso para ingresso no cargo prevê provas de português com elevado nível de dificuldade, ter os seus textos revisados e editados por um profissional com formação não especializada na área. Em entrevistas realizadas no dia 15 de junho de 2016, durante os trabalhos de auditoria desta CGU, foram verificados, por exemplo, profissionais formados em Pedagogia e Administração exercendo essas atividades.

Por todo o exposto, fica demonstrada a necessidade de serem realizados ajustes na contratação, especialmente quanto a estimativa de volume demandado, a quantidade de contratados e a adequação da formação e experiência exigidas desses profissionais, além de proceder a estudo que demonstre a melhor forma de contratação desse tipo de serviço.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar estudo para definir quais documentos devem passar por revisão, o volume estimado de demandas de revisão e a melhor forma de contratação do serviço de revisão de textos.

Recomendação 2: Implementar, em conjunto com a CONJUR/MEC, os ajustes no contrato decorrentes do estudo realizado na recomendação 1.



Recomendação 3: Adequar a formação e experiência exigida dos profissionais contratados, limitando-se a contratar profissionais com formação na área e experiência comprovada na revisão de textos.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Contratação de empresa para prestar serviços técnicos de assessoria de comunicação.

Fato

Em março de 2013 o Ministério da Educação (MEC) iniciou procedimento licitatório na modalidade concorrência, do tipo técnica e preço, para o seguinte objeto:

Contratação de empresa prestadora de serviços técnicos de assessoria de comunicação, para participar na execução das políticas, estratégias e ações de comunicação envolvendo produção de material jornalístico, reportagem, programação, produção e apresentação de programas, para atendimento às áreas da TVMEC digital por IP (Internet Protocol), Rádio Por IP e Internet do Ministério da Educação (...).

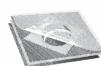
A aquisição foi estimada em R\$ 5.267.394,84 (cinco milhões, duzentos e sessenta e sete mil, trezentos e noventa e quatro reais e oitenta e quatro centavos), sendo que apresentaram propostas ao certame 2 (duas) empresas: INFORMAÇÃO Publicidade Ltda (CNPJ 05.033.844/0001-52) e INFORME Comunicação Integrada Ltda (CNPJ 26.428.219/0001-80).

O MEC avaliou a proposta técnica da empresa INFORME como a mais adequada, sendo que a empresa INFORMAÇÃO recorreu da decisão, porém teve seu pleito indeferido. Em relação a proposta de preços, a empresa INFORMAÇÃO apresentou preço substancialmente menor. Porém, ao final da análise, ambas propostas de preços foram recusadas por não atenderem as exigências do Edital. A empresa INFORMAÇÃO, novamente, recorreu da decisão, porém teve seu pleito indeferido. Ato contínuo, o MEC abriu prazo para que as empresas apresentassem novas propostas.

Após análise e julgamento das novas propostas, o MEC decidiu pela desclassificação da empresa INFORMAÇÃO, declarando a empresa INFORME a vencedora do certame. Novamente a empresa INFORMAÇÃO recorreu da decisão, sendo indeferido o pleito administrativamente. Resignada, recorreu ao Tribunal de Contas da União (TCU), que editou o Acórdão n. 187/2014 – Plenário, anulando o ato de desclassificação e determinando ao MEC que retornasse a fase de avaliação das propostas.

O MEC acatou o determinado pelo TCU, decidindo posteriormente pela inexecutabilidade dos preços ofertados pela INFORMAÇÃO. Ainda, a empresa pleiteou correção monetária, o que foi indeferido pelo MEC, por ausência de previsão no Edital. Nesse diapasão, a INFORMAÇÃO desistiu em continuar sua participação no certame.

Em junho de 2014 o MEC celebrou o Contrato nº 36/2014 com a empresa INFORME Comunicação Integrada Ltda, no valor mensal de R\$ 403.410,98 (quatrocentos e três mil, quatrocentos e dez reais e noventa e oito centavos), totalizando R\$ 4.840.931,76 (quatro milhões, oitocentos e quarenta mil, novecentos e trinta e um reais e setenta e seis centavos).



Em junho de 2015 o MEC celebrou o primeiro Termo Aditivo com o objetivo de prorrogar por 1 (um) exercício o contrato firmado com a empresa INFORME. Em setembro de 2015 celebrou o segundo Termo Aditivo, acrescentando o percentual de 23% (vinte e três por cento), correspondente a R\$ 1.113.585,36 (um milhão, cento e treze mil, quinhentos e oitenta e cinco mil reais e trinta e seis centavos). Por fim, em junho de 2016 o MEC celebrou o Terceiro Termo Aditivo, no valor de R\$ 5.954.517,12 (cinco milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil, quinhentos e dezessete reais e doze centavos), prorrogando o contrato até 16/06/2017.

Cabe ressaltar que o escopo de auditoria se restringiu a análise da execução do Contrato nº 36/2014 firmado pelo MEC com a empresa INFORME. Porém, para tanto, foi necessário o conhecimento da forma como se deu a contratação, dado que a maneira como foram contratados os serviços influenciam, naturalmente, na sua execução.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Contratação inadequada de serviços de comunicação pelo MEC, em desacordo com o estabelecido legalmente e com indícios de antieconomicidade, o que está ocasionado irregularidades na execução e no pagamento para a empresa INFORME.

Fato

No procedimento licitatório para a contratação de empresa para a prestação de serviços técnicos de assessoria de comunicação, o Ministério da Educação (MEC) previu a contratação de 31 (trinta e um) profissionais, divididos em 4 (quatro) Núcleos:

- TV por IP – 12 (doze) profissionais;
- Rádio por IP – 09 (nove) profissionais;
- Internet – 07 (sete) profissionais;
- Fotografia – 03 (três) profissionais.

Na Proposta de Preços cada licitante deveria apresentar os custos da “Remuneração Individual” multiplicada pela quantidade mínima prevista de profissionais, levando em conta a quantidade de horas trabalhadas por mês. Para exemplificar, apresenta-se a tabela que teria que ser preenchida para o Núcleo de Fotografia, bem como o custo total incluindo os 4 (quatro) Núcleos:

SERVIÇOS/PRODUTOS	CATEGORIA	HORAS TRABALHADAS DO PROFISSIONAIS (MENSAL)	QUANT. MÍNIMA (A)	REMUNERAÇÃO INDIVIDUAL (B)	TOTAL MENSAL (C) = (A) x (B)
Criação de Imagens fotográficas de acontecimentos, pessoas e outros temas em cobertura jornalística e institucional, em branco e preto ou coloridas, utilizando câmeras fixas (de película ou digitais) e diversos acessórios; Revelação de negativos de filmes, tirar, ampliar e retocar cópias, criação de efeitos gráficos em imagens obtidas por processos digitais e reproduzi-las sobre papel, digital ou outro suporte.	Perfil 1	264h	2		
Carregar e cuidar do equipamento fotográfico, segurar equipamentos em externas como	Perfil 2	176h	1		



rebatedores, tripés, etc., organizar o escritório e arquivo fotográfico, fazer back-ups de fotos, fazer fotos de making-of, carregar baterias e outras fontes de energia.					
TOTAL NÚCLEO DE FOTOGRAFIA					

Tabela 1 – Proposta a ser apresentada – Núcleo de Fotografia

TOTAL GERAL POR NÚCLEO			
NÚCLEO	QUANT. MÁXIMA	TOTAL MENSAL	TOTAL ANUAL
Núcleo de TV por IP	12		
Núcleo de Rádio por IP	09		
Núcleo de Internet	07		
Núcleo de Fotografia	03		
TOTAL GERAL	31		

Tabela 2 – Proposta a ser apresentada – Custo Total dos quatro Núcleos

Ainda, para cada perfil profissional – 14 (catorze) ao todo, nos 4 (quatro) Núcleos – era necessário que a licitante apresentasse o documento “Planilha de Custos e Formação de Preços”, detalhando a composição do valor apresentado, como exemplificado, de forma resumida, a seguir:

MÓDULO	%	VALOR - R\$
1 - COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO		
(...)		
2 - BENEFÍCIOS MENSIS E DIÁRIOS		
(...)		
3 - INSUMOS DIVERSOS		
(...)		
4 - ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS		
(...)		
5 - CUSTOS INDIRETOS, TRIBUTOS E LUCRO		
(...)		

QUADRO RESUMO DO CUSTO POR PROFISSIONAL	
I – MÃO DE OBRA VINCULADA A EXECUÇÃO CONTRATUAL (VALOR POR EMPREGADO)	VALOR - R\$
Módulo 1 - Composição da Remuneração	
Módulo 2 - Benefícios mensais e diários	
Módulo 3 - Insumos Diversos	
Módulo 4 - Encargos Sociais e Trabalhistas	
SUBTOTAL	
Módulo 5 - Custos indiretos, tributos e lucro	
VALOR TOTAL POR PROFISSIONAL	

Tabela 3 – Proposta a ser apresentada – Planilha de Custos e Formação de Preços por profissional – resumida pela equipe de auditoria

Pela soma da remuneração individual multiplicada pela respectiva quantidade estabelecida para cada perfil profissional, chegava-se ao valor mensal projetado do contrato a ser firmado.

Ou seja, para a consecução do objeto pretendido o MEC optou pela terceirização de mão de obra, o que é regulamentado pela Instrução Normativa (IN) nº. 02/2008 do MPOG, que disciplina a contratação de serviços, continuadas ou não, pela administração pública federal. O Artigo 11 da referida IN dispõe que:

Art. 11. A contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.



§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados.

O MEC enquadrrou a licitação na excepcionalidade trazida pelo §1, como exposto no Item 3.12 do Projeto Básico da licitação:

3.12 Os serviços técnicos de assessoria de comunicação (...) como está estruturado hoje, não prevê o estabelecimento de indicadores e métricas de medição, que são critérios necessários para aferição de resultados. Quanto à forma de contratação por posto de serviço/homem-hora, entendemos que o modelo proposto se enquadra no permitido pela IN 02, que dispõe em seu art. 11 § 1º (...).

Em junho de 2014 o MEC celebrou o Contrato nº 36/2014 com a empresa INFORME Comunicação Integrada Ltda (CNPJ 26.428.219/0001-80), no valor mensal de R\$ 403.410,98 (quatrocentos e três mil, quatrocentos e dez reais e noventa e oito centavos), totalizando R\$ 4.840.931,76 (quatro milhões, oitocentos e quarenta mil, novecentos e trinta e um reais e setenta e seis centavos).

Da análise verifica-se, preliminarmente, que o MEC previu na licitação e adotou na execução contratual, inadequadamente, 2 (duas) formas de contratação dos serviços de forma concomitantemente – “posto de trabalho” e “horas de serviço (homem-hora)”. Porém o § 1 da IN é claro ao estabelecer que:

§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados. (grifo nosso)

O Trecho do Projeto Básico trazido anteriormente também expõe o aparente desconhecimento do MEC em relação a esta diferenciação:

*3.12 (...) Quanto à forma de contratação **por posto de serviço/homem-hora**, entendemos que o modelo proposto se enquadra no permitido pela IN 02, que dispõe em seu art. 11 § 1º (...). (grifo nosso)*

A licitação previu, como já exposto e exemplificado na proposta da empresa INFORME (Tabela 3), a necessidade de a licitante apresentar o detalhamento da composição do custo de cada perfil profissional. Isto é típico de quando se utiliza a unidade de medida “posto de trabalho”.

Ainda, da análise da execução verifica-se que o MEC está adotando procedimentos para a comprovação da entrega dos serviços contratados que são inerentes de quando se utiliza a medida “posto de trabalho”, como a exigência que os terceirizados assinem folha de ponto. Também é exigido a apresentação do Recibo do pagamento de salário, Comprovante de transferência do salário, Comprovante de pagamento de auxílio alimentação e Comprovante de recolhimento de FGTS.

Ao mesmo tempo que o MEC licitou e executa o contrato utilizando a medida “posto de trabalho”, como demonstrado, também o faz utilizando a medida “horas de serviço (homem-hora)”. O certame exigiu, como exposto inicialmente neste documento, que a



licitante também apresentasse o custo da remuneração baseado nas horas a serem trabalhadas no mês (Tabela 1).

Quando se contrata por “horas de serviço”, as comprovações detalhadas anteriormente e inerentes a medida “posto de trabalho” são desnecessárias, por não condizerem com o modelo “homem-hora”. Pelo contrário, podem até prejudicar a administração pública – por exemplo, a adoção da folha de ponto abre precedente para reclamações trabalhistas diversas, como o pagamento de hora-extra.

Afinal, a ideia central na adoção da medida “horas de serviço” é remunerar a empresa pelas horas que efetivamente o profissional foi demandado para executar determinado serviço, e não pelas que ele está à disposição da administração, como no “posto de trabalho”.

Da análise da execução verifica-se que o MEC também está adotando procedimentos que são inerentes de quando se utiliza a medida “homem-hora”, como a apresentação de “Planilha Mensal” com as “horas estimadas” em confronto com as “horas trabalhadas”, por profissional.

Neste momento cabe informar que no decorrer da licitação o Tribunal de Contas da União (TCU) editou o Acórdão nº 187/2014 – Plenário, em resposta a uma Representação de uma participante desclassificada na fase de apresentação da Proposta de Preços. Em síntese, a Corte de Contas acatou a representação e anulou a desclassificação, tendo o MEC que retomar o certame à época. Porém o TCU estendeu sua análise determinado ainda:

9.3. notificar, com fundamento no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, o Ministério da Educação acerca da necessidade de se considerar, no âmbito da Concorrência 1/2013 e do respectivo contrato que vier a ser firmado:

(...)

9.3.2. a adoção, quando da execução do contrato, do modelo de ordem de serviço estabelecido no art. 15, inciso VI, da IN MP nº 2/2008, justificando a impossibilidade ou a desnecessidade da inclusão de algum dos campos indicados nesse normativo; (grifo nosso)

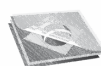
O modelo de ordem de serviço citado está descrito da seguinte forma na IN nº. 02/2008 do MPOG:

Art. 15 O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

(...)

VI - o modelo de ordem de serviço, sempre que houver a previsão de que as demandas contratadas ocorrerão durante a execução contratual, e que deverá conter os seguintes campos:

- a) a definição e especificação dos serviços a serem realizados;*
- b) o volume de serviços solicitados e realizados, segundo as métricas definidas;*
- c) os resultados ou produtos solicitados e realizados;*
- d) prévia estimativa da quantidade de horas demandadas na realização da atividade designada, com a respectiva metodologia utilizada para a*

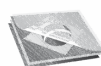


sua quantificação, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas;
e) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;
f) custos da prestação do serviço, com a respectiva metodologia utilizada para a quantificação desse valor;
g) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; e
h) a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela ateste dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada.

Ou seja, o TCU, ante a alegação do MEC que o objeto licitado era peculiar, o que impossibilitaria a adoção de metodologia que remunerasse a contratada por resultados, ponderou que a mensuração dos serviços poderia se basear-se em “homem-hora”, desde que se elaborassem ordens de serviço, nos termos expostos, para evitar remunerar profissionais ociosos e privilegiar a eventual ineficiência.

Inclusive o Relatório Final da Comissão de Licitação, de maio de 2014, teve um item específico sobre a remuneração baseada em “horas de serviço”, ratificando de mais uma forma que o MEC também utilizou desta unidade de medida na licitação, bem como assegurou que o determinado pela TCU seria atendido em sua plenitude na execução contratual.

Porém, verifica-se que o MEC adotou um modelo genérico de Ordem de Serviço, emitida somente 1 (uma) vez no mês, no final do anterior para vigor no mês de referência, como exemplificado a seguir para março de 2016:



ORDEM DE SERVIÇO

ORDEM DE SERVIÇO Nº: 03/2016		DATA: 29/02/2016
PROCESSO: 23123.000052/2013-18		CNPJ: 26.428.219/0001-80
CONTRATADA: Informe Comunicação Integrada S/S Ltda		CEP: 70.070-938
ENDEREÇO: Setor de Autarquias Sul Qd. 04, Bl. A, Salas 616 a 634, Ed. Victória Office Tower – Brasília - DF		
FONE: (61) 2107.9300	E-MAIL:	
CONTRATO Nº: 36/2014		NOTA DE EMPENHO: 2016NE800077
PRAZO DE EXECUÇÃO (período): Março/2016		
DADOS DO SOLICITANTE		
NOME: Denilson R. Teixeira		CARGO: Chefe da ACS Substituto
SETOR: ACS/GM		TELEFONE: 2022.7500
Autorizo V. Sa., a executar para este Ministério os serviços abaixo discriminados		
ITEM	NÚCLEO	DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS
1	TV por IP	• Produção, captação, roteirização, edição e publicação no site dos VTs produzidos (Março/2016); • Produção e gravação de matérias sobre 20 anos do CNE; • Produção e gravação de matérias sobre Base Nacional Comum (Reta Final); • Produção de matérias sobre Pronatec 2 milhões de vagas; • Produção e gravação de matérias sobre Capes – Combate a Zika; • Produção e gravação de matérias sobre Acesso ao Ensino Superior/ • Manutenção e conservação dos equipamentos; • Acompanhamento semanalmente das atividades do Ministro e do desenvolvimento dos programas e ações do ministério, sempre em consonância com as demandas geradas pela pauta ACS/MEC (Março/2016).
2	Rádio por IP	• Produção, captação, roteirização, edição e publicação no site dos boletins e entrevistas (Março/2016); • Produção e gravação de matérias sobre Base Nacional Comum; • Produção e gravação do Programa Educação no Ar; • Produção e gravação do Programa Educação no Ar sobre o projeto Princesas Negras; • Produção e gravação de matérias sobre Balanço das Ações ao Aedes Aegypti; • Produção e gravação de matérias sobre Trilhas da Educação; • Monitoramento das postagens dos boletins produzidos no Portal do MEC/Rede de Comunicadores e Redes Sociais; • Acompanhamento semanalmente das atividades do Ministro e do desenvolvimento dos programas e ações do ministério, sempre em consonância com as demandas geradas pela pauta ACS/MEC (Março/2016).
3	Internet	• Administração de conteúdos, banners, transmissões e publicações de avisos e editais (Mar/2016) no portal do MEC; • Editoração de conteúdos (Março/2016) para as plataformas digitais; • Postagens de conteúdos no Facebook, Twitter e YouTube; • Monitoramento e análise de veículos impressos, sites, blogs, redes sociais de assuntos relacionados ao MEC;
4	Fotografia	• Registros fotográficos de audiências e entrevistas com ministro e secretários (Março/2016); • Registros fotográficos sobre Abertura do III Encontro Nacional de Municípios; • Registros fotográficos sobre Pacto Educação Zika; • Registros fotográficos sobre EJA – Dia da Mulher/ • Envio das imagens às assessorias das respectivas autoridades com as quais ocorreram audiências; • Administração e inclusão dos registros fotográficos no banco de imagens do MEC • Acompanhamento semanalmente das atividades do Ministro e do desenvolvimento dos programas e ações do ministério que serão traduzidas em coberturas fotográficas, sempre em consonância com as demandas geradas pela pauta ACS/MEC (Março/2016).
Obs: A quantidade de horas para cada núcleo/perfil não poderão ultrapassar as horas máximas determinadas na cláusula sexta do contrato em vigor.		
Autorização para execução dos serviços em: 29/02/2016 <i>[Assinatura]</i> Contratante (carimbo e assinatura)		Recebido em: 29/02/2016 <i>[Assinatura]</i> Contratada (carimbo e assinatura)

Figura 1 – Ordem de Serviço – mês março/2016

A Ordem de Serviço adotada pelo MEC é insuficiente para a efetiva mensuração dos serviços baseado na medida “homem-hora”, como previsto na licitação, bem como não atende ao determinado posteriormente pelo TCU no Acórdão nº 187/2014. Para cada



atividade – sejam elas de natureza contínua ou esporádicas – teria que ser emitida uma Ordem de Serviço específica. Tal procedimento é inerente a esta metodologia.

Relembra-se que a alínea “d” do Inciso VI do Art. 15 da IN nº. 02/2008 delimita claramente que a Ordem de Serviço conterá, entre outras questões:

d) prévia estimativa da quantidade de horas demandadas na realização da atividade designada, com a respectiva metodologia utilizada para a sua quantificação, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas; (grifo nosso)

Ou seja, não é uma faculdade dada ao gestor estimar o número de “horas de serviço” para cada atividade – é uma obrigação. E a Ordem de Serviço adotada pelo MEC não estima estas horas, apenas traz um dispositivo genérico dispondo que “a quantidade de horas para cada núcleo/perfil não poderão ultrapassar as horas máximas determinadas (...) no contrato em vigor”.

Neste ponto se evidencia, mais uma vez, a divergência entre a diferenciação dos conceitos de “horas de serviço” e “posto de trabalho”, que não poderiam estar previstas na licitação e executadas concomitantemente, como já exposto.

Outros dispositivos da IN também são desconsiderados pelo MEC, como a avaliação posterior da própria Ordem de Serviço demandada, em que se verificaria se as “homem-hora” demandas inicialmente foram adequadamente planejadas e efetivamente cumpridas, fazendo os ajustes necessários para o correto e justo pagamento à contratada, assim como a devida avaliação da qualidade do serviço realizado.

Por exemplo, em relação ao Núcleo de Fotografia, o profissional que fosse demandado para cobrir um Congresso teria uma Ordem de Serviço específica para esta atividade e seria remunerado na medida das horas dedicadas a fotografar o evento e, possivelmente, tratar/finalizar as imagens para posterior utilização pela Assessoria de Comunicação do MEC.

Ainda em relação ao Núcleo de Fotografia, o Relatório de Atividades apresentada pela própria INFORME para o mês de março de 2016 traz a seguinte previsão de horas para a execução dos serviços, coincidente com a “Remuneração Individual” da proposta de Preços apresentada quando da licitação (Tabela1):

Núcleo de Fotografia
Perfil 1 – Criação de imagens fotográficas de acontecimentos, pessoas e outros temas em cobertura jornalística e institucional, em branco e preto ou coloridas, utilizando câmeras fixas (de película ou digitais) e diversos acessórios. revelação de negativos de filmes, tirar, ampliar e retocar cópias, criação de efeitos gráficos em imagens obtidas processos digitais e reproduzi-las sobre papel, digital ou outro suporte.
Nº de horas previstas: 264
Perfil 2 – Carregar e cuidar do equipamento fotográfico, segurar equipamentos em externas como rebatedores, tripés etc., organizar o escritório e arquivo fotográfico, fazer back-ups de fotos, fazer fotos de making-of, carregar baterias e outras fontes de energia.
Nº de horas previstas: 176

Figura 2 – Destaque do Relatório de Atividades da INFORME – mês março/2016

Em seguida são apresentadas as atividades específicas realizadas pelo Núcleo de



Núcleo de Fotografia

Perfil 1

Atividades realizadas:

- Registros fotográficos de audiências no gabinete do Ministro da Educação com autoridades relacionadas à Educação.
- Registros fotográficos de reuniões de Secretários do Ministério da Educação com autoridades relacionadas à Educação em seus respectivos gabinetes.
- Registros fotográficos de solenidades com autoridades envolvidas com a Educação, tais como políticos, reitores, secretários e conselheiros.
- Registro de entrevistas coletivas de imprensa das quais o Ministro da Educação e/ou seus representantes participam.
- Registro fotográfico de eventos dos quais o Ministro da Educação participa, tais como entregas de prêmios, inaugurações e pronunciamentos.
- Seleção, edição e envio de imagens do Banco de Dados da Fotografia, prioritariamente para a web, no portal de Notícias do MEC, além de diversos outros veículos de comunicação.
- Envio das imagens às assessorias das respectivas autoridades com as quais o Ministro da Educação tenha audiências.
- Produção de imagens para o Banco de Imagens do Ministério da Educação.
- Produção de imagens para o portal, acompanhando a equipe da TV MEC.

- Elaboração de relatório mensal de atividades.
- Foram 35 eventos cobertos e 516 imagens produzidas.

Horas trabalhadas: 264

Perfil 2

Atividades realizadas:

- Carregar e cuidar do equipamento fotográfico
- Organizar o arquivo fotográfico
- Fazer back-ups de fotos
- Carregar baterias e outras fontes de energia.
- Elaboração de relatório mensal de atividades.
- Foram 35 eventos cobertos e 516 imagens produzidas.

Horas trabalhadas: 176



RELATÓRIO DE FOTOGRAFIA - MARÇO / 2016			
Nº	DATA	Nº FOTOS	ASSUNTO
1	01/03/2016	6	Audiência do Secretário Executivo do Ministério da Educação, Luiz Claudio Costa, com a Deputada Margarida Salomão.
2	01/03/2016	7	Secretário Executivo Luiz Claudio recebe Deputado Filipe Saraiva
3	02/03/2016	8	Audiência do Ministro da Educação com o Presidente da CNI, Rafael Lucchesi.
4	02/03/2016	82	Abertura III Encontro Nacional de Municípios
5	02/03/2016	11	Ministro Aloizio Mercadante recebe Ministro das Comunicações Presidente Telebrás
6	03/03/2016	8	Ministro da Educação participa da Reunião Extraordinária do Fórum Nacional de Educação.
7	03/03/2016	17	Solenidade de Assinatura do Acordo de Cooperação Técnica e Operacional que entre si celebram a União, por intermédio do MEC, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB).
8	03/03/2016	29	Reportagem sobre o EJA - Dia da Mulher
9	07/03/2016	19	Grupo de debate BNCC
10	08/03/2016	77	Pacto Educação Zika - Ministro Aloizio Mercadante
11	08/03/2016	19	Ministro da Educação participa de reunião com a ABRUC, UNDIME e ANDIFES.
12	08/03/2016	5	Audiência do Ministro da Educação com o Senador Acir Gurgaz.
13	09/03/2016	6	Ministro da Educação homologa resolução com novas diretrizes para educação superior à distância.
14	09/03/2016	20	Solenidade de Posse do Reitor da UFRR, Prof. Jefferson Fernandes do Nascimento .
15	09/03/2016	6	Audiência do Secretário Executivo do Ministério da Educação com o Deputado Lúcio Antonio Mosquini.
16	09/03/2016	15	Ministro Aloizio Mercadante recebe comitiva CNE
17	09/03/2016	9	Ministro Aloizio Mercadante recebe Deputado Atila Martins
18	11/03/2016	6	Ministro Aloizio Mercadante, Presidenta Dilma e Reitores IF
19	11/03/2016	3	Ministro Aloizio Mercadante, Presidenta Dilma e Reitores UF
20	11/03/2016	10	Ministro Aloizio Mercadante recebe Senador Eunício Oliveira
21	15/03/2016	15	Coletiva de Imprensa.
22	16/03/2016	10	Audiência do Secretário Executivo do Ministério da Educação com o Senador Garibaldi Alves Filho.
23	22/03/2016	12	Ministro da Educação faz Coletiva à imprensa sobre Pnaic, Pibid, Mais Educação e formação de diretores, juntamente com o presidente do INEP, Luiz Roberto Liza Curi; o Secretário Executivo do Ministério da Educação, Luiz Cláudio Costa; e o Secretário de Educação Básica, Manuel Palácios.
24	22/03/2016	8	Audiência do Secretário Executivo do Ministério da Educação com Laércio Oliveira, da CNC.
25	22/03/2016	8	Ministro Aloizio Mercadante recebe Governador Ceará
26	22/03/2016	14	Ministro Aloizio Mercadante recebe Governador Paraíba
27	22/03/2016	2	Ministro Aloizio Mercadante recebe Prefeito Ipixuna
28	23/03/2016	19	Recondução do Prof. Reinaldo Centoducatte ao cargo de Reitor da UFES.
29	28/03/2016	35	Coletiva de Imprensa - Formação de Professores
30	29/03/2016	7	Ministro Aloizio Mercadante recebe Senador Acir Gurgacz
31	30/03/2016	4	Secretário Executivo Luiz Claudio recebe Deputados Vander Loubet e Zeca do PT
32	30/03/2016	5	Secretário Executivo Luiz Claudio recebe Governador Piauí
33	30/03/2016	5	Audiência do Ministro da Educação com o Governador do Maranhão, Flávio Dino.
34	30/03/2016	4	Audiência do Secretário Executivo do Ministério da Educação com o Deputado Rogério Marinho.
35	31/03/2016	5	Ministro Aloizio Mercadante recebe Prefeito Bragança Paulista
TOTAL		516	REGISTROS FOTOGRÁFICOS

Figura 3 – Destaques do Relatório de Atividades da INFORME – mês março/2016

Ou seja, independentemente das demandas – e da análise da listagem do Relatório evidencia-se que há 8 dias úteis no mês em que não ocorreu nenhum evento – houve o pagamento pelo MEC do número de “homem-hora” no valor “cheio” do mês.



Assim, no mês de março de 2016 foram gastos R\$ 30.176,00 (trinta mil, cento e setenta e seis reais), correspondente a 2 (dois) fotógrafos com carga horária de 276 horas e 1 (um) assistente com 176 horas, o que projeta um gasto anual de R\$ 362.112,00 (trezentos e sessenta e dois mil, cento e doze reais), somente para o Núcleo de Fotografia, o menor dos 4 (quatro) previstos na licitação.

