

### **TC 029.091/2016-0**

**Tipo:** processo de contas anuais, exercício de 2015.

**Unidade jurisdicionada:** encontram-se consolidadas as contas da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), da Secretaria de Articulação de Sistemas de Ensino (Sase); da Secretaria de Educação Básica (SEB); da Secretaria de Educação Superior (SESu), da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), da Secretaria de Regulação e Supervisão Superior (Seres), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) e do Conselho Nacional de Educação.

#### **Responsáveis:**

Abilio Augusto Maia Pinto (CPF 823.138.495-20), Adriana Rigon Weska (CPF 346.917.231-53), Adriano Almeida Dani, CPF (699.456.246-87), Antonio Leonel da Silva Cunha (CPF 141.612.730-53), Arnóbio Marques de Almeida Júnior (CPF 183.138.502-30), Dulce Maria Tristão (CPF 164.380.271-20), Geraldo Grossi Junior (CPF 460.022.009-91), Gilberto Goncalves Garcia (CPF 152.520.431-91), Iara Ferreira Pinheiro (CPF 000.894.661-28), Jesualdo Pereira Farias (CPF 112.745.143-04), Juliana Rabelo (CPF 282.393.358-10), Luciane Tisbierék de Carvalho (CPF 294.011.600-82), Luiz Claudio Costa (CPF 235.889.696-91), Manuel Fernando P. Cunha e Melo (CPF 504.481.457-15), Marcelo Machado Feres (CPF 039.317.137-09), Marco Antonio de Oliveira (CPF 005.863.418-54), Maria Beatriz Moreira Luce (CPF 014.210.180-04), Marta Wendel Abramo (CPF 164.269.078-39), Merched Cheheb de Oliveira (CPF 700.371.081-15), Paulo Gabriel Soledade Nacif (CPF 341.445.285-53), Silvio Luis Santos da Silva (CPF 456.033.750-00), Wagner Vilas Boas de Souza (CPF 647.213.611-49).

**Proposta:** de mérito

## **INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais da Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC), agregando as informações sobre a gestão das demais unidades da estrutura do MEC, relativo ao exercício de 2015, conforme disposição do Anexo I da Decisão Normativa (DN) TCU 146/2015. O processo foi organizado de forma consolidada, seguindo classificação prevista no art. 5º, II, da Instrução Normativa (IN) TCU 63/2010: “Os relatórios de gestão e os processos de contas constituídos pelo Tribunal serão organizados de acordo com a seguinte classificação: (...) II. Consolidado, quando envolverem mais de uma unidade jurisdicionada e for conveniente ao Tribunal avaliar a gestão em conjunto”.

2. Para além da IN-TCU 63/2010 e DN-TCU 146/2015, a organização e apresentação do relatório de gestão e das peças complementares que constituirão o processo de contas seguiram as orientações definidas na Portaria TCU 321/2015.

3. As análises de que trata esta instrução se basearam em informações provenientes das seguintes fontes: Relatório de Auditoria Anual de Contas 201601352, elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU); relatórios de fiscalização do TCU; Relatório de Gestão consolidado da SE/MEC, referente ao exercício de 2015; e sistema de informações sobre orçamento público federal SIGA Brasil, do Senado Federal.

## EXAME TÉCNICO

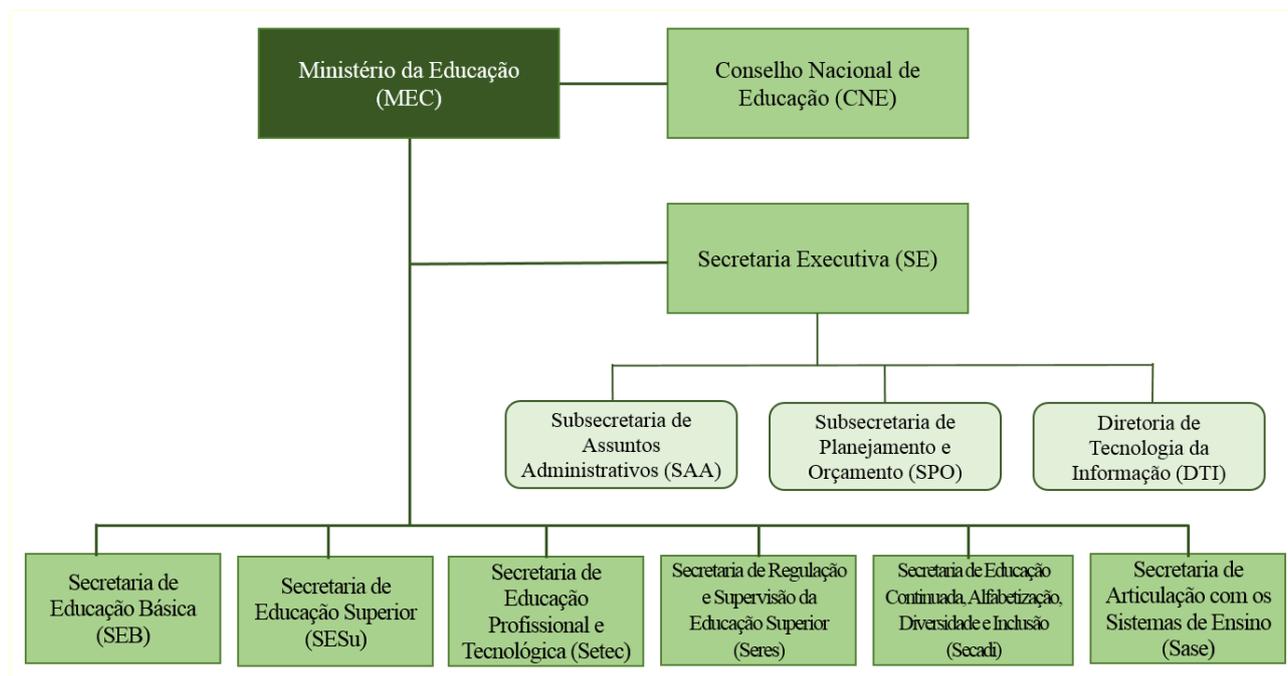
### I.1. Peças constitutivas do processo

4. Os elementos requeridos para a composição do processo de contas consolidado da SE/MEC atendem aos requisitos do art. 13 da IN-TCU 63/2010 e dos arts. 5º e 6º da DN-TCU 146/2015, tendo sido contempladas como peças constitutivas: Relatório de Gestão (peça 1); rol de responsáveis (peça 2); relatório da área de correição do MEC (peça 3); declarações de integridade (peça 4); relatório de auditoria anual de contas elaborado pela SFC/CGU (peça 5); certificado de auditoria emitido pela SFC/CGU (peça 6); parecer conclusivo do dirigente da SFC/CGU (peça 7); e pronunciamento do Ministro de Estado da Educação (peça 9).

