

TC 015.316/2009-7

Natureza do processo: Tomada de Contas Ordinária – Exercício de 2008

Unidade: Secretaria de Educação Básica (SEB)

Vinculação: Ministério da Educação (MEC)

Proposta de mérito

DADOS BÁSICOS SOBRE A UNIDADE

1. A Secretaria de Educação Básica – SEB – é uma das seis secretarias, classificadas como “órgãos específicos singulares”, nas quais se divide o Ministério da Educação. O Decreto nº. 6.320/2007, vigente durante o exercício em exame, aprovou a “Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação” e estabeleceu, como atribuições da SEB, “planejar, orientar e coordenar, em âmbito nacional, o processo de formulação de políticas para educação infantil, ensino fundamental e ensino médio”.

2. Entre as ações de governo executadas pela SEB, encontram-se as que integram os Programas 1061 – Brasil Escolarizado, 1067 – Gestão da Política de Educação e 1448 – Qualidade na Escola, participando como unidade gestora executora ou como articuladora, coordenadora e formuladora de políticas para a educação infantil, ensino fundamental e médio, em estreita articulação com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

3. A estrutura da SEB em 2008 era a seguinte:

- a) Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica;
- b) Diretoria de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para Educação Básica;
- c) Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional;
- d) Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica.

4. No exercício de 2008, conforme os dados do SIAFI Gerencial, a SEB teve orçamento no valor de R\$ 10.304.057,82, aplicado em 6 ações de governo, conforme tabela abaixo:

Programa	Ação	Despesas empenhadas (R\$)	Despesas liquidadas (R\$)	Valores pagos (R\$)	Despesa executada por inscrição em Restos a Pagar não processados (R\$)
1067– Gestão da Política de Educação	8873-Gerenciamento das Políticas da Educação Básica	1.623.303,11	1.600.125,11	1.611.714,11	11.589,00
1448-	0509–Apoio ao	87.053,00	-87.053,00	0,00	87.053,00

Qualidade na Escola	Desenvolvimento da Educação Básica				
1448- Qualidade na Escola	2272–Gestão e Administração do Programa	364.934,26	364.934,26	364.934,26	0,00
1448- Qualidade na Escola	6333–Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores	7.313.409,70	7.313.409,70	6.630.503,70	0,00
1448- Qualidade na Escola	8680–Apoio ao fortalecimento institucional dos Sistemas de Ensino	615.680,00	-15.680,00	300.000,00	315.680,00
1448- Qualidade na Escola	8870–Olimpíadas Escolares	299.677,75	299.677,75	299.677,75	0,00
	TOTAL	10.304.057,82	9.475.413,82	9.206.829,82	414.322,00

5. No programa 1081 – Brasil Escolarizado, ação 2272 – Gestão e Administração do Programa, a SEB descentralizou R\$ 1.800.000,00, sendo R\$ 500.000,00 para a CAPES, a fim de implementar atividades de qualificação de docentes da Educação Básica, e R\$ 1.300.000,00 para o FNDE, no intuito de executar atividades do programa Saúde e Prevenção nas Escolas - SPE (fl. 181).

6. Respondeu pelo cargo de dirigente máximo da unidade, durante o exercício de 2008:

a) Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva, CPF 276.795.006-49, designada pela Portaria nº 530, de 29/05/2007.

7. Outras naturezas de responsabilidade foram exercidas pelos seguintes responsáveis durante o exercício de 2008:

a) Dirigente máximo da unidade (substituto): Godiva de Vasconcelos Pinto, CPF 024.281.993-15, designada pela Portaria nº 15, de 16/09/2005;

b) Diretor de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional (DFIGE): Arlindo Cavalcante de Queiroz, CPF 047.746.634-68, designado pela Portaria nº 699, de 29/06/2007 e dispensado pela Portaria nº 468, de 02/07/2008;

c) Diretor de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional (DFIGE): Cleuza Rodrigues Repulho, CPF 051.700.488-74, designada pela Portaria nº 521, de 25/07/2008 e exonerada pela Portaria nº 61, de 12/02/2009;

d) Diretor de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional (DFIGE) (substituto): Lêda Maria Gomes, CPF 471.346.581-04, designada pela Portaria nº 788, de 16/08/2007 e dispensada pela Portaria de 07/07/2008;

e) Diretor de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional (DFIGE) (substituto): Godiva de Vasconcelos Pinto, CPF 024.281.993-15, designada pela Portaria nº 839, de 07/07/2008 e exonerada pela Portaria nº 1.090, de 03/09/2008;

f) Diretor de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional (DFIGE) (substituto): Rafael Cunha e Silva, CPF 033.546.908-33, designado pela Portaria nº 1.091, de 03/09/2008 e dispensado pela Portaria nº 292, de 30/03/2009;