Por todo o exposto, conclui-se de antemão pela contratação inadequada de serviços de comunicação pelo MEC, o que está ocasionado irregularidades na execução e no pagamento para a empresa INFORME. Porém o apontamento não se limita ao exposto acima. Há uma questão central ainda a ser analisada.

Relembra-se que o MEC enquadrrou a terceirização de mão de obra na exceção trazida pelo § 1 do Artigo 11, exposto novamente a seguir:

Art. 11. A contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.

*§ 1º **Excepcionalmente** poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados. (grifo nosso)*

O critério de remuneração por “posto de trabalho” ou “hora de serviço” é uma exceção, quando não se pode adotar nenhuma unidade de medida que mensure pelos resultados, que é a regra. Entretanto, o enquadramento na excepcionalidade não prospera em uma análise mais apurada do objeto que se pretendia contratar, dado que é possível sim a aferição por resultados, a despeito as justificativas apresentadas pelo MEC.

Por exemplo, novamente trazendo o caso do Núcleo de Fotografia, foi previsto a contratação de 2 (dois) perfis de profissionais:

SERVIÇOS/PRODUTOS	CATEGORIA	HORAS TRABALHADAS DOS PROFISSIONAIS (MENSAL)
Criação de Imagens fotográficas de acontecimentos, pessoas e outros temas em cobertura jornalística e institucional, em branco e preto ou coloridas, utilizando câmeras fixas (de película ou digitais) e diversos acessórios; Revelação de negativos de filmes, tirar, ampliar e retocar cópias, criação de efeitos gráficos em imagens obtidas por processos digitais e reproduzi-las sobre papel, digital ou outro suporte.	Perfil 1	264h
Carregar e cuidar do equipamento fotográfico, segurar equipamentos em externas como rebatedores, tripés, etc., organizar o escritório e arquivo fotográfico, fazer back-ups de fotos, fazer fotos de making-of, carregar baterias e outras fontes de energia.	Perfil 2	176h

Tabela 4 – Perfis profissionais previstos na licitação.

Uma forma de contratar pelo resultado seria o seguinte:

SERVIÇOS/PRODUTOS
Cobertura fotográfica de eventos, acontecimentos, pessoas e outros temas, de caráter jornalístico e/ou institucional, pelo prazo máximo de 1 (uma) hora, com a entrega de no mínimo 10 (dez) fotos tratadas, prontas para utilização em mídia impressa e digital, no prazo máximo de 1 (uma) hora após a cobertura, com posterior inserção no banco de fotos do MEC, no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas.



Cobertura fotográfica de eventos, acontecimentos, pessoas e outros temas, de caráter jornalístico e/ou institucional, pelo prazo máximo de 2 (duas) horas, com a entrega de no mínimo 20 (vinte) fotos tratadas, prontas para utilização em mídia impressa e digital, no prazo máximo de 1 (uma) hora após a cobertura, com posterior inserção no banco de fotos do MEC, no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas.
Cobertura fotográfica de eventos, acontecimentos, pessoas e outros temas, de caráter jornalístico e/ou institucional, pelo prazo máximo de 4 (quatro) horas, com a entrega de no mínimo 30 (trinta) fotos tratadas, prontas para utilização em mídia impressa e digital, no prazo máximo de 2 (duas) horas após a cobertura, com posterior inserção no banco de fotos do MEC, no prazo de até 48 (quarenta e oito) horas.
Cobertura fotográfica de eventos, acontecimentos, pessoas e outros temas, de caráter jornalístico e/ou institucional, pelo prazo máximo de 6 (seis) horas, com a entrega de no mínimo 40 (quarenta) fotos tratadas, prontas para utilização em mídia impressa e digital, no prazo máximo de 2 (duas) horas após a cobertura, com posterior inserção no banco de fotos do MEC, no prazo de até 48 (quarenta e oito) horas.

Tabela 5 – Exemplo elaborado pela equipe de auditoria.

Fica evidente que da primeira maneira se foca no profissional e nas atividades que ele deve desempenhar; já na segunda o foco é o resultado que a administração pública quer ao final do serviço executado, como estabelecido na IN nº. 02/2008.

Frisa-se que o exposto é uma possibilidade, um exemplo. O MEC, por óbvio, teria que adaptar a descrição às suas circunstâncias/necessidades, bem como prever/descrever outros resultados desejados com o serviço de fotografia. Ainda, o Projeto Básico teria que detalhar o nível de qualidade a ser atendido, entre outras questões importantes para a boa execução contratual. Porém, fica evidenciado e exemplificado que é possível a mensuração por resultados.

Ressalta-se que o TCU há tempos vem, reiteradamente, determinado a adoção de metodologias baseadas nos resultados, em detrimento das baseadas em “hora-homem”, como exemplificados em um Acórdão do ano de 2005, exposto a seguir:

Acórdão 667/2005 - Plenário

(...)

9.3. determinar à SPOA/MDIC que, quando da abertura dos novos procedimentos licitatórios em substituição à Concorrência 01/2005, observe as determinações expedidas no item 9.3 do Acórdão 1.094/2004-Plenário, bem como os seguintes preceitos na elaboração dos editais:

9.3.1. explicitar nos editais o modelo de contratação de execução indireta de serviços (i. e. locação de mão-de-obra ou prestação de serviços) aplicável a cada modalidade de serviço licitado;

*9.3.2. **dê preferência à prestação de serviços na definição do modelo de contratação de execução indireta de serviços aplicável a cada modalidade de serviço licitado, restringindo a utilização da locação de mão-de-obra àquelas modalidades de serviço cujas características intrínsecas impossibilitem a adoção do outro modelo;***

*9.3.3. **adote metodologias de mensuração de serviços prestados que privilegiem a remuneração das contratadas mediante a mensuração de resultados e que eliminem a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas trabalhadas ou nos postos de trabalho;***

9.3.4. na formulação das metodologias de mensuração de serviços, contemple os seguintes aspectos, entre outros que venham a ser considerados cabíveis pelo órgão: a fixação de critérios de mensuração dos serviços prestados, incluindo as métricas e formas de mensuração adotadas; a fixação de critérios de aferição da adequação do serviço à especificação e à qualidade esperada com vistas à aceitação e pagamento; a utilização de um documento específico



destinado ao controle de serviços prestados (como “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”); a previsão de acompanhamento e fiscalização concomitantes à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios;

9.3.5. estabeleça um documento específico (como “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”) destinado ao controle dos serviços prestados para fins de pagamento à empresa contratada, contendo, entre outros aspectos que também possam vir a ser considerados necessários pelo órgão: a definição e a especificação dos serviços a serem realizados; as métricas utilizadas para avaliar o volume de serviços solicitados e realizados; a indicação do valor máximo de horas aceitável e a metodologia utilizada para quantificação desse valor, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas; o cronograma de realização do serviço, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; os custos em que incorrerá o Ministério para consecução do serviço solicitado; e a indicação clara do servidor responsável pela atestação dos serviços;

9.3.6. explicita nos editais a metodologia de mensuração de serviços adotada para cada modalidade de serviços e a quantificação da demanda máxima de serviço, que deve ser definida segundo a metodologia adotada e as características pertinentes ao modelo de contratação escolhido (i. e. locação de mão-de-obra ou prestação de serviços mensurados pelos resultados), fundamentando, no respectivo processo, as previsões estabelecidas; (grifos nosso)
(...)

Cabe salientar que em agosto de 2012 o MEC efetuou Audiência Pública para discutir a contratação em questão e vários participantes alertaram, inclusive, da ilegalidade da metodologia que estava se desenhando. A ABRACOM – Associação Brasileira das Agências de Comunicação, informou que “ideia postos de trabalho contraria TCU e Sindicatos Jornalistas”.

Mesmo alertado o MEC efetuou uma licitação para a contratação de serviços de comunicação utilizando, concomitantemente e inadequadamente, as medidas “posto de trabalho” e “hora-homem”, em detrimento da aferição por resultados, o que ocasionou irregularidades na execução contratual, como já exposto.

Por fim, cabe salientar que esta equipe de auditoria tem ciência da complexidade para a contratação e posterior acompanhamento da execução de serviços de comunicação, sejam eles o objeto da licitação em análise ou outros como publicidade, relações públicas e eventos. Cada um possui suas inúmeras particularidades e, ainda, estão em constante mudança/evolução. Porém, é possível contratar estes serviços de maneira a conciliar os ditames legais com as necessidades de uma Assessoria de Comunicação.

O presente documento adotou o Núcleo de Fotografia para exemplificar as questões que foram expostas, inclusive o valor substancial que é manter diariamente 3 (três) profissionais a disposição do MEC para executar este serviço, em detrimento de uma contratação baseada em resultados. Em contraponto, poder-se-ia argumentar da necessidade de se ter um fotógrafo e um assistente a disposição o dia todo, todos os dias, pois a maioria dos eventos não poderiam ser programados a tempo de se expedir uma Ordem de Serviço específica e assim contratar pelo resultado.



E admite-se que esta argumentação é válida. O ideal realmente é ter os profissionais a disposição. Porém, nem sempre o ideal é possível legalmente. E mesmo se o fosse, nem sempre o ideal atende aos interesses públicos. Atualmente, nem mesmo os mais grandes jornais tem fotógrafos contratados, trabalhando basicamente com *freelancers* (que na essência é o conceito de contratar por resultados) e agências/bancos de fotos.

Ainda, anteriormente foi exposto quadro com as coberturas fotográficas feitas por estes profissionais no mês de março de 2016 (Figura 3). Da análise se evidencia que das 35 (trinta e cinco) relatadas, pelo menos 22 (vinte e duas) são de encontros de autoridades com outros agentes, sejam públicos ou da sociedade civil, nas dependências do MEC. Nestes casos não há efetivamente uma cobertura fotográfica, mas sim um registro: tiram-se algumas fotos, em algum momento específico, em poucos minutos, e o fotógrafo não fica acompanhado o encontro, até por motivos óbvios.

Ou seja, é um serviço trivial e que ainda tem, em sua maioria absoluta, um alcance de divulgação/importância limitado para a sociedade e para a mídia externa, e que poderia ser absorvido, dada a baixa complexidade, por servidores da própria Ascom (inclusive prevendo treinamento específico para tanto, se necessário). Assim o fazem inúmeros outros órgãos, como a própria CGU. E isso é inerente ao próprio desenvolvimento da tecnologia – hoje as máquinas digitais permitem essa possibilidade, mantendo um padrão aceitável de qualidade.

Porém, para outras coberturas fotográficas realmente a contratação de um profissional seria o mais indicado – como a “Reportagem sobre o EJA – Dia da Mulher” ou um evento como “III Encontro Nacional de Municípios”, relatadas no mês de março de 2016 como atividades desenvolvidas. Entretanto estes são eventos que podem ser programados e demandados por Ordens de Serviço específicas, pela metodologia de resultados, como exigido legalmente.

Ou seja, necessariamente deve haver uma análise que inclua variáveis múltiplas, que devem ser harmonizadas, como as demandas inerentes e importantes atreladas a uma Assessoria de Comunicação; as possibilidades de contratação e execução que a legislação prevê e coloca à disposição do gestor; as recomendações do controle interno (CGU) e determinações do controle externo (TCU) em casos semelhantes; bem como uma ponderação entre o ideal e o possível, sabendo que a verba pública é limitada frente as inúmeras demandas que o MEC tem que enfrentar, seja em suas atividades-meio e em especial para o atingimento dos resultados em suas atividades-fim.

Em relação aos demais Núcleos – TV por IP, Rádio por IP e Internet – as constatações do presente documento são igualmente válidas, dado que a forma de contratação dos serviços foi a mesma e de sua execução são praticamente as mesmas. Porém o exposto anteriormente, da necessidade de harmonização entre as diversas variáveis envolvidas, terá que ser necessariamente efetuado pelo MEC.

Para os Núcleos de TV e Rádio por IP, realmente, talvez seja necessária uma solução que preveja terceirizados que fiquem à disposição do MEC em horário integral, dado que as notícias que irão subsidiar estes Núcleos não esperam uma Ordem de Serviço para acontecer. Porém outras demandas podem ser devidamente planejadas, como a produção dos programas que irão ser veiculados na TV e no Rádio.

Desta forma, uma solução híbrida é possível (e inclusive já aceita pelo TCU em julgado recente - Acórdão nº 47/2013-Plenário), alternado critérios de “homem/hora” ou “posto de trabalho” com o de “resultados aferidos”.



Assim, por exemplo, o “material bruto” para as notícias poderia ser produzido em “tempo real” (e disponibilizado em seguida para veículos de comunicação utilizarem - “clientes” importantes de uma Assessoria de Comunicação), pelo critério “homem/hora” ou “posto de trabalho”. Posteriormente poderiam ser utilizadas na produção de programas específicos para a TV e Rádio, com periodicidade determinada (por exemplo, semanal), pelo critério de “resultados aferidos”, com o enfoque que a Assessoria de Comunicação deseja dar e que atenda aos anseios específicos do MEC.

Em relação ao Núcleo de Internet, cabe ponderar que há uma tendência na contratação de empresas especializadas neste serviço – agências de comunicação digital – para qualificar o serviço oferecido. Apesar da interdependência entre as diversas ferramentas de comunicação, e o necessário alinhamento entre as ações desenvolvidas, cada uma tem suas particularidades e a tendência é fragmentar a execução pela contratação de mais empresas, especializadas, porém com o devido planejamento e supervisão centralizado no órgão contratante.

Assim, dado o tamanho do Núcleo de Internet atualmente à disposição e o significativo custo inerente a ele, também cabe ao MEC ponderar a possibilidade de qualificar estas ações pela contratação de uma empresa especializada neste serviço, lembrando novamente que se deve privilegiar a contratação por “resultados” e, somente quando esta se mostrar impossível, pode-se prever outras medidas para a remuneração da contratada.

Reitera-se que o exposto são exemplos de como se pode contratar e executar os serviços de comunicação objeto de análise neste documento. Porém, são apenas exemplos. Cabe ao MEC, que detém inclusive o conhecimento de nuances que lhe são específicas, decidir como fazer. Este é o poder discricionário dado ao gestor. Porém, lembra-se que este poder não é absoluto – ele deve, necessariamente, seguir o princípio da legalidade e levar em conta outros princípios fundamentais, como os da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Causa

Ausência e/ou insuficiência na adoção de medidas no planejamento da licitação para a definição do melhor modelo para os serviços de terceirização, responsabilidade compartilhada pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos e pela Assessoria de Comunicação Social, o que está ocasionado irregularidades na execução contratual e no pagamento para a empresa contratada, em dissonância com as atribuições estabelecidas no Decreto n. 7.690/2012.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando n. 181/2016/CONTRATOS/ACS/GM/GM, de 27/07/2016, o MEC se manifestou da seguinte forma sobre o fato apontado:

Em agosto/2012, O MEC realizou uma Audiência Pública com o objetivo de discutir e consultar as esferas envolvidas no processo de geração e difusão de informações do MEC quanto a adequação de estratégias, métodos e instrumentos para a efetivação e ampliação da comunicação institucional do Ministério. Após receber várias informações dos participantes da audiência pública, algumas positivas outras em desacordo com o objeto do contrato, para fins de esclarecimento, o MEC acatou uma das sugestões apresentadas da ABRACOM que merece destaque:

ABRACOM



“Essencial licitação voltada para entrega de serviços e pacotes completos de comunicação.”

Assim o objeto do certame de licitação refere-se a contratação de serviços específicos, da qual é exigido mensalmente a entrega de produto(s) final(is), se consistindo, portanto, nos pagamentos à contratada através da comprovação dos produtos entregues.

Em janeiro de 2013, a Assessoria de Comunicação Social – ASC, responsável pela execução da política de Comunicação Social do Ministério, integrante do Gabinete do Ministro, encaminhou Memorando nº 31/2013/ ASC/GM/MEC, solicitando à Subsecretaria de Assuntos Administrativos providências, no que tange à contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos de assessoria de comunicação para as áreas de TVMEC digital por IP (Internet Protocol), Rádio MEC e Internet, incluindo serviços de programação, produção de matérias jornalísticas, produção de programas, reportagem, apresentação, finalização e solenidades para o Ministério da Educação.

O Projeto Básico fora elaborado em consonância com as recomendações da Consultoria Jurídica – CONJUR, contendo, entre outros:

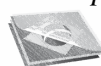
- O objeto da contratação, qual seja: contratação de empresa prestadora de serviços técnicos de assessoria de comunicação, para participar na execução das políticas estratégicas e ações de comunicação envolvendo produção de material jornalístico, reportagem, programação, produção e apresentação de programas, para atendimento às áreas de TVMEC digital por IP (Internet Protocol), Rádio por IP e Internet do Ministério da Educação;

- A justificativa pautada na complexa e variada gama de atividades desenvolvidas pelo MEC, a ACS visa ampliar, orientar e aprofundar os processos de disseminação de informações e estreitar seu diálogo com a sociedade, e essa disseminação das informações. Logo, os serviços contratados objetivam a função precípua de gerir e administrar a sua política de comunicação com fluxo específico nas áreas de jornalismo televisivo, radiofônico e eletrônico aplicada em parceria e sob coordenação da Assessoria de Comunicação do MEC;

- O fundamento legal alicerçado à Lei 8.666/93, pela modalidade Concorrência, tipo “Técnica e Preço”, aplicando-se, no que couber, o Decreto nº 655 de 2008, bem como a Lei Complementar 123 de 2006.

- A consultoria Jurídica, por seu turno, mediante Parecer nº 0171/2013/ CONJURMEC/CGU/AGU, aduziu 18 (dezoito) recomendações no tocante à: licitude da terceirização; justificativa de maior peso da nota referente à proposta técnica; previsão de nota mínima de 70% para aprovação da proposta técnica; remuneração pelo critério homem-honra; sustentabilidade ambiental; ajustes de redação no Projeto Básico e Edital para Proposta Técnica; Ajustes para apresentação de documentos de habilitação; regulamentação da repactuação; Ajuste de redação para prestação de garantia; ajustes de proibição de participação na licitação – consórcio; publicidade; sorteio; prazos para decisão sobre recursos; sanções; demais ajustes de redação; ajuste para minuta de contrato, concluindo, por fim, nos seguintes termos:

[...] Diante do exposto, opino pela devolução dos autos à ACS/MEC e à SAA/SE/MEC, para correções necessárias no Projeto Básico e no Edital e Anexos, solicitando que a área técnica e a área administrativa atentem para o fato de que o cumprimento das recomendações em um



documento (edital, por exemplo) gerará necessidade de adequação em outros documentos da licitação (minuta do contrato, por exemplo).

Assim, pede-se que se tenha atenção à uniformização da redação nos diversos documentos que compõem a licitação, inclusive eventual alteração de números quando houver menção a itens do Edital ou Projeto Básico ou Contrato, de modo que a proponente possa orientar-se adequadamente para formulação de suas propostas.

No mais, cumpridas as recomendações, a licitação poderá ser aberta, contanto que seja concluída a pesquisa de mercado já iniciada, com elaboração de orçamento em planilhas, conforme exigência da Lei nº 8.666/93, art. 6º, f, IX, c/c art. 7º § 2º, II, elaboração da planilha de preços máximos do Encarte D- III, conforme consta do Projeto Básico e desde que haja previsão de recursos orçamentários que assegure o pagamento das obrigações decorrentes dos serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma, nos termos da Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, III, bem como desde que haja pronunciamento favorável da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, em relação à terceirização das atividades.[...]

Em atendimento às recomendações da CONJUR, a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas, por meio do Memorando nº 14/2013/CGGP/SAA/SE/MEC fls. 211 à 215, em 7/1/2013, se manifestou com o fito de elucidar semelhanças às atribuições requeridas pelo Projeto básico junto ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo, e asseverou:

Com fulcro de localizar no Plano Geral do Poder executivo – PGPE cargos que tivessem atribuições semelhantes às das requeridas pelo Projeto Básico o que não foi possível detectar. Sendo assim, considerando que a referida contratação, haja vista a sua especificidade requer profissionais com uma expertise profissional de ponta na área comunicação, diversas, daquelas encontradas em cargos do nosso plano de cargos afirmamos não haver impedimento, para contratação ora apreçada neste Serviço de Classificação de Cargos e Concessões.

Ademais, a Assessoria de Comunicação Social e a SAA promoveram as devidas correções, em atendimento às recomendações da CONJUR, com posterior publicação do certame.

Esclarecemos que na percepção da Assessoria de Comunicação Social, os serviços prestados de assessoria de comunicação não demandam disponibilização exclusiva de mão de obra, pois a efetiva execução da atividade contratada, só é realizada apenas quando são requisitados previamente, por meio do documento denominado “Ordem de Serviço”, ou seja, por demanda, contendo a discriminação detalhada dos serviços/produtos necessários para o período.

Apresentamos a seguir a justificativa sobre a impossibilidade da indicação na Ordem de Serviço do valor máximo de horas aceitável para a realização de cada produto, conforme prevê o item 9.3.2 do Acórdão nº 187/2014 – TCU:

- Diante da complexidade da realização do objeto do contrato em questão, esclarecemos que é difícil dentro dos serviços propostos comunicação que envolve reportagem,



programação, produção, apresentação de programas, entre outros, determinar na Ordem de Serviços o tempo necessário para sua produção, ou seja, é inviável determinar e estender seus detalhes de produção (criação, roteiro, direção, texto, edição, dir. de fotografia, pós produção, animação, etc.). O tempo de produção de um programa pode variar significativamente em relação a outro programa.

ACÓRDÃO Nº 187/2014 – TCU – Plenário:

9.3.2. A adoção, quando da execução do contrato, do modelo de ordem de serviço estabelecido no art. 15, inciso VI, da IN MP nº 2/2008, justificando a impossibilidade ou a desnecessidade da inclusão de algum dos campos indicados nesse normativo (grifo nosso)

Cabe destacar que os produtos (serviços) realizados são devidamente atestados por meio da entrega dos mesmos (matérias, vídeos, áudios, fotos, publicações internet, relatório de atividades, etc.), limitando a quantidade máxima de horas previstas determinada em contrato. A quantidade de horas para cada núcleo/perfil não poderão ultrapassar as horas máximas determinadas na cláusula sexta do contrato em vigor.

Devido a inviabilidade de mensurar o tempo necessário para a produção dos produtos, conforme justificado acima, esclarecemos que as horas trabalhadas exigidas para a comprovação dos produtos (serviços) por meio da folha de ponto, são apenas para averiguar o tempo executado em sua (s) produção (s). Diante da dificuldade de aferição dos produtos apresentados, este Ministério adotou o que está previsto na IN 02, art. 11, § 1º:

IN 02, que dispõe em seu art. 11: “§ 1º “excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados.”

Salientamos ainda que, conforme previstos no item 6.4 do Projeto Básico (PB), todos os recursos logísticos (equipamentos) necessários ao perfeito atendimento dos serviços a serem demandados pertencem ao MEC, como: estúdios, amplificadores, microfones, processador de áudio, filmadoras, mesas de áudio, mesas de edição, tripés, gravador, projetores, câmeras fotográficas e etc. A relação completa dos equipamentos constam no ENCARTE “H” do referido PB. Por isso justifica-se a necessidade de realizarem grande parte dos produtos (serviços) dentro das instalações do MEC.

Em cumprimento ao Relatório do TCU (TC 028.079/2013-2) que originou o Acórdão nº 187/2014, informamos que os produtos (serviços) demandados mensalmente por meio de Ordem de Serviços e entregues têm seus resultados e avaliação da qualidade dos serviços realizados averiguados mediante PARECER TÉCNICO mensal aferido pelo fiscal do contrato e inserido nos autos, com vistas à aceitação e pagamento.

A comprovação da prestação dos serviços são realizadas mediante a entrega dos produtos mensais, seja TVMEC digital por IP (Internet Protocol), Rádio por IP e Internet. Todos os serviços são entregues mensalmente conforme Ordem de Serviços e devidamente publicados nos seguintes sites:

*<http://centraldemidia.mec.gov.br/>,
<https://pt-br.facebook.com/ministeriodaeducacao/videos>,
<https://www.youtube.com/user/ministeriodaeducacao>,
<http://portal.mec.gov.br>*



Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, enviado em 09/08/2016, por meio do Ofício n. 14927/2016/GAB DS/DS/SFC-CGU, o MEC complementou sua manifestação da seguinte forma:

Após esta Assessoria de Comunicação Social (ACS) entender e ter reiterado algumas vezes que o propósito primordial da contratação do certame licitatório em questão, foi a adoção da medida por “horas de serviço” ou por “demanda” e não “Posto de Trabalho”, analisamos as manifestações da equipe de auditoria, contida em seu Relatório Preliminar de Auditoria sob o nº: 201601352, a qual esta ACS chegou a um consenso:

Mesmo havendo algumas objeções ou argumentos contrários em relação ao objeto em questão, entendemos que pela complexidade e singularidade das demandas do MEC, para alguns perfis a forma de execução por “Posto de Trabalho” atenda de forma eficiente essa contratação. Ademais destacamos em especial duas causas sustentada e defendida por esta ACS que corroboram nosso entendimento:

I - Superveniência de demandas o que dificulta a mensuração precisa na Ordem de Serviço, com o tempo necessário de realização dos produtos, devido a complexidade de cada trabalho;

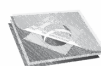
II - Alto investimento do órgão com a montagem de estúdios com os recursos logísticos sofisticados (equipamentos) de exclusiva propriedade do MEC, o que desonera a forma de contratação.

Com o objetivo esclarecer eventuais dúvidas, buscamos explicar os motivos das causas acima expostas:

Como já reconhecido tanto pela equipe de auditoria como pela Assessoria de Comunicação deste Ministério, os serviços demandados para cumprimento do objeto do contrato, são de elevada complexidade. Nesse sentido, informamos que mensurar o tempo necessário para a produção dos produtos, na grande maioria das situações é inviável, visto que o tempo de produção de um programa pode variar significativamente em relação a outro programa. A equipe de auditoria deu um exemplo (modelo) de solicitação de serviços por resultados, com fins de aferição, por meio de ordem de serviço:

Ex.: “Programa de televisão com duração de 3 (três) a 5 (cinco) minutos, com linguagem voltada ao público...”

Concordamos com a percepção da equipe de auditoria sobre a forma de demandar os trabalhos, por Ordem de Serviço (OS), no entanto, na prática definir este tempo necessário para produção do programa acima tem outras condicionantes que além de tornar o processo moroso, impreciso, eventualmente, pode surtir efeito antieconômico. Além disso, demanda retrabalho para sua produção, composto de numerosos elementos interligados e que funcionam como um todo. Ou seja, sua produção, dependendo dos elementos que o compõem (criação, roteiro, direção, texto, edição, dir. de fotografia, pós-produção, animação, etc.) pode variar de 20 horas a 90 horas. Por isso, apesar de citar os programas necessários para o mês, não mensuramos na OS o tempo necessário para sua produção, deixamos tácito na OS que “a quantidade de horas para cada núcleo/perfil não poderá ultrapassar as horas máximas determinadas na cláusula sexta do contrato em vigor.



Especificamente sobre o caso citado referente à contratação de serviços fotográficos, reiteramos os esclarecimentos que não é somente demandar os serviços de produção de fotos e sua respectiva quantidade, envolve ainda outras ações e atribuições que são desempenhadas, conforme detalhado no Relatório Mensal, onde contém as atividades desempenhadas no mês que são: registros das imagens, edição de imagens, catalogação, administração e inclusão dos registros fotográficos no banco de imagens do MEC (<https://www.flickr.com/photos/mineducacao/>).

Outro fato que merece destaque, entre outros princípios elencados pelo artigo 37 da CF/88, é a adoção pelo MEC do “Princípio da Eficiência” cujo gestor público tem o dever de celeridade, eficácia, economicidade e efetividade de seus atos administrativos (grifo nosso). Destacamos a “economicidade”, visto que nos estudos para elaboração do Projeto Básico (PB), o MEC na época, conforme previsto no item 6.4 do Projeto Básico (PB), possuía todos os recursos logísticos (equipamentos) necessários ao perfeito atendimento dos serviços a serem demandados como: estúdios, amplificadores, microfones, processador de áudio, filmadoras, mesas de áudio, mesas de edição, tripés, gravador, projetores, câmeras fotográficas e etc. A relação completa dos equipamentos constam no ENCARTE “H” do referido PB. Assim, utilizando a estrutura física que o MEC já possuía, o processo de contratação teria um custo final bem mais barato, ao invés de utilizar a estrutura da empresa a ser contratada. Ao elaborar o PB, esta instituição se concentrou e deu prioridade em buscar os meios mais econômicos e viáveis, para maximizar os resultados e minimizar os custos, utilizando a estrutura física que possuía, uma vez que se não os utilizasse, os equipamentos iriam ficar ociosos, o que caracterizaria um desperdício dos recursos públicos.

Para atestar a veracidade dos fatos, considerando a eficiência dos gastos públicos, apresentamos a seguir o quadro contendo o “Mapa Comparativo de Preços” extraído do processo (SEI: 23000.000052/2013-18) de renovação do contrato (nº 36/2014) em questão, elaborado em 22/02/2016. Apesar dos serviços não serem idênticos, foram pesquisados contratos cujos objetos são similares ao do praticados pelo MEC, dentro da esfera federal.