### I.2. Escopo do processo de contas consolidado

5. O organograma da Figura 1 apresenta as unidades subordinadas ao MEC cujas contas ordinárias estão sendo analisadas neste processo.

Figura 1: Unidades da Administração Direta do MEC com contas ordinárias instruídas neste relatório, referente ao exercício de 2015, segundo organograma à época.



Fonte: SE/MEC, Relatório de Gestão Consolidado 2015. Com adaptações.

6. Em 2015, encontrava-se vigente o Decreto 7.690/2012, com alterações promovidas pelo Decreto 8.066/2013, que estabelecia as competências do MEC, a estrutura regimental e os cargos em comissão e as funções gratificadas. As áreas de competência do MEC foram assim definidas: a) política nacional de educação; b) educação infantil; c) educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar; d) avaliação, informação e pesquisa educacional; e) pesquisa e extensão universitária; f) magistério; g) assistência financeira a famílias

carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes (art. 1º, Anexo I, Decreto 7.690/2012).

7. Em 16/2/2016, o Secretário de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação/TCU) e o Diretor-Substituto de Auditoria da Área Social da SFC/CGU celebraram a definição do escopo de atuação em relação à prestação de contas consolidada da SE/MEC relativa ao exercício de 2015 (peça 10). Para além do conteúdo do escopo de contas acordado entre o TCU e a CGU, as análises contemplam resultados de fiscalizações do Tribunal realizadas em 2015, que tiveram por objeto programa, ação ou processo gestor de responsabilidade das unidades da Administração Direta do MEC que estão tendo suas contas instruídas. Também são trazidas à esta instrução outras constatações de relevo registradas pela CGU no Relatório de Auditoria Anual de Contas da SE/MEC.

### **I.3. Processos conexos**

8. A seguir, elencam-se os processos identificados no sistema de Jurisprudência do TCU que são conexos aos autos em exame e que serviram de suporte às análises realizadas no decurso desta instrução. Tanto a SE/MEC quanto às demais unidades da estrutura do Ministério não tiveram processo de contas constituído para julgamento em 2014, seguindo metodologia de seleção prévia definida pelo TCU.

9. Inicialmente, destacam-se os seguintes trabalhos de auditoria realizados pelo Tribunal no Ministério da Educação:

a) **TC 019.154/2015-1**: auditoria operacional que avaliou a implantação e a efetividade da ação Bolsa Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), sob a relatoria da Ministra Ana Arraes, deliberado mediante o Acórdão 3071/2016-TCU-Plenário;

b) **TC 024.329/2015-0**: auditoria de conformidade que avaliou a aplicação de recursos financeiros transferidos pela União na ação Bolsa Formação do programa Pronatec, sob a relatoria da Ministra Ana Arraes, deliberado mediante o Acórdão 1006/2016-TCU-Plenário.

10. Nos exercícios anteriores a 2015, as secretarias do MEC ora consolidadas apresentaram as próprias contas, quando obrigada pelas normas do TCU, cujos processos mais recentes foram:

a) **TC 022.358/2013-7**: contas ordinárias da SE/MEC de 2012 (Acórdão 2109/2015-2ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo);

b) **TC 023.505/2013-3**: contas ordinárias da SEB de 2012 (Acórdão 9478/2015-2ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo);

c) **TC 023.017/2014-7**: contas ordinárias da Setec de 2013 (Acórdão 6632/2015-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas);

d) **TC 000.461/2014-8**: contas ordinárias da SESu de 2013 (Acórdão 7438/2015-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas);

e) **TC 018.610/2014-5**: contas ordinárias da Seres de 2013 (Acórdão 6626/2015-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas);

f) **TC 018.208/2014-2**: contas ordinárias da Sase de 2013 (Acórdão 6625/2015-1ª Câmara, relator Ministro Bruno Dantas);

g) **TC 022.279/2013-0**: contas ordinárias da Secadi de 2012 (Acórdão 749/2015-2ª Câmara, relator Ministro Vital do Rêgo).

### **I.4. Rol de responsáveis**

11. Nos termos do art. 10 da IN-TCU 63/2010, os gestores que terão contas julgadas pelo

TCU estão elencados no Apêndice A, contemplando o dirigente máximo da unidade responsável pela prestação de contas (no caso a SE/MEC, conforme relação constante do Anexo I da DN-TCU 146/2015), os ocupantes de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior ao do dirigente máximo (que corresponde a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, Subsecretaria de Assuntos Administrativos e Diretoria de Tecnologia da Informação), o membro de órgão colegiado responsável por ato de gestão (no caso, o CNE) e os dirigentes máximos das demais unidades da estrutura do MEC que tiveram informações sobre a sua gestão consolidadas pela SE/MEC (no caso a SEB, Setec, SESu, Seres, Sase e Secadi).

12. Não se verificou a necessidade de serem arrolados outros responsáveis tendo em vista que as constatações ou oportunidades de aperfeiçoamento de gestão identificadas nesta instrução não deram origem à responsabilização de novos gestores.

13. Em consulta ao sistema processual eletrônico do TCU (e-TCU), não foram identificados processos de Tomada de Contas Especial, relativos ao exercício de 2015, em que os responsáveis aqui arrolados estivessem relacionados.

### I.5. Unidades gestoras e execução financeira

14. Em termos financeiros, as Unidades Gestoras (UG) da estrutura do MEC que se encontram consolidadas neste processo de contas totalizaram, em 2015, o montante de R\$ 840,11 milhões de despesas pagas (Tabela 1). Proporcionalmente ao total da despesa paga pelo MEC em 2015 (R\$ 123,77 bilhões), o valor é aparentemente baixo sob a ótica da materialidade. Isso porque a execução orçamentária do MEC ocorre, em sua quase totalidade (99,3%), nas UG que se encontram na Administração Indireta do órgão, a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da rede de universidades e institutos federais de ensino que, em conjunto, responderam por 78% da execução financeira no exercício em análise, e pelo Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), que respondeu por 12% da execução. Essas entidades apresentam suas contas em separado, conforme as regras definidas anualmente pelo Tribunal, e têm sua análise realizada em outros processos.