- g) Diretor de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica (DCOCEB): Marcelo Soares Pereira da Silva, CPF 260.302.921-53, designado pela Portaria nº 102, de 11/02/2008;
- h) Diretor de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica (DCOCEB): Carlos Simões Artexes, CPF 698.476.907-82, designado pela Portaria nº 614, de 05/09/2008;
- i) Diretora de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica (DCOCEB) (substituto): Ana Beatriz Cabral, CPF 365.069.071-34, designada pela Portaria nº 695, de 03/09/2008 e dispensado pela Portaria nº 292, de 30/03/2009;
- j) Diretora de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica (DCOCEB) (substituto): Rita de Cássia de Freitas Coelho, CPF 200.938.456-34, designada pela Portaria nº 1.549, de 31/12/2008;
- k) Diretor de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para Educação Básica (DPFMDTEB): Jeanete Beauchamp, CPF 415.017.648-53, designada pela Portaria nº 148, de 29/01/2008;
- l) Diretor de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para Educação Básica (DPFMDTEB): Marcelo Soares Pereira da Silva, CPF 260.302.921-53, designado pela Portaria nº 616, de 05/09/2008;
- m) Diretor de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para Educação Básica (DPFMDTEB) (substituto): Jane Cristina da Silva, CPF 010.563.807-21, designada pela Portaria nº 820, de 03/07/2008;
- n) Diretor de Articulação e Apoio aos Sistemas de Educação Básica (DAASEB): Paulo Egon Wiederkehr, CPF 107.097.540-00, designado pela Portaria nº 1147, de 15/09/2008;
- o) Diretor de Articulação e Apoio aos Sistemas de Educação Básica (DAASEB): Romeu Weliton Caputo, CPF 030.068.756-66, designado pela Portaria nº 500, de 10/07/2008;
- p) Diretor de Articulação e Apoio aos Sistemas de Educação Básica (DAASEB) (substituto): Vander Oliveira Borges, CPF 210.476.341-04, designado pela Portaria nº 2.742, de 08/09/2004;
- q) Diretor de Articulação e Apoio aos Sistemas de Educação Básica (DAASEB) (substituto): Christiane Schoelfelder Corrêa de Lyra, CPF 597.314.199-34, designado pela Portaria nº 1.147, de 15/09/2008.

8. As informações sobre o rol de responsáveis da SEB, referentes ao exercício de 2008, podem ser encontradas nos Ofícios nº 923/2010/GAB/SEB/MEC (fl. 204) e 2.055/2010/GAB/SEB/MEC (fls. 214/217).

EXAME DAS PEÇAS

9. A partir do exame das peças que devem integrar processos de contas referentes a unidades da Administração Direta, conforme a Instrução Normativa TCU nº 57/2008 e as Decisões Normativas TCU nº 93/2008 (alterada pela Decisão Normativa nº 96/2009) e nº 94/2008, bem como a partir das informações da CGU (fl. 241), verifica-se que o presente processo de contas apresenta os elementos exigidos nas mencionadas normas, referentes ao exercício, cabendo, todavia, uma ressalva.

10. Verificou-se que a avaliação dos resultados dos programas não indicou, para a maioria das ações, as causas de sucesso ou insucesso, conforme prevê o item A.2.1.3,

Anexo II, da DN TCU nº 94/2008. Na análise de algumas ações, há o item “Desempenho”, sem consistir, entretanto, numa avaliação que indique o quanto a ação avançou (desempenho real), o quanto deveria avançar (desempenho ideal) e o quanto falta avançar, o que seria recomendável para possibilitar uma visão adequada do andamento dos programas.

11. Como exemplo, citamos a ação 6322 – Distribuição de Livros Didáticos para o Ensino Médio. O item F – Desempenho, referente ao Programa Nacional do Livro didático do Ensino Médio (fl. 62), contém o seguinte relato:

“A SEB, junto ao FNDE, distribuiu 01 exemplar do Catálogo do PNLEM – Biologia de acordo com o número de alunos matriculados nos estabelecimentos de ensino, conforme o seguinte critério:

- *Escolas públicas de Ensino Médio com até 299 alunos – 1 exemplar*
- *Escolas públicas de Ensino Médio com mais de 299 alunos – 2 exemplares”.*

12. Consta-se que, por meio do relato acima disposto, é impossível avaliar o estágio do programa, se este avançou no ano da gestão que está sendo analisada, quais as dificuldades encontradas e as causas de sucesso ou insucesso, se atingiu ou não as metas estabelecidas, etc. O item “Desempenho”, da forma que se encontra no Relatório de Gestão da SEB, é apenas o relato de parte do que foi realizado na ação, não havendo diferença perceptível em relação ao item “Modo de Implementação” e não consistindo numa avaliação que permita ao TCU verificar o desempenho da gestão do programa em questão. O item “Desempenho” possui tais problemas também na análise de diversas outras ações, conforme pode ser constatado nos autos (fls. 50, 53, 55, 56, 59, 60 e 62).