Órgãos participantes da Proposta de Preços	
	Data da pesquisa
1 Superior Tribunal de Justiça	22/02/2016
2 Tribunal Superior Eleitoral	22/02/2016
3 Câmara dos Deputado	22/02/2016
4 Ministério do Desenvolvimento Social	25/02/2016

MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS							
DESCRIÇÃO		MEC	STJ	TSE	Câmara dos Deputados	MD5	Média
ITEM	DISCRIMINAÇÃO	Valor Anual	Valor Anual	Valor Anual	Valor Anual	Valor Anual	Valor Anual
1	Prestação de serviços técnicos de assessoria de comunicação, para participar na execução das políticas, estratégias e ações de comunicação, envolvendo produção de material jornalístico, reportagem, programação, produção e apresentação de programas, para atendimento às áreas de TVMEC digital por IP (Internet Protocol), Rádio por IP e Internet do Ministério da Educação - MEC.	R\$ 5.954.517,12	R\$ 10.737.674,96	R\$ 2.049.503,27	R\$ 12.314.728,05	R\$ 12.187.999,25	R\$ 9.322.476,38

Fonte: Processo SEI: 23000.000052/2013-18 - Mapa comparativo de preços (Doc. SEI: 0140050)

Nota-se no mapa que, considerando o valor médio anual entre os preços praticados / pesquisados (R\$ 9.322.476,38), o contrato do MEC é 56,5% inferior (R\$ 5.954.517,12). Nessa análise, não adentramos nos fatores que gerou o preço do contrato do MEC ser um dos mais acessíveis, talvez, conforme já esclarecido acima, seria a utilização da estrutura física que possui. Em síntese, a prioridade do MEC foi atingir o objetivo com o menor custo e os melhores resultados possíveis. E assim tem sido feito.

Análise do Controle Interno

Dinheiro público é da sua conta
www.portaldatransparencia.gov.br



Em sua resposta ao fato apontado, inicialmente, o MEC traz um relato das etapas do processo licitatório realizado, mas que, porém, não são objeto de questionamentos pelo controle interno.

Em relação ao cerne da presente CONSTATAÇÃO – forma de contratação, defende que o pagamento se dá por “demanda” e que na percepção da Assessoria de Comunicação Social os serviços “não demandam disponibilização exclusiva de mão de obra”. Entretanto não apresenta fatos ou argumentos novos que já não tivessem sido identificados e refutados anteriormente.

Como exposto, ficou evidenciado que o MEC previu na licitação e adotou na execução contratual, inadequadamente, 2 (duas) formas de contratação dos serviços de forma concomitante – “posto de trabalho” e “horas de serviço (homem-hora)”. Apesar de exaustivamente exemplificado, trazemos mais um ponto para sedimentar a questão.

A seguir estão expostos o número de horas trabalhadas para o Núcleo de Fotografia para cada perfil profissional para os meses de fevereiro, março, abril e maio de 2016:

NÚCLEO DE FOTOGRAFIA					
MÊS	CATEGORIA	QUANT. DE PROFISSIONAIS	PROFISSIONAL	HORAS ESTIMADAS DOS PROFISSIONAIS (MENSAL)	HORAS TRABALHADAS DOS PROFISSIONAIS (MENSAL)
FEVEREIRO	Perfil 1	2	I.O.A.	132	132
			M.F.L	132	132
	Perfil 2	1	P.H.M.N.	176	164,3
MARÇO	Perfil 1	2	I.O.A.	132	132
			M.F.L	132	132
	Perfil 2	1	P.H.M.N.	176	176
ABRIL	Perfil 1	2	I.O.A.	132	132
			M.F.L	132	132
	Perfil 2	1	P.H.M.N.	176	176
MAIO	Perfil 1	2	I.O.A.	132	132
			M.F.L	132	132
	Perfil 2	1	P.H.M.N.	176	176

Tabela 6 – Dados extraídos dos Relatórios Mensais da empresa INFORME.

Evidencia-se que, na sua maioria absoluta, as horas estimadas são as mesmas trabalhadas, para os mesmos profissionais. Em apenas um mês houve uma divergência, porém decorrente de uma questão específica do empregado – ausência/falta – o que é comprovado pela análise da folha de ponto, e não ligada diretamente a demandas de serviço.

Reitera-se que a ideia central na adoção da medida “horas de serviço” ou por “demanda” (como o MEC denomina em sua resposta) é remunerar a empresa pelas horas que efetivamente o profissional foi demandado para executar determinado serviço. E, por óbvio, isso não significa ter profissionais a disposição da administração em horários pré-determinados, todos os dias.

Evidencia-se assim, de mais uma forma, a utilização indevida das forma “posto de trabalho” e “horas de serviço (homem-hora)” de forma concomitante.

O MEC ainda defende a “inviabilidade de mensurar o tempo necessário para a produção dos produtos”. Em parte, esta afirmação é verdadeira. Porém a ideia de se ter uma Ordem de Serviço é exatamente estimar o tempo necessário para determinado produto, e não definir de forma estanque. E, após a execução, registrar o tempo que foi efetivamente utilizado.



A partir da execução do contrato e o natural aprofundamento no conhecimento dos produtos, esta estimativa será cada vez mais realista, a despeito da possibilidade de se ter realmente variáveis imprevisíveis, inerentes aos serviços de comunicação. Porém, é por este mesmo motivo que se determina a utilização de Ordens de Serviço específicas e com campos como “horas estimadas” em confronto com “horas utilizadas”, para o devido acompanhamento contratual.

Cabe ainda salientar que a legislação prevê que a regra é a “aferição por resultados” e somente poderia se adotar a remuneração por “posto de trabalho” ou “hora de serviço” quando aquela estivesse impossibilitada. Porém, como já exemplificado, é possível se contratar por resultados. Outro exemplo seria para programas para a televisão do MEC, da seguinte forma:

SERVIÇOS/PRODUTOS
Programa de televisão com duração de 3 (três) a 5 (cinco) minutos, com linguagem voltada ao público jovem (estudantes de primeiro grau), com o objetivo de transmitir informações relevantes a este público, bem como as atividades realizadas pelo MEC na semana anterior, a partir de briefing específico, matérias jornalísticas produzidas e material bruto disponibilizado pela Assessoria de Comunicação do MEC, incluindo vinhetas, animações, infográficos e demais componentes que se fizerem necessários. Publicação no canal do You Tube do MEC segunda-feira até as 9 (nove) horas da manhã.
Programa de televisão com duração de 3 (três) a 5 (cinco) minutos, com linguagem voltada ao público jovem (estudantes de segundo grau), com o objetivo de transmitir informações relevantes a este público, bem como as atividades realizadas pelo MEC na semana anterior, a partir de briefing específico, matérias jornalísticas produzidas e material bruto disponibilizado pela Assessoria de Comunicação do MEC, incluindo vinhetas, animações, infográficos e demais componentes que se fizerem necessários. Publicação no canal do You Tube do MEC segunda-feira até as 9 (nove) horas da manhã.
Programa de televisão com duração de 3 (três) a 5 (cinco) minutos, com linguagem voltada ao público jovem (estudantes de ensino superior), com o objetivo de transmitir informações relevantes a este público, bem como as atividades realizadas pelo MEC na semana anterior, a partir de briefing específico, matérias jornalísticas produzidas e material bruto disponibilizado pela Assessoria de Comunicação do MEC, incluindo vinhetas, animações, infográficos e demais componentes que se fizerem necessários. Publicação no canal do You Tube do MEC segunda-feira até as 9 (nove) horas da manhã.
Programa de televisão com duração de 3 (três) a 5 (cinco) minutos, com linguagem voltada ao público adulto (professores de primeiro grau), com o objetivo de transmitir informações relevantes a este público, bem como as atividades realizadas pelo MEC na semana anterior, a partir de briefing específico, matérias jornalísticas produzidas e material bruto disponibilizado pela Assessoria de Comunicação do MEC, incluindo vinhetas, animações, infográficos e demais componentes que se fizerem necessários. Publicação no canal do You Tube do MEC segunda-feira até as 9 (nove) horas da manhã.
Programa de televisão com duração de 3 (três) a 5 (cinco) minutos, com linguagem voltada ao público adulto (professores de segundo grau), com o objetivo de transmitir informações relevantes a este público, bem como as atividades realizadas pelo MEC na semana anterior, a partir de briefing específico, matérias jornalísticas produzidas e material bruto disponibilizado pela Assessoria de Comunicação do MEC, incluindo vinhetas, animações, infográficos e demais componentes que se fizerem necessários. Publicação no canal do You Tube do MEC segunda-feira até as 9 (nove) horas da manhã.
Programa de televisão com duração de 3 (três) a 5 (cinco) minutos, com linguagem voltada ao público adulto (professores de ensino superior), com o objetivo de transmitir informações relevantes a este público, bem como as atividades realizadas pelo MEC na semana anterior, a partir de briefing específico, matérias jornalísticas produzidas e material bruto disponibilizado pela Assessoria de Comunicação do MEC, incluindo vinhetas, animações, infográficos e demais componentes que se fizerem necessários. Publicação no canal do You Tube do MEC segunda-feira até as 9 (nove) horas da manhã.

Tabela 7 – Exemplo elaborado pela equipe de auditoria.

Cabe salientar que o exposto é apenas um exemplo, uma possibilidade. Caberia ao MEC definir suas necessidades e prioridades. Porém, a forma exposta, além de legalmente correta, traz inúmeras vantagens, pois permite ao MEC focar seus esforços nos resultados que se pretende com a ação de comunicação, e não com a produção em si ou com os profissionais responsáveis para entregar o demandado.

Ainda, como a licitação é de melhor técnica e preço, pode-se selecionar a empresa que melhor apresente a solução técnica para os produtos/serviços especificados, além da possibilidade de analisar, por exemplo, os trabalhos já efetuados pela licitante e que se



melhor coadunam com os objetivos almejados, garantindo assim a qualidade dos produtos e serviços a serem desenvolvidos.

Neste ponto cabe uma reflexão importante. O custo de uma assessoria de comunicação não é somente calculado pelo valor monetário – “tantos” milhões ao ano. Por óbvio deve haver uma ponderação entre o que é efetivamente gasto em confronto com o disponível no orçamento, dada as inúmeras demandas do MEC.

Porém o real custo de uma assessoria de comunicação é medido pelo resultado que ela alcança, no atingimento dos objetivos traçados. Por exemplo, não basta gastar “pouco” e ter resultados medíocres. Da mesma forma, pode-se gastar “muito”, mas ter resultados tão significativos que justifiquem o investimento efetuado. É uma análise que envolve, necessariamente, variáveis múltiplas, inclusive de médio/longo prazo.

E da análise, por exemplo, da TV do MEC no You Tube no mês de março de 2016, evidencia-se a produção de 15 (quinze) matérias, nos seguintes termos:

CONTROLE DE VTS - MARÇO			
N.	DATA	RETRANCA	VISUALIZAÇÕES
01	01/03/2016	Alofzio Mercadante lança PNAIC Sudoeste	351
02	07/03/2016	Ministro da Educação cumpre agenda no Maranhão	124
03	08/03/2016	Reta final para as contribuições da BNCC	1.086
04	08/03/2016	20 anos do Conselho Nacional da Educação - CNE	668
05	09/03/2016	Pronatec terá 2 milhões de vagas em 2016	991
06	09/03/2016	Ministro homologa resolução sobre Educação a Distância (EAD)	821
07	10/03/2016	Ministro visita instalação dos jogos Olímpicos	67
08	11/03/2016	MEC participa de mobilização contra o Aedes Aegypti	76
09	14/03/2016	Último dia para contribuir para a Base Nacional Comum	172
10	15/03/2016	Ministro esclarece encontro com o assessor de Delcídio	168
11	18/03/2016	Luis Roberto Curi toma posse como presidente do INEP	107
12	22/03/2016	Guilherme Marback Neto toma posse como presidente do Conaes	47
13	22/03/2016	Ministério da Educação apresenta censo escolar 2015	883
14	23/03/2016	Capes vai financiar pesquisas de combate ao Zika	439
15	28/03/2016	MEC cria plano para priorizar formação de professores	6.997
NÚMERO MÉDIO DE VISUALIZAÇÕES POR PROGRAMA			867

O número de visualizações médios no You Tube foi de 867 (oitocentos e sessenta e sete), sendo que uma matéria – “MEC cria plano para priorizar formação de professores” – respondeu por 54% (cinquenta e quatro por cento). São números que aparentemente estão muito aquém da dimensão e da importância dos trabalhos desenvolvidos pelo MEC e da própria estatura do Ministério, como responsável por uma das principais políticas públicas no Brasil.

Frisa-se que o gasto mensal em março para o Núcleo de TV foi de R\$ 248.957,40 (duzentos e quarenta e oito mil, novecentos e cinquenta e sete reais e quarenta centavos) e o Núcleo de Internet foi de R\$ 99.236,16 (noventa e nove mil, duzentos e trinta e seis reais e dezesseis centavos), que atuam em conjunto para que os VTs produzidos tenham um alcance significativo nas redes sociais, incluindo o You Tube.

Registra-se que a matéria “MEC cria plano para priorizar formação de professores”, que respondeu por 54% (cinquenta e quatro por cento) das visualizações, tem um viés voltado para um público final do Ministério – professores. Ao contrário, matérias divulgando prioritariamente autoridades do Ministério e não o fim da política pública são as que tem o menor número de visualizações.

Ou seja, o MEC deve aproveitar este momento para não somente adequar a contratação de seus serviços de comunicação aos ditames legais, como exposto detalhadamente, mas



também avaliar o que foi desenvolvido até agora pela Assessoria de Comunicação, buscando desenvolver/aprimorar canais efetivos com os públicos de interesse do Ministério, a bem do interesse público.

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar, contraditoriamente, o MEC reitera sua posição de que a contratação se deu por “horas de serviço” ou por “demanda”, mas que chegou a uma nova conclusão: de que a “forma de execução por posto de trabalho atende de forma eficiente a esta contratação”.

Se esta nova argumentação for aceita, então, necessariamente, deve-se rescindir o contrato com a empresa INFORME, pois o próprio MEC defendeu e continua defendendo que não contratou por “posto de trabalho”. Se agora chegou à conclusão de que esta forma de execução é a mais adequada, deverá, por conseguinte, fazer uma nova licitação para contratar desta forma.

Porém, como reiteradamente exposto e exemplificado, ficou evidenciado que o MEC previu na licitação e adotou na execução contratual, inadequadamente, 2 (duas) formas de contratação dos serviços de forma concomitante – “posto de trabalho” e “horas de serviço (homem-hora)”. Ainda, a legislação e a jurisprudência são claras em definir e determinar como regra a remuneração por “resultados”, o que é defendido por esta equipe de auditoria como possível para os serviços em questão, pelo menos em uma forma “híbrida”, a bem dos princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economicidade.

Inclusive este último princípio é trazido pelo MEC justamente para defender este novo posicionamento: de que a forma “posto de trabalho” seria a mais adequada, com dois argumentos. Primeiro alegando “superveniência de demandas o que dificulta a mensuração precisa na Ordem de Serviço, com o tempo necessário de realização dos produtos, devido a complexidade de cada trabalho”, trazendo o exemplo criado pela equipe de auditoria para um “programa de televisão”.

Argumenta o MEC que “na prática definir este tempo necessário para a produção do programa tem outras condicionantes (...). Além disso, demanda retrabalho para sua produção, composto por numerosos elementos interligados e que funcionam como um todo. Ou seja, sua produção (...) pode variar de 20 a 90 horas”.

Neste ponto vislumbra-se que, a despeito de todo o exposto, o MEC continua com uma percepção equivocada das formas possíveis de contratação e execução legalmente estabelecidas para serviços terceirizados (continuados), confundindo-as.

Há 3 (três) formas de contratação possíveis – por “resultado” (regra), por “horas de serviços” e por “posto de trabalho”. Quando se trouxe o exemplo para contratação de um hipotético “programa de televisão”, este se baseou em “resultados”, nos seguintes termos:

SERVIÇOS/PRODUTOS	CUSTO UNITÁRIO (R\$)
Programa de televisão com duração de 3 (três) a 5 (cinco) minutos, com linguagem voltada ao público jovem (estudantes de primeiro grau), com o objetivo de transmitir informações relevantes a este público, bem como as atividades realizadas pelo MEC na semana anterior, a partir de briefing específico, matérias jornalísticas produzidas e material bruto disponibilizado pela Assessoria de Comunicação do MEC, incluindo vinhetas, animações, infográficos e demais componentes que se fizerem necessários. Publicação no canal do You Tube do MEC segunda-feira até as 9 (nove) horas da manhã.	

Na forma “por resultados” não caberia ao MEC estimar as horas que seriam necessárias para o atendimento do resultado pretendido, como o fez em sua defesa. Esta seria uma



atribuição exclusiva das licitantes. Ao MEC caberia formular um Termo de Referência de qualidade, detalhado na medida necessária para que as empresas pudessem fazer suas projeções de custos para o serviço pretendido.

Ainda, inúmeras são as variáveis próprias de cada empresa que podem influenciar no valor final. Por exemplo, uma pode optar por colocar mais de um funcionário trabalhando na produção do programa, buscando otimizar o trabalho. Outra, pode possuir softwares de edição mais modernos e que diminuiriam o tempo de produção. Ainda, a própria competência dos profissionais que fazem parte da equipe pode influenciar no tempo necessário para a produção de cada programa. E assim poderiam se delimitar dezenas de condicionantes, imprevisíveis ao MEC.

Porém, repita-se: estimar estas horas necessárias não seria o papel do MEC, já que este estaria contratando um produto finalizado, um objeto (produto ou serviço) específico, por “resultado”, de acordo com o detalhado no Termo de Referência. Esta estimativa de horas, entre outros itens que iriam compor o custo final, seria de competência da licitante, individualmente.

Outra opção seria contratar por “horas de serviços”, caso o de “resultados” fosse inviável, conforme estabelecido legalmente. Para o serviço de fotografia, já tratado pela equipe de auditoria, poderia ser feito da seguinte forma:

SERVIÇOS/PRODUTOS	CUSTO POR HORA (R\$)
Cobertura fotográfica de eventos, acontecimentos, pessoas e outros temas, de caráter jornalístico e/ou institucional.	

Da mesma forma, o Termo de Referência deveria estabelecer os padrões de desempenho e qualidade a serem cumpridos, (como número mínimo de fotos e resolução para cada mídia a ser utilizada), porém a remuneração seria variável, de acordo com as horas que efetivamente o profissional (neste caso o fotógrafo) fosse demandado para executar o serviço, de acordo com Ordem de Serviço específica. Outros serviços correlatos, como manipulação/tratamento de fotos, também poderiam ser contratados e demandados da mesma forma, evitando a ociosidade do profissional quando confrontado com a forma “posto de trabalho”.

O segundo argumento que o MEC trouxe para defender a suposta economicidade foi o “alto investimento do órgão com a montagem de estúdios com os recursos logísticos sofisticados (equipamentos) de exclusiva propriedade do MEC, o que desonera a forma de contratação”.

Complementou que deu prioridade “em buscar os meios mais econômicos e viáveis, para maximizar os resultados e minimizar os custos, utilizando a estrutura física que possuía, uma vez que se não os utilizasse, os equipamentos iriam ficar ociosos, o que caracterizaria um desperdício dos recursos públicos”.

Analisando os autos não há um estudo que suporte a afirmação de que utilizar uma estrutura adquirida pelo próprio MEC desoneraria a forma de contratação. Ainda, esta afirmação é altamente questionável. O modelo de ter estúdios próprios para produção em vídeo e áudio perdurou na década de 70 e início da 80. Desde então, começou a ser substituído, e a partir da década de 90 praticamente foi descartado, justamente por ter se mostrado antieconômico.

E a própria afirmação do MEC, de que foi necessário “alto investimento do órgão com a montagem de estúdios com os recursos logísticos sofisticados (equipamentos)” atesta este



fato. Realmente um estúdio e seus equipamentos – mesas de edição, filmadoras, microfones, computadores, amplificadores, cabos diversos entre dezenas de outros itens – tem um custo elevadíssimo de aquisição.

Porém, para além do custo de aquisição, há o custo de manutenção de todo este material. E para além do custo de manutenção, há o custo de operação. Este último, inclusive, foi justamente o principal motivo do mercado ter abandonado este modelo e optado por terceirizar estas produções com empresas especializadas, que por atenderem mais de um cliente, por óbvio, diluem todo este custo e tornam a operação menos dispendiosa, além de se tornarem, naturalmente, especializadas, e com isso a tendência é a entrega de um produto/serviço de maior qualidade.

Atesta o alto valor operacional para estes serviços o investido pelo MEC na atualidade somente para o quadro de profissionais vinculados ao contrato formalizado com a INFORME. Para o Núcleo de TV por IP são 17 (dezesete) contratados, a um custo mensal de R\$ 248.957,40 (duzentos e quarenta e oito mil, novecentos e cinquenta e sete reais e quarenta centavos), totalizando um gasto anual de R\$ 2.987.488,80 (dois milhões, novecentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e oito reais e oitenta centavos). Para a Rádio por IP, são 9 (nove) profissionais, a um custo mensal de R\$ 117.434,47 (cento e dezessete mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e quarenta e sete centavos), totalizando R\$ 1.409.213,54 (um milhão, quatrocentos e nove mil, duzentos e treze reais e cinquenta e quatro centavos) anual.

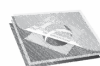
Ainda, equipamentos se tornam obsoletos, softwares tem que ser atualizados, entre outras questões relacionadas à manutenção destes estúdios. E na administração pública há um complicador, dado que as compras precisam ser, necessariamente, licitadas e o próprio custo inerente a este processo encarece a aquisição, ainda mais de algo que não é o objetivo fim de uma Assessoria de Comunicação: ser uma produtora – seja de vídeo ou de áudio.

Por todo o exposto, é no mínimo temerário o MEC alegar que possuir estúdios próprios desonera a contratação, sem ter um estudo que suporte esta afirmação e na contramão das práticas atuais no mercado privado e público.

Ainda, para “atestar a veracidade” do alegado, o MEC apresentou em sua resposta o “Mapa Comparativo de Preços” elaborado em fevereiro de 2016, quando da renovação, trazendo contratos formulados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Câmara dos Deputados, alegando que o valor global do contrato do MEC – R\$ 5.954.517,12 – é menor do que a média dos 3 (três) apresentados.

Da análise dos 3 (três) contratos verifica-se que, a despeito de se tratarem do tema comunicação, tem objetos distintos do contratado pelo MEC junto a empresa INFORME. Ainda, as formas de contratação são diferentes, bem como os perfis e as quantidades dos profissionais contratados. Em absoluto, a comparação efetuada não pode ser utilizada para atestar uma suposta vantajosidade, como alegado pelo MEC em sua resposta, e inclusive não poderia ter sido utilizada para subsidiar a renovação contratual, dada as fragilidades/irregularidades apontadas.

Por fim, para os serviços de fotografia e para os serviços de internet, demais objetos do contrato firmado, bem como para os demais pontos apresentados, seja no fato inicialmente exposto ou na análise posterior frente aos esclarecimentos apresentados, a equipe de auditoria reafirma em sua plenitude os entendimentos expostos.



Recomendações:

Recomendação 1: Realizar de imediato estudo para avaliar os resultados obtidos com os serviços de TV por IP, Rádio por IP, Internet e Fotografia no MEC, confrontando com princípios como os da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, considerando o exposto na presente CONSTATAÇÃO.

Recomendação 2: Após a finalização do estudo e considerando o exposto na presente CONSTATAÇÃO, definir a(s) forma(s) mais adequada(s) de contratação e iniciar de imediato procedimento(s) licitatório(s) para substituir o contrato atual formalizado com a empresa INFORME.

2.1.1.5 INFORMAÇÃO**Adesão à Ata de Registro de Preços para aquisição de arquivo deslizante.****Fato**

Em 14/01/2015 a empresa APSA Produtos e Serviços em Arquivamento Ltda (CNPJ 00.009.000/0001-52), por meio do Ofício n. 001/2015 endereçada para a Coordenação Geral de Contratos e Licitações (CGLC) do Ministério da Educação (MEC), apresentou a Ata de Registro de Preços n. 46/2014, decorrente do Pregão Eletrônico n. 63/2014, realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), informando que “a mesma já está disponível para adesões”.

Por meio da Nota Técnica assinada pelo Chefe do Arquivo Central, de 25/02/2015, o MEC apresentou a “situação do Arquivo Central” e recomendou “a aquisição, instalação e assistência técnica de arquivo deslizante modular confeccionado em perfis estruturados em alumínio, contemplando garantia e suporte técnico, através da adesão à Ata de Registro de Preços n. 46/2014, proveniente do Pregão Eletrônico n. 63/2014”, oferecida anteriormente.

Em 03/03/2015 o MEC enviou o Ofício n. 283/2015/CGCC/SAA/SE/MEC à APSA e o Ofício n. 284/2015/CGCC/SAA/SE/MEC ao MTE solicitando, respectivamente, inclusão e autorização com vistas a adesão à referida, no valor de R\$ 8.068.640,00 (oito milhões, sessenta e oito mil, seiscentos e quarenta reais). Em 04/03/2015 a empresa responde que está de acordo e em 19/03/2015, por meio do Ofício n. 37/2015/CGRL/SPOA/SE/MTE, o MTE concorda com a adesão.

Por fim, após questionamentos internos sobre o prazo de entrega e a disponibilidade orçamentária, em 14/09/2015 o MEC assinou com a empresa APSA o contrato n. 51/2015, com o objeto “aquisição, instalação e assistência técnica de Arquivo Deslizante Modular, contemplando garantia e suporte técnico”, para entrega em 4 (quatro) etapas, com prazo final de 195 (cento e noventa e cinco) dias.

Até o fechamento do presente relatório somente a primeira etapa havia sido entregue, com desembolso no valor total de R\$ 2.927.594,00 (dois milhões, novecentos e vinte e sete mil, quinhentos e noventa e quatro reais), referente a Notas Fiscais emitidas pela APSA entre novembro e dezembro de 2015. A entrega das demais etapas, conforme exposto nos autos pelo MEC, foi suspensa em decorrência de restrições orçamentárias.

2.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Procedimentos inadequados para a contratação de arquivo deslizante, com indícios de direcionamento da aquisição por meio de adesão à Ata específica; insuficiência na segregação de funções entre as áreas envolvidas; descumprimento do prazo legal para a contratação; não envio dos autos para a Consultoria Jurídica; ausência de análise pelo Comitê de Compras e Contratos.

Fato

A licitação busca selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública e inicia-se com a fase interna, com uma série de atos preparatórios, entre eles:

- solicitação do setor requisitante, com indicação da necessidade;
- aprovação da autoridade competente, expressamente motivada;
- especificação do objeto, com base em Termo de Referência, prévio e obrigatório;
- estimativa do valor a ser contratado, através de pesquisa no mercado;
- indicação dos recursos orçamentários necessários face à despesa;
- definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados.

Ou seja, antes de se iniciar uma contratação há uma série de exigências que devem ser necessariamente cumpridas, inclusive quando se opta pela adesão a uma Ata de Registro de Preços. O objetivo maior é resguardar os princípios basilares da licitação: isonomia, assegurando com isso a possibilidade da igual oportunidade de participação no certame a todos os interessados; e eficiência, com a escolha da proposta mais vantajosa, quer quanto ao preço, quer quanto à qualidade.

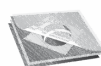
Da análise verifica-se que o processo de contratação iniciou a partir de um Ofício da própria contratada, datado de 14/01/2015, oferecendo a Ata de Registro de Preços. Posteriormente, em 25/02/2015, o MEC, por meio de Nota Técnica, recomendou justamente a adesão à Ata oferecida anteriormente pela empresa, sem a elaboração, por exemplo, de Termo de Referência prévio à adesão.

Frisa-se que a adesão não é uma modalidade de licitação. É apenas uma das possibilidades dadas ao gestor público de se efetivar uma contratação, devendo ser respeitadas as fases internas. São as fases internas que justamente subsidiariam uma possível adesão.

O MEC, em 30/06/2016, foi instado a se manifestar sobre este fato, por meio da Solicitação de Auditoria n. 201601352/10, informando, em síntese, que “a Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA) como responsável pela gestão de documentos já vinha estudando formas de iniciar o tratamento arquivístico e guarda de seu acervo documental, conforme tratativas e Termo de Referência elaborado em exercícios anteriores, constantes no processo de fiscalização 23000.012257/2015-02”.

Porém, da análise do respectivo processo não se encontra nenhum Termo de Referência anterior. Pelo contrário, o processo inicia justamente com a Ata de Registro de Preços n. 46/2014, decorrente do Pregão Eletrônico n. 63/2014. Desta forma, e reforçado pela cronologia processual e pelo teor da Nota Técnica citada anteriormente, elaborada após o oferecimento da Ata pela empresa, ficam caracterizados indícios de direcionamento da aquisição por meio da adesão pelo MEC à Ata específica proveniente da licitação realizada pelo MTE.

Cabe ponderar que não se entra no mérito da necessidade da aquisição do objeto pelo MEC. Pelo contrário: reconhece-se a extrema importância da gestão documental e a natural necessidade de investimentos nesta área, o que ficou reforçado pelas impressões



da equipe de auditoria quando da fiscalização do Arquivo Central do MEC, em que se verificou as precárias condições de guarda do acervo.