Tabela 1: Execução financeira do Órgão 26000 – Ministério da Educação, por Unidade Gestora (UG), em 2015.

UG (código/descrição)	Despesa Paga (R\$)	%
Diversas - universidades e institutos federais, fundações universitárias e hospitais universitários	59.439.180.369,48	48,0%
153173 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	37.572.948.965,89	30,3%
151714 - Fundo de Financiamento do Estudante de Ensino Superior (Fies)	14.755.341.011,60	11,9%
154003/154004 - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)	7.627.367.214,92	6,2%
155007 - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh)	1.739.236.014,67	1,4%
153978 - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)	1.056.373.514,34	0,9%
Diversas - unidades da estrutura do MEC (SAA/SE, SEB, SESu, Setec, Secadi, Seres, Sase)	840.109.440,46	0,7%
153167 - Colégio Pedro II	558.917.297,04	0,5%
344002 - Fundação Joaquim Nabuco	116.481.840,10	0,09%
152005 - Instituto Nacional de Educação de Surdos	109.788.529,07	0,09%
152004 - Instituto Benjamin Constant	74.622.454,33	0,06%
<b>Total</b>	<b>123.773.884.811,80</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Sistema SigaBrasil (Senado Federal). Consulta em 13/9/2021.

Nota: considerou-se como Despesa Paga a soma dos valores das rubricas “Pago” + “RP Pago”.

15. Conforme mostrado na Tabela 2, as despesas executadas pelas unidades da estrutura do MEC concentram-se, principalmente, em pagamentos de pessoal ativo e inativo e na administração da unidade. A SE/MEC realiza a descentralização de créditos orçamentários para unidades gestoras (UG) que representam as secretarias finalísticas da estrutura do Ministério e para a Subsecretaria de Assuntos Administrativos, UG integrante de sua própria estrutura.

Tabela 2: Execução financeira de unidades gestoras da estrutura do MEC (administração direta), por ação, em 2015.

Ação (Código/descrição)	UG executora	Despesa paga (R\$)	%
0181 - Pagamento de aposentadorias e pensões - servidores civis	SAA/SE	212.974.118,57	25,4%
2000 - Administração da unidade	SAA/SE	166.477.601,07	19,8%
20RH - Gerenciamento das políticas de educação	Todas as finalísticas	131.630.201,18	15,7%
212H - Pesquisa e desenvolvimento nas organizações sociais	SAA/SE	128.333.333,32	15,3%
20TP - Pagamento de pessoal ativo da União	SAA/SE	119.469.845,01	14,2%
0A12 - Concessão de bolsa-permanência no ensino superior	SESu	27.635.200,00	3,3%
4641 - Publicidade de utilidade pública	SAA/SE	17.718.515,26	2,1%
09HB - Contribuição para o regime de previdência dos servidores	SAA/SE	17.545.268,86	2,1%
2012 - Auxílio-Alimentação	SAA/SE	5.351.892,97	0,6%
4002 - Assistência ao estudante de ensino superior	SESu	4.687.414,50	0,6%
2004 - Assistência médica e odontológica	SAA/SE	3.750.815,25	0,4%
2011/00M1/2010 - Auxílios transporte, funeral, natalidade, pré-escolar	SAA/SE	1.539.642,89	0,2%
6344 - Regulação e supervisão dos cursos de graduação	Seres e SAA/SE	1.145.114,07	0,14%
4572 - Capacitação de servidores públicos federais	SAA/SE	687.882,60	0,08%
20RU - Gestão educacional e articulação com os sistemas de ensino	Sase e SAA/SE	502.652,87	0,06%
6380 - Fomento ao desenvolvimento da educação profissional	SAA/SE	464.040,00	0,06%
Diversas - contribuições a associações e organizações	SAA/SE	195.902,04	0,02%
<b>Total</b>		<b>840.109.440,46</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Sistema SigaBrasil (Senado Federal). Consulta em 13/9/2021.

Nota: a) código das UG que apresentaram execução financeira em 2015: 150002 (SAA/SE/MEC) e as finalísticas 150011 (SESu), 150016 (Setec), 150019 (SEB), 150028 (Secadi), 152389 (Sase) e 152390 (Seres); b) considerou-se como Despesa Paga a soma dos valores das rubricas "Pago" + "RP Pago".

16. No decorrer de 2015, as ações orçamentárias executadas pela SE/MEC e pelas demais unidades gestoras da estrutura do Ministério ficaram, basicamente, sob a guarda dos programas 2109 – Gestão e Manutenção do MEC e 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União, onde ocorreu 96% da execução financeira. Constata-se, assim, que a execução orçamentária dos três programas temáticos afetos ao MEC, que constavam do PPA 2012-2015 (2030 – Educação Básica, 2031 – Educação Profissional e Tecnológica e 2032 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão), ocorre quase que na integralidade em unidades gestoras integrantes da Administração Indireta do Ministério.

17. Ainda que este processo aborde, a seguir, alguns aspectos afetos à execução financeira das unidades da estrutura do MEC aqui consolidadas (SE, SEB, SESu, Setec, Secadi, Seres e Sase), em sua essência os exames recaíram sobre temas e assuntos tratados em trabalhos prévios do TCU e da SFC/CGU que indicaram oportunidades de melhoria operacional ou de gestão em ações geridas por aquelas unidades.

#### I.6. Análise sobre a gestão das unidades jurisdicionadas

18. As competências gerais das unidades da Secretaria Executiva, das secretarias finalísticas e do órgão colegiado da estrutura do MEC encontram-se assim sumarizadas (conforme disposição dos Decretos 7.690/2012 e 8.066/2013, vigentes no período de que tratam as presentes contas, e nas informações prestadas no Relatório de Gestão):

a) a SEB, SESu e Setec têm como competência planejar, orientar, coordenar e avaliar, em âmbito nacional, o processo de formulação e implementação de políticas afetas ao seu nível e modalidade de atuação, entre outras atribuições específicas definidas nos artigos 9, 13 e 17 dos citados Decretos;

b) a Secadi tem como competência planejar, orientar e coordenar, em articulação com os sistemas de ensino, a implementação de políticas para a alfabetização, a educação de jovens e

adultos, a educação do campo, a educação escolar indígena, a educação em áreas remanescentes de quilombos, a educação em direitos humanos, a educação ambiental e a educação especial;

c) a Seres tem como competência planejar e coordenar o processo de formulação de políticas para a regulação e supervisão da educação superior e autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância;

d) a Sase tem como competência estimular o regime de cooperação entre os entes federativos e apoiá-los na elaboração, adequação e acompanhamento dos planos de educação, no aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional e na estruturação da carreira e da remuneração dos profissionais da educação;

e) a SE/MEC, além de prestar assistência direta ao Ministro da Educação, tem entre suas competências supervisionar e coordenar as atividades planejamento e de orçamento, de administração dos recursos de informação e informática, de administração de pessoal civil, de serviços gerais, de administração financeira, de contabilidade e de organização e inovação institucional.