13. É importante ressaltar que, conforme o §2º, art. 8º, da Resolução TCU nº 234/2010, *“as unidades técnicas do Tribunal devem examinar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes arrolados no rol de responsáveis...”*. A fim de possibilitar o exame de desempenho, é imperativo que o gestor e o controle interno realizem uma avaliação completa das dificuldades, conquistas e avanços de cada ação orçamentária.

14. Desta forma, propõe-se determinar à SEB que, na elaboração do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2010 e seguintes, apresente avaliação do resultado de cada ação orçamentária, indicando causas de sucesso e insucesso, e especificando, se for o caso, a disfunção estrutural ou situacional que prejudicou ou inviabilizou o alcance dos objetivos e metas, medidas implementadas e/ou a implementar para tratar as causas de insucesso e responsáveis pela implementação das medidas.

15. Finalmente, na análise dos elementos que compõem o Relatório de Gestão, verificou-se que a própria SEB admite: *“não foram definidos indicadores que permitissem uma análise objetiva e com rigor do desempenho operacional da unidade, de modo que não nos foi possível mensurar a eficiência, a eficácia e a efetividade de sua atuação, para além dos indicadores de execução físico-financeira”* (fl. 131). Como o item A.2.2, Anexo II, da DN TCU nº 94/2008 prevê o estabelecimento de tais indicadores, a própria SEB prevê que sejam implantados já no exercício de 2010 (fl. 131). Este item será analisado no tópico referente às Constatações do Relatório do Controle Interno.

PROCESSOS CONEXOS E DETERMINAÇÕES EFETUADAS

Contas anteriores

16. As contas do exercício de 2007 (TC 013.667/2008-5) foram julgadas pelo TCU, tendo sido exarado o Acórdão nº 1.312/2010-2ª Câmara, em 30/03/2010, tendo sido julgadas regulares com ressalvas as contas dos responsáveis, abaixo relacionados, dando-se-lhes quitação plena:

- a) Andreia Couto Ribeiro (359.184.891-34);
- b) Cinara Dias Custodio (999.006.026-68);
- c) Francisco das Chagas Fernandes (131.202.204-34);
- d) Fátima Maria Magalhães Belfort (004.580.314-53);
- e) Godiva de Vasconcelos Pinto (024.281.993-15);
- f) João Rodrigues Neves (149.724.766-72);
- g) Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva (276.795.006-49);
- h) Rafael Cezar Lima (834.394.981-15).

17. As contas da SEB dos exercícios anteriores também já foram julgadas pelo Tribunal, conforme explicitado na tabela a seguir:

Exercício	TC	Acórdão	Julgamento
2006	014.675/2007-3	2.948/2008-1ª Câmara	Contas regulares com ressalvas
2005	011.640/2006-6	3.095/2007-1ª Câmara	Contas regulares
2004	007.584/2005-0	2.865/2008-1ª Câmara	Contas regulares com ressalvas

Processos conexos

18. Em consulta aos sistemas informatizados deste Tribunal, verificou-se que o TC 023.389/2007-1, do qual resultaram os Acórdãos nº 1.339/2009-Plenário e 1.256/2010-Plenário, abrange a questão da utilização de projetos de cooperação técnica internacional financiados exclusivamente com recursos orçamentários da União para prover mão de obra à SEB e à Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, a fim de realizar atividades típicas da Administração Pública.

19. Apesar de os referidos acórdãos terem sido exarados pelo Tribunal após o encerramento do exercício de 2008, trata-se de representação desta unidade técnica cujo processo teve início em 2007, merecendo, portanto, ser acompanhado nestas contas.

20. Por meio do Acórdão nº 1.339/2009-Plenário, o TCU firmou entendimentos sobre o assunto, determinando à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação que:

“9.3.1. faça cessar as demandas (expressas em termos de referência, pedidos de compra ou qualquer outro instrumento requisitório) que tenham por objeto o atendimento de necessidades típicas da Administração, a exemplo da produção, impressão e distribuição de material para treinamentos; da organização de eventos, inclusive quanto ao fornecimento de transporte aéreo, hospedagem e alimentação para os participantes; da execução de serviços comuns, como revisão ortográfica e gramatical de textos e serviços gráficos; da aquisição de materiais de expediente e equipamentos de informática – entre outros fornecimentos intermediados pelo PNUD e pela UNESCO na execução dos acordos BRA/03/004 e 914BRA1095;

9.3.2. promova, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a adequação da estimativa de recursos dos projetos de cooperação internacional financiados pelo orçamento da União,

em especial dos acordos BRA/03/004 e 914BRA1095, requisitando a devolução dos valores já transferidos aos organismos pactuantes mas ainda não utilizados e que seriam destinados a operações que, a exemplo das mencionadas no item anterior, devem ser realizadas pela própria unidade demandante, por se referirem a necessidades administrativas típicas, de fornecimento usual no mercado”.