Porém a necessidade, por si só, não é pressuposto para a adesão a uma Ata. Como explanado, é necessário se cumprir uma série de atos preparatórios que podem levar a adesão à uma ou mais Atas em conjunto – ou ainda a junção de uma adesão com uma licitação específica, por exemplo. São estes atos prévios que darão o devido suporte para o gestor optar pela melhor forma de contratação, que responda às necessidades específicas da área demandante, ao mesmo tempo que resguarde o interesse público.

Também é necessário a devida segregação de funções entre a área que solicita a aquisição de um objeto específico (neste caso a Coordenação de Gestão e Documentação de Processos – CGDP) e a área que será responsável pela contratação (neste caso a Coordenação Geral de Contratos e Licitações – CGLC). Este é um princípio básico do controle interno, essencial para a sua efetividade, e que assegura que outros princípios como os da eficiência, eficácia e economicidade também sejam cumpridos.

Porém, da análise verifica-se que a Nota Técnica elaborada pela CGDP apresentou a demanda específica, definiu a solução técnica que melhor atenderia ao pleito, trouxe a solução de contratação – adesão a uma Ata específica e, por fim, apresentou um comparativo de preços com outras Atas para atestar a vantajosidade da contratação. Ou seja, a CGDP foi o único responsável, em sua essência, pelas fases preparatórias da licitação.

Neste contexto fica evidenciado que não houve a devida segregação de funções entre as áreas. Caberia a CGLC, necessariamente, frente a demanda e a solução técnica apresentada pela CGDP, ponderar qual seria a melhor forma de contratação: se licitação específica ou adesão a uma Ata, e se fosse este último caso, inclusive, a qual Ata aderir, dentre as vigentes à época.

O MEC foi instado a se manifestar sobre este fato na Solicitação de Auditoria n. 201601352/10, respondendo, em síntese, que a “Coordenação Geral de Gestão Administrativa (CGGA) da Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA) demandou ações à Coordenação de Gestão e Documentação de Processos (CGDP)”.

Entretanto, não caberia a SAA demandar a CGDP a definição da melhor forma de contratação, mesmo que esta esteja subordinada hierarquicamente a aquela. Neste caso específico, quando solicita uma contratação, a CGDP atua como uma área finalística e não de apoio as atividades da SAA.

Ainda, por sua expertise, a CGLC deveria participar, por exemplo, da pesquisa de preços, mesmo que em conjunto com a área demandante, se assim fosse necessário dado as especificidades técnicas do objeto. Isto porque é a CGLC que detém a expertise e o conhecimento especializado sobre o tema, bem como das necessidades legais que a pesquisa deve atender, evitando falhas na comprovação da vantajosidade que inclusive são apontadas em CONSTATAÇÃO específica do presente Relatório de Auditoria.

Desta forma, fica caracterizada a insuficiência na segregação de funções entre as áreas envolvidas na aquisição dos arquivos deslizantes, com a concentração das decisões na CGDP, sem a participação direta e devida da CGLC e a participação apenas formal da CGGA e da SAA no processo.



Em relação ao prazo para o órgão efetivar a contratação, o Decreto n. 7892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, estabelece no § 6 do Artigo 22 que:

§ 6 Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata. (grifo nosso)

O objetivo do disposto neste Parágrafo é assegurar ao órgão gerenciador um controle real das adesões, dado que há limitações legais impostas, como o fato de cada item registrado não poder exceder ao quádruplo do seu quantitativo.

Da análise verifica-se que o MTE autorizou a adesão no dia 19/03/2015, por meio do Ofício n. 37/2015/CGRL/SPOA/SE/TEM. Desta forma, o MEC teria até o dia 17/06/2015 para efetivar a contratação. Porém, apenas o fez em 14/09/2015, 169 (cento e setenta e nove) dias após a autorização, praticamente o dobro, descumprindo com isso o prazo legalmente estabelecido.

Também se evidenciou que os autos não foram enviados para a assessoria jurídica do MEC, em desobediência ao Parágrafo Único do Artigo 38 da Lei 8.666/93:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

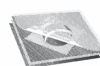
Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Verificou-se que previamente à adesão, quanto a uma questão específica – possibilidade de prazo de vigência distinto do estabelecido pelo órgão gerenciador – a CONJUR/MEC foi consultada. Porém, quanto da contratação não houve o envio dos autos para análise. Destaca-se que a aprovação da assessoria jurídica seria condição essencial para a celebração do contrato.

Por fim, da análise dos autos verifica-se que a aquisição em comento foi enviada para o Comitê de Compras e Contrato do MEC, requerendo o devido parecer, em documento não datado com o título “Solicitação de análise e deliberação”. Porém não se verificou o resultado desta consulta no processo.

O MEC foi instado a se manifestar sobre este fato por meio da Solicitação de Auditoria n. 201601352/10, respondendo que “O caráter do comitê era, preponderantemente, voltado à regular a concessão das adesões das ARPs assinadas pelo MEC como órgão gestor, no sentido de não extrapolar as previsões contidas, referentes aos quantitativos, bem como verificar o cumprimento do artigo 22 da Resolução n. 02, de 17 de setembro de 2007, cuja integralidade fora cumprida. Dessa forma, apesar de haver encaminhamento, não houve submissão dos autos ao comitê”.

A equipe de auditoria não consegue compreender a frase “apesar de haver encaminhamento, não houve submissão dos autos ao comitê”, dado que o mero



encaminhamento sem um fim específico seria um ato administrativo inócuo. Ainda, relembra-se que o título do documento é “Solicitação de análise e deliberação” e a última frase do documento é “Diante do exposto, solicito parecer deste Comitê de Compras, até o dia 28/03/2015”.

O MEC também cita o Artigo 22 da Resolução n. 02, de 17 de setembro de 2007. Cabe informar que neste dispositivo estão detalhados “procedimentos para adesão a outros registros de preços”. Porém cabe complementar que o Artigo 23, não citado na resposta, dispõe que “Caberá ao Comitê de Compras e Contratos a decisão final sobre a Adesão a outros registros de preços, quando o valor ultrapassar R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)”. Ou seja, a análise e deliberação pelo Comitê não era facultativa.

A devida análise, dado a própria natureza do Comitê e a composição diversificada de seus integrantes, provenientes de outras áreas/órgãos do MEC, inclusive da Assessoria de Controle Interno, poderia, em tese, ter alertado das fragilidades na contratação em comento, apresentadas nesta e em outras CONSTATAÇÕES, possibilitando com isso o saneamento das questões previamente à celebração do contrato.

Causa

Ausência e/ou insuficiência na adoção de medidas no planejamento da contratação pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos, que garantissem o cumprimento de dispositivos estabelecidos na Lei 8.666/93 e em dissonância com as atribuições estabelecidas no Decreto n. 7.690/2012.

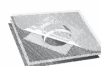
Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, enviado em 09/08/2016, por meio do Ofício n. 14927/2016/GAB DS/DS/SFC-CGU, o MEC, por meio do Memorando n. 368/2016/GAB/CDGP/CGGA/SAA, de 24/08/2016, manifestou-se da seguinte forma:

A Subsecretaria de Assuntos Administrativos, visando organizar as áreas responsáveis pela Gestão Documental do Ministério, desenvolveu ações que objetivavam a reforma da estrutura física do Ed. Garagem, onde funciona o Arquivo Central. Para tanto, realizou certames licitatórios na modalidade de concorrência pública nº 02/2012, processo nº 23000.012587/2012-47 e Pregão Eletrônico nº 32/2011 – Processo nº 23000.002044/2010-50. Tais procedimentos transcorreram até meados de 2014.

Dentre estas ações, cabe destacar as adequações das instalações do Protocolo Central, Setor de Microfilmagem e Arquivo Central, que passaram por reestruturações físicas que podem ser observadas nos documentos disponibilizados pela Coordenação Geral de Recursos Logísticos (CGRL):

- *Linha do Tempo informando as ações de planejamento do ponto de vista de infraestrutura referente ao Ed. Garagem/Arquivo e Ed. Sede do MEC;*
- *Planejamento – Obra Arquivo;*
- *Relatório Arquivo-Garagem – 2009;*
- *Relatório Técnico do Projeto Executivo – GEOTECNOLOGIA;*
- *Relatório Melhorias Garagem 2014;*
- *Projeto Centro de Documentação MEC;*
- *Projeto Protocolo Central – Arquivo Corrente – Digitalização – 2015;*
- *Relatório Armários Deslizantes Garagem; e*



Anteriormente a essas ações, ocorreram vários fatos que aumentaram significativamente as atividades do Arquivo Central, conforme relatados abaixo:

- 1. Aumento da massa documental de forma significativa com a extinção das 26 (vinte e seis) Delegacias Regionais do Ministério da Educação – DEMECs, o acervo desses Órgãos foi transferido para o Arquivo Central do MEC, o que contribuiu significativamente para o aumento do acervo documental do Ministério, que hoje está estimado em 12.280 metros lineares, com crescimento anual de 8% ao ano. Todo o acervo foi acondicionado em condições disponíveis à época. Importante salientar que, há muitos anos, a equipe de profissionais responsáveis pela guarda e gerenciamento do acervo documental procurou manter sob condições mínimas a preservação da memória Institucional.*
- 2. Aumento das demandas provenientes dos Programas do Ministério, como: Pronatec, Prouni, SISU, Fies e outros;*
- 3. Aumento das demandas provocadas pela Lei de Acesso a Informação – LAI, referente a consulta de documentos arquivados.*

Cabe ressaltar que, outras ações de planejamento para a melhoria da gestão documental culminaram na elaboração de Termos de Referência relativos ao tratamento arquivístico, aquisição de armários ou aquisição em conjunto de tais serviços nos anos de 2003, 2007, 2009, 2010 e 2012, assim como reunião realizada em 2014 para retomar os encaminhamentos com vistas à contratação.

A não realização, àquela época, de um certame licitatório consubstanciado nos fatos mencionados, subsidiaram a elaboração da Nota Técnica para aquisição de Arquivos Deslizantes, com o intuito de organizar e acondicionar o acervo.

Todas as ações citadas estão disponibilizadas na pasta “AÇÕES DE PLANEJAMENTO DA GESTÃO DOCUMENTAL”, a qual apresenta pautas de reuniões da CPAD, relatórios fotográficos, portarias, termo de referência relativo a elaboração da Tabela de Temporalidade da área fim e minutas de memorandos.

Diante do exposto, fica comprovado que as iniciativas de planejamento são anteriores ao Pregão nº 63/2014, do Ministério do Trabalho e Emprego, que resultou na Ata de Registro nº 46/2014. Nessa época, por meio dos estudos explanados na Nota Técnica (Processo nº 23000.002977/2015-51, Pasta I, volume I, pag. 4 a 23), foi constatada a oportunidade e a conveniência para adesão à ata, portanto, não houve indícios de direcionamento da contratação.

Em relação ao Termo de Referência de exercícios anteriores, informa-se que ele está disponível no processo de fiscalização. Acrescentando-se outras informações pertinentes à gestão documental, foram inseridos outros Termos de Referência, dos anos de 2003 a 2014, que comprovam historicamente o planejamento, acompanhamento e monitoramento da necessidade de atenção especial ao acervo documental do MEC, mas que, por fatos supervenientes ou de força maior, não era possível dar continuidade ao processo.

Quanto à segregação de funções ressaltamos que foi respeitada, em razão da análise de vantajosidade haver sido realizada por área meio, especializada na contratação a ser efetuada, competência esta não adstrita à “Coordenação-Geral de Compras e Licitações”. Ainda que a pesquisa fosse realizada por aquela área, não havia, bem como



não há, ali, profissionais com expertise e know-how para avaliar a validade das pesquisas, do ponto de vista de adequação dos itens e serviços, bem como de sua vantajosidade. Adiciona-se a isto a analogia adotada no procedimento em tela ao Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013, no qual consta a seguinte determinação:

Art. 10. A anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações.

Tal exigência, deve-se ao fato de que apenas pessoas com competência profissional e técnica podem avaliar e delimitar as questões de identificação de valores, vinculados ao objeto, tarefa que demanda maior especialização e experiência para tanto.

Quanto ao procedimento de cumprimento de prazo legal, constante no § 6º, do art. 22, do Decreto 7.892/2013, não há no texto legal a exigência da assinatura do instrumento contratual, no referido prazo. Há, sim, a exigência de “efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias”.

Conforme previsto no art. 58, da Lei 4.320/64, o empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Nos comentários à Lei 4.320/64, os autores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, afirmam:

"Na verdade, o empenho é uma das fases mais importantes por que passa a despesa pública, obedecendo a um processo que vai até o pagamento. O empenho não cria obrigação e, sim, dá início à relação contratual entre o Estado e seus fornecedores e prestadores de serviços". (G.N.)

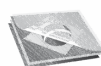
Dessa forma, informa-se que as notas de empenho foram emitidas em 16/7/2015, dentro do prazo legal de 90 (noventa) dias, assumindo o compromisso com a empresa.

Quanto ao não envio dos autos à Consultoria Jurídica, informa-se que as Consultorias Jurídicas lotadas nos órgãos da Administração são, na verdade, extensões funcionais de um mesmo corpo jurídico, pertencentes a um mesmo Órgão, qual seja, a Advocacia Geral da União.

O Parágrafo único, do art. 38, da Lei 8.666/93, traz o seguinte preceito:

As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (G.N.)

Com supedâneo nesse entendimento e na perspectiva de que um processo de adesão à Ata de Registro de Preços, oriundo de um Pregão Eletrônico, já fora analisado previamente pela Consultoria Jurídica do órgão gerenciador da ARP; e no entendimento desta Administração, caso não seja efetivada nenhuma alteração nos termos constantes no Edital e minutas aprovadas, torna-se desnecessário uma nova submissão, o que tornaria um processo simplificado, burocratizado sobremaneira, por entendimento de que há necessidade de uma reavaliação de documentos, já avaliados previamente pelo mesmo órgão competente para tanto.



Reforçando esse conceito ilustra-se que, tão logo foi detectada a necessidade de alteração do prazo de vigência contratual, diferente da constante no Edital do Pregão Eletrônico realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, procedeu-se com submissão dos autos à CONJUR/MEC, para que se manifestasse. (Fls. 187/190 – Volume I – Processo nº 23000.002977/2015-51). A CONJUR exarou o Parecer nº 636/2015/CONJURMEC/ CGU/AGU, por meio do qual considerou o pleito da Administração inviável, o que foi prontamente respeitado/acatado pela área demandante, não procedendo com alteração na vigência contratual.

Quanto à submissão para análise do Comitê de Compras e Contratos, conforme já tratado em outras Solicitações de Auditoria, ratifica-se que o Comitê de Compras e Contratos não deve ter, e não tem, o condão de avalizar ou vetar a adesão, de um órgão específico e isolado, da Rede Federal de Educação, a uma Ata de Registro de Preços. Supondo que o MEC deseja adquirir, por meio de adesão a ARP de material de expediente, canetas esferográficas. Segue todos os ditames legais, previstos no Decreto nº 7.892/2013 e na legislação adstrita ao tema, de forma a estar apto a concluir tal procedimento. Ao submeter-se à avaliação do Comitê de Compras e Contratos, poderia uma parte, não interessada na aquisição, promover análise negativa, impedindo o MEC de aderir a referida ARP? É impensável essa hipótese. Traria o total engessamento à autonomia administrativa do MEC.

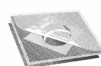
O Comitê de Compras e Contratos foi pensado, planejado e criado para analisar, autorizar e negar a adesão a atas de registro de preços, nas quais os Órgãos representados no Comitê figuram como Órgãos Gestores, para outros órgãos da Administração Pública, diversos da Rede Federal de Educação.

O MEC também se manifestou especificamente sobre as propostas de recomendação apresentadas no Relatório Preliminar. Em relação a temas estruturantes como necessidade do devido planejamento, segregação de funções e cumprimento do prazo para efetivar a contratação quando da adesão, informou que:

Tais recomendações já são realizadas, indistintamente, nos processos para contratações e aquisições. No âmbito desta Pasta, são adotadas todas as recomendações prolatadas pela Corte de Contas, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como pela Advocacia Geral da União. Cita-se, como exemplo, a adoção das planilhas de verificação (check-lists), as quais, antes de serem determinadas sua utilização, já eram usadas pelo MEC.

Adicionalmente, registra-se que esta Administração autuou o Processo administrativo nº 23000.029095/2016-14, em data anterior aos trabalhos dessa Secretaria Federal de Controle Interno, para elaborar manual de ORIENTAÇÕES, LEGISLAÇÃO, ROTINAS DE ACOMPANHAMENTO PARA AS LICITAÇÕES, CONTRATOS E APLICAÇÃO DE SANÇÕES, da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos, no qual estão sendo definidos todos os procedimentos conduzidos pela área, de forma a documentar e orientar os servidores e as autoridades acerca das competências da área, bem como o atendimento ao disposto na Instrução Norma 9ª Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Quando este documento estiver pronto e aprovado, será divulgado a toda estrutura interna da Pasta, bem como encaminhado aos Órgãos de Controle Interno e Externo.

Em relação ao tema Consultoria Jurídica, informou:



Todos os processos de aquisição e contratação, no âmbito do MEC, são previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica da Administração.

Em relação ao tema Comitê de Compras e Contratos, informou:

O Comitê de Compras e Contratos não tem o condão entendido. Será formalizado grupo de trabalho para rever as competências do Comitê, de forma a ser consultado nas situações em que sejam possíveis a contribuição, de forma a trazer um maior controle sobre as Atas de Registro de Preços gerenciadas pelos órgãos representados no Comitê.

Análise do Controle Interno

Em sua resposta, preliminarmente, o MEC traz o relato, acompanhado de documentos comprobatórios, de uma série de ações efetuadas nos últimos anos relacionados a gestão documental, em especial quanto à necessidade de tratamento arquivístico e no sentido de adequar as instalações do Edifício Garagem, local escolhido para armazenar os arquivos do órgão.

Neste contexto cabe reiterar que esta equipe de auditoria tem ciência da extrema importância deste tema e da natural necessidade de investimentos nesta área, o que ficou corroborado inclusive pelo relato histórico trazido pelo MEC. Porém a necessidade, por si só, por mais antiga e/ou urgente que seja, não é pressuposto para a adesão imediata a uma Ata específica.

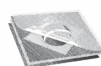
Como já explanado, é necessário se cumprir uma série de atos preparatórios que darão o devido suporte para o gestor optar pela melhor forma de contratação, o que não é evidenciado em nenhum dos documentos complementares trazidos pelo MEC em sua resposta.

Antes de iniciar uma contratação há uma série de exigências que devem ser necessariamente cumpridas, como a elaboração de Termo de Referência específico e a estimativa do valor a ser contratado. Somente após estas etapas internas é que o gestor irá definir a modalidade e o tipo de licitação a serem adotados, que podem levar a adesão a uma ou mais Atas, por exemplo.

Porém da análise verificou-se que o processo de contratação iniciou a partir de um Ofício da própria contratada oferecendo a Ata, sendo elaborada posteriormente Nota Técnica recomendando justamente a esta adesão, sem o devido e regular cumprimento das fases internas. Desta forma, reiteram-se os indícios de direcionamento na aquisição, o que é reforçado quando da análise da vantajosidade alegada pelo MEC na contratação, tratada em outra CONSTATAÇÃO do presente Relatório.

Em relação a segregação de funções, o MEC defende “que foi respeitada em razão da análise de vantajosidade haver sido realizada por área meio, especializada na contratação a ser efetuada”. Porém cabe assinalar que a participação na pesquisa de preços foi um exemplo trazido pela equipe de auditoria, ponderando, inclusive, que esta poderia ser feita “em conjunto com a área demandante, se assim fosse necessário dado as especificidades técnicas do objeto”.

O ponto central evidenciado foi que a Nota Técnica elaborada pela CGDP apresentou a demanda específica, definiu a solução técnica que melhor atenderia ao pleito, trouxe a solução de contratação – adesão a uma Ata específica e, por fim, apresentou um comparativo de preços com outras Atas para atestar a vantajosidade da contratação. Ou



seja, a CGDP foi o único responsável, em sua essência, pelas fases preparatórias da licitação.

Entretanto caberia a CGLC, necessariamente, frente a demanda e a solução técnica apresentada pela CGDP, ponderar qual seria a melhor forma de contratação: se licitação específica ou adesão a uma Ata e, se fosse este último caso, inclusive, a qual Ata aderir. Em essência esta é a missão balizar de uma Coordenação Geral de Contratos e Licitações. Neste contexto, reitera-se a insuficiência na segregação de funções entre as áreas envolvidas.

Em relação ao descumprimento do prazo legal que estipula o prazo de 90 (noventa) dias para efetivar a aquisição ou contratação, o MEC sustenta que as notas de empenho foram emitidas no prazo estipulado e por este motivo o prazo teria sido respeitado, a despeito do contrato ter sido assinado 169 (cento e sessenta e nove) dias após a autorização do órgão gerenciador.

Este entendimento não pode prosperar. A contratação é efetuada com a assinatura do contrato e não com a emissão do empenho. O objetivo maior deste é dar garantia de que existe o crédito para a liquidação de um compromisso. Porém, caso o MEC, por algum motivo administrativo, não assinasse o contrato com a APSA, mesmo tendo emitido o empenho, estaria obrigada a efetuar a liquidação? Por óbvio que não. Ou seja, o que efetiva a aquisição é a assinatura do contrato.

Cabe mencionar o Decreto Federal n. 7.581/11, aplicável sobre as atas de registro de preços decorrentes do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), que prescreve no §4 do Artigo 103, abaixo transcrito, o prazo de 30 (trinta) dias para este fim:

Art. 103. Quando solicitado, o órgão gerenciador indicará os fornecedores que poderão ser contratados pelos órgãos ou entidades participantes ou aderentes, e os respectivos quantitativos e preços, conforme a ordem de classificação.

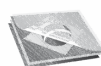
(...)

§ 4 Os órgãos aderentes deverão concretizar a contratação no prazo de até trinta dias após a indicação do fornecedor pelo órgão gerenciador, respeitado o prazo de vigência da ata.

Desta forma, reitera-se o descumprimento pelo MEC do prazo legal para a contratação.

Em relação ao não envio dos autos para a assessoria jurídica, defende o MEC que o processo de adesão já tinha sido analisado pelo órgão gerenciador, não cabendo a CONJUR/MEC uma reanálise. Este entendimento está em desobediência ao Parágrafo Único do Artigo 38 da Lei 8.666/93, conforme já explanado. Inclusive esta questão é tratada diretamente na Cartilha Perguntas e Respostas sobre Sistema de Registro de Preços, da Controladoria-Geral da União, da seguinte forma:

É obrigatória a aprovação das Assessorias Jurídica dos órgãos gerenciador e participante nos atos praticados na fase de planejamento da licitação por meio de registro de preços, bem como nas minutas do edital, termo de referência e contrato? Qual a base legal?



Sim, mas somente em relação às minutas de edital, termo de referência e contrato. Os demais atos da fase de planejamento da licitação por meio de registro de preços não estão sujeitos à aprovação das Assessorias Jurídica dos órgãos gerenciador e participante. Como exemplo de atos da fase de planejamento da licitação, que não estão sujeitos à aprovação das Assessorias Jurídica dos órgãos gerenciador e participante, podemos citar: o levantamento da necessidade da unidade demandante; a definição das quantidades necessárias a serem adquiridas de bens e serviços para o atendimento da demanda; a realização pesquisa de preços praticados no mercado.

Assim sendo o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993 estabelece a obrigatoriedade de a Assessoria Jurídica emitir parecer prévio sobre as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes.

No que tange ao órgão gerenciador, permanece a obrigatoriedade de observância do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993. Quanto ao órgão participante, além do estabelecido no citado artigo, a sua manifestação está prevista no inciso II, art. 6º, do Decreto nº 7.892/2013. Cabe destacar, no entanto, que o posicionamento da Assessoria Jurídica do órgão participante será referente à concordância ou não com os termos do edital, da minuta do contrato e do termo de referência. É a Assessoria Jurídica do órgão gerenciador quem faz a análise das minutas e encaminha à autoridade competente o posicionamento por meio de parecer fundamentado, quanto à legalidade da licitação. Segue, in verbis, a transcrição do inciso II, art. 6º, do Decreto nº 7.892/2013.

Art. 6º O órgão participante será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de contratação e respectivas especificações ou termo de referência ou projeto básico, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, adequado ao registro de preços do qual pretende fazer parte, devendo ainda:

[...]

*II - **manifestar**, junto ao órgão gerenciador, mediante a utilização da Intenção de Registro de Preços, sua **concordância** com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório (grifos nossos).*

Pelo exposto, reitera-se o descumprimento pelo MEC do não envio dos autos para a Consultoria Jurídica.

Quanto a ausência de análise pelo Comitê de Compras, sustenta o MEC que este não tem “o condão de avaliar ou vetar a adesão, de um órgão específico e isolado, da Rede Federal de Educação, a uma Ata de Registro de Preços”. Inclusive traz um exemplo hipotético – aquisição de canetas esferográficas – resignando-se de que “poderia uma



parte, não interessada na aquisição, promover análise negativa, impedindo o MEC de aderir a referida ARP? É impensável essa hipótese.”.

Se o MEC não concorda com o papel do Comitê de Compras, deve-se resignar com ele próprio e não com a análise da CGU, pois foi o próprio MEC que criou esta instância de controle e a regulamentou. E de acordo com a norma vigente cabe ao Comitê a análise sobre “procedimentos para a adesão a outros registros de preços”, bem como a “decisão final sobre a Adesão a outros registros de preços, quando o valor ultrapassar R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)”. Ainda, foi o próprio MEC que enviou ao Comitê documento, presente no processo, solicitando “análise, deliberação e parecer” sobre a contratação em análise.

Desta forma, reitera-se a ausência de análise pelo Comitê de Compras e Contratos do MEC.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar e adotar rotinas de maneira a garantir que qualquer contratação se inicie com o devido planejamento, baseado em Termo de Referência ou documento similar, especificando o objeto e trazendo a estimativa do valor a ser contratado, entre outras questões essenciais, para que a partir deste estudo se defina a modalidade e o tipo de licitação a serem adotados ou, motivadamente, opte-se pela adesão a uma Ata de Registro de Preços.

Recomendação 2: Mapear o fluxo de contratação no MEC e adotar rotinas de maneira a garantir a devida segregação de funções entre as áreas, em especial entre a demandante e a Coordenação Geral de Contratos e Licitações, seja na fase de planejamento ou de contratação.

Recomendação 3: Adotar rotinas de maneira a garantir o cumprimento do prazo para efetivar a contratação quando da adesão a uma Ata, conforme estabelece o § 6 do Artigo 22 do Decreto n. 7892/2013.

Recomendação 4: Adotar rotinas de maneira a garantir o envio dos autos para a assessoria jurídica do MEC, conforme estabelece o Parágrafo Único do Artigo 38 da Lei 8.666/93.

Recomendação 5: Encaminhar o presente Relatório de Auditoria ao Comitê de Compras e Contratos do MEC, para conhecimento e convalidação dos atos da Subsecretaria de Assuntos Administrativos relacionados a adesão à Ata do MTE.

2.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na comprovação da vantajosidade na adesão à Ata, o que reforça os indícios de direcionamento da aquisição.

Fato

O Decreto n. 7892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, estabelece na seção “Utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidades não participantes”, que:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por



qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. (grifo nosso)

Ou seja, a adesão a uma Ata depende da comprovação da vantajosidade por quem adere. Neste sentido, um dos aspectos a serem analisados é sob a ótica econômico-financeira, com o objetivo de comprovar a compatibilidade dos preços registrados com os praticados no mercado.

Da análise verifica-se que a vantajosidade econômico-financeira foi feita pelo MEC no Item 5 – “Análise da Economicidade” da Nota Técnica de 25/02/2015. Para tanto foram utilizadas 3 (três) Atas vigentes à época para fins de comparação com a do MTE, decorrentes dos seguintes certames:

- Pregão Eletrônico n. 93/2014, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE);
- Pregão Eletrônico n. 511/2014, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), ligado ao Ministério dos Transportes (MT);
- Pregão Eletrônico n. 12/2014, do Ministério da Defesa (MD).

O MEC dividiu a comparação em parte mecânica e eletrônica, conforme disposto na Ata do MTE, chegando ao final à seguinte conclusão:

Comparando as atas de registro de preços apresentadas verifica-se que os preços dos arquivos deslizantes confeccionados em alumínio, registrado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, se apresenta mais vantajoso cerca de 14% em relação aos registrados pela Universidade Federal de Pernambuco e 13% em relação aos registrados pelo DNIT. Já em relação à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Defesa, com arquivos eletrônicos, a ata do Ministério do Trabalho e Emprego chega a 38% de economia.