19. Conforme destacado no Relatório de Gestão apresentado pela SE/MEC, o processo de revisão e elaboração do Plano Estratégico do MEC para o quadriênio 2015-2018, foi deflagrado em março de 2014, tendo como principal direcionador estratégico o PNE 2014-2024. A aprovação do novo Plano Estratégico se deu por meio da Portaria MEC 812/2015.

#### **I.6.1. Constatações que justificam a ressalva nas contas**

20. Nesta seção, examinam-se as constatações do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU que justificaram a proposta de ressalvas nas contas de alguns gestores. As análises foram realizadas por temas/assuntos e, quando cabível, as constatações da CGU a eles relacionados foram agrupadas, buscando sempre dar coerência e clareza às análises e evidências produzidas e identificar as situações encontradas que fundamentam as ressalvas nas contas. A Tabela 3 identifica os gestores com proposta de ressalva das contas e as respectivas seções da instrução onde as análises foram realizadas.

Tabela 3: Identificação de responsáveis com proposta de ressalva das contas.

Responsável	Função	Seções desta instrução onde são realizadas as análises
Luiz Claudio Costa	Secretário Executivo	I.6.1.1, I.6.1.3 e I.6.1.4
Marta Wendel Abramo	Secretária de Regulação e Supervisão da Educação Superior	I.6.1.1, I.6.1.2 e I.6.1.3
Jesualdo Pereira Farias	Secretário de Educação Superior	I.6.1.5 e I.6.1.6
Adriana Rigon Weska	Secretária de Educação Superior	I.6.1.5 e I.6.1.6
Antonio Leonel da Silva Cunha	Subsecretário de Assuntos Administrativos	I.6.1.7

21. Em relação aos demais responsáveis, não se demonstrou nexos causal, razão por que suas contas foram certificadas pela regularidade, com o que concordou o dirigente do órgão de controle interno, que acolheu a manifestação expressa no Certificado de Auditoria (peça 6).

#### **I.6.1.1. Prazo intempestivo de análise e decisão dos processos de concessão e de renovação de Cebas**

22. Este achado refere-se ao item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 5, p. 30-35).

23. A Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) é concedida a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes, que prestam serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação. A certificação é um dos requisitos exigidos pela Receita Federal do Brasil (RFB) para que tais entidades possam usufruir de

isenção das contribuições de que tratam os artigos 22 e 23 da Lei 8.212/1991. Em 2015, o processo da Cebas encontrava-se normatizado pela Lei 12.101/2009 (e alterações) e regulamentado pelo Decreto 8.242/2014. Pela estrutura regimental do MEC vigente à época (Decreto 7.690/2012), cabia à Seres a responsabilidade por operacionalizar as ações da Cebas na área de educação.

24. A CGU constatou que o prazo médio entre a data de protocolo dos processos de Cebas na área de educação e a data da respectiva decisão final superava 1.600 dias (cerca de quatro anos e meio), período maior que a vigência da pleiteada certificação, de três anos. Tal situação estava em desacordo com o disposto no Decreto 8.242/2014, que prevê prazo máximo de seis meses para análise dos processos de certificação Cebas, e com os princípios da razoabilidade, da eficiência e da celeridade processual.

25. Em consulta ao Diário Oficial da União (DOU), a CGU verificou que, no período de 1/1 a 6/11/2015, foram publicadas 190 decisões de Cebas, das quais 111 tiveram o pedido de certificação deferido e, destes, 73 pedidos resultaram em certificados já vencidos quando publicada a decisão. Ou seja, 66% dos pedidos de renovação deferidos (73 de 111) referiam-se a certificados já vencidos.

26. No caso dos certificados indeferidos, a intempestividade do processo acarreta o usufruto indevido das isenções fiscais. Considerando o tempo médio entre a data do indeferimento do pedido e a data final da vigência do último certificado, a CGU constatou casos extremos de entidades que chegaram a se beneficiar da isenção fiscal por cerca de oito anos. Tal situação caracteriza potencial dano ao erário público.

27. A política de isenção fiscal via Cebas possui alta materialidade, sendo estimada em cerca de R\$ 6 bilhões anuais, como demonstrado pela CGU a partir de informações obtidas nos Demonstrativos de Gasto Tributário da Receita Federal do Brasil. Em virtude disso, o controle desses recursos pela Seres demanda atenção especial.

28. A CGU concluiu que a situação encontrada foi motivada por: a) falta de medidas efetivas da SE-MEC, por intermédio da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), para a implantação definitiva do sistema informatizado SisCebas, em que pese as dificuldades de gestão levantadas pela Seres e comunicadas por meio de reiteradas notas técnicas; b) reiteradas alterações legislativas da Cebas, que demandam constantes mudanças na rotina de trabalho da unidade, bem como complementações supervenientes aos pedidos de certificação já protocolados; c) existência de extenso estoque de processos a serem analisados, o que inevitavelmente impacta no aumento do tempo de espera de cada processo e, conseqüentemente, no prazo médio de finalização.

29. Ao analisar as alegações da Seres, a CGU observou, por ocasião da análise de amostra física de processos, a realização de reiteradas diligências às entidades pleiteantes da Cebas, cada uma demandando esforços adicionais da equipe da Seres. A CGU também apontou deficiências quanto aos recursos humanos e tecnológicos disponíveis na unidade técnica do MEC.

30. Na tentativa de reorganizar e racionalizar o processo de certificação e reduzir o prazo médio de análise o processo, a Seres mencionou a iniciativa de trabalho conjunto realizado com o Escritório de Processos do MEC, fazendo o diagnóstico e redesenho de fluxos e rotinas de trabalho.