21. O segundo Acórdão atendeu ao pedido de reexame impetrado pela Diretoria da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, que alterou o subitem 9.3.2 do primeiro Acórdão, da seguinte forma:

“9.3.2. promova até 31 de dezembro de 2010, a adequação da estimativa de recursos dos projetos de cooperação internacional financiados pelo orçamento da União, em especial dos acordos BRA/03/004 e 914BRA1095, requisitando a devolução dos valores já transferidos aos organismos pactuantes mas ainda não utilizados e que seriam destinados a operações que, a exemplo das mencionadas no item anterior, devem ser realizadas pela própria unidade demandante, por se referirem a necessidades administrativas típicas, de fornecimento usual no mercado;”.

22. No Relatório de Gestão do exercício 2009, a SEB já se posicionou a respeito do cumprimento dessas determinações:

“9.3.1. O Gabinete da SEB determinou às suas unidades que nas contratações de consultores cumprissem, com rigor, a determinação de só contratar atividades eventuais cuja complexidade imponham esse procedimento. A SEB recorre apenas eventualmente a contratações de consultores no âmbito dos projetos de cooperação técnica e, nesse caso, mantém controle rigoroso sobre a elaboração dos termos de referência de contratação, de modo a assegurar tratar-se de alta complexidade técnica para os quais a administração não dispõe de quadros próprios e não caracterizem atividades típicas da administração. A SEB cumpriu e cumpre todas as determinações e recomendações dos órgãos de controle no que tange às atividades de caráter típicas da administração, de modo que atividades como compras e serviços – a exemplo de produção de materiais, organização de eventos, fornecimento de transporte e hospedagem, aquisição de materiais de expediente e de informática - são atualmente executadas diretamente no âmbito do Ministério, sem envolver projetos firmados com organismos internacionais.

9.3.2. A revisão Revisão Substantiva “O”, de 31 de março de 2010, alterou o documento de Projeto BRA/03/004 em relação ao seu prazo de vigência até 31 de dezembro de 2010, bem como reduziu o montante global pactuado com o intuito de o igualar ao saldo de recursos financeiros e financiar todas as atividades planejadas, envolvendo exclusivamente atividades atípicas da administração pública. Essa redução foi decorrente do movimento de assimilação pela própria estrutura da SEB das atividades de natureza administrativa, que inicialmente haviam sido previstas para serem executadas integralmente por meio do Prodoc, e veio ao encontro das orientações recebidas da parte dos órgãos de controle. Já o Projeto 914BRA1095 encontra-se encerrado”.

23. Por meio da análise das providências adotadas pela SEB, verifica-se seu comprometimento em somente contratar consultores para realizar atividades *“de alta complexidade técnica para os quais a administração não dispõe de quadros próprios e não caracterizem atividades típicas da administração”*. Todavia, depreende-se também que a SEB não menciona nada a respeito da devolução dos valores já transferidos aos organismos pactuantes para a realização de atividades típicas da Administração Pública,

mas ainda não utilizados. Cita apenas que houve um movimento de assimilação pela SEB das atividades que seriam inicialmente executadas por meio do Programa.

24. Assim sendo, cabe determinar à Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI/CGU) que informe, nas próximas contas da SEB, a respeito do cumprimento das determinações nº 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão nº 1.339/2009 – Plenário, alterado pelo Acórdão nº 1.256/2010 – Plenário, verificando e manifestando-se conclusivamente sobre tal cumprimento.

Determinações efetuadas

25. Para o exercício de 2008, verificou-se a seguinte determinação deste Tribunal expedida à SEB, referente ao Acórdão nº 2.948/2008 – 1ª Câmara, referente às contas do exercício de 2006:

a) “*determinar à Secretaria de Educação Básica que encaminhe à Coordenação-Geral de Pessoas/MEC, para análise e providências cabíveis, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.730/93, as declarações de bens e rendas, relativas ao exercício de 2006, ano calendário 2005, dos servidores Elimário Freire da Fonseca, João Rodrigues Neve, Fátima Maria Magalhães Belfort e Rita de Cássia Santa Cruz Monteiro, os quais constam do rol de responsáveis da Secretaria no exercício de 2006*”;

26. Sobre o cumprimento da determinação acima, a SEB informou que encaminhou, por meio do Ofício nº 446/GAB/SEB/MEC, de 06/04/2009, à Coordenação-Geral de Pessoas, o Memorando nº 7.604, de 15/12/2008, contendo as referidas declarações (fls. 154 e 178). Desta forma, pode-se considerar cumprida a referida determinação.