Porém, de uma análise pormenorizada, verifica-se que há fragilidades na comprovação da vantajosidade efetuada pelo MEC. Em relação a parte mecânica, a Ata da UFPE apresenta itens com descrição equivalente ao do MTE, porém com uma diferença fundamental: a adoção do material aço em detrimento do alumínio. A mudança no material inviabiliza a comparação de preços de todos os itens mecânicos, abaixo expostos, e que representam 65% do valor da Ata do MTE:

PARTE MECÂNICA					
ITEM	MATERIAL	UNID. MEDIDA	MTE		
			VALOR UNITÁRIO R\$	QTDE	VALOR TOTAL R\$
01	Face de módulo deslizante simples ou duplo.	Face	2.595,00	1.430	3.710.850,00
02	Face de módulo fixo simples ou duplo.	Faça	1.700,00	129	219.300,00
03	Prateleiras reforçadas	Peça	138,00	10.913	1.505.994,00
04	Mesa corrediça para consultas	Peça	240,00	257	61.680,00
VALOR TOTAL – R\$					5.497.824,00

Salienta-se que a opção por arquivos em alumínio foi defendida pelo MEC no Item 4 – “Solução Recomendada” da Nota Técnica, expondo que:



Hoje o mercado conta com arquivos confeccionados em chapa de aço e em perfis de alumínio. A opção por arquivos em alumínio se dá por diversas razões. Entre estas destacam:

- Durabilidade: A exemplo de outras aplicações do alumínio como portas e janelas, motores de automóveis, aviões, embalagens e inúmeras outras aplicações, produtos confeccionados em alumínio possuem vida útil muito maior que similares em aço.

- Sobrecarga: O material, alumínio, possui 1/3 do peso do aço. Mesmo considerando que a maior parte do peso de arquivos é relativo ao próprio acervo. O que nos possibilita afirmar que as dimensões do arquivo do MEC, poderão ser reduzidas em até 40.000 Kg no total.

- Aquisição sustentável: Com reconhecimento mundial, o alumínio é 100% reciclável, permitindo que em caso de sucateamento, todo o material possa ser vendido por valores representativos aos cofres públicos e reciclado. Diferente de arquivos em aço que acabam nos porões das Instituições sem qualquer serventia, caso não sejam doados.

- Versatilidade: Por ser confeccionado a partir de perfis extrudados de alumínio, permitem que, no futuro possam ser reaproveitados em configurações completamente diferentes das originais com relação à altura, largura ou profundidade.

A Ata do DNIT também adotou o aço como matéria-prima do arquivo deslizante, o que impede da mesma forma qualquer comparação de preços. Ainda, o DNIT não adotou as mesmas configurações constantes na Ata do MTE. Entretanto, o MEC comparou indevidamente itens claramente díspares, como se fossem semelhantes.

Por exemplo, o item da Ata do DNIT – “arquivo deslizante mecânico” – foi utilizado para efetuar a comparação com o item 3 – “prateleiras reforçadas”, adotando o valor de R\$ 584,00 em comparação com o de R\$ 138,00, buscando com isso atestar a vantajosidade. Porém a unidade da Ata do DNIT é “metro linear”, enquanto no MTE é “peça”, o que inviabiliza uma comparação direta.

Da mesma forma, quando da utilização da Ata do MD, o MEC utilizou indevidamente itens que não possuíam as mesmas características. Por exemplo, o item 1 – “face de módulo deslizante simples ou duplo”, com valor unitário de R\$ 2.595,00, foi comparado com o item “armário estante”, adjudicado pelo valor de R\$ 5.640,00 na Ata do MD. Estes itens não guardam consonância para fins de comparação. Ainda, novamente, o item do MD é produzido em aço e não alumínio.

O MEC continuou a avaliação da vantajosidade nos itens relacionados a parte eletrônica, abaixo exposta, e que corresponde a 35% do valor da Ata do MTE:

PARTE ELETRÔNICA					
ITEM	MATERIAL	UNID. MEDIDA	MTE		
			VALOR UNITÁRIO R\$	QTDE	VALOR TOTAL R\$
01	Sistema de conversão para movimentação manual em caso de pane elétrica	Peça	1.999,00	103	205.897,00
02	Sistema completo de movimentação eletrônica e itens de segurança do usuário	Peça	17.000,00	103	1.751.000,00
03	Luminárias com acendimento automático	Peça	375,00	354	132.750,00



04	Esterilizadores do ar interno dos arquivos	Peça	1.342,00	251	336.842,00
05	Monitores Touch Screen para visualização das condições do ambiente e das instalações	Peça	2.178,00	03	6.534,00
06	Câmeras coloridas para captação de imagens	Peça	1.910,00	103	196.730,00
07	Sistema de supervisão, monitoramento e controle de acessos	Peça	76.600,00	02	153.200,00
08	Sistema de monitoramento e gravação de imagens CFTV	Peça	16.589,00	02	33.178,00
09	Detector precoce de risco de incêndio	Peça	106.000,00	02	212.000,00
VALOR TOTAL – R\$					3.028.131,00

Cabe destacar que as Atas da UFPE e do DNIT foram descartadas pelo MEC por não contemplarem itens eletrônicos, restando a Ata do MD, na qual o MEC comparou quatro itens. Porém cabe novamente a ressalva que o arquivo deslizante do MD foi confeccionado em aço e não alumínio, o que inviabilizaria de plano a comparação.

Ainda, a quantidade cotada é significativamente menor na Ata do MD, tendo assim uma natural perda de escala, bem como havia a previsão de instalação dos arquivos em 6 (seis) unidades, em endereços distintos. Ou seja, há diferenças substanciais que impedem a plena comparação dos preços. Poderia até ser utilizada de forma subsidiária, caso o MEC tivesse buscado outras fontes para comprovar a vantajosidade, o que não o fez.

Por todo o exposto, evidencia-se que as 3 (três) Atas apresentadas pelo MEC não foram suficientes para comprovar a vantajosidade da adesão à Ata do MTE. Mais do que isso, reforçam o direcionamento da aquisição, como já exposto em CONSTATAÇÃO anterior, dada a utilização pelo MEC de itens claramente díspares como se fossem semelhantes, com o objetivo de atestar a compatibilidade de preços e, por conseguinte, dar prosseguimento à contratação.

Por fim, cabe ressaltar os fundamentos que determinam a necessidade da pesquisa de preços para a comprovar a vantajosidade de uma contratação, seja em uma licitação ou numa adesão a uma Ata de Registro de Preços. A Lei 8.666/93 dispõe em seu Artigo 15 que:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Já o § 1 do mesmo Artigo coloca:

§ 1 O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

Não há uma maneira estanque para efetivar a necessária estimativa de preços, como exposto legalmente e reiteradamente determinado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O gestor público deve lançar mão das opções que tem a sua disposição, inclusive utilizando mais de uma, como valores praticados na administração pública, pesquisas na internet, banco de preços, tabela de fabricantes, custos fixados por entidades de classe e, claro, a mais utilizada, cotação junto a fornecedores no mercado.



Inclusive sobre este último item o MEC foi instado a esclarecer, por meio da Solicitação de Auditoria n. 201601352/10, o motivo de não ter efetuado pesquisa de preços junto ao mercado privado para comprovar a vantajosidade da adesão. Em sua resposta o MEC ignorou o questionamento, limitando-se a informar que foi efetuada pesquisa junto aos quatro pregões já analisados – e que se mostraram insuficientes.

No caso em tela, necessariamente o MEC deveria ter cotado junto a fornecedores do mercado privado, dado que optou por uma solução mais “moderna” – arquivos em alumínio, porém não encontrou na administração pública órgãos que já tivessem utilizado desta matéria-prima para a confecção de seus arquivos deslizantes. Desta forma, não houve a efetiva comprovação da vantajosidade na adesão à Ata, o que pode ter provocado, inclusive, prejuízo ao Erário.

Este potencial prejuízo é exemplificado no item “Detector precoce de incêndio”, abaixo detalhado, escolhido pela equipe de auditoria para análise tanto pelo seu significativo valor individual, como pelo fato de um deles não estar instalado no dia em que a equipe de auditoria efetuou a fiscalização (o MEC alegou que estava em “manutenção”).

ITEM	MATERIAL	UNID. MEDIDA	VALOR UNITÁRIO R\$	QTDE	VALOR TOTAL R\$
09	Detector precoce de risco de incêndio	Peça	106.000,00	02	212.000,00

A seguir fotos do aparelho tiradas pela equipe de auditoria:



A equipe de auditoria cotou o mesmo aparelho junto a 2 (duas) empresas que são revendedoras oficiais da marca VESDA no Brasil, inclusive mandando a foto junto ao pedido para não haver dúvidas, chegando ao seguinte resultado:

EMPRESA	PRODUTO	DATA	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
LJA Sistemas de Proteção Contra Incêndio	VCL 500 RO	26/07/2016	R\$ 14.788,75	R\$ 29.577,50
Argus Produtos e Sistemas Contra Incêndio		27/07/2016	R\$ 15.176,84	R\$ 30.353,68
VALOR MÉDIO COTADO			R\$ 14.982,80	R\$ 29.965,60

Em contato telefônico com as empresas foi relatado para a equipe de auditoria que a instalação destes aparelhos é relativamente simples – pela sua própria característica, que o diferenciaria no mercado – o que pode ser exemplificado pela própria foto acima exposta, onde foram utilizados tubos de PVC normais (marrons) para o sistema de incêndio. Ainda, que a mão de obra para instalação de cada unidade, levando em conta a dimensão de 800 metros quadrados (capacidade máxima de cada um), não atinge o valor de 1/3 do aparelho.

Ou seja, o valor cotado pela equipe de auditoria para item “Detector precoce de incêndio” é de R\$ 39.954,15 (trinta e nove mil, novecentos e cinquenta e quatro reais e quinze centavos), como exposto a seguir:

ITEM	VALOR MÉDIO COTADO DOS PRODUTOS	VALOR MÁXIMO COTADO PARA INSTALAÇÃO
Detector precoce de risco de incêndio	R\$ 29.965,60	R\$ 9.988,55
VALOR TOTAL		R\$ 39.954,15

Porém a Ata de Registro de Preços trouxe – e foi cobrado do MEC – o valor de R\$ 106.000,00 (cento e seis mil reais) por item, o que totaliza R\$ 212.000 (duzentos e doze mil reais), o que indica um superfaturamento da ordem de R\$ 172.045,85 (cento e setenta e dois mil, quarenta e cinco reais e oitenta e cinco centavos) apenas neste item da Ata.

Por fim, cabe destacar que o próprio MTE, após a realização do certame e assinatura da Ata de Registro de Preços, acabou por não contratar a empresa APSA, aderindo ao registro da Universidade Federal de Pernambuco (que inclusive foi utilizado pelo MEC para comprovar a suposta vantajosidade na adesão). O MEC tomou conhecimento deste fato em 07/10/2015, oficiando o MTE no dia seguinte sobre o motivo, porém não obtendo resposta.

O MEC foi instado relatar, por meio da Solicitação de Auditoria n. 201601352/10, quais providências tomou para se resguardar ao conhecer desta situação incomum. O MEC respondeu que “De fato, é incomum o Registro de Ata que não é utilizado pelo Órgão Gerenciador. Porém, neste fato, não há ilegalidade, pois não há vedação no Decreto n. 7.892/2013. Desta feita, como não houve percepção, durante a execução do contrato com o MEC, de incapacidade operacional e/ou cometimento de infrações, bem como a área técnica não vislumbrou nenhum impedimento legal e técnico, a Coordenação-Geral de Compras e Contratos absteve-se de reiterar os ofícios de solicitação de esclarecimentos”.

Causa

Ausência e/ou insuficiência na adoção de medidas no planejamento da contratação pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos, que garantissem o cumprimento de



dispositivos estabelecidos na Lei 8.666/93 e em dissonância com as atribuições estabelecidas no Decreto n. 7.690/2012

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, enviado em 09/08/2016, por meio do Ofício n. 14927/2016/GAB DS/DS/SFC-CGU, o MEC, por meio do Memorando n. 368/2016/GAB/CDGP/CGGA/SAA, de 24/08/2016, manifestou-se da seguinte forma:

Quanto à vantajosidade técnica, comparou-se qual dos materiais, alumínio ou aço, cumpriria melhor a funcionalidade de guarda de documentos, acrescentando as considerações na ótica econômico-financeira. Nesse sentido, cabe mencionar entendimento do TCU sobre o tema:

“Ainda, em recente decisão proferida no Acórdão 2816/2014 – Plenário, de 22/10/2014, o Tribunal de Contas da União assinalou que é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados e portais oficiais de referenciamento de custos”.

Quanto à vantajosidade apontada pela área técnica, a intenção apresentada nas tabelas 1, 2 e 3 constantes da Nota Técnica, era justamente evidenciar a qualidade do mobiliário em alumínio sem detrimento ao preço, que a longo prazo proporcionaria economia financeira ao Órgão, já que a Administração reduziria as despesas com manutenção e investimento, por se tratar de material de alta durabilidade.

Vantagens específicas e significativas para o projeto como:

- Baixo peso do alumínio, o que acarreta importante redução na carga total, tendo em vista as condições estruturais do EdifícioGaragem onde foram instalados os arquivos deslizantes;*
- O mobiliário em alumínio possibilita a climatização do ambiente;*
- Melhoria nas atividades laborais da equipe do Arquivo, assim como nos procedimentos atinentes a área;*
- Além disso, apresenta a característica de ser 100% reciclável, cumprindo com as previsões contidas na Instrução Normativa nº 01/2010 – SLTI/MPOG, no Decreto nº 7.746/2012, no inciso VI, do art. 170, da Carta Magna, no art. 3º, da Lei 8.666/93 e no art. 6º, da Lei 12.187/2009.*

Quanto ao preço da peça em questão, segue anexa a cotação do objeto pela Agência Nacional do Petróleo, em contrato firmado em 2013, a qual pagou pela peça R\$ 101.000,00.

Soma-se a isso, o fato de o MEC, recentemente, realizar pesquisa de preços às empresas do ramo, conforme previsão contida no inciso IV, do art. 2º, da Instrução Normativa nº 05/2014 – SLTI/MPOG, pesquisando, inclusive, as empresas que participaram do Pregão Eletrônico que originou a Ata de Registro de Preços do Ministério do Trabalho e



Nas propostas recebidas, os valores de todos os itens são superiores aos da Ata de Registro de Preços aderida pelo MEC, demonstrando que os valores eram, e ainda são, vantajosos, quando comparados, também soluções e materiais idênticos.

O MEC também se manifestou especificamente sobre as propostas de recomendação apresentadas no Relatório Preliminar. Em relação ao tema fragilidades na comprovação da vantajosidade, informou que irá atender a recomendação estruturante que objetiva minimizar a possibilidade de que o fato ocorra novamente em outros contratos.

Análise do Controle Interno

Em sua resposta, inicialmente, o MEC traz um Acórdão do TCU que é justamente parte do apontamento e da análise presente nesta CONSTATAÇÃO. Ainda, quando a Corte de Contas recomenda “que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores”, o fato é de que não houve pesquisa de preços junto a fornecedores quando da decisão pela Adesão à Ata, o que foi inclusive objeto de questionamento específico em Solicitação de Auditoria enviada ao gestor.

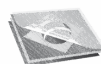
Reitera-se que a análise efetuada pela equipe de auditoria demonstrou fragilidades na pesquisa de preços limitada aos 4 (quatro) pregões utilizados pelo MEC, em especial pela diferença na matéria-prima – aço em detrimento do alumínio – o que inviabilizou a comprovação da vantajosidade. Ainda, houve a comparação indevida de itens claramente díspares como se fossem semelhantes, inclusive quando utilizavam métricas absolutamente distintas, como “peça” e “metro linear”.

Relembra-se que estes fatos ocorreram antes da Adesão à Ata e é por este motivo que o apontamento em questão se soma aos evidenciados em CONSTATAÇÃO anterior, reforçando os indícios de direcionamento da aquisição especificamente para a Ata proveniente do certame realizado pelo MTE.

Para a comprovação de que os preços registrados em Ata são compatíveis com os de mercado na atualidade, o MEC apresentou 2 (duas) cotações, efetuadas após o envio do Relatório Preliminar, junto as empresas Otc.Doc Organização, Tecnologia e Custódia de Documentos Eireli, no valor de R\$ 10.225.563,22 (dez milhões, duzentos e vinte e cinco mil, quinhentos e sessenta e três reais e vinte e dois centavos), e Lugger Brasil Indústria e Comércio Ltda, no valor de R\$ 18.060.170,00 (dezoito milhões, sessenta mil, cento e setenta reais), ambas acima do contrato firmado com a empresa APSA, no valor de R\$ 8.068.640,00 (oito milhões, sessenta e oito mil, seiscentos e quarenta reais).

Ainda, informou que todos os valores individuais são superiores aos da Ata de Registro de Preços aderida pelo MEC, inclusive o item que foi objeto de análise na presente CONSTATAÇÃO – “Detector precoce de incêndio” – cotado pela equipe de auditoria por R\$ 39.954,15 (trinta e nove mil, novecentos e cinquenta e quatro reais e quinze centavos), aderido e pago pelo MEC no valor de R\$ 212.000 (duzentos e doze mil reais), e apresentado nas novas cotações com os valores de R\$ 246.748,48 (duzentos e quarenta e seis mil, setecentos e quarenta e oito reais e quarenta e oito centavos) e R\$ 340.000,00 (trezentos e quarenta mil reais).

Em que pese a alegação do MEC no sentido da comprovação da compatibilidade dos preços, fruto das cotações apresentadas junto aos fornecedores Otc.Doc e Lugger, cabe a esta equipe de auditoria registrar a diferença significativa no preço global das 2 (duas)



propostas, em torno de 57% (cinquenta e sete por cento), o que indica necessariamente algum tipo de distorção, pois tamanha diferença de preços não é congruente com a lógica de mercado.

Esta distorção pode ser decorrente, entre outros fatores, da insuficiência ou mesmo da ausência no detalhamento de itens, como se verificou no “Detector precoce de incêndio”. Não há no Termo de Referência do certame que originou a Ata aderida e, por conseguinte, no pedido de cotação efetuado pelo MEC, nenhum tipo de detalhamento. Por óbvio este item sofre variações de preço de acordo com características específicas, como, por exemplo, o seu potencial de cobertura em metros quadrados, que para fins de cotação deveria ser adequado ao local de instalação do arquivo deslizante, ou em versões que interagem somente via “relay” ou também via “net” – neste último caso é possível, por exemplo, a visualização em local remoto e a interligação entre vários aparelhos.

O próprio fabricante do aparelho instalado nas dependências do MEC – VESDA – possui 7 (sete) modelos para este fim, e cada modelo possui ainda variações próprias. Como não há nenhum detalhamento das características que seriam necessárias para o caso concreto, o preço se torna uma estimativa, com a tendência de os fornecedores colocarem o valor mais alto, abrindo com isso a possibilidade de superfaturamento quando da execução contratual, como constatado no item em questão.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar e adotar rotinas de maneira a garantir a efetiva pesquisa de preços e a consequente comprovação da vantajosidade no processo de contratação ou renovação contratual.

2.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no planejamento da contratação, o que determinou a impossibilidade da utilização plena do arquivo deslizante, mesmo após a instalação e o pagamento à contratada, bem como morosidade na adoção de providências para sanear a questão.

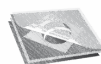
Fato

Como exposto em CONSTATAÇÃO anterior, o procedimento licitatório deve, necessariamente, iniciar com uma série de atos preparatório (fase interna), com o objetivo maior de resguardar, em especial, os princípios da isonomia e da eficiência. Entre os atos está a elaboração de Termo de Referência ou instrumento similar, com, no mínimo:

- indicação da necessidade, com as especificações técnicas do que se pretende contratar;
- definição da quantidade pretendida;
- indicação do preço considerado adequado, derivado de pesquisa de preços.

A partir deste momento é facultado ao gestor, se o objeto a ser contratado for condizente com esta possibilidade, tomar a decisão de buscar Atas de Registro de Preços disponíveis (em vigência) para cumprir ao fim estabelecido, fazendo o devido cotejamento com o estipulado no Termo de Referência, buscando a que melhor atenda às necessidades do órgão.

Esta análise também deve prever quais adaptações serão necessárias a partir da escolha de determinada Ata. Para alguns produtos e serviços de menor complexidade – como



cartuchos de impressora, por exemplo – pode ser até motivadamente desnecessária. Porém para outros – como o caso em análise – é fundamental, dado que pode influenciar, por exemplo, em custos adicionais que precisam estar previstos (até para complementar a avaliação da vantajosidade).

Da análise verifica-se que a Nota Técnica elaborada pelo MEC não previu as alterações que seriam necessárias para o regular cumprimento do objeto, o que impactou negativamente na entrega, na regular utilização do arquivo deslizante e no cumprimento dos objetivos almejados com a contratação.

A maior prova deste fato é que, apesar do arquivo deslizante estar instalado, não está operacional. Este fato ficou evidenciado quando da fiscalização da equipe de auditoria, em 28/06/2016. Em outras palavras, a empresa aparentemente entregou adequadamente o previsto contratualmente, em sua primeira fase, porém os arquivos não estão sendo utilizados pelo MEC, não só por uma decisão administrativa, mas por estarem, em sua maioria, impossibilitados para tanto, como exemplificado nas fotos a seguir:





Preliminarmente, verificou-se que os arquivos foram instalados em 2 (dois) locais distintos: Protocolo Central (edifício sede) e Arquivo Central (edifício garagem), sendo que neste último em dois andares distintos (térreo e subsolo).

O MEC foi instado a justificar, por meio da Solicitação de Auditoria n. 201601352/10, o motivo da instalação no Protocolo Central, não previsto inicialmente. Em sua resposta informou que a instalação foi “para atender as demandas originárias da implementação do SEI em 03/11/2015, ou seja, posteriormente à elaboração da Nota Técnica. As alterações foram elaboradas junto à empresa contratada de modo que atendesse às demandas do MEC e sem custos adicionais no contrato e sem prejuízos ao espaço do acervo”.

Cabe ponderar que não se entra no mérito da necessidade da mudança. Realmente, ter um arquivo moderno para os documentos correntes parece ser uma demanda perfeitamente válida. Porém, não foi prevista no Termo de Referência, assim como a instalação em locais distintos – dois andares no Arquivo Central.

Ainda, a despeito do alegado, o Acordo de Cooperação Técnica firmado ente o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e o MEC, cedendo o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), foi assinado em 17/08/2015, antes da assinatura do contrato com a APSA, efetuado em 14/09/2015.

Frisa-se que a Nota Técnica poderia e deveria ser ajustada quantas vezes fosse necessário. E isto não se limita a uma questão meramente burocrática, mas sim da necessidade imperiosa de se planejar adequadamente a contratação, para atender a princípios fundamentais como os da eficiência e da legalidade. Para este último, por exemplo, resguardaria a administração de posteriores demandas administrativas e/ou judiciais solicitando algum tipo de reparação, dado as alterações na Ata original.

Ou seja, a despeito de, no caso concreto, não ter havido questionamentos da contratada, não é justificativa para a falta de planejamento. Porém, mais do que as divergências de local de instalação, saneáveis com certa facilidade, dado as características modulares do objeto, outras questões se apresentaram mais importantes, pois impediram a plena utilização dos arquivos deslizantes, mesmo após a instalação e o pagamento à contratada.



O MEC não previu a necessidade de se fazer mudanças na rede elétrica no Arquivo Central, nos dois andares, bem como a necessidade de obras para nivelar o piso no subsolo, previamente à contratação/instalação dos arquivos deslizantes.

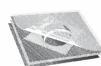
Por meio da Solicitação de Auditoria n. 201601352/10 o MEC foi instado a justificar o fato de não terem sido efetuados os estudos necessários para estabelecer as adaptações para o pleno cumprimento do objeto da Ata a ser aderida, bem como os motivos dos problemas não terem sido solucionados até o presente momento, e que culminou na não utilização/operação dos arquivos instalados e já pagos.

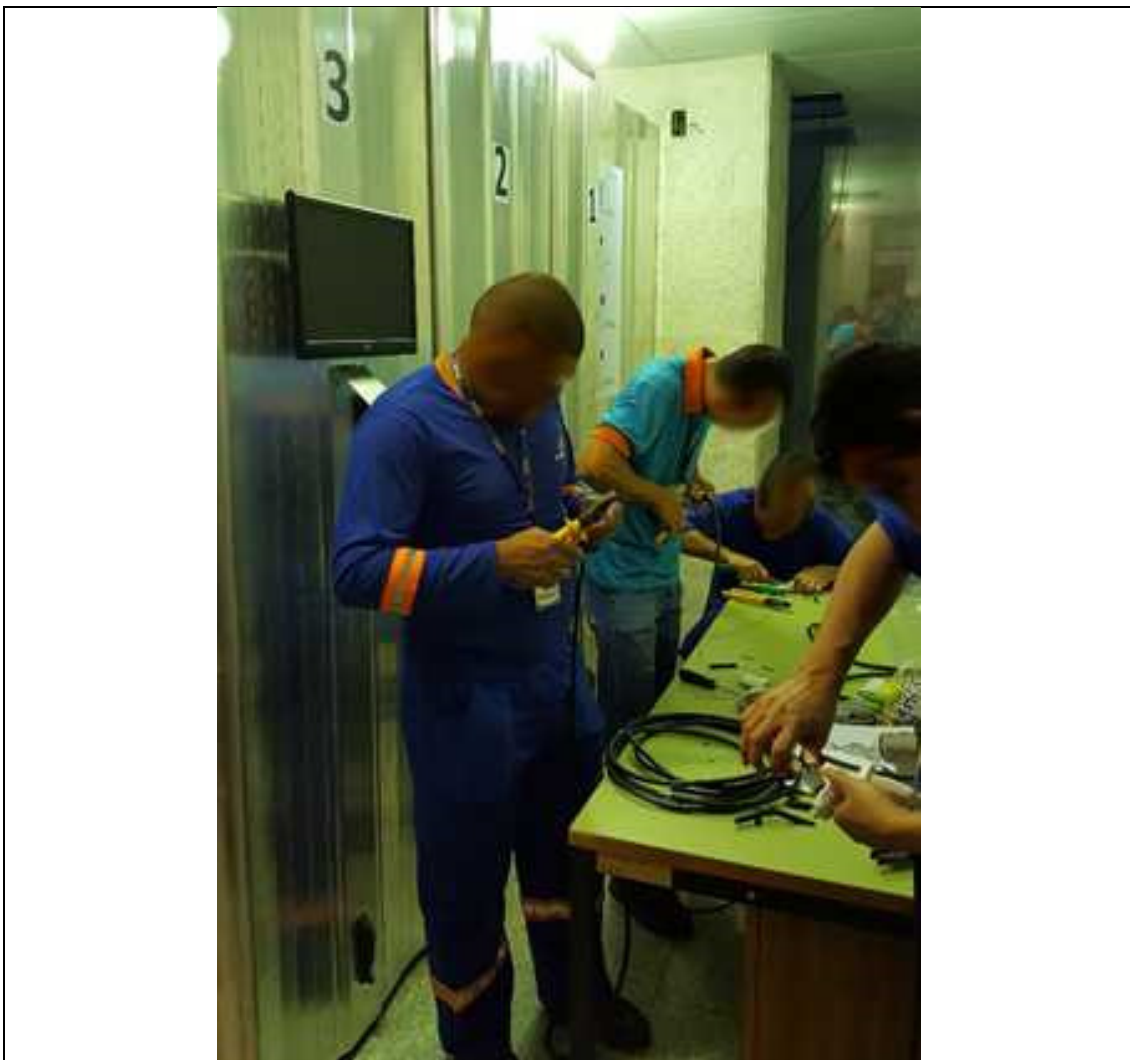
Em sua resposta o MEC informou que “As adaptações foram identificadas posteriormente à elaboração da Nota Técnica inicial. Com a implementação e instalação do SEI, o projeto foi ajustado juntamente com a contratada de acordo com a necessidades do MEC sem custos adicionais ao contrato. No que tange à rede elétrica, tal pedido visou evitar riscos que comprometessem a garantia do imobiliário, ocasionado por motivos técnicos (necessidade de rede elétrica estabilizada)”.

Continuando, informou que “A energia elétrica sempre esteve disponível. Apenas não atendia às exigências para funcionamento do equipamento, que requer energia estabilizada, que posteriormente foi providenciada pelo MEC, sem custos adicionais ao contrato”. Ainda, “Quanto à ocupação dos arquivos no térreo do Ed Garagem, faltam ajustes de programação para o remanejamento do acervo. Quanto à ocupação dos arquivos no subsolo, a recomendação foi de não utilizá-lo até a conclusão da segunda etapa, quando será estendido até esta, o contra piso e o acabamento final”.

O informado pelo MEC é insuficiente para mitigar o apontamento e o necessário planejamento das alterações/adaptações que seriam necessárias, como na rede elétrica. Não cabe o argumento defendendo que “a rede elétrica estava disponível, mas não adaptada”. Por óbvio, espera-se que um prédio público em funcionamento disponha de energia elétrica. A questão é que não foram previstas as necessárias adaptações para receber os arquivos deslizantes.

Importante destacar o significativo atraso para a efetiva utilização do objeto do contrato. A última Nota Fiscal relativa ao pagamento da primeira fase é datada de 11/12/2015, com ateste em 26/01/2016. São pelo menos 6 (seis) meses desde a entrega dos arquivos deslizantes e estes ainda não estão sendo utilizados pelo MEC. Inclusive, durante a fiscalização, em 28/06/2016, evidenciou-se que ainda havia operários trabalhando nas adaptações da rede elétrica, como exposto a seguir:





Por fim, destacam-se trechos da Nota Técnica que embasou a contratação:

*Atualmente nas áreas utilizadas pelo Arquivo Central estão documentos armazenados em caixas de papelão dispostos em estantes fixas abertas que, além de ocuparem muito espaço físico, **não garantem segurança e dificultam o acesso às informações importantes** para a tomada de decisão do Ministério e atendimento das demandas motivadas por petições do Poder Judiciário, Legislativo e do próprio Executivo, além das oriundas do Ministério Público Estadual e Federal, as quais ganharam mais força com a Lei de Acesso a Informação - LAI.*

(...)