31. Considerando os achados da auditoria e analisada a manifestação da unidade auditada, a CGU apresentou as seguintes recomendações à Seres:

a) apresentar relatório referenciando as melhorias implementadas pela Secretaria, bem como mensurar o impacto sobre a tempestividade do processo de certificação;

b) remeter à Consultoria Jurídica do 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;

c) avaliar as normas vigentes e propor alterações legislativas 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.

32. Quanto à responsabilização dos gestores, embora a situação encontrada se caracterize como inconformidade ou deficiência de gestão, a CGU entende que o fato não deve ser considerado uma ilegalidade, pois o art. 6º do Decreto 8.242/2014 prevê, para os requerimentos de renovação da certificação protocolados dentro do prazo previsto no § 1º do art. 24 da Lei 12.101/2009, 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”.

33. Em face desses elementos, considera-se que as constatações são suficientemente graves, tanto por sua natureza quanto extensão, para ressaltar as contas. Isso porque não se trata de erro isolado, que possa ser atribuído a servidor específico, mas sim de falha estrutural, que deve ser imputada, portanto, aos dirigentes do órgão. A intempestividade das decisões ocasiona distorções na política pública, pois mantém inativos por demasiado tempo os certificados das entidades cujo pedido de concessão originária é posteriormente deferido, e mantém indevidamente ativos os certificados das entidades cujos pedidos de renovação são indeferidos.

34. Considera-se que as causas atribuídas à situação encontrada envolvem tanto a gestão da SE/MEC quanto da Seres, dadas as atribuições regimentais de cada uma dessas secretarias previstas no Decreto 7.690/2012, e, nesse sentido, discorda-se do proposto pela CGU em ressaltar apenas as contas do gestor máximo da SE/MEC relacionado no rol de responsáveis, cabendo também ressalva às contas da dirigente máxima da Seres. Considera-se que não há necessidade de apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência das recomendações da CGU.

#### **1.6.1.2. Deficiências no monitoramento das entidades certificadas pela Cebas**

35. Este achado refere-se aos itens 1.1.1.2, 1.1.1.3 e 1.1.1.7 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 5, p. 35-41 e 54-57).

36. A CGU constatou falta de edição de norma infralegal regulamentando os procedimentos de realização do monitoramento das entidades certificadas pela Cebas, em descumprimento ao que estabelece o § 1º do art. 15 do Decreto 8.242/2014. Além da regulamentação do monitoramento em si, o art. 36 do mencionado Decreto prevê que as entidades beneficentes deverão elaborar relatório anual de atividades com 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 MEC. Não foi observado normativo ou modelo que estabeleça o prazo e a forma de confecção e de envio do relatório de atividades.

37. A CGU também constatou que a Seres realizava de forma insuficiente o monitoramento das entidades certificadas pela Cebas após o deferimento da concessão ou renovação do certificado, de modo a atestar a manutenção dos requisitos necessários à certificação. À época da auditoria, a CGU identificou cerca de 1.200 entidades com Cebas ativo. A Seres informou que foram realizados oito monitoramentos às entidades beneficentes no período de 2013 a 2015. Portanto, em três anos, a Seres analisou a manutenção do cumprimento dos requisitos necessários à certificação em menos de 1% das entidades.

38. Apesar de a Seres afirmar que realizou o monitoramento em oito entidades, a CGU verificou que em quatro entidades a atuação foi decorrente de concessão, o que não caracterizaria o trabalho de monitoramento. Isto porque o monitoramento deve ser realizado em entidades que possuem certificado ativo e em etapa posterior ao deferimento da certificação. Para as demais quatro entidades, a CGU considerou que se tratava de processo de monitoramento. Entretanto, ao

ser questionada sobre quais análises eram realizadas sobre os relatórios anuais apresentados pelas entidades, a Seres informou 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”. A Seres mencionou ainda que, naquele momento, a Coordenação-Geral de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CGCEBAS) priorizava seus esforços na análise do estoque de 3.052 processos de certificação protocolados no período de 2009 a 2015. Pelos relatos da CGU e pela manifestação da Seres deduz-se que, na prática, não havia monitoramento.

39. A CGU concluiu que a situação encontrada foi motivada por: a) falta de providências efetivas da Seres quanto à regulamentação dos procedimentos e dos prazos para realização do monitoramento das entidades; b) falta de normatização do conteúdo, forma e prazo dos relatórios anuais a serem apresentados pelas entidades certificadas; c) priorização da alocação da força de trabalho na tentativa de redução do estoque de processos de certificação pendentes de análise.

40. O processo de certificação apresenta riscos relevantes que justificam o monitoramento do cumprimento das condicionantes de renúncia tributária conferidas às entidades beneficiárias da Cebas. Tal risco é evidenciado pela CGU ao constatar que as oito entidades citadas pela Seres como supostamente monitoradas não tiveram sua Cebas renovada ou concedida por inconformidades de requisitos relacionados à atividade desenvolvida e/ou à finalidade não lucrativa

41. Considerando os achados da auditoria e analisada a manifestação da unidade auditada, a CGU apresentou as seguintes recomendações à Seres:

a) editar norma específica regulamentando os procedimentos e prazos para a realização do monitoramento das entidades beneficentes, em atenção ao art. 15 do Decreto 8.242/2014;

b) editar norma específica regulamentando a apresentação dos relatórios anuais (forma, conteúdo, prazos e condições de entrega) pelas entidades beneficentes, em atenção ao art. 36 do Decreto 8.242/2014;

c) 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;

d) definir um plano de ação com cronograma para a estruturação dos mecanismos de monitoramento da política pública.

42. Quanto à responsabilização dos gestores, em face desses elementos, considera-se que as constatações são suficientemente graves, tanto por sua natureza quanto extensão, para ressaltar as contas. Isso porque não se trata de erro isolado, que possa ser atribuído a servidor específico, mas sim de falha estrutural, que deve ser imputada, portanto, aos dirigentes do órgão. O monitoramento das entidades beneficentes é responsabilidade da Seres e encontra previsão legal no Decreto 8.242/2014. Trata-se de uma etapa do ciclo da política pública onde o gestor federal deve monitorar os resultados alcançados pelas entidades beneficentes e os fatores críticos associados, tais como: prestação de serviços educacionais irregulares; alteração da finalidade estatutária durante o período de certificação; não cumprimento do objeto previsto no plano de atendimento; etc.

43. Considera-se que as causas atribuídas às situações encontradas envolvem a gestão da Seres, dadas as suas atribuições regimentais constantes do Decreto 7.690/2012, e, nesse sentido, concorda-se com a proposta da CGU em ressaltar as contas da dirigente máxima daquela secretaria. Considera-se que não há necessidade de apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência das recomendações da CGU.