27. No que se refere ao Acórdão 2.865/2008 – 1ª Câmara, relativo às contas do exercício de 2004, foram prolatadas as seguintes determinações:

“*9.3.1 - ao promover seminários, congressos e eventos similares, que envolvam despesas variáveis de acordo com o número de participantes, tais como hospedagem e alimentação em hotéis, adote as medidas necessárias a fim de promover estimativa rigorosa do número de partícipes e assegurar que os pagamentos correspondam ao número efetivo destes e não à demanda inicialmente prevista, fixando, nos respectivos contratos, a possibilidade de supressão do objeto nos limites autorizados pelo art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93;*

9.3.2 - observe a vedação constante das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto ao pagamento a servidor público por serviços de consultoria, inclusive com recursos provenientes de acordos de cooperação com organismos internacionais, em vista da ocorrência apontada no item 9.1.2.3 do Relatório de Auditoria Anual do Projeto BRA/03/004 (Relatório nº 165.677, da Secretaria Federal de Controle Interno)”.

28. A respeito da primeira determinação, a SEB informou que “*vem adotando fluxos e rotinas administrativas mais rigorosas quanto ao cálculo da estimativa de presença de participantes em eventos promovidos pelo órgão. A esse respeito foi definida uma fórmula para cálculo da previsão de participantes em eventos e foi realizado um treinamento das equipes técnicas das áreas-fim responsáveis pela elaboração do Termo de Referência. Essa fórmula de cálculo consiste em estimar o número X de participantes a menor, que acrescido de 25% se aproxima do número de presenças realmente previstas. Além disso, conforme determina o Acórdão, a SEB passou a fazer constar em todos os contratos de prestação de serviços de hospedagem, alimentação e afins, a possibilidade de supressão do objeto nos limites autorizados pelo art. 65, §1º, da Lei 8.666/93*” (fl. 154).

29. Além disso, com relação à última determinação, acrescentou que vem adotando fluxos e rotinas administrativas mais rigorosas quanto à contratação de pessoa física para serviços de consultoria.

30. Todavia, é importante ressaltar que o Acórdão supracitado determinou à Controladoria Geral da União que acompanhasse o cumprimento das determinações exaradas naquela deliberação. Por meio da análise do Relatório de Auditoria Anual de Contas, no item 4.6 – Cumprimento das Recomendações do TCU, verificou-se que o Controle Interno limitou-se a transcrever o que a SEB já havia informado no Relatório de Gestão e a afirmar que “... Assim, as determinações do TCU encontram-se atendidas”. Não há evidências nem nenhuma informação da CGU a respeito da verificação da correção dos pagamentos referentes à contratação de eventos realizados, nem sobre a constatação da inexistência de pagamentos a servidores públicos por serviços de consultoria, a fim de que o TCU possa considerar que tais determinações foram realmente cumpridas.

31. Desta forma, é importante alertar o Controle Interno para que acompanhe o cumprimento das referidas determinações e, nas próximas contas da SEB, evidencie seu posicionamento quanto ao atendimento das mesmas.

32. Assim, propõe-se **determinar** à Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI/CGU) que informe, nas próximas contas da SEB, a respeito do cumprimento das determinações nº 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.865/2008 – Primeira Câmara, detalhando as conclusões obtidas nas inspeções e procedimentos de campo realizados para atestar tal cumprimento.

CERTIFICAÇÕES PROFERIDAS

33. O Certificado de Auditoria (fl. 199) considerou regular a gestão dos responsáveis, tendo em vista que foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, por meio de seleção de itens e provas nos registros mantidos pela unidade, conforme a legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas.

34. O Parecer do Dirigente de Controle Interno (fls. 200/201) acolheu as conclusões do Certificado de Auditoria.

35. O Ministro da Educação atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, bem como no Parecer do Dirigente de Controle Interno (fl. 202).

CONSTATAÇÕES DO RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO

36. A CGU indicou, no Relatório de Auditoria, as ocorrências tratadas nos tópicos seguintes, relativamente à gestão dos responsáveis da SEB.