Da forma que se encontra o acervo documental do MEC, sofre com o acúmulo de poeira, dificuldades de organização, devido à falta de estantes e ao armazenamento de documentos recebidos sem critérios no passado, somando-se outros problemas como falta de controle de acesso a documentos sigilosos, além de riscos de incêndio, infiltrações e danos por pragas e insetos.

(...)



*Assim é de suma importância uma **ação urgente** por parte desta administração, no sentido de prover o Ministério de uma solução que garanta o armazenamento com segurança de todo o acervo documental. O mobiliário pretendido facilita o acesso seguro aos documentos, promove a proteção contra danos físicos, químicos e mecânicos, buscando resolver as dificuldades de espaço disponível para armazenamento, garantindo as condições ideais de temperatura, umidade, qualidade do ar e segurança para preservação do acervo, o que contribui para criar uma nova cultura Institucional de valorização da história do Ministério da Educação. (grifos nosso)*

O fato é que o MEC desembolsou R\$ 2.927.594,00 (dois milhões, novecentos e vinte e sete mil, quinhentos e noventa e quatro reais) para adquirir arquivos deslizantes, há pelo menos 6 (seis) meses, alegando inclusive urgência na contratação, e até o presente momento, contraditoriamente, não os utiliza, dado a falta de planejamento na contratação e pela morosidade na adoção de providências para sanear a questão.

Causa

Ausência e/ou insuficiência na adoção de medidas, tanto no planejamento quanto na execução, pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos, que garantissem o cumprimento de dispositivos estabelecidos na Lei 8.666/93 e em dissonância com as atribuições estabelecidas no Decreto n. 7.690/2012

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, enviado em 09/08/2016, por meio do Ofício n. 14927/2016/GAB DS/DS/SFC-CGU, o MEC, por meio do Memorando n. 368/2016/GAB/CDGP/CGGA/SAA, de 24/08/2016, manifestou-se da seguinte forma:

Cumpre esclarecer que todos os ajustes necessários para pleno funcionamento dos arquivos deslizantes da etapa entregue foram sanados.

As demais etapas serão realizadas tendo em vista a emissão das notas de empenhos 2016NE800408 e 2016NE800477, de modo que se possa utilizar os arquivos deslizantes em sua totalidade.

A utilização dos armários só será possível quando as estações de trabalho para acomodação dos servidores do Arquivo forem concluídas. Está em andamento a instalação da estrutura, com previsão de término em 8/9/2016, conforme cronograma disponível (Processo nº 23000.027320/2016-88.).

As pendências apontadas com relação ao piso e à rede elétrica foram sanadas não onerando a contratação. Quanto às instalações dos servidores, informa-se que tão logo se cumpra o cronograma, mencionado anteriormente, eles serão remanejados para as dependências definitiva do Arquivo.

O MEC também se manifestou especificamente sobre as propostas de recomendação apresentadas no Relatório Preliminar. Em relação ao tema fragilidades no planejamento da contratação, informou que irá atender a recomendação estruturante que objetiva minimizar a possibilidade de que o fato ocorra novamente em outros contratos.

Análise do Controle Interno



Em sua resposta o MEC relata a adoção de ações que saneiam as fragilidades apontadas no planejamento do contrato formalizado com a empresa APSA e que indicam para a regular utilização do objeto a partir deste momento. Ainda, sinaliza que irá adotar medidas estruturantes que irão mitigar a possibilidade de que as impropriedades/irregularidades se repitam.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar rotinas de maneira a garantir que na adesão a uma Ata as adaptações/alterações necessárias a plena execução do objeto a ser contratado estejam previstas no Termo de Referência ou documento similar, compondo, inclusive, a análise da vantajosidade da contratação.

2.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na fiscalização do contrato, o que ensejou na execução irregular sem a devida garantia contratual, aceitação posterior sem amparo legal, morosidade na aplicação da pena e sem imputação de multa; ausência de Relatório de Fiscalização; pagamento por meio de Notas Fiscais genéricas; não cumprimento do disposto para o recebimento do objeto.

Fato

O Contrato assinado pelo MEC com a empresa APSA trazia a seguinte disposição sobre a garantia contratual:

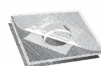
CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA GARANTIA

Como garantia da execução plena do objeto e fiel cumprimento dos termos do CONTRATO, a como garantia da execução plena do objeto e fiel cumprimento dos termos deste CONTRATO, a CONTRATADA prestará garantia no valor de R\$ 403.430,90 (Quatrocentos e três mil, quatrocentos e trinta reais e noventa centavos), correspondente a 5% (cinco por cento) do valor do CONTRATO, conforme previsto no § 1 do art. 56 da Lei n. 8.666, de 1993, com validade de 3 meses após o termino do período de vigência do CONTRATO, devendo ser renovada a cada prorrogação efetivada, observados ainda os seguintes requisitos:

a) a CONTRATADA deverá apresentar, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, a critério do órgão CONTRATANTE, contado da assinatura do CONTRATO, comprovante de prestação de garantia, podendo optar por caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro garantia ou fiança bancária.

b) a garantia, qualquer que seja a modalidade escolhida, assegurará o pagamento de:

- 1. prejuízos advindos do não cumprimento do objeto do CONTRATO e do não adimplemento das demais obrigações nele previstas;*
- 2. prejuízos causados ao CONTRATANTE ou a terceiro, decorrentes de culpa ou dolo durante a execução do CONTRATO;*
- 3. multas moratórias e punitivas aplicadas pelo CONTRATANTE à CONTRATADA.*



- c) a modalidade seguro-garantia somente será aceita se contemplar todos os eventos indicados nos itens da alínea "b";*
- d) a garantia em dinheiro deverá ser efetuada na Caixa Econômica Federal em conta específica com correção monetária, em favor do CONTRATANTE;*
- e) a inobservância do prazo fixado para apresentação da garantia acarretará a aplicação de multa de 0,07% (sete centésimos por cento) do valor do CONTRATO por dia de atraso, observado o máximo de 2% (dois por cento);*
- f) o atraso superior a 25 (vinte e cinco) dias autoriza o CONTRATANTE a promover a rescisão do CONTRATO por descumprimento ou cumprimento irregular de suas cláusulas, conforme dispõem os incisos I e II do art. 78 da Lei n. 8.666, de 1993;*

(...)

Da análise verifica-se que a empresa APSA não apresentou a garantia contratual, tanto no prazo como na forma requerida legalmente. A seguir detalha-se a cronologia processual sobre esta questão:

- 14/09/2015 – MEC assina o contrato n. 51/2015 com a empresa APSA;
- 23/09/2015 – MEC envia Ofício n. 1238/2015/CGCC/SAA/SE/MEC para a APSA, dando o prazo de 10 (dez) dias úteis para apresentar a garantia, a contar do recebimento do documento;
- Não datado – APSA envia documento solicitando prorrogação pelo prazo de 10 (dez) dias úteis, “em função do grande vulto dos investimentos iniciais para o fornecimento do objeto, podendo comprometer o fluxo financeiro de execução do projeto”;
- 08/10/2015 – MEC envia Ofício n. 1287/2015/CGCC/SAA/SE/MEC para a APSA, estendendo o prazo por mais 10 (dez) dias úteis, de forma “improrrogável”, a contar do recebimento do documento;
- 22/10/2015 – APSA envia documento solicitando prorrogação, sem definição de data, “em função da greve dos bancários”;
- 27/10/2015 – MEC envia Ofício n. 1387/2015/CGCC/SAA/SE/MEC para a APSA, estendendo o prazo por mais 10 (dez) dias úteis, tendo em vista o “término da greve dos bancários”;
- Não datado – APSA envia documento solicitando prorrogação pelo prazo de 10 (dez) dias úteis, “em função da grave crise financeira pela qual o país está passando (...) o que vem causando sérios desencontros no fluxo de caixa”;
- 13/11/2015 – MEC envia Ofício n. 50011/2015/GAB/CGCC/SAA-MEC para a APSA, estendendo o prazo por mais 10 (dez) dias úteis, de forma novamente “improrrogável”;
- 01/12/2015 – MEC envia Ofício n. 50197/2015/GAB/CGCC/SAA-MEC para a APSA, informando da abertura de Procedimento Administrativo, na mesma data, dado a não apresentação da garantia, dando o prazo de 5 (cinco) dias úteis para manifestação;
- 07/12/2015 – APSA apresenta defesa, alegando que “como o valor devido pelo MEC é de quase 5 vezes o valor prestado como garantia, basta que efetive o pagamento (...) para que a APSA possa realizar, sem maiores dificuldades, o recolhimento e a consequente apresentação da garantia contratual, ou, caso seja possível, que se faça a retenção de parte do valor devido, a título de caução (...)”;
- 14/12/2015 – MEC elabora o Memorando n. 50009/2015/ASSPAD/CGCC/SAA solicitando à Coordenação Geral de Gestão Administrativa (CGCA) a retenção do valor referente à garantia contratual;
- 24/12/2015 – MEC retém o valor correspondente à garantia no pagamento da Nota Fiscal 000.001.807, de 26/11/2015;



- 13/06/2016 – MEC emite Nota Técnica n. 64/2016/ASSPAD/CGCC/SAA, afirmando que “não há qualquer imputação de má fé à contratada”, porém há um “descumprimento de cláusula”, sugerindo a aplicação da “sanção pedagógica de advertência”;
- 13/06/2016 – MEC emite Decisão conforme Nota Técnica de mesma data.

O MEC foi instado a justificar, por meio da Solicitação de Auditoria n. 201601352/10, o fato de ter iniciado a execução sem que a empresa tenha apresentado a garantia contratual. Em sua resposta informou que “Em que pese o contrato ter iniciado sem a apresentação da Garantia Contratual, no prazo estipulado, a etapa inicial não se referia à execução de serviços, mas somente à entrega de materiais que seriam utilizados posteriormente, quando do início da execução dos serviços, o que levou esta Administração a considerar a flexibilização do prazo de entrega, não eximindo a empresa da aplicação da sanção, e, em contrapartida, cobrando outras formas de garantia, no caso, a retenção de parcela dos materiais já entregues à época”.

Cabe esclarecer que não existe legalmente a diferenciação entre a entrega de materiais e a execução de serviços para avaliar uma suposta “flexibilização” na entrega da garantia. Ainda, o Edital foi claro em estabelecer o prazo de 10 (dez) dias úteis, prorrogáveis por igual período, sendo motivo para, completados 25 (vinte e cinco) dias, rescindir o contrato, dado que a garantia tinha o objetivo de justamente assegurar que o contratado efetivamente cumprisse as obrigações assumidas.

Ainda, o alegado pelo MEC não prospera em uma análise detalhada, dado que, por exemplo, a primeira Nota Fiscal (n. 000.0001.800) foi apresentada em 13/11/2015, junto com o relatório da empresa APSA, este datado de 16/11/2015, no qual são descritos serviços como a instalação dos trilhos e a execução da plataforma cimentícia no segundo andar do subsolo do Arquivo Central, efetuados antes da retenção do valor referente à garantia contratual, contraditoriamente ao alegado pelo MEC em sua resposta.

Também cabe salientar que a contagem do prazo para a apresentação da garantia inicia na assinatura do contrato, e não a partir de algum tipo de notificação à contratada, como o MEC fez por meio de Ofício. Assim, dado que o MEC assinou o contrato em 14/09/2015, a APSA teria que ter apresentado a garantia, em uma de suas modalidades, até o dia 28/09, podendo ser estendida, a critério da administração, por igual período, alcançando assim data de 12/10. Em 19/10/2015 o MEC estaria autorizado a rescindir o contrato.

Entretanto o valor referente a garantia foi retido pelo MEC apenas na data de 24/12/2015, após a própria empresa propor esta alternativa, dado que, em suas palavras, “o valor devido pelo MEC é de quase 5 vezes o valor prestado como garantia”. Ou seja, a empresa utilizou do fluxo de caixa advindo da execução contratual para cumprir esta obrigação, o que vem de encontro a própria natureza da garantia contratual, que deveria ser prévia e exatamente para garantir a execução do contrato.

Ainda, a retenção do valor diretamente pelo MEC não tem previsão legal. O que se pode ter é a caução em dinheiro, que deve ser apresentado pela contratada em conta específica na Caixa Econômica Federal, em favor do contratante, inclusive para garantir a devida correção monetária, dado que após a finalização do contrato o valor deverá ser restituído devidamente corrigido.

O MEC também alegou que não eximiu a empresa de aplicação de sanção. Porém, o Procedimento Administrativo para apurar esta falta foi aberto em 01/12/2015 e a advertência somente foi aplicada em 13/06/2016, mais de 7 (sete) meses após a abertura



do litígio. O MEC foi instado a justificar, por meio da Solicitação de Auditoria n. 201601352/10, o motivo da morosidade na aplicação da pena. Em sua resposta ignorou o questionamento, limitando-se a expor um cronograma processual.

Por fim, cabe salientar que o Edital previa a aplicação de multa de 0,07% (sete centésimos por cento) do valor do contrato por dia de atraso, observado o máximo de 2% (dois por cento). A despeito desta previsão, não foi aplicada multa, mas sim somente advertência. Tomando como 24/12/2015 a data da apresentação da garantia aceita pelo MEC, teríamos o seguinte cálculo para a multa a ser aplicada:

DATA MÁXIMA DA APRESENTAÇÃO DA GARANTIA	DATA DA RETENÇÃO DO VALOR PELO MEC	DIAS DE ATRASO	VALOR POR DIA DE ATRASO	VALOR DA MULTA
12/10/2015	24/12/2015	72	R\$ 5.648,04	R\$ 406.658,88

Dado que o apurado supera o máximo de 2% (dois por cento) do valor do contrato, a multa que deveria ter sido aplicada pelo MEC contra a empresa APSA é no valor de R\$ 161.372,80 (cento e sessenta e um mil, trezentos e setenta e dois reais e oitenta centavos).

Também se observa que não há Relatório de Fiscalização elaborado pelo fiscal do contrato, a despeito do significativo investimento e da complexidade do objeto. O MEC foi demandado a esclarecer este fato, por meio da Solicitação de Auditoria n. 201601352/10, respondendo que “O relatório atualmente encontra-se disponível no processo de fiscalização”.

Verifica-se que o Relatório, de 2 (duas) páginas, foi elaborado após a citada Solicitação de Auditoria. A Portaria n. 328/2015 que designou o fiscal do contrato e substituto definem:

Art. 3- São competências do Fiscal, dentre as previstas na legislação acima mencionada, na Lei nº 8.666/93 e demais legislações que disciplinam a matéria:

I - manter atualizado o processo de acompanhamento e fiscalização do Contrato, com cópia do termo contratual, dos seus eventuais aditivos, documentos referentes às ocorrências verificadas durante a execução dos serviços e outros que possam dirimir dúvidas acerca das obrigações contratuais;

II - conferir os dados das faturas e compatibilizar com os serviços prestados antes de atestá-las, encaminhando para pagamento;

(...)

IV - anotar todas as ocorrências relacionadas com a execução do Contrato, informando ao superior imediato, todas aquelas que dependem de decisão, com vistas à regularização das faltas ou defeitos observados e, no caso de descumprimento de obrigações contratuais, inexecução parcial ou total do objeto contratado, propor a imediata aplicação de sanções previstas no Edital e no Contrato;

(...)

(grifos nossos)

Ainda, para a correta liquidação da despesa, etapa anterior ao pagamento, é necessária a devida comprovação, como estabelecido no artigo n. 63 da Lei 4.320/64:



Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

(...)

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

(...)

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

(grifos nossos)

Pelo exposto, não basta o atesto da Nota Fiscal pelo fiscal do contrato para a correta liquidação. São necessários os devidos documentos comprobatórios, geralmente Relatório(s) de Fiscalização, que inclusive deveriam ter contemplado as ocorrências constatadas pela equipe de auditoria quando da fiscalização in loco, como a instalação dos arquivos em locais distintos, necessidade de readequações na rede elétrica, obras para nivelamento do piso e ausência de um dos detectores de incêndio.

Verificou-se também que as Notas Fiscais não traziam a discriminação dos itens, mas apenas a descrição genérica “Fornecimento e instalação de arquivo deslizante”. O MEC foi instado a esclarecer, por meio da Solicitação de Auditoria n. 201601352/10, o fato das Notas Fiscais virem somente com o valor global, sem discriminar o que está sendo efetivamente pago em cada documento fiscal.

Em sua resposta alegou que “A discriminação torna-se desnecessária, já que os itens e valores são previsíveis por estarem relacionados nas etapas que serão executadas. Além disso, quando da emissão da Nota de Empenho, esses itens são selecionados e aferidos no valor correspondentes”.

Da análise verifica-se que o MEC efetuou o pagamento das seguintes Notas Fiscais:

NF	DATA EMISSÃO	VALOR	DATA ATESTO	DATA PAGAMENTO
000.001.796	10/11/2015	R\$ 50.000,00	10/12/2015	28/12/2015
000.001.799	13/11/2015	R\$ 50.000,00	10/12/2015	28/12/2015
000.001.800	13/11/2015	R\$ 263.676,60	19/11/2015	08/12/2015
000.001.801	18/11/2015	R\$ 50.000,00	10/12/2015	28/12/2015
000.001.802	18/11/2015	R\$ 50.000,00	10/12/2015	24/12/2015
000.001.804	21/11/2015	R\$ 32.962,50	10/12/2015	28/12/2015
000.001.807	26/11/2015	R\$ 1.438.797,00	10/12/2015	24/12/2015
000.001.808	01/12/2015	R\$ 10.000,00	26/01/2016	12/02/2016
000.001.809	03/12/2015	R\$ 50.000,00	26/01/2016	12/02/2016
000.001.811	07/12/2015	R\$ 10.000,00	26/01/2016	12/02/2016
000.001.813	10/12/2015	R\$ 10.000,00	26/01/2016	12/02/2016
000.001.814	11/12/2015	R\$ 263.676,60	26/01/2016	12/02/2016
000.001.815	07/12/2015	R\$ 150.000,00	26/01/2016	12/02/2016
000.001.817	11/12/2015	R\$ 548.481,30	26/01/2016	08/03/2016

Todas são relacionadas a primeira etapa (única concluída até o momento) e apresentam valores que não tem correspondência direta com os itens previstos em Ata. Por exemplo, é impossível saber, até por não haver Relatório de Fiscalização detalhando o que está sendo pago, ao que corresponde a primeira Nota Fiscal, de n. 000.001.796, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), dado que não há nenhum item neste valor específico. Ou seja, não há como fazer uma correspondência direta, “previsível”, como alegado pelo MEC, o que dificultaria inclusive o devido atesto.



Por fim, o contrato prevê na Cláusula Oitava – Do recebimento dos Equipamentos (Bens) o seguinte:

O recebimento dos equipamentos será efetivado da seguinte forma:

- 1. Provisoriamente, mediante confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório, a cargo do Fiscal do CONTRATO, quando do fornecimento em até 15 (quinze) dias, a contar do primeiro dia útil após a entrega e instalação formal dos equipamentos;*
 - 2. Definitivamente, mediante termo circunstanciado, assinado pelo Gestor do CONTRATO e por comissão de recebimento legalmente constituída, após o decurso do prazo de 30 (trinta) dias de observação ou vistoria, a contar da emissão do Termo de Recebimento Provisório, a fim de comprovar a inexistência de vícios construtivos aparentes de acordo com o disposto no Art. 69, da Lei 8.666/93;*
- (...)*

O MEC foi demandado a apresentar, por meio da Solicitação de Auditoria n. 201601352/10, o Termo de Recebimento Provisório e o Termo de Recebimento Definitivo, junto com o documento que constituiu a Comissão. Em sua resposta informou que os Termos “encontram-se inclusos nos respectivos processos de pagamento” e “Quanto a comissão fiscalizadora, não foi constituída devido às características do Contrato; contudo, foi nomeado fiscal titular e substituto para o acompanhamento”.

Da análise dos processos de pagamento a equipe de auditoria não encontrou os Termos de Recebimento Provisório e Definitivo, como alegado pelo MEC em sua resposta. Ainda, salienta-se da impossibilidade da efetiva elaboração do Termo de Recebimento Definitivo, dado que os arquivos deslizantes não estão operacionais, como relatado em CONSTATAÇÃO anterior. E o recebimento definitivo só poderá ser feito após 30 (trinta) dias de uso contínuo, o que ainda não ocorreu.

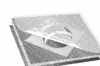
Em relação a Comissão de Recebimento, não pode simplesmente o gestor decidir não constituir, alegando “características do contrato”. Aliás, o gestor está vinculado exatamente ao contrato, assim como a empresa. Isso é balizar para a segurança jurídica e ao gestor cabe cumprir o que está estabelecido. Não há discricionariedade neste ponto. Ainda, caso constituída a Comissão à época, restaria evidenciado as fragilidades apontadas, porém o conhecimento não ficaria restrito ao fiscal ou mesmo a uma área do MEC.

Causa

Ausência e/ou insuficiência na adoção de medidas na execução contratual pela Subsecretaria de Assuntos Administrativos, que garantissem o cumprimento de dispositivos estabelecidos na Lei 8.666/93 e em dissonância com as atribuições estabelecidas no Decreto n. 7.690/20

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, enviado em 09/08/2016, por meio do Ofício n. 14927/2016/GAB DS/DS/SFC-CGU, o MEC, por meio do Memorando n. 368/2016/GAB/CDGP/CGGA/SAA, de 24/08/2016, manifestou-se da seguinte forma:



Quanto ao detalhamento das notas fiscais, apresenta-se o Ofício nº 21/2016/PROTCENTRAL/CDGP/CGGA/SAA-MEC de 19/8/2016 (Processo nº 23000.012257/2015-02) solicitando à Contratada o cumprimento.

Quanto aos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo, poderão ser visualizados nos processos de pagamento conforme segue:

- Notas Fiscais Eletrônicas nº 000.001.796, 000.001.799, 000.001.800, 000.001.801 e 000.001.804 correspondentes à 1ª Fração de entrega da 1ª Etapa (Instalação dos Trilhos dos Arquivos), para o exercício de 2015 (23000.022609/2015-20).*
- Notas Fiscais Eletrônicas nº 000.001.807 e 000.001.802 correspondentes à 2ª Fração de entrega da 1ª Etapa (Instalação das Estruturas dos Arquivos,) para o exercício de 2015. (23000.022734/2015-30).*
- Notas Fiscais Eletrônicas nº 000.001.808, 000.001.809, 000.001.811, 000.001.813, 000.001.814, 000.001.815 e 000.001.817 correspondentes à 3ª Fração de entrega da 1ª Etapa (Instalação dos Componentes Internos dos Arquivos), para o exercício de 2015 (23000.002259/2016-66).*

O MEC também se manifestou especificamente sobre as propostas de recomendação apresentadas no Relatório Preliminar. Em relação ao tema garantia contratual, informou que irá atender a recomendação estruturante que objetiva minimizar a possibilidade de que o fato ocorra novamente em outros contratos. Ainda, complementou:

O valor retido foi depositado a título de garantia contratual junto à CEF, conforme recibo de depósito caução e recibo de caução constantes no Processo nº 23000.002977/2015-51.

Em relação ao tema aplicação de multa, informou:

Foi submetida à Consultoria Jurídica do MEC, por meio da Nota Técnica 79 (0349548), inserta nos autos do processo administrativo nº 23000.020239/2015-96, em função da dúvida jurídica suscitada, sobre a anulação de penalidade já imposta e aplicação de multa.

Em relação ao tema relatórios de fiscalização, informou:

Os relatórios de fiscalização que antecedem a liquidação e pagamento serão disponibilizados nos futuros processos de pagamento.

Em relação ao tema detalhamento nas Notas Fiscais, informou:

Foi enviado Ofício nº 21/2016/PROT-CENTRAL/CDGP/CGGA/SAA-MEC, de 19/8/2016 (Processo nº 23000.012257/2015-02), solicitando à Contratada o detalhamento dos itens fornecidos.

Em relação ao tema Comissão de Recebimento, informou:

A PORTARIA Nº 347, DE 23 DE AGOSTO DE 2016 que constitui a Comissão de Recebimento definitivo será publicada no Boletim de Serviço nº 34 de 2/9/2016 (Processo de Fiscalização nº 23000.012257/2015-02).

Análise do Controle Interno



Em sua resposta o MEC relata a adoção de ações que saneiam e/ou mitigam as fragilidades apontadas na fiscalização do contrato formalizado com a empresa APSA, bem como, se adotadas em sua plenitude, indicam para a regular execução contratual a partir deste momento. Ainda, sinaliza que irá adotar medidas estruturantes que irão mitigar a possibilidade de que as impropriedades/irregularidades se repitam.

Em relação aos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo, estes não podem ser confundidos com as Notas Fiscais apresentadas pela contratada, como assim fez o MEC em sua resposta, dado que são documentos distintos. O Artigo 73 da Lei 8.666/93 sedimenta esta questão:

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

- a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;*
- b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;*

II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:

- a) provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;*
- b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação.*

§ 1º Nos casos de aquisição de equipamentos de grande vulto, o recebimento far-se-á mediante termo circunstanciado e, nos demais, mediante recibo. (grifos nossos)

Como apontado anteriormente, o Termo de Recebimento Provisório não foi lavrado pelo fiscal. Relembra-se que o prazo seria de 15 (quinze) dias, como estabelecido no contrato assinado pelas partes. Muito menos seria possível a apresentação do Termo Definitivo, já que este é atribuição da Comissão de Recebimento (que não foi constituída, como relatado) e somente poderia ser efetuado após 30 (trinta) dias de observação do uso contínuo do arquivo deslizante (o que restou impossibilitado dado que os arquivos não estavam sendo utilizado e, mesmo se o MEC desejasse, não poderia fazê-lo, como também constatado neste Relatório).

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar rotinas de maneira a garantir que nenhuma execução contratual inicie antes da apresentação da garantia contratual, aplicando a devida sanção quando do descumprimento pela contratada.

Recomendação 2: Avaliar, em conjunto com a CONJUR/MEC, a pertinência na aplicação da multa no valor de R\$ 161.372,80 (cento e sessenta e um mil, trezentos e setenta e dois reais e oitenta centavos) à empresa APSA, referente ao atraso na entrega da garantia contratual, adotando as medidas administrativas para o devido recolhimento aos cofres públicos, se for o caso.



Recomendação 3: Adotar rotinas de maneira a garantir que a devida liquidação e posterior pagamento somente sejam efetuados após a apresentação, pelo fiscal do contrato, de Relatório(s) de Fiscalização ou documento(s) similar(es), nos termos da legislação correlata ao tema.

Recomendação 4: Elaborar e convalidar o Termo de Recebimento Provisório da primeira etapa, bem como adotar rotinas de maneira a garantir que o Fiscal do Contrato elabore o documento para cada uma das 3 (três) etapas restantes, nos termos do contrato formalizado.

Recomendação 5: Operacionalizar a Comissão de Recebimento, elaborando e convalidando o Termo de Recebimento Definitivo da primeira etapa, bem como adotar rotinas de maneira a garantir a elaboração do documento para cada uma das 3 (três) etapas restantes, nos termos do contrato formalizado.

2.2 CONTROLES INTERNOS

2.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Situação de atendimento as recomendações da CGU

Fato

Verificou-se o adequado e oportuno atendimento pela SECADI das recomendações formuladas pela CGU. Após levantamento de todas as recomendações efetuadas pela CGU, por meio do Plano de Providências Permanente - PPP do sistema Monitor, extraído em 25 de abril de 2016, constatou-se a existência de dezessete recomendações, das quais: onze foram plenamente atendidas e seis encontram-se em monitoramento, todas sem impacto na gestão.

Também, na SASE, constatou-se a existência de duas recomendações em monitoramento, sem impacto na gestão.

Na verificação da adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela CGU em ações de controle realizadas junto à Setec relacionadas ao período de exame, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso.

A metodologia consistiu no levantamento do Plano de Providência Permanente da Entidade realizado em 19 de abril de 2016 no Sistema Monitor. O escopo da auditoria incluiu vinte recomendações acordadas com o gestor para serem atendidas no ano da gestão avaliada, em especial, as cinco recomendações referentes aos itens 1.1.1.4, 1.1.2.1, 1.1.4.1 e 1.1.2.3 do Relatório de Auditoria de Gestão 201406282, definidos no escopo de auditoria com o TCU, as quais se referem ao Pronatec Bolsa-Formação. Essas recomendações, as manifestações do gestor e a análise da CGU serão descritas a seguir:

1.1.1.4 - Termos de Adesão/Cooperação das redes de ensino não possuem cláusulas que detalhem metas, prazos, garantias, padrões de qualidade e especificação dos cursos. Os termos não estão disponíveis à sociedade, dificultando o controle social.



Recomendação 1 (129443): Aperfeiçoar o modelo dos termos de adesão/cooperação com os ofertantes, com a definição de cláusulas que detalhem metas, prazos, padrões de qualidade e especificação dos cursos.