### **I.6.1.3. Indisponibilidade de sistema informatizado para o gerenciamento da concessão e renovação da Cebas e para a transparência ativa das informações**

44. Este achado refere-se aos itens 1.1.1.5 e 1.1.1.6 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 5, p. 44-54).

45. A CGU constatou que o sistema informatizado SisCebas, responsável pelo cadastramento e controle dos processos da Cebas, permanecia inoperante desde julho de 2014. Tal situação acarretava prejuízo à celeridade processual, à comunicação com as entidades, à geração de informações gerenciais e à transparência das informações. Quanto à transparência ativa no âmbito da Cebas, aquela em que a iniciativa da divulgação independe de requerimentos, a CGU constatou que era satisfatoriamente atendida no que se referia a informações gerais da política pública, mas inadequada quando se tratava do acompanhamento processual via internet e desatualizada quanto à disponibilização de informações sobre as entidades certificadas.

46. A previsão de sistema informatizado para o processamento dos requerimentos da Cebas já constava do art. 49 do Decreto 7.237/2010, que definiu prazo de seis meses para os ministérios afins disponibilizarem o sistema. Esse prazo expirou em 20/1/2011. O Decreto 8.242/2014, que revogou o Decreto 7.237/2010, manteve referência ao sistema informatizado, nos termos do 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”. Pelo disposto no *caput* do art. 63 do Decreto 8.242/2014, os ministérios certificadores deveriam implementar o seu sistema informatizado em 180 dias contados da publicação do Decreto, prazo que expirou em novembro de 2014.

47. A CGU fez uma análise da linha do tempo de implementação do SisCebas, que pode ser assim resumida: a) o sistema foi criado em 2010, mas, somente em maio de 2013, a Seres, por meio do Despacho 100/2013 (DOU de 23/5/2013, tornou obrigatório o protocolo de requerimentos por meio do sistema; b) em virtude de diversas inconsistências encontradas no sistema, a Seres, por meio do Despacho 169/2014 (DOU de 16/7/2014), retirou as funcionalidades Visão Pública e Visão Processual do Portal Cebas Educação e retirou o acesso externo do SisCebas; c) no período de manutenção e atualização do sistema, a Seres expediu o Despacho 193/2014 (DOU de 1/8/2014), determinando que fossem aceitos, em caráter excepcional, os pedidos de certificação por meio de protocolo físico; d) em virtude da não resolução das limitações das funcionalidades do sistema, a Seres, por meio do Despacho 279/2014 (DOU de 16/12/2014), prorrogou o período de manutenção do sistema até março de 2015; e) nova prorrogação do período de manutenção e reformulação do sistema foi realizada pela Seres, por meio do Despacho 41/2015 (DOU de 19/5/2015), mantendo-se a aceitação de pedidos de certificação via protocolo físico até julho de 2016.

48. A Seres informou à CGU que, apesar de algumas medidas necessárias ao saneamento das pendências do SisCebas terem sido realizadas, o sistema ainda não se encontrava preparado para realizar adequadamente as funções para as quais foi concebido. Por esse motivo, até o término da auditoria de gestão, os pedidos de certificação ainda estavam sendo realizados via protocolo físico. Em entrevista com servidores da CGCEBAS, algumas dificuldades foram relatadas em razão da indisponibilidade do sistema: a) impossibilidade de o cadastro de entidades ser feita por seus representantes, via web, ocasionando aumento de trabalho na Seres; b) ausência de campos de preenchimento obrigatório para pedidos de certificação, aumentando a necessidade de diligências por falta de documentação básica; c) dificuldades na elaboração da Declaração de Benefícios Fiscais (DBF/RFB) e na extração de informações para os órgãos de controle; d) impedimento das entidades consultarem o andamento de seus processos pela internet; e) indisponibilidade das funcionalidades Visão Pública e Consulta Processual.

49. Acerca da transparência ativa, a CGU atestou que o Portal da Cebas disponibilizava cartilha informativa sobre “O que é o CEBAS Educação?”, contendo informações gerais sobre a

política pública e informações específicas sobre os requisitos de certificação, a forma de requerer o certificado, o fluxo de tramitação de processos, os canais de comunicação, a legislação vigente e as normas contábeis que regem as entidades beneficentes.

50. Sobre a disponibilização de dados na internet a respeito do processo administrativo de certificação, bem como a lista atualizada com os dados relativos aos certificados emitidos, seu período de vigência e entidades certificadas, em atendimento ao que determina a Lei 12.101/2009, a CGU atestou o MEC, na figura de ministério certificador, não estava cumprindo adequadamente a norma. Como já mencionado, as funcionalidades Visão Pública e Consulta Processual foram retiradas do Portal e o *link* correspondente apresentava a mensagem “em manutenção”.

51. A CGU atestou ainda que o arquivo eletrônico com a relação de CNPJ com certificados ativos e não ativos emitidos, publicado em formato PDF, encontrava-se desatualizado (arquivo com data do dia 17/12/2014, em acesso feito dia 4/11/2015), em desconformidade com o que determina a Lei 12.101/2009.

52. Na tentativa de minimizar o impacto causado pela ausência das funcionalidades do SisCebas, a CGCEBAS desenvolveu uma solução paliativa nomeada de SGPCEBAS, com armazenamento das informações da gestão processual da Cebas em planilhas eletrônicas (Excel) não normalizadas e fora do servidor de produção. A solução se limitava a atender às necessidades mais fundamentais da gestão processual, sem, contudo, solucionar os achados da auditoria.

53. A CGU concluiu que a situação encontrada foi motivada por: a) falta de medidas efetivas da SE/MEC, por intermédio da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), para a implantação definitiva do sistema informatizado SisCebas, em que pese as dificuldades de gestão levantadas pela Seres e comunicadas por meio de reiteradas notas técnicas; b) ausência de medidas da Seres em disponibilizar informações sobre a Cebas, exigidas por lei, em sítio eletrônico da internet, em alternativa às funcionalidades previstas para o SisCebas.

54. Pelos esclarecimentos prestados pela CGCEBAS, a correção das funcionalidades do SisCebas demandava ajustes em vários fluxos e rotinas do sistema, além da criação de novos módulos, de forma a conseguir abarcar, em sua integralidade, todas as atividades e processos relativos ao Cebas. Sem essas funcionalidades operando de forma adequada, restava prejudicada a transparência ativa das informações no Portal eletrônico da Cebas. Além disso, a solução paliativa (SGPCEBAS) adotada pela CGCEBAS se mostrou como solução inadequada para o problema.