Item 4.2 (fl. 177): qualidade e confiabilidade dos indicadores de desempenho utilizados e controles internos implementados pela gestão

37. Verificou-se que os indicadores que permitiriam mensurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da atuação da Unidade quanto à aplicação dos recursos não foram abordados no Relatório de Gestão, tendo sido apresentados apenas metas e resultados quantitativos (fl.177), contrariando o disposto no item 2.2, anexo II da Decisão Normativa TCU nº 94/2008. Tal dispositivo determina que cada indicador deve conter sua descrição (o que pretende medir), tipo (eficácia, eficiência e efetividade), fórmula de cálculo, método de

medição, responsável pelo cálculo/medição e avaliação do resultado, apontando as causas de sucesso ou insucesso.

38. O próprio gestor afirmou que *“Não foram definidos indicadores que permitissem uma análise objetiva e com rigor do desempenho operacional da unidade, de modo que não foi possível mensurar a eficiência, a eficácia e a efetividade de sua atuação, para além dos indicadores de execução físico-financeira”* (fl. 131).

39. Todavia, há compromisso do próprio gestor em elaborar e implementar tais indicadores. Tal compromisso é reiterado pelo Ofício nº 624/GAB/SEB/MEC, de 14/04/2009, que o Relatório do Controle Interno menciona na análise da avaliação das ações a cargo da SEB (fls. 185, 189, 190, 192):

“Em resposta ao solicitado, esclarecemos que as providências de definição de indicadores e parâmetros de acompanhamento e avaliação das ações e da atuação da Secretaria estão em curso, o que deverá permitir, em breve, a disponibilização desses dados. Pilotado pela Secretaria Executiva, e executado com a assessoria da Fundação Getúlio Vargas, esse processo de definição de indicadores vem sendo construído conjuntamente com todas as Secretarias do MEC, tendo tido início com o mapeamento das ações estratégicas e a construção do próprio alinhamento estratégico do Ministério. Um primeiro conjunto de indicadores/informações já foi submetido à apreciação e validação por parte dos dirigentes dos vários órgãos do MEC. O próximo passo será definir o modo de coleta e tratamento dos dados que deverão ser monitorados a partir do SIMEC. A previsão é de que o monitoramento das ações com base nesses indicadores já seja possível para o exercício de 2010”.

40. Por meio da análise do Relatório de Gestão do exercício de 2009, verificou-se que a SEB já dispõe de tais indicadores, conforme pode ser observado às fls. 207/209. Todavia, os indicadores elaborados consistem em números inteiros, absolutos, que não significam nada caso estejam isolados de seu contexto. Por exemplo, o indicador nº 502 – alunos atendidos por município tem o objetivo de *“apontar o número de alunos atendidos pelas tecnologias de correção de fluxo”*. Caso tal indicador, em determinado ano, por exemplo, apresente o valor 10.000, como será possível avaliar se tal número é adequado ou não? Uma possível sugestão para contornar tal problema seria estabelecer que o indicador devesse conter a razão entre tal número e o total de alunos que necessitam de tais tecnologias. Desta forma, o indicador traduziria o estágio atual de implantação da ação.

41. Todavia, da forma como estão estabelecidos, não é possível, por meio da utilização dos indicadores sugeridos, avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da atuação da unidade. A própria relação constante do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2009 não apresenta a coluna “tipo”, que classificaria o indicador numa daquelas dimensões de desempenho (item 2.2.1, anexo II da Decisão Normativa TCU nº 94/2008).

42. Assim, cabe **determinar** à SEB que, no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2010, apresente a relação de indicadores, devidamente validados pelo MEC, que permitam mensurar adequadamente a eficiência, a eficácia e a efetividade da atuação da unidade, contendo, obrigatoriamente, a descrição, o tipo, a fórmula de cálculo e o método de medição de cada indicador.

Informação 1.1.1.2 (fl. 180): transferências voluntárias classificadas na situação “A APROVAR”

43. Constatou-se que 4 transferências voluntárias estavam ainda classificadas na situação “A APROVAR”, mesmo tendo mais de 60 dias de recebimento de sua respectiva prestação de contas.

44. Dois desses convênios (nº 371156 e 416600) eram, na realidade, instrumentos firmados com Organismos Internacionais e referiam-se a Acordos de Cooperação Técnica, não elegíveis para a prestação de contas nos moldes da legislação que regula os convênios. A CGU recomendou à SEB que providenciasse a regularização do saldo de contas contábeis no SIAFI, assim como a correção dos registros.

45. No que se refere aos convênios restantes (nº 561074 e 561828), o FNDE recebeu a incumbência de ser o responsável por sua gestão, por meio da Portaria nº 21/2008. A CGU solicitou à SEB que regularizasse os registros contábeis e transferisse os respectivos cadastros ao FNDE.