Manifestação do Gestor: A Setec informou que o extrato da pactuação 2015 foi publicado no portal da Secretaria e do Pronatec, no menu Publicações. A partir de então, a cada pactuação, os extratos serão publicados neste local.

Análise da CGU: Foi publicada a Portaria MEC n. 817/2015 que define como uma das competências da Setec dar publicidade aos atos relativos à Bolsa-Formação por meio do portal eletrônico do Pronatec, incluindo os critérios de pactuação adotados e o extrato do resultado de cada processo de pactuação.

Além disso, havia sido acordada entre a Diretoria de Tecnologia da Informação do MEC – DTI/MEC e a Setec a criação de alerta no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica - Sistec para que o ofertante receba e reassine, no momento de lançamento de nova proposta de vagas no Sistec, o compromisso formal de cumprir a Portaria MEC n. 817/2015. Verificou-se, no extrato do resultado da pactuação 2015, publicado no sítio eletrônico da Setec e do Pronatec, a especificação dos cursos e do quantitativo de vagas pactuadas. Portanto, a recomendação foi atendida.

Recomendação 2 (129444): Possibilitar, em noventa dias, o acesso público dos termos de adesão/cooperação das redes de ensino ofertantes, para assegurar maior transparência e controle social.

Manifestação do Gestor: O gestor anexou ao Sistema Monitor o documento “Comprovação da inserção dos termos de adesão dos parceiros no Portal Pronatec”.

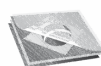
Análise da CGU: Verificou-se no sítio eletrônico <http://pronatec.mec.gov.br/inscricao/> a disponibilização para acesso público aos últimos termos de adesão à Bolsa-Formação do Pronatec com as instituições públicas das redes estaduais, distrital e municipais e fundações públicas precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, bem como os termos de adesão com as instituições dos Serviços Nacionais de Aprendizagem. No mesmo endereço estão disponíveis editais do Sisutec (2013.2, 2014.1, 2014.2 e 2015) contendo planilha com listagem das instituições participantes, por edital.

Conforme informação do gestor, os Termos de Cooperação/Execução Descentralizada celebrados com as instituições da Rede Federal para o Pronatec/Bolsa-Formação podem ser acompanhados no endereço <<http://simec.mec.gov.br/ted/termo-de-execucao-descentralizada.php>>. Entretanto, ao consultar o site, foi identificada a publicação de somente dois termos de execução descentralizada relacionados ao Pronatec. Portanto, consideramos a recomendação parcialmente atendida.

1.1.2.1 - O mecanismo de cálculo do custo da bolsa-formação da rede privada quando comparado à forma de cálculo aplicada ao custo da bolsa-formação das demais redes (estadual, municipal, federal e sistema SNA) não é isonômico.

Recomendação 1 (129438): Concluir, antes da assunção de compromissos para a oferta de vagas em 2015, o desenvolvimento da metodologia de cálculo do valor da hora-aula, utilizando, como base, orçamento detalhado e padronizado, que contenha o valor de todos os itens envolvidos no valor da bolsa-formação, considerando as especificidades de cada curso ofertado, quais sejam, eixo tecnológico, modalidade do curso e complexidade da infraestrutura necessária para a oferta do curso.

Manifestação do Gestor: A Secretaria informou que, a fim de evitar que a tentativa de aperfeiçoar leve a uma alteração para valores superiores, a Setec/MEC se comprometeu



a discutir e aperfeiçoar a metodologia de cálculo, quando da próxima janela de rediscussão dos valores de repasse, considerando as previsões legais sobre o tema e as recomendações emitidas por essa Controladoria. Informou, ainda, sobre a existência de Nota Técnica elaborada pela assessoria da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social - SESEP/MDS, que trata de tarifas médias cobradas dos usuários de transporte público.

Análise da CGU: Segundo a Setec, o aumento do valor praticado poderia gerar prejuízo de atendimento às demandas, devido ao cenário econômico atual de ajuste fiscal e contenção de repasses pela administração federal. Diante do exposto, a recomendação permanecerá em monitoramento até a próxima janela de rediscussão dos valores de repasse, momento em que a Secretaria irá discutir e aperfeiçoar a metodologia de cálculo.

1.1.4.1 - A Setec conta com número insuficiente de servidores para o desempenho da gestão nacional do Pronatec Bolsa-Formação.

Recomendação 1 (129446): Formalizar instrumentos de planejamento e normativos internos que permitam o correto dimensionamento da força de trabalho da Setec para encaminhamento ao órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - Sipec.

Manifestação do Gestor: A Setec informou que, dentre outras medidas, efetuou o mapeamento dos macroprocessos finalísticas de cada área, estando o fluxograma de todos os processos disponível para todos os servidores da Secretaria, em pasta da rede compartilhada e de fácil acesso.

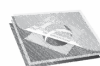
Além disso, elaborou Nota Técnica com proposta de reestruturação das áreas da Setec, já contendo as determinações de ajustes de cargos de Direção e Assessoramento Superior - DAS na Secretaria, e enviou à Secretaria Executiva do MEC, formalizada no Processo MEC n. 23000.021363/2016-50. No entanto, até o momento, a mudança não foi concretizada em forma de novo Decreto, apesar de já possuir pontos implementados na prática pela Setec.

Na proposta de reestruturação, a Diretoria de Integração das Redes – DIR passará a ter uma coordenação-geral integralmente dedicada à gestão da Bolsa-Formação e outra dedicada à articulação com parceiros, incluindo o setor produtivo, o que resultará em uma gestão mais detalhada dos processos de pactuação e no avanço da harmonização entre demanda e oferta de EPT, pela Bolsa-Formação e por outras iniciativas do Pronatec e ações da Secretaria.

Está prevista a criação de área especializada, que, terá entre suas atribuições a gestão técnica do Sistec enquanto sistema regulatório da educação profissional, para além de suas funcionalidades para a gestão de programas ou políticas como a Bolsa-Formação do Pronatec, visto que, desde a publicação do Decreto nº 7.690/2012, com as atribuições do MEC, e desde a extinção da área de regulação da EPT, havia um vácuo quanto às competências pela Regulação e Supervisão da Educação Profissional e Tecnológica.

Em 2015, outra medida promovida foi a reorganização interna de servidores. O Gabinete da Setec promoveu o remanejamento de cargos DAS, Funções Gratificadas e Funções Comissionadas Técnicas das áreas meio para as diretorias.

A DIR, em função da gestão da Bolsa-Formação do Pronatec, recebeu um DAS 101.3 do Gabinete, para atuar na gestão de informações e no relacionamento junto à DTI/MEC no que se refere ao Sistec, um DAS 101.2 para atuar junto às equipes de teleatendimento, e um DAS 101.1, para composição de equipes.



Além disso, os DAS existentes na DIR serão remanejados internamente, de forma que a Coordenação-Geral da Bolsa-Formação seja contemplada com os cargos de maior responsabilidade, em função da escala e da complexidade dos recursos geridos pela iniciativa.

Foi informado que, com a interrupção do processo de adequação da estrutura organizacional, alguns remanejamentos internos não foram concretizados, mas apenas seu planejamento já resultou no amadurecimento das equipes quanto aos seus papéis e responsabilidades.

Está ainda em andamento processo de reorganização das áreas de apoio administrativo da Secretaria, que contam com muitos servidores em abono permanência.

A Setec esclarece que, em 2015 e 2016, atuou fortemente junto à Coordenação Geral de Gestão de Pessoas da Subsecretaria de Assuntos Administrativos do MEC - CGGP/SAA/MEC, o que resultou na alocação de dezoito novos servidores na Secretaria, entre efetivos e temporários.

Entre os servidores que passaram a atuar na Secretaria, foi registrada a chegada de uma Administradora, um Técnico em Assuntos Educacionais e dois Analistas de Sistemas do quadro efetivo do MEC, bem como a alocação de dois Analistas Técnicos em Políticas Sociais - ATPS, que estavam em outras Secretarias e foram alocados na Setec, por gestão do Gabinete junto à SAA.

A Setec menciona que, considerando as gestões empreendidas no biênio 2015/2016, o quadro de servidores em exercício na Secretaria, atualmente, conta com 104 colaboradores (servidor efetivo, temporários e colaboração técnica). Reconhece que a equipe ainda precisa ser incrementada, mas que foge às suas competências viabilizar mudanças de cenário nesse sentido.

A Secretaria conclui que, para além da SAA/MEC, se fazem necessárias políticas voltadas para a recomposição do quadro de pessoal do Ministério, com servidores em número e perfil adequado para desempenharem atividades de alta complexidade, como a gestão de políticas de âmbito nacional, que exigem conhecimento educacional e de gestão pública, que envolvem inúmeros atores e volume considerável de recursos.

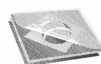
O próximo passo, planejado para o segundo semestre de 2016, é o amadurecimento dos planos de trabalho individuais, que serão pactuados individualmente entre os servidores e suas chefias imediatas. Além disso, a concretização da nova estrutura organizacional contribuirá para o melhor dimensionamento das atividades entre as equipes.

Análise da CGU: A Setec informou que formalizou proposta de nova estrutura da Secretaria por meio do Processo MEC nº 23000.021363/2016-50, restando pendente a apresentação de documentação comprobatória dos resultados do dimensionamento da força de trabalho.

1.1.2.3 - Problemas de operacionalização do Sistema dificultam a aferição do alcance dos resultados quantitativos da Bolsa-Formação.

Recomendação 1 (129440): Realizar, no prazo de noventa dias, os devidos ajustes na base de dados do Sistec, com o intuito de corrigir os problemas detectados nesta constatação e de permitir uma fidedigna visualização das ações do Pronatec Bolsa-Formação.

Os ajustes na base de dados que ficaram pendentes de monitoramento referem-se à reconfirmação da matrícula, à existência de curso registrado no Sistec que não está no



Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada - FIC (Assistente Escolar) e aos cursos que apresentaram registro no Sistec de apenas um ou dois alunos matriculados.

Manifestação do Gestor: Quanto à existência do curso “Assistente Escolar”, a Setec informou que ao longo da execução do Pronatec, ajustes foram sendo realizados para aprimorar a inclusão do Guia Pronatec de Cursos FIC no Sistec. Os cursos que não fazem parte de versões dos Guias vigentes nos períodos de pactuação não são passíveis de financiamento no âmbito da Bolsa Formação.

Em relação à funcionalidade de reconfirmação de matrículas, foi esclarecido que a ferramenta já foi colocada em produção, conforme Manual do Registro de Frequência.

Sobre os cursos registrados no Sistec com apenas um ou dois alunos matriculados, a Secretaria mencionou que, em geral, o processo de pactuação aprova turmas de no mínimo vinte alunos, exceto nos casos em que o demandante solicite turmas menores e que haja ofertante disposto a ofertá-la com essa quantidade de estudantes. No entanto, ao longo do processo de matrícula, a turma pode não ser preenchida e cancelada, nos termos da Portaria MEC n. 817/2015, ou pode ser preenchida e haver abandono de estudantes, o que não exige a instituição de concluir a turma para os estudantes já matriculados.

As instituições podem ofertar turmas com alguns alunos da Bolsa-Formação e outros alunos regulares da instituição. Nesse sentido, somente estarão registradas no Sistec/Bolsa-Formação os alunos financiados pela iniciativa. Os demais estudantes estarão registrados em ciclos de matrícula do Sistec Regulação.

Análise da CGU: Em relação à reconfirmação da matrícula, a verificação será efetuada no 2º semestre, em instituto a ser selecionado, considerando que o referido processo foi implantado recentemente (exceto para o Sisutec, que ocorre desde 2013). Quanto à existência de curso registrado no Sistec que não está no Guia Pronatec de Cursos FIC (Assistente Escolar), aguardar-se-á a disponibilização da listagem dos cursos ofertados em 2015 a fim de confirmar a compatibilidade dos cursos oferecidos no referido exercício com o Guia Pronatec de Cursos FIC vigente à época. Quanto à recomendação referente aos cursos que apresentaram registro no Sistec de apenas um ou dois alunos matriculados, não obstante os esclarecimentos do gestor, será objeto de confirmação no 2º semestre de 2016.

Portanto, das cinco recomendações acordadas no escopo com o TCU, uma foi atendida e quatro parcialmente atendidas.

Além disso, das quinze recomendações restantes, sete recomendações foram consideradas atendidas e oito permanecem em monitoramento. Cabe ressaltar que as recomendações pendentes de atendimento não impactam de forma negativa a gestão da Unidade. Nesse contexto, considera-se satisfatório o tratamento dado pela Setec para cumprimento das recomendações da CGU.

2.2.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação das iniciativas da SESU/MEC na gestão do Plano de Providências para atendimento às recomendações pactuadas com a Secretaria Federal de Controle Interno

Fato

No que concerne à atuação da SESu/MEC em relação às pendências para atendimento a recomendações pactuadas com a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), verifica-



se que o estoque atual é vinculado principalmente ao Programa Universidade para Todos (PROUNI), decorrente dos trabalhos de auditoria e fiscalização que culminaram no Relatório de Avaliação nº 35/2015.

Considerando o volume de recomendações propostas para o PROUNI, no total de 23 itens, a partir de ações de monitoramento, avalia-se que a Unidade fez uma gestão do plano de providências acordado voltada para dar maior vazão a providências sobre recomendações consideradas estruturantes, ou seja, focadas no aperfeiçoamento de rotinas, instituição de controles e melhoria de sistemas corporativos de gestão da política.

Todavia, metade do volume das recomendações estruturantes não estão atendidas, situações para as quais a Unidade se manifestou apresentando fatores complicadores à implementação. O que se depreende do monitoramento das soluções estruturantes é que a implementação das propostas é morosa, isto porque parte significativa desse conjunto de providências teve início já no exercício de 2012, e continuam sem solução definitiva no mês de maio/2016. Fatores como a capacidade de desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação, de responsabilidade da Secretaria Executiva do MEC, apresenta-se como principal justificativa para ausência de solução definitiva.

Cabe ressaltar que, para o conjunto de providências consideradas suficientes pela SESu/MEC para atendimento a recomendações estruturantes no âmbito do PROUNI, serão programadas ações de controle específicas pela SFC para verificar a adequação das iniciativas, considerando os riscos e aspectos abordados no Relatório de Avaliação nº 35/2015.

Quanto a recomendações sobre questões pontuais para o PROUNI, que contemplam ações para verificação de irregularidades em concessão de benefícios e na atuação desconforme de instituições de ensino superior envolvidas na política, o índice de pendências é alto, inclusive pela verificação da ausência de iniciativa da Secretaria. A ausência de tempestividade de apuração individualizada de irregularidades e de indícios apontados pela SFC nas questões pontuais representa alto risco de não recuperação de recursos aplicados incorretamente e da concretização de prejuízos potenciais à beneficiários da política. Cabe destacar, entretanto, a atuação tempestiva para apuração de potencial irregularidade que apresentava o maior impacto provável, envolvendo mais de 4 mil benefícios.

Ressalta-se por fim que a Unidade não apresenta providência para uma recomendação pendente vinculada ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), assim como não se manifestou sobre providências para sanar irregularidades em convênio celebrado em 2007.

O quadro geral evidenciado demonstra um cenário de necessidade de reavaliação de prioridades de alocação de recursos na atuação do plano de providência, considerando o panorama apresentado para o PROUNI, política sem solução de continuidade.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO



Os controles internos administrativos da SESu/MEC relacionados à gestão de transferências voluntárias apresentam nível de maturidade intermediário, tendo em vista a baixa adoção de normas e rotinas que permitam assegurar a eficácia e a tempestividade das atividades.

Fato

Foram analisados os controles internos administrativos relacionados à gestão de transferências voluntárias (convênios, no caso específico) no âmbito da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC), com vistas a avaliar sua qualidade e suficiência, e mais especificamente se contribuem para mitigar os riscos inerentes ao atingimento dos objetivos vinculados à formalização, ao monitoramento, acompanhamento e prestação de contas das transferências. Para tanto, foi aplicado um Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI), subsidiado por análise de documentação disponibilizada pela Unidade e questionamentos específicos aos responsáveis.

Considerando as respostas atribuídas pela Unidade para o QACI, os controles internos administrativos da SESu, no que diz respeito à gestão das transferências voluntárias, podem ser classificados no *nível de maturidade aprimorado*, considerando que foram obtidos 48 pontos em 60 possíveis (80%) a partir da metodologia aplicada nessa avaliação.

Todavia, considerando fragilidades detectadas nessa auditoria, bem como a insuficiência das evidências apresentadas pela unidade frente às respostas de algumas questões do QACI, procedeu-se a nova pontuação, chegando à conclusão de que os controles administrativos da gestão de transferências da SESu detêm nível de maturidade situado em 40% (24 pontos em 60 possíveis), estando classificados no limite dos níveis de maturidade básico e intermediário, o que denota a existência de controles internos dotados de certa institucionalidade, mas ainda tratados de maneira informal e com baixo nível de treinamento e comunicação sobre esses controles, carecendo de maior formalização/normatização de procedimentos.

Positivamente, verificou-se que no âmbito dos processos a SESu disponibilizou recursos materiais suficientes para o trabalho e que designou agentes de forma a estrutura basicamente uma segregação de funções nas diversas etapas do processo, isto porque existem instâncias de operação, coordenação e supervisão definidas.

Foi confirmado também que a SESu/MEC adota *check-list* que contempla a avaliação de aspectos necessários para celebração de qualquer convênio, tais como: atendimento aos requisitos normativos para a celebração (valores, mínimos, justificativa, cadastro atualizado do conveniente no SICONV, Plano de Trabalho, etc.); Projeto Básico; regularidade do conveniente; estrutura necessária em caso de realização de obras; licenças ambientais; devido registro, no SICONV, dos atos que visem a celebração do convênio; regularidade financeira e orçamentária (indicação, pelo conveniente, de dotação orçamentária, atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Licitações, e previsão de contrapartida pelo conveniente); e análise da minuta do Convênio. Observou-se que o *check-list* utilizado é devidamente amparado na legislação de regência sendo que, para cada requisito é mencionada a norma (ou normas) que dá lastro ao mesmo.

No que se refere à fase de monitoramento e acompanhamento da execução dos convênios, existem atualmente 03 agentes lotados na Coordenação-Geral de Relações Estudantis (CGRE), responsáveis por subsidiar os convenientes de forma a mitigar o risco de uma



inexecução inapropriada do objeto dos convênios por falta de apoio técnico administrativo adequado. A Unidade entende que a quantidade de agentes é suficiente para a realização de tal atividade.

Negativamente, influenciaram a avaliação as situações expostas a seguir, segregadas por fase do processo de gestão de transferências voluntárias:

1) Com relação à fase formalização do instrumento, que compreende a elaboração da proposta pelos convenientes, a avaliação das condições de habilitação técnico-jurídica das propostas dos convenientes (inclusive o documental necessário) e a verificação dos pré-ajustes das propostas, concluiu-se que:

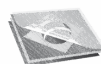
a) Não há definição de competências do setor: o setor responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico-jurídica das propostas é a Coordenação-Geral de Relações Estudantis (CGRE), porém, tal atribuição não está formalizada, uma vez que o Regimento Interno da SESu/MEC persiste em fase de elaboração.

b) Há carência de pessoal: em 2015, foram analisadas habilitações técnico-jurídicas das propostas de 43 convenientes, sendo que a SESu/MEC dispõe de apenas 01 servidor para efetuar tais análises. A Unidade informou que são necessárias 4 horas, em média, para analisar cada uma das 43 propostas;

c) Há necessidade de criação de instrumento de controle preventivo específico: No caso específico do Programa de Apoio à Extensão Universitária (PROEXT), a Unidade faz uso de Chamadas Públicas anuais como instrumentos normativos contendo critérios que subsidiam a elaboração da proposta pelos convenientes. Foi apresentado o “Edital PROEXT 2016”, onde se verifica item específico (item “3 - Da elaboração da proposta”, e subitem) contendo um rol de exigências (critérios), inclusive socioeconômicas, a serem atendidas pelos convenientes quando da elaboração de suas propostas. A verificação do atendimento a esses critérios carece, no entanto, de rotina e/ou *check-list* específicos, tendo em vista se tratar de Chamada Pública anual destinada a um determinado Programa (no caso, o PROEXT), e cujos critérios de estruturação das propostas podem mudar a cada ano em que houver convocação. Assim, com vistas a mitigar o risco de aprovação de propostas inadequadas (que estejam em desconformidade técnica ou incompleta) entende-se que a SESu/MEC deve destinar especial atenção a esse fato, implementando rotina e/ou *check-list* com vistas a verificar o atendimento aos critérios de elaboração das propostas dos convenientes, quando estes forem estabelecidos em cada Chamada Pública realizada. Nesse sentido, a Unidade informou que *“elaborará até o final de julho de 2016, um “Check List” para aceitabilidade de propostas, objetivando nortear as análises das mesmas, bem como toda documentação suporte, constante das exigências dos editais de chamada pública”*.

2) Com relação ao acompanhamento da execução dos convênios firmados, concluiu-se que:

a) A rotina de fiscalização não foi implementada: sobre a realização de visitas técnicas aos locais de execução dos objetos avençados, a SESu/MEC admitiu que *“há necessidade de aprimoramento a fim de se manter uma periodicidade de visitas”* e que *“devido a fatores financeiros e de pessoal para todas as etapas, há fragilidade na realização do plano de visita técnica”*. Dessa forma, não foram realizadas visitas no ano de 2015; A Unidade informou que a funcionalidade “Relatório Convênio – Acompanhamento”, do SICONV, permitirá (assim que for efetivamente implantada) avaliar diversos riscos inerentes à execução dos convênios, tais como a comprovação das despesas, pagamentos



fora do prazo, percentual executado em relação ao pactuado, dentre outros que permitem avaliar a necessidade de visitas *in loco*. Ademais, a SESu se comprometeu a elaborar, até 08/07/2016, “cronograma de fiscalização e acompanhamento” para o segundo semestre do corrente ano.

b) Os instrumentos de monitoramento da execução podem ser aprimorados: O monitoramento e acompanhamento dos convênios e da emissão dos relatórios técnicos das visitas se dá no âmbito do SICONV. Não foi evidenciado nenhum controle adicional, a exemplo de prazos e cronograma de execução que possibilite avaliar situações de risco à realização do objeto, seja por planilhas ou rotinas estabelecidas.

Verifica-se, assim, que a inexistência de rotinas e/ou normativos internos que estabeleçam cronograma de visitas de acompanhamento aos locais de execução do convênio (e efetivo cumprimento desse cronograma), e que estabeleçam o devido monitoramento e supervisão das visitas/inspeções realizadas contribuem para que o acompanhamento da execução dos convênios seja ineficiente (pois essa fragilidade não garante a execução do convênio e a entrega do objeto tal como proposto) e intempestivo (já que deve ocorrer de forma concomitante à execução).

Nesse sentido a Unidade corrobora o apontamento, ao admitir que *“faz-se necessário um controle administrativo adicional de monitoramento das políticas públicas gerenciadas pela SESu/MEC para mitigar os riscos pertinentes à execução de cada objeto pactuado”*; e que *“este controle será pautado em oportunas reuniões”*

3) No que diz respeito à análise das prestações de contas concluiu-se que:

a) Não há estabelecimento normativo de tarefas essenciais e prazos internos: a SESu informa que se ampara nos prazos previstos pelo Decreto nº 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial nº 507/2011, e afirma que existem rotinas para garantir a acompanhamento tempestivo das prestações de contas. Não foi evidenciado o detalhamento dessas rotinas, sendo confirmado que não há norma interna a respeito. A SESu, após o apontamento, informou que está *“envidando esforços para a criação de uma rotina interna, que garanta que as análises sejam realizadas por critérios objetivos de prioridade, bem como se enquadrem dentro do prazo normativo do Decreto 6.170/2007”*.

b) Ausência de material orientativo: ainda não existem, no âmbito da SESu, cartilhas ou cursos que orientem os convenientes sobre a sistemática e os prazos de prestações de contas. A Unidade informou que está elaborando material atualizado de acordo com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), de forma a suprir essa lacuna.

Aqui, é importante destacar a inexistência de normativa interna (ou rotina formalizada) que auxilie no atendimento dos prazos para cobrança e análise de prestações de contas previstos na legislação (a saber, Decreto nº 6.170/2007 e alterações e Portaria Interministerial nº 507/2011). Tal fato acarreta, por exemplo, nas situações descritas em pontos específicos desse relatório, em que houve descumprimento de prazos, tanto para cobrança, quanto para análise das prestações de contas de mais de diversos convênios em 2015. Outrossim, a Unidade deve promover a correta orientação e capacitação dos convenientes de forma a garantir, cada vez mais, o cumprimento dos prazos de execução dos convênios e respectivo envio das prestações de contas, enfatizando as consequências do seu descumprimento. Com relação a isso, a SESu informou que *“solicitará, no*



próximo semestre, reunião com as áreas afetas” de modo a propor a elaboração de um “Manual de Convênios da SESu/MEC”.

As atitudes tomadas pelo Gestor, no sentido de sanar as falhas apontadas, contribuirão para a mitigação dos seguintes riscos inerentes à etapa de prestação de contas dos convênios, tais como atrasos, imprecisão, omissão ou intempestividade no envio (pelo conveniente) e análise (pelo concedente) das prestações de contas; além de erro na aprovação, por parte dos técnicos da Unidade, de prestações de contas de convênios que não foram devidamente executados.

4) No tocante às transferências passíveis de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE), verificou-se:

a) Não há estabelecimento normativo de tarefas essenciais e prazos internos: está sendo elaborada rotina (até então inexistente) de acompanhamento da situação técnico-administrativa dos convênios, inclusive com a definição de prazos mínimos de monitoramento. A Unidade afirma que mantém rotina estabelecendo prazos para início e fim das análises de situações que ensejariam abertura de TCE (inclusive prazos de tolerância para que o conveniente possa sanar as irregularidades antes da efetiva abertura de TCE) contando, inclusive com o auxílio de planilhas e sistemas computacionais. No entanto, não detalhou como seriam tais rotinas, se limitando a informar que os prazos têm como base legal o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 507/2011.

Foi informado, também, que existem procedimentos que visam o controle dos convênios com irregularidades passíveis de instauração de TCE, mas que estariam em fase inicial de aplicação. Além disso, estariam sendo implementados mecanismos que definem requisitos, responsabilidades e cronologia para assegurar a correta instauração dos processos de TCE, além de um adequado controle desde a fase de instauração até a finalização desses processos. Para tanto, a SESu se comprometeu a *“discutir com as áreas pertinentes a criação de uma rotina de análise das condições necessárias e suficientes para a instauração de Tomada de Contas Especial”*. Nunca é demais ressaltar que, para além das discussões e reuniões (que são, evidentemente, necessárias), as medidas propostas devem ser implementadas, com resultados efetivos.

b) Ausência de capacitação: não foram realizadas, em 2015, capacitações dos servidores responsáveis pela instauração e instrução dos processos de TCE. A SESu se comprometeu a indicar, no segundo semestre de 2016, servidores para a participação em cursos inerentes a essas atividades, ofertados pelo MEC.

A exemplo das situações anteriores, não se comprovou a existência de rotinas formalizadas para identificar potenciais casos de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE). Tal situação contribui para o risco de morosidade na identificação desses casos e na consequente demora na instauração da TCE, dificultando a identificação dos fatos, dos responsáveis, dos valores de eventuais danos/prejuízos e da recuperação desses valores.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Atendimento às determinações do Acórdão TCU nº 7.438/2015 ? 1ª Câmara, relativas à análise de prestações de contas de convênios pela SESu/MEC.

Fato



Em 17/11/2015, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 7.438/2015 – 1ª Câmara, emitiu à SESu/MEC determinações no que diz respeito à análise de prestação de contas de convênios sob sua responsabilidade. A seguir, apresenta-se a análise acerca do atendimento a cada uma dessas determinações:

Item 1.8

“determinar à SESu, com fundamento no art. 208, §2º, do RI/TCU, que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação com proposta de cronograma de análise de prestações de contas e de emissão de pareceres técnicos pendentes sob sua responsabilidade referente aos convênios listados no Ofício GAB 048/2015-CPG/GAB/SESu/MEC, de 22/5/2015, e aos convênios objeto da determinação constante no item (iv) do Acórdão 1561/2013-TCU-2ª Câmara, discriminando a data prevista para iniciar e concluir a análise dos processos, alertando a unidade que o descumprimento injustificado de determinação do TCU pode dar ensejo a aplicação da multa prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/92”;

Com relação a esse item, os “convênios listados no Ofício GAB 048/2015-CPG/GAB/SESu/MEC, de 22/5/2015” e “os convênios objeto da determinação constante no item (iv) do Acórdão 1561/2013-TCU-2ª Câmara” são os seguintes (20 ao todo), integrantes do estoque de prestações de contas que se encontravam pendentes de análise pela SESu na data do referido Acórdão:

Quadro: Estoque de prestações de contas a serem analisadas por força do Acórdão TCU nº 7438/2015.