55. Considerando os achados da auditoria e analisada a manifestação da unidade auditada, a CGU apresentou as seguintes recomendações à Seres:

a) estabelecer cronograma, com definição de etapas e responsáveis, visando sanar as inconsistências identificadas no SisCebas e disponibilizá-lo para operação;

b) 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.

56. Quanto à responsabilização dos gestores, em face desses elementos, considera-se que as constatações são suficientemente graves, tanto por sua natureza quanto extensão, para ressaltar as contas. Isso porque não se trata de erro isolado, que possa ser atribuído a servidor específico, mas sim de falha estrutural, que deve ser imputada, portanto, aos dirigentes do órgão. A necessidade de sistema informatizado que atenda às necessidades operacionais da Seres na gestão processual da Cebas não está sob a governança exclusiva daquela secretaria, dependendo de apoio da SE/MEC.

57. Considera-se que as causas atribuídas à situação encontrada envolvem tanto a gestão da SE/MEC quanto da Seres, dadas as suas atribuições regimentais previstas no Decreto 7.690/2012, e, nesse sentido, concorda-se com a proposta da CGU em ressaltar as contas dos dirigentes máximos

de ambas as secretarias relacionados no rol de responsáveis. Considera-se que não há necessidade de apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência das recomendações da CGU.

**1.6.1.4. Inobservância de mandamento legal quanto à regulamentação dos artigos 1º e 1º-A da Lei 8.958/1994 e quanto à criação do sistema de informação previsto no art. 12-A do Decreto 7.423/2010, que tratam do relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e fundações de apoio**

58. Este achado refere-se ao item 1.1.1.11 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 5, p. 74-77).

59. As fundações de apoio são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que têm como objetivo apoiar projetos de ensino, de pesquisa, de extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das IFES. Essas fundações se submetem ao credenciamento bienal junto ao MEC e ao então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). À época, as regras de atuação das fundações de apoio, em âmbito federal, encontravam-se estabelecidas na Lei 8.958/1994 (com alterações promovidas pelas Leis 12.349/2010 e 12.863/2013) e no Decreto 7.423/2010.

60. A Lei 12.863/2013 promoveu alterações significativas na Lei 8.958/1994, sendo que uma delas foi a possibilidade de serem firmados contratos e convênios distintos a depender das instituições partícipes: a) entre IFES e fundações de apoio (art. 1º); b) entre IFES, fundações de apoio e FINEP, CNPq, agências financeiras oficiais de fomento, empresas públicas ou sociedades de economia mista (art. 1º-A); c) entre IFES, fundações de apoio e organizações sociais ou entidades privadas (art. 1º-B). O art. 1º-C estabelece a necessidade de regulamentação desses tipos de ajustes por ato do Poder Executivo Federal.

61. A CGU constatou que apenas a hipótese prevista no art. 1º-B foi regulamentada, por meio do Decreto 8.240/2014. Além disso, foi constatada a não instituição do sistema de informação *online* previsto no art. 12-A do Decreto 7.423/2010 (incluído pelo Decreto 8.240/2014), destinado ao registro dos convênios firmados pelas fundações de apoio. Nos termos do Decreto, a instituição desse sistema cabia, conjuntamente, ao MEC e ao MCTI.

62. Em 25/6/2015, a CGU alertou a SE-MEC sobre a necessidade de regulamentação dos artigos 1º e 1º-A e de criação do sistema de informação *online*. Em 23/10/2015, o MEC informou que haviam sido iniciadas as tratativas junto ao MCTI para a regulamentação dos mencionados artigos, com a observação que a regulamentação do art. 1º-A seria de competência do MCTI, tendo em vista a vinculação ao referido Ministério das instituições envolvidas. O MEC informou também que havia sido encaminhada ao MCTI nota técnica com fim de fornecer subsídios preliminares para a discussão acerca de requisitos e funcionalidades do sistema de informação *online*. Transcorridos quase sete meses do início das tratativas, o MEC informou, em 12/5/2016, que ainda não havia sido estabelecido cronograma para o desenvolvimento das ações.

63. A CGU concluiu que a situação encontrada foi motivada pela não adoção de medidas tempestivas para definir um plano de ação contendo o cronograma, as atividades e os responsáveis envolvidos na regulamentação dos artigos 1º e 1º-A da Lei 8.958/1994 e na criação do sistema de informação *online* previsto no art. 12-A do Decreto 7.423/2010. Considerando os achados da auditoria e analisada a manifestação da unidade auditada, a CGU recomendou que a SE-MEC estabelecesse cronograma com o detalhamento de ações e responsáveis para a regulamentação dos citados artigos e para a criação do sistema de informação.

64. Quanto à responsabilização dos gestores, em face da situação encontrada, considera-se que as constatações são suficientemente graves, tanto por sua natureza quanto extensão, para ressaltar as contas. Os resultados de auditorias da CGU e do TCU sobre o relacionamento entre

IFES e fundações de apoio trouxeram evidências recorrentes de graves problemas afetos à: a) baixa transparência de informações relativas aos projetos firmados; b) fragilidade dos mecanismos de prestação de contas dos contratos/convênios celebrados; c) inobservância do § 2º do art. 12 do Decreto 7.423/2010 quanto ao registro centralizado de dados relativos aos projetos das IFES. Como apontado pela CGU, 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, tampouco pela comunidade acadêmica e pelos órgãos de controle.

65. Considera-se que as causas atribuídas às situações encontradas envolvem a gestão da SE/MEC, dadas as suas atribuições regimentais previstas no Decreto 7.690/2012, e, nesse sentido, concorda-se com a proposta da CGU em ressaltar as contas do dirigente máximo daquela secretaria. Considera-se que não há necessidade de apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência da recomendação da CGU.

#### **1.6.1.5. Deficiências nos controles adotados na gestão e análise de prestações de contas de transferências voluntárias**

66. Este achado refere-se aos itens 3.1.1.1, 3.1.1.2, 3.1.1.3 e 3.1.1.4 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 5, p. 175-188).