46. Considerando a suficiência das recomendações da CGU, considera-se desnecessária a atuação do TCU relativamente à matéria.

Informação 1.1.1.3 (fl. 181): transferências voluntárias classificadas na situação “A COMPROVAR”

47. Constatou-se que 2 transferências voluntárias estavam ainda classificadas na situação “A COMPROVAR”, mesmo tendo mais de 60 dias de recebimento de sua respectiva prestação de contas.

48. Tais convênios (nº 298435 e 537158) tratavam-se, na realidade, de instrumentos firmados com Organismos Internacionais e referiam-se a Acordos de Cooperação Técnica, não elegíveis para a prestação de contas nos moldes da legislação que regula os convênios. A CGU recomendou à SEB que providenciasse a regularização do saldo de contas contábeis no SIAFI, assim como a correção dos registros.

49. Considerando que a suficiência das recomendações da CGU, considera-se desnecessária a atuação do TCU relativamente à matéria.

Constatação 4.5.3.1 (fls. 193/195): pagamento de valor referente a fundo de apoio institucional da UnB – FAI dentre os custos que compõem o orçamento dos serviços prestados.

50. No âmbito do projeto de Cooperação Técnica Internacional BRA/03/004-Implantação do Ensino Fundamental, que conta com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, foi firmada a Carta de Acordo nº 47-4636 entre a SEB, agência executora do projeto, e a FUB, qualificada como agência implementadora, por meio de revisão substantiva no documento do projeto. Esta teria a incumbência de desenvolver ações de capacitação à distância e presencial e modernizar material no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

51. A CGU identificou que foi debitado, à conta do projeto, o valor de R\$ 47.000,13, correspondente ao Fundo de Apoio Institucional da Universidade de Brasília – FAI, em desacordo com os objetivos da Carta de Acordo. Tal montante encontrava-se discriminado

entre os custos presentes no Termo de Referência e não foi objeto de crítica por parte da SEB no momento do aceite do orçamento da FUB.

52. O controle interno estabeleceu como critério o disposto na Carta de Acordo supracitada que, em seu item VI, alínea f, dispõe que “*A Fundação Universidade de Brasília-FUB não pode utilizar os recursos do presente instrumento para pagamentos diversos, mesmo que emergenciais, dos estabelecidos na Carta de Acordo*”.

53. Além disso, no item III, §2º, a Carta de Acordo em tela estabeleceu que “*a FUB/UnB deve proceder à devolução de eventual saldo de recursos nas hipóteses de inexecução ou execução parcial do objeto, de desvio de finalidade, de rescisão do presente instrumento ou a qualquer outro título que o PNUD faça jus à referida devolução*”.

54. O Relatório do Controle Interno ressaltou o fato de que os recursos recebidos pela FUB a título de FAI são utilizados para o desenvolvimento institucional da UnB, sendo que tal objeto não está previsto dentre os descritos na Cláusula I da Carta de Acordo, que trata justamente do objeto do ajuste: a formação de conselheiros escolares. Destacou, ainda, que todo o recurso empregado no ajuste deva ser utilizado estritamente na realização da avença. Concluiu, então, que tal gasto é inegável para a Carta de Acordo.

55. O gestor apontou como procedente a observação da CGU e reputou como equívoco das áreas técnicas que efetuaram a análise do instrumento em interpretar a referida despesa como decorrente da própria execução do objeto, aprovando-a. Informou que solicitou à FUB a restituição dos valores referentes a esse custo, por meio do Ofício nº 671 GAB/SEB/MEC, de 29/04/2009.

56. A recomendação da CGU, quanto à falha observada na celebração da Carta de Acordo nº 47-4636, entre SEB e FUB, foi no sentido de que aquela apresentasse o comprovante do ressarcimento efetuado pela FUB referente aos valores cobrados a título de Fundo de Apoio Institucional, uma vez que essa despesa não atenderia ao objeto do ajuste em questão, conforme Termo de Referência constante do documento.

57. Em tempo, a SEB informou (fl. 211) que, em 12/11/2009, a UnB efetuou o recolhimento de R\$ 185.162,05, valor que abrange o montante de R\$ 47.006,13 relacionado ao FAI, além de R\$ 138.155,92 referentes ao saldo remanescente, conforme Ordem Bancária nº 2009OB824786 do SIAFI (fl. 212).

58. Ante o exposto, considera-se atendida a recomendação do controle interno, dispensando-se a atuação deste Tribunal sobre o tema em comento.