Nº SICONV	Conveniente	UF	Valor Global (R\$)
701332/2008	UDESC	SC	-
702478/2008	FURB	SC	120.000,00
701551/2008	UEPG	PR	144.986,20
702851/2008	UEM	PR	1.446.428,56
702899/2008	UEMA	MA	200.000,00
702878/2008	UEL	PR	1.388.571,42
702925/2008	UNICENTRO	PR	1.446.428,56
702914/2008	UNIMONTES	MG	10.465.787,00
700551/2008	PUC-RIO	RJ	368.208,00
700498/2008	UDESC	SC	161.107,20
701204/2008	UEMG	MG	3.400.000,00
701552/2008	UEPG	PR	250.932,63
702163/2008	UEPG	PR	1.715.063,52
723364/2009	UEMG	MG	120.000,00
724167/2009	UEMS	MS	112.222,60
724184/2009	UEM	PR	131.524,94
702912/2008	UNIVALLE	SC	162.500,00
701923/2008	UNIDAVI	SC	120.000,00
702164/2008	UEMG	MG	13.826.563,56
702866/2008	FAFIC	PB	111.111,11

Fonte: Ofício GAB 048/2015-CPG/GAB/SESu/MEC, de 22/5/2015.

Visando verificar o atendimento ao referido item do Acórdão, esta equipe solicitou (via SA nº 201601421-02) que a SESu informasse as providências adotadas para o cumprimento do plano de ação solicitado por aquela Corte de Contas e encaminhasse cópia do mesmo. No Ofício nº 1/2016/CPG/GAB/SESU/SESU-MEC, encaminhado ao TCU em 18/01/2016, a Unidade informa que dispõe de apenas 02 servidores para efetuar as análises, de modo que seria possível analisar 03 processos por mês, em média. Considerando esse cenário, a SESu estabeleceu cronograma com estimativa de conclusão



das análises na data de 31/08/2016, conforme se verifica no quadro a seguir, com informações extraídas do plano de ação encaminhado pela SESu ao TCU (posição em 25/04/2016):

Quadro: Cronograma para análise das prestações de contas, proposto pela SESu/MEC ao TCU.

Nº SICONV	Prazo para análise técnica	Prazo para análise financeira
701332/2008	Aprovado em 28/05/2015	Aprovado em 28/05/2015
702478/2008	29/01/2016	29/02/2016
701551/2008	Realizada	29/02/2016
702851/2008	Realizada	29/02/2016
702899/2008	Realizada	31/03/2016
702878/2008	Realizada	29/02/2016
702925/2008	Realizada	31/03/2016
702914/2008	Realizada	31/03/2016
700551/2008	29/02/2016	29/04/2016
700498/2008	31/03/2016	30/04/2016
701204/2008	31/03/2016	30/04/2016
701552/2008	31/03/2016	31/05/2016
702163/2008	31/03/2016	31/05/2016
723364/2009	30/04/2016	30/06/2016
724167/2009	30/04/2016	30/06/2016
724184/2009	31/05/2016	30/07/2016
702912/2008	31/05/2016	30/07/2016
701923/2008	31/05/2016	30/07/2016
702164/2008	30/06/2016	31/08/2016
702866/2008	30/06/2016	31/08/2016

Fonte: Ofício nº 1/2016/CPG/GAB/SESU/SESU-MEC, de 18/01/2016.

De início, ressalte-se que o plano de ação não contempla todas as informações solicitadas no Acórdão, posto que é omissivo quanto à data de início das análises (tanto técnica, quanto financeira), informando apenas o prazo de conclusão das mesmas.

Além disso, cabe destacar que, na data de 07/06/2016, foi feita uma consulta no SICONV, tendo sido verificada a seguinte situação no que diz respeito à aprovação das prestações de contas:

Quadro: Situação do cumprimento do cronograma proposto pela SESu/MEC.

Nº SICONV	Situação da Prestação de Contas
701332/2008	Aprovada em 28/05/2015
702478/2008	Aprovada em 08/04/2016
701551/2008	Aprovada em 15/03/2016
702851/2008	Aprovada em 29/02/2016, com ressalvas
702899/2008	Aprovada em 18/04/2016
702878/2008	Aprovada em 16/05/2016
702925/2008	Em análise
702914/2008	Em complementação
700551/2008	Em análise
700498/2008	Em análise
701204/2008	Em análise



701552/2008	Em análise
702163/2008	Em análise
723364/2009	Em análise
724167/2009	Em complementação
724184/2009	Em análise
702912/2008	Aprovada em 25/05/2016
701923/2008	Em complementação
702164/2008	Em análise
702866/2008	Em análise

Fonte: SICONV, em 07/06/2016.

Dado o exposto, tem-se que a Unidade, embora tenha cumprido a determinação do item 1.8 do referido Acórdão (já que encaminhou àquele Tribunal as informações solicitadas, a despeito da ressalva apontada no parágrafo anterior), com alta probabilidade não será capaz de analisar as prestações de contas dentro dos prazos previstos em seu plano de ação, haja vista ter extrapolado os prazos nas análises dos primeiros processos, tendo, fatalmente, que rever o seu cronograma ou alocar força de trabalho adicional para essa finalidade. A título de exemplo, tem-se o convênio 702925 e 702914, cujos prazos para análise financeira se esgotaram em 31/03/2016 e ainda não há parecer conclusivo para suas prestações de contas.

É conhecido, no entanto, o esforço da SESu/MEC em priorizar o atendimento da demanda do TCU dentro do prazo proposto, dado que, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601421-04 (referente a outro objeto de exame), faz menção ao assunto nesses termos:

“Em atenção ao Acórdão TCU nº 7438/2015 – 1ª Câmara, estamos comprometidos a sanar o passivo da análise financeira da prestação de contas dos seguintes convênios (...) até 31 de agosto de 2016. Isto posto, resta conclusivo que esta Secretaria de Educação Superior vem priorizando as ações, no sentido de reduzir e/ou eliminar tais pendências”.

Ainda sobre este aspecto, a SESu/MEC informou (sem dizer quando) que solicitará ao TCU a dilação do prazo, e que será apresentado novo cronograma para análise das prestações de contas ainda pendentes.

Item 1.9

“determinar à SESu, com fundamento no art. 208, §2º, do RI/TCU, que, ao ser cientificada desta decisão, adote medidas administrativas para apurar a correta aplicação dos recursos federais transferidos à FURB por força do convênio/SICONV 702478/2008 e que, no prazo de trinta dias, apresente a este Tribunal o resultado das ações decorrentes desta determinação. Caso a conveniente permaneça omissa quanto ao seu dever constitucional de prestar contas dos recursos federais a ela transferidos, a SESu deve imediatamente adotar providências com vistas à instauração da devida Tomada de Contas Especial (TCE) para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do art. 8º da Lei 8.442/1992 e do §1º, art. 74, da Constituição Federal”.

Com o fito de verificar o atendimento a este item, foi solicitado à Unidade que disponibilizasse cópia do processo de apuração da aplicação dos recursos federais transferidos à FURB por força do convênio SICONV 702478/2008. Em resposta, a SESu encaminhou mídia digital contendo cópia do Processo nº 23000.014524/2008-49, contendo a análise técnica (com Parecer emitido em 03/03/2016) relativa à execução física e ao cumprimento do objeto do convênio. Consta no processo que a Unidade



procedeu, também, à análise financeira do convênio tendo solicitado à conveniente a restituição de R\$ 48.992,06, referente a processos licitatórios não comprovados e à utilização de rendimentos de aplicação financeira sem prévia autorização. O valor foi devidamente restituído na data de 01/04/2016, conforme Guia de Recolhimento da União constante do processo. Nada obstante, o Parecer da SESu, de 08/04/2016, foi pela APROVAÇÃO do convênio.

Ressalte-se que a referida prestação de contas e sua aprovação estão registradas no SICONV. Entretanto, é de se observar que, embora a Unidade tenha cumprido a determinação da TCU em sua essência (qual seja, apurar a aplicação dos recursos federais do convênio 702478/2008), não consta, na documentação encaminhada, elemento que comprove que a SESU tenha dado a devida ciência do atendimento da determinação àquele Tribunal de Contas. Após este apontamento, a SESu informou que encaminhará a devida informação ao TCU.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de cobrança, pela SESu, de 05 prestações de contas de convênios com prazo vencido.

Fato

A Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, de 28/11/2011, em seu artigo 72, inciso I, estabelece que:

Art.72 (...)

I - o prazo para apresentação das prestações de contas será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro.

O parágrafo primeiro do mesmo artigo possibilita dilação desse prazo por, no máximo, 30 dias, nos casos em que o conveniente não encaminhar a prestação de contas no prazo inicial de 60 dias:

§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no convênio, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei.

No entanto, em 06/05/2016, verificou-se que os 05 convênios listados a seguir estavam, naquela data, com o envio das prestações de contas atrasado em mais de 90 dias no SICONV:

Quadro: Prestações de contas com envio em atraso superior a 90 dias (60+30).

Número do convênio	Ano do convênio	Fim da vigência	Data limite p/ prestação de contas (SICONV)
755646	2011	30/04/2015	29/06/2015
756125	2011	06/06/2015	06/07/2015



769449	2012	30/06/2015	29/08/2015
770720	2012	31/12/2014	01/03/2015
782421	2013	18/03/2015	17/05/2015

Fonte: SICONV.

Solicitou-se, por meio da SA nº 201601421/04, que a Unidade evidenciasse a cobrança e a adoção de medidas administrativas para obtenção das prestações de contas, que se encontravam ainda pendentes de apresentação. Em resposta, a SESu informou que procedeu, em 19/05/2016, à notificação e ao registro, como “Inadimplentes” no SICONV, de todos os convenientes cujas prestações de contas se encontravam em atraso.

De fato, em consulta realizada ao SICONV em 06/06/2016, verificou-se que, dos 05 convênios em questão, 03 figuram como inadimplentes e 02 estão na situação “estorno de inadimplência”. A explicação para esta última situação se encontra no próprio SICONV, na aba “Prestação de Contas do convênio nº 755646”:

“Para apresentação da prestação de contas o Conveniente ainda precisa inserir dados nas abas de execução, as quais ficaram bloqueadas com a Inadimplência. Portanto faz-se necessário o desbloqueio, com este estorno”.

Assim, para os 02 convênios na situação “estorno de inadimplência, já está sendo inserida a prestação de contas no SICONV, cabendo à SESu solicitar a maior urgência possível no envio. A SESu deve atentar, também, para a análise dessas prestações de contas dentro prazo estabelecido pelo artigo 76 da Portaria Interministerial nº 507/2011.

A despeito da medida tomada pelo gestor – no sentido de tornar inadimplentes os convenientes apontados – entende-se que a mesma é insuficiente tendo em vista que a referida Portaria, em seu artigo 72, parágrafo 3º, assim estabelece:

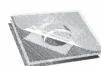
*§ 3º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do § 1º, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e **comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial** sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária.* (grifo nosso)

Assim, percebe-se que, embora tenha efetuado o registro da inadimplência no SICONV, a Unidade não evidenciou as medidas necessárias à instauração de Tomada de Contas Especial.

Além de insuficiente, a medida tomada pelo gestor foi intempestiva (apesar de necessária), posto que foi tomada apenas por ocasião do presente apontamento. Resto evidenciado que a SESu não atentou para o controle dos prazos de envio das prestações de contas e a consequente cobrança aos convenientes em casos de atraso (por meio do estabelecimento do prazo máximo de 30 dias, conforme o art. 72, § 1º).

Causa

Inexistência de rotinas formalizadas que estabeleçam o monitoramento dos prazos previstos pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, de 28/11/2011, artigo 72, inciso I, para apresentação das prestações de contas, e para instauração de TCE



(parágrafo 1º). A implementação de tais rotinas é de responsabilidade do Secretário de Educação Superior, conforme dispõe o artigo 38, do Decreto nº 7.690, de 02/03/2012 (Estrutura Regimental do MEC):

*“Art. 38. Aos Secretários incumbe **planejar**, dirigir, coordenar, orientar, **acompanhar e avaliar a execução das atividades das unidades** que integram suas respectivas Secretarias e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas pelo Ministro de Estado”.* (grifos nossos)

Manifestação da Unidade Examinada

Dada a situação em tela, a Unidade assim se manifestou (via Ofício nº 22/2016/CPG/GAB/SESU/SESU-MEC, de 24/06/2016):

“Os convênios citados foram oficiados, orientados e informados dos procedimentos que serão tomados em função da não apresentação da referida prestação de contas e de acordo com o ofício se dentro de 45 dias a contar do registro da referida notificação (sic) será instaurado a Tomada de contas Especial”.

Após a apresentação do Relatório Preliminar, a Unidade não se manifestou a respeito das medidas que pretende adotar para sanar este aspecto específico, se atendo a informar que *“criará um grupo de trabalho dentro da estrutura atual de pessoal desta Secretaria a fim de concluir o regimento interno da SESu para enviá-lo à publicação”*. E que tal publicação *“contemplará a adoção de providências necessárias de suporte ao conveniente”*.

Análise do Controle Interno

Ainda que a Unidade tenha, tardiamente, notificado os convenentes para que prestem contas, tal fato só se deu em virtude do presente apontamento. De tal forma que fica mais evidente a necessidade de se instituir mecanismos adequados que assegurem o envio (e a cobrança, se for o caso) das prestações de contas dentro dos prazos estabelecidos pela legislação de regência.

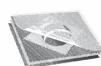
A ausência de cobrança (e o respectivo envio) das prestações de contas compromete a avaliação da regularidade da aplicação dos recursos avançados, bem como da comprovação de que o público-alvo do convênio tenha sido efetivamente beneficiado. Além disso, dificulta a apuração tempestiva de eventuais quantias a serem restituídas ao erário (no caso de recursos aplicados de forma irregular ou não aplicados), permitindo a apropriação indevida desses valores por parte dos convenentes.

Ademais, o prazo previsto pela Portaria Interministerial nº 507/2011 para envio das prestações de contas pelos convenentes deve ser de 30 dias e, não, 45 dias, como foi dado pela SESu no presente caso.

Considere-se ainda, a ausência de posicionamento conclusivo da Unidade sobre as medidas efetivas que pretende adotar para sanar o fato apontado, o que corrobora a inexistência de mecanismos instituídos para assegurar uma boa gestão das transferências voluntárias.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer o levantamento de todos os convênios cujo envio da prestação de contas esteja em atraso e proceder à cobrança, estabelecendo o prazo de 30 dias, previsto na Portaria Interministerial nº 507/2011 atentando para as medidas tendentes a



registrar a inadimplência no SICONV e a adotar as medidas necessárias para a correta instauração de Tomada de Constas Especial, em caso de não envio nesse prazo.

Recomendação 2: Formalizar rotina de monitoramento dos prazos e da respectiva cobrança, junto aos convenentes, das prestações de contas dos convênios cujo prazo para entrega esteja vencido.

Recomendação 3: Formalizar rotina de notificação dos convenentes, para que, atingida a data limite para envio das prestações de contas (e uma vez que não tenham sido enviadas), lhes seja concedido o prazo de 30 dias para envio, a contar daquela data, sob pena de registro da inadimplência no SICONV.

Recomendação 4: Formalizar rotina com vistas a registrar, de forma tempestiva, a inadimplência no SICONV e a adotar as medidas necessárias para a correta instauração de Tomada de Constas Especial, relativas àqueles convenentes que, após o prazo inicial e o adicional de 30 dias, não tenham encaminhado as respectivas prestações de contas.

3.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Atraso, superior a 90 dias, na análise de prestações de contas de 23 convênios pela SESu.

Fato

O artigo 76 da Portaria Interministerial nº 507/2011 estabelece o seguinte, no que diz respeito ao prazo para o concedente analisar as prestações de contas dos convenentes:

Art. 76. A autoridade competente do concedente terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.

A princípio, verificou-se que a análise das prestações de contas dos 23 convênios a seguir se encontrava em atraso superior a 90 dias (algumas em atraso há mais de 01 ano) da data do recebimento:

Quadro: Prestações contas com análise em atraso superior a 90 dias.

Número do convênio	Data do envio da prestação de contas para análise	Início da análise prestação de contas	Data limite para conclusão da análise (90 dias, conf. Portaria nº 507, art. 76)	Dias contados do envio da prestação de contas p/ análise*
722795	22/10/2015	29/10/2015	20/01/2016	197
723060	31/08/2015	29/10/2015	29/11/2015	249
723354	27/11/2015	25/01/2016	25/02/2016	161
743314	16/09/2015	06/11/2015	15/12/2015	233
750523	20/01/2015	22/01/2015	20/04/2015	472
755645	30/01/2015	30/04/2015	30/04/2015	462
755652	24/08/2015	29/10/2015	22/11/2015	256
755958	28/07/2015	17/08/2015	26/10/2015	283
756100	22/12/2015	25/01/2016	21/03/2016	136



756127	21/05/2015	06/11/2015	19/08/2015	351
756242	29/04/2015	30/04/2015	28/07/2015	373
760234	25/09/2015	06/11/2015	24/12/2015	224
769368	13/08/2015	06/11/2015	11/11/2015	267
769380	16/12/2015	08/01/2016	15/03/2016	142
769450	03/07/2015	06/11/2015	01/10/2015	308
769452	03/07/2015	12/11/2015	01/10/2015	308
769483	03/06/2015	06/11/2015	01/09/2015	338
769490	02/07/2015	06/11/2015	30/09/2015	309
769491	03/06/2015	12/11/2015	01/09/2015	338
770547	30/11/2015	25/01/2016	28/02/2016	158
771259	24/08/2015	12/11/2015	22/11/2015	256
782424	28/08/2015	06/11/2015	26/11/2015	252
782649	05/10/2015	06/11/2015	03/01/2016	214

Fonte: SICONV, em 06/05/2016.

Solicitou-se, então, que a Unidade justificasse esse lapso temporal. Em resposta, a SESu informou, por meio do Ofício nº 20/2016/CPG/GAB/SESU/SESU-MEC, de 23/05/2016, que tal ocorrência se deve, em suma, a 03 fatores, quais sejam:

- a) “defasagem de pessoal técnico qualificado para dar vazão ao passivo de análises financeiras das prestações de contas recebidas”;
- b) priorização do atendimento ao Acórdão nº 7.348/2015 – TCU 1ª Câmara (sobre o qual se discorre em ponto específico deste relatório), tendo em vista “sanar o passivo de análise financeira de prestação de contas”; e
- c) a existência do Decreto nº 8.244, de 23/05/2014, que altera o artigo 1, § 8º do Decreto nº 6.170/2007, estabelecendo que passa a ser de 01 ano o prazo para análise das prestações de contas, podendo este prazo ser prorrogado por igual período mediante justificativa. A seguir, é transcrita a nova redação do mencionado parágrafo 8º:

§ 8º O prazo para análise da prestação de contas e a manifestação conclusiva pelo concedente será de um ano, prorrogável no máximo por igual período, desde que devidamente justificado.

Cabe ressaltar que esse dispositivo se aplica somente aos convênios celebrados após a publicação do Decreto nº 8.244, de 23/05/2014, conforme o art. 2º deste mesmo Decreto. O que não é o presente caso, pois conforme consta no SICONV, dos 23 convênios apontados, 05 foram celebrados em 2010, 07 em 2011, 09 em 2013 e 02 no ano de 2013. Assim, o prazo para análise das prestações de contas desses convênios continua sendo disciplinado pelo artigo 76 da Portaria Interministerial nº 507/2011, de forma que os mesmos continuam em situação irregular quanto a este aspecto.

Causa

Inexistência de rotinas formalizadas pela SESu que estabeleçam o monitoramento e o cumprimento do prazo previsto pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, de 28/11/2011, artigo 76, para análise das prestações de contas enviadas pelos convenientes. A implementação de tais rotinas é de responsabilidade do Secretário de Educação Superior, conforme dispõe o artigo 38, do Decreto nº 7.690, de 02/03/2012 (Estrutura Regimental do MEC):



“Art. 38. Aos Secretários incumbe planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades das unidades que integram suas respectivas Secretarias e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas pelo Ministro de Estado”. (grifos nossos)

Manifestação da Unidade Examinada

Diante da situação, a SESu/MEC se manifestou nesses termos (por meio do Ofício nº 22/2016/CPG/GAB/SESU/SESU-MEC, de 24/06/2016):

“É reconhecido o passivo de prestação de contas enviado para análise, mas é reconhecido também que outros 41 convênios com prestação de contas em atraso (média de 747 dias) foram regularizadas e enviadas para análise. Mas estamos operando abaixo da capacidade técnica, para dar vazão a tantas demandas”.

Após a apresentação do Relatório Preliminar, a Unidade não se manifestou a respeito das medidas que pretende adotar para sanar este aspecto específico, se atendo a informar que *“criará um grupo de trabalho dentro da estrutura atual de pessoal desta Secretaria a fim de concluir o regimento interno da SESu para enviá-lo à publicação”.* E que tal publicação *“contemplará a adoção de providências necessárias de suporte ao conveniente”.*

Análise do Controle Interno

A manifestação da Unidade reconhece a impropriedade e a reforça, ao dizer que *“41 convênios com prestação de contas em atraso (...) foram enviados para análise”.* Pois o que se questiona é justamente o fato de tais prestações de contas estarem com suas análises atrasadas (incluído aí o início da análise). Cabe à Unidade implantar mecanismos que considerem a baixa capacidade técnica de forma que seja possível atender aos prazos de forma otimizada.

Considere-se ainda, a ausência de posicionamento conclusivo da Unidade sobre as medidas efetivas que pretende adotar para sanar o fato apontado, o que corrobora a inexistência de mecanismos instituídos para assegurar uma boa gestão das transferências voluntárias.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar mecanismos, devidamente formalizados, de forma a assegurar que análise das prestações de contas dos convênios celebrados anteriormente a 23/05/2014 tenha início, meio e fim dentro do prazo previsto pelo artigo 76 da Portaria Interministerial nº 507/2011, qual seja, de 90 dias a contar do seu recebimento.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201601352

Unidades auditadas: Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC) consolidando as contas da Secretaria de Articulação de Sistemas de Ensino (SASE), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), Secretaria de Regulação e Supervisão Superior (SERES), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e Secretaria de Educação Superior (SESU)

Ministério supervisor: Ministério da Educação (MEC)

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Prazo médio de análise e decisão dos processos de concessão e de renovação de CEBAS superior a 1.600 dias, em prejuízo à política pública e potencial dano ao Erário (item 1.1.1.1);
- Deficiências na regulamentação do monitoramento das entidades certificadas pela CEBAS e dos relatórios anuais de atividades (item 1.1.1.2);
- Insuficiência de ações de monitoramento das Entidades com certificação CEBAS ativa (item 1.1.1.3);
- Indisponibilidade de sistema informatizado para o gerenciamento da concessão e renovação da certificação das entidades beneficentes de assistência social (item 1.1.1.5);
- Transparência ativa parcial quanto à disponibilização de informações na Internet referentes à CEBAS, em desacordo com a Lei nº 12.101/09, que dispõe sobre a certificação e com a Lei nº 12.527/11 - Lei de Acesso à Informação (item 1.1.1.6);
- Não cumprimento da transparência obrigatória das entidades certificadas situadas na Região Administrativa de Brasília (item 1.1.1.7);

- Fragilidades em procedimentos de controles internos administrativos relacionados aos processos de credenciamento e renovação de credenciamento (previstos no Decreto nº 7.423/2010) de Fundações de Apoio (item 1.1.1.9);
- Irregularidades na concessão e renovação de registro e credenciamento de quatro fundações de apoio (item 1.1.1.10);
- Inobservância de mandamento legal quanto à regulamentação dos arts. 1º e 1-A da Lei nº. 8.958/1994 e criação do sistema de informação online previsto no art. 12-A do Decreto nº. 7.423/2010 (item 1.1.1.11);
- Terceirização inadequada de atividades de apoio jurídico no âmbito do Ministério da Educação, com lotação indevida dos contratados e exercício de atribuições exclusivas da AGU (item 2.1.1.1);
- Terceirização inadequada de atividades de revisor de texto no âmbito do Ministério da Educação (2.1.1.2);
- Contratação inadequada de serviços de comunicação pelo MEC, em desacordo com o estabelecido legalmente e com indícios de antieconomicidade, o que está ocasionado irregularidades na execução e no pagamento para a empresa INFORME. (2.1.1.4);
- Procedimentos inadequados para a contratação de arquivo deslizando, com indícios de direcionamento da aquisição por meio de adesão à Ata específica; insuficiência na segregação de funções entre as áreas envolvidas; descumprimento do prazo legal para a contratação; não envio dos autos para a Consultoria Jurídica; ausência de análise pelo Comitê de Compras e Contratos (2.1.1.6);
- Fragilidades na comprovação da vantajosidade na adesão à Ata, o que reforça os indícios de direcionamento da aquisição (2.1.1.7);
- Fragilidades no planejamento da contratação, o que determinou a impossibilidade da utilização plena do arquivo deslizando, mesmo após a instalação e o pagamento à contratada, bem como morosidade na adoção de providências para sanear a questão (2.1.1.8);
- Fragilidades na fiscalização do contrato, o que ensejou na execução irregular sem a devida garantia contratual, aceitação posterior sem amparo legal, morosidade na aplicação da pena e sem imputação de multa; ausência de Relatório de Fiscalização; pagamento por meio de Notas Fiscais genéricas; não cumprimento do disposto para o recebimento do objeto (2.1.1.9);
- Ausência de cobrança, pela SESu, de 05 prestações de contas de convênios com prazo vencido (3.1.1.3), e
- Atraso, superior a 90 dias, na análise de prestações de contas de 23 convênios pela SESu (3.1.1.4).

4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.889.696-**	Secretário Executivo	Regular com ressalvas	Itens 1.1.1.1, 1.1.1.5, 1.1.1.6 e 1.1.1.11 do Relatório de Auditoria nº 201601352
***269.078-**	Secretária de Regulação e Supervisão da Educação Superior	Regular com ressalvas	Itens 1.1.1.2, 1.1.1.3, 1.1.1.6 e 1.1.1.7 do Relatório de Auditoria nº 201601352
***.745.143-**	Secretário de Educação Superior de 28.04.2015 até 31.12.2015.	Regular com ressalvas	Itens 1.1.1.9, 1.1.1.10, 3.1.1.3 e 3.1.1.4 do Relatório de Auditoria nº 201601352
***.917.231-**	Secretário de Educação Superior de 01.01.2015 até 27.04.2015.	Regular com ressalvas	Itens 1.1.1.9 e 1.1.1.10 do Relatório de Auditoria nº 201601352
***.612.730-**	Subsecretário de Assuntos Administrativos	Regular com ressalvas	Itens 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.4, 2.1.1.6, 2.1.1.7, 2.1.1.8 e 2.1.1.9 do Relatório de Auditoria nº 201601352
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

5. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 9º, § 6º, da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Brasília (DF), 29 de setembro de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

COORDENADOR-GERAL DE AUDITORIA DA ÁREA EDUCAÇÃO I

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201601352

Unidade Auditada: Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC) consolidando as contas da Secretaria de Articulação de Sistemas de Ensino (SASE), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), Secretaria de Regulação e Supervisão Superior (SERES), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e Secretaria de Educação Superior (SESU)

Ministério Supervisor: Ministério da Educação

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: José Mendonça Bezerra Filho

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015 da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC) consolidando as contas das demais secretarias acima descritas, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Para o escopo do trabalho de auditoria foram selecionados processos e fluxos considerados estratégicos para o conjunto das secretarias finalísticas do MEC, dentre os quais destaco, especialmente, a avaliação quanto a completude das informações acerca da implementação das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 – Lei nº 13.005/2014 e o processo de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS). Em complementação, avaliou-se também o cumprimento dos objetivos estratégicos e da execução física das ações da Lei Orçamentária Anual para programas temáticos; transferências voluntárias concedidas pelo Ministério, a qualidade dos controles internos administrativos, avaliação do cumprimento das recomendações da CGU e avaliação da conformidade dos registros do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD).

No que se refere as avaliações que embasaram a certificação das contas, destaca-se a verificação de fragilidades nos processos relativos ao credenciamento e credenciamento de fundações de apoio; a não adoção de providências efetivas pelo MEC para regulamentar os convênios previstos na Lei nº 8.958/1994 e para instituir o Sistema *online* específico para gestão desses Convênios, conforme preconiza o Decreto nº 7.423/2010; no processo de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), embora haja aspectos positivos na sua gestão, constatou-se, dentre outros achados, morosidade na análise e decisão e

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.

renovação de certificados e deficiências na regulamentação e de ações do monitoramento das entidades certificadas; em relação às transferências voluntárias concedidas pelo Ministério, identificou-se a insuficiência de controle de prazos da SESu para cobrança das prestações de contas junto aos convenientes, bem como a intempestividade da análise das prestações de contas; no tocante à gestão de compras e contratações do Ministério, foram constatadas deficiências nos controles internos nas fases de planejamento, contratação e acompanhamento e fiscalização da execução contratual resultando na identificação de falhas relevantes nos processos analisados.

Das recomendações do Plano de Providências Permanente não atendidas no prazo devido, destacam-se aquelas que a despeito do tempo decorrido desde que foram formuladas, ainda não têm providências iniciadas, o que implica em risco na gestão da unidade, já que boa parte dessas recomendações são estruturantes, ou seja, aquelas que visam sanar as causas das falhas, de modo definitivo.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 29 de setembro de 2016.


VICTOR GODÓY VEIGA
Diretor de Auditoria da Área Social