67. As transferências voluntárias são recursos financeiros repassados por órgãos e entidades da União a outro ente da Federação ou a entidades privadas sem fins lucrativos, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Ocorrem por meio de convênio, contrato de repasse ou termo de parceria, e cuja finalidade é a realização de obras ou serviços de interesse comum. As etapas são, basicamente: a) atos preparatórios e celebração; b) execução e fiscalização; c) prestação de contas e, quando for o caso, tomada de contas especial (TCE).

68. A CGU constatou que os controles administrativos da gestão de transferências da SESu apresentam nível de maturidade situado em 40% (24 pontos em 60 possíveis), estando classificados no limite dos níveis de maturidade básico e intermediário. Essa pontuação denotava a existência de controles internos dotados de certa institucionalidade, mas ainda tratados de maneira informal e com baixo nível de treinamento e comunicação, carecendo de maior formalização/normatização de procedimentos. As situações negativas que influenciaram a avaliação estão resumidas a seguir.

69. Com relação à fase de formalização dos instrumentos de transferência, a CGU concluiu que: a) faltava definição formal de competências do setor responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico-jurídica das propostas; b) havia carência de pessoal, com disponibilidade de apenas um servidor para efetuar as análises de todas as propostas; c) não foram instituídas rotinas e/ou instrumento de *checklist* específicos para verificação de atendimento das exigências dos editais das chamadas públicas.

70. Com relação ao acompanhamento da execução dos convênios, a CGU concluiu que a rotina de fiscalizações não havia sido implementada, inexistiam rotinas e/ou normativos internos estabelecendo cronograma de visitas de acompanhamento aos locais de execução do convênio e não houve visitas técnicas para atestar a execução dos objetos avençados.

71. Com relação ao processo de análise das prestações de contas, a CGU concluiu que não houve detalhamento de tarefas essenciais, critérios de prioridade e prazos internos para a tramitação processual. Também foi apontada a necessidade de material informativo e ações de orientação dos convenientes de forma a garantir o cumprimento dos prazos de execução dos convênios e respectivo envio das prestações de contas, enfatizando as consequências do seu descumprimento.

72. Com relação aos processos de TCE, a CGU concluiu pela falta de rotinas formalizadas

definindo os requisitos, responsabilidades e cronologia para assegurar a correta instauração desses processos e ausência de capacitações dos servidores responsáveis por essa atividade.

73. Desde o julgamento das contas ordinárias da SESu referentes ao exercício de 2008, o TCU vinha relatando a situação do passivo de prestações de contas de transferências voluntárias pendentes de análise por aquela Secretaria. Quando da apreciação do processo de contas relativo ao exercício de 2013 (TC 000.461/2014-8), o TCU expediu, nos itens 1.8 e 1.9 do Acórdão 7438/2015-1ª Câmara, duas determinações à Secretaria relativas à essa matéria:

1.8. determinar à SESu, (...) 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 (...);

1.9. determinar à SESu, (...) 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 (...);

74. Quanto à determinação 1.8 do Acórdão 7438/2015-1ª Câmara, a SESu assim se pronunciou ao Tribunal: a) pelo Ofício 1/2016/CPG/GAB/SESu/MEC, de 18/1/2016, informou ter iniciado análise dos vinte convênios que diziam respeito à deliberação, com previsão de conclusão dos trabalhos para agosto de 2016; b) pelo Ofício 24/2016/CPG/GAB/SESu/MEC, de 23/8/2016, informou ter analisado sete dos vinte convênios e revisou o prazo para concluir a análise dos treze instrumentos restantes. A revisão de prazo foi justificada em virtude de a SESu dispor de apenas dois servidores para efetuar as análises das prestações de contas, de modo que a capacidade da Secretaria seria de analisar somente três processos por mês, em média. Apesar de reconhecer e se mostrar ciente quanto à necessidade de saneamento do passivo de prestação de contas pendentes de análise, observa-se que a SESu não foi capaz de analisar as prestações de contas dentro dos prazos originalmente previstos em seu plano de ação.

75. Quanto à determinação 1.9 do Acórdão 7438/2015-1ª Câmara, a CGU solicitou à SESu que disponibilizasse cópia do processo de apuração da aplicação dos recursos federais transferidos à Fundação Universidade de Blumenau (FURB) por força do convênio SICONV 702478/2008. Em resposta, a SESu encaminhou cópia do Processo 23000.014524/2008-49, comprovando a análise técnica e financeira do objeto do convênio, demonstrando que solicitou à conveniente a restituição do valor de R\$ 48.992,06, referente a processos licitatórios não comprovados e à utilização de rendimentos de aplicação financeira sem prévia autorização, e atestando que o valor glosado foi devidamente restituído em 1/4/2016.

76. Essas duas determinações foram objeto de monitoramento pela SecexEducação no âmbito do TC 013.512/2019-6 (Acórdão 11210/2019-1ª Câmara, Ministro Relator Bruno Dantas). Em razão das novas evidências produzidas no processo de monitoramento, as determinações 1.8 e 1.9 do Acórdão 7438/2015-1ª Câmara foram consideradas como cumpridas (peças 49 e 51 do TC 013.512/2019-6).

77. A CGU apresentou duas outras constatações relativas aos controles adotados pelo SESu no processo de prestação de contas: a) ausência de cobrança de cinco prestações de contas relativas a convênios com prazo vencido; b) atraso na análise de prestações de contas de 23 convênios superior ao prazo disciplinado pelo art. 76 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011. Diante da situação, a SESu se manifestou reconhecendo o passivo de prestação de contas enviado

para análise e argumentou que estava operando abaixo da capacidade técnica para conseguir dar vazão a toda a demanda dentro do prazo fixado pela norma.

78. Considerando os achados da auditoria e analisada a manifestação da unidade auditada, a CGU apresentou as seguintes recomendações à SESu:

a) realizar 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 CGU/MF/MP 507/2011, e atentar para o registro da inadimplência no Siconv e para a instauração de TCE, em caso de descumprimento desse prazo;

b) formalizar rotinas de monitoramento e notificação dos prazos e da respectiva cobrança, junto aos convenientes, das prestações de contas dos convênios cujo prazo para entrega esteja vencido;

c) formalizar rotina com vistas a registrar, de forma tempestiva, a inadimplência no Siconv e a adotar as medidas necessárias para a correta instauração das TCE relativas àqueles convenientes que, após os devidos prazos legais, não tenham encaminhado as respectivas prestações de contas.

79. Quanto à responsabilização dos gestores, em face da situação encontrada, considera-se que as constatações são suficientemente relevantes, tanto por sua natureza quanto extensão, para ressaltar as contas. Os resultados