CONCLUSÃO

59. O Certificado de Auditoria nº 224757 considerou regular a gestão dos responsáveis da Secretaria de Educação Básica. Entretanto, as contas da dirigente máxima da unidade, Sra. Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva devem ser julgadas regulares com ressalva, devido à constatação 4.5.3.1, referente à realização de pagamento de valor referente ao fundo de apoio institucional da UnB – FAI – dentre os custos que compunham o orçamento dos serviços prestados no âmbito do projeto de Cooperação Técnica Internacional BRA/03/004 e à ausência de indicadores que permitiriam mensurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da atuação da unidade, conforme descrito no item 4.2.

60. A partir da análise das ocorrências apontadas no Relatório de Auditoria, verifica-se que a maioria pode ter ajustes e acompanhamento mediante a atuação do Controle Interno.

Entretanto, no caso da elaboração dos indicadores, é importante o acompanhamento, por parte do Tribunal, do processo de elaboração e implementação, a fim de que seja possível avaliar a gestão da unidade também nas dimensões da eficácia, eficiência e efetividade.

BENEFÍCIOS DE CONTROLE

61. Em cumprimento ao disposto na Portaria TCU nº 59/2004, informa-se que os benefícios estimados das ações de controle externo decorrentes da apreciação destas contas relacionam-se com melhorias na organização administrativa, nos controles internos e na forma de atuação da unidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

62. Ante todo o exposto, encaminham-se os presentes autos à consideração superior, propondo:

- I. com fundamento no art. 1º, inc. I; art. 16, inc. II; art. 18, todos da Lei 8.443/92, julgar **regulares com ressalvas** as contas da Sra. Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva (CPF 276.795.006-49), dirigente máxima da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, relativamente à gestão do exercício de 2008, pelas constatações do Certificado de Auditoria nº. 224757 da Controladoria-Geral da União, expedindo-lhe quitação:
 - a. constatação 4.5.3.1 – pagamento de valor referente a fundo de apoio institucional da UnB – FAI dentre os custos que compõem o orçamento dos serviços prestados;
 - b. item 4.2: qualidade e confiabilidade dos indicadores de desempenho utilizados e controles internos implementados pela gestão.

- II. com fundamento no art. 1º, inc. I; art. 16, inc. I; art. 17, todos da Lei 8.443/92, julgar **regulares** as contas dos responsáveis da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, listados abaixo, relativamente à gestão do exercício de 2008, expedindo-lhes quitação plena:
 1. Godiva de Vasconcelos Pinto, CPF 024.281.993-15;
 2. Arlindo Cavalcante de Queiroz, CPF 047.746.634-68;
 3. Cleuza Rodrigues Repulho, CPF 051.700.488-74;
 4. Lêda Maria Gomes, CPF 471.346.581-04;
 5. Rafael Cunha e Silva, CPF 033.546.908-33;
 6. Marcelo Soares Pereira da Silva, CPF: 260.302.921-53;
 7. Carlos Artexes Simões, CPF: 698.476.907-82;
 8. Ana Beatriz Cabral, CPF 365.069.071-34;
 9. Rita de Cássia de Freitas Coelho, CPF 200.938.456-34;
 10. Jeanete Beauchamp, CPF 415.017.648-53;

11. Marcelo Soares Pereira da Silva, CPF 260.302.921-53;
 12. Jane Cristina da Silva, CPF 010.563.807-21;
 13. Paulo Egon Wiederkehr, CPF 107.097.540-00;
 14. Romeu Weliton Caputo, CPF 030.068.756-66;
 15. Vander Oliveira Borges, CPF 210.476.341-04;
 16. Christiane Schoelfelder Corrêa de Lyra, CPF 597.314.199-34.
- III. **determinar** à Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI/CGU) que, nas próximas contas da SEB, verifique e manifeste-se conclusivamente sobre o cumprimento das determinações:
- a. 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.865/2008 – Primeira Câmara;
 - c. 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão nº 1.339/2009 – Plenário, alterado pelo Acórdão nº 1.256/2010 – Plenário.
- IV. **determinar** à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, com fulcro no art. 208, §2º, do Regimento Interno do TCU, que, nas próximas contas, inclua:
- a. a avaliação do resultado de cada ação orçamentária, indicando causas de sucesso e insucesso, e especificando, se for o caso, a disfunção estrutural ou situacional que prejudicou ou inviabilizou o alcance dos objetivos e metas, medidas implementadas e/ou a implementar para tratar as causas de insucesso e responsáveis pela implementação das medidas.
 - b. a relação de indicadores, devidamente validados pelo MEC, que permitam mensurar adequadamente a eficiência, a eficácia e a efetividade da atuação da unidade, contendo, obrigatoriamente, a descrição, o tipo, a fórmula de cálculo e o método de medição de cada indicador.

6ª SECEX, 3ª Divisão, em 07 de dezembro de 2010.

EDUARDO FAVERO
AUFC – matr. 7637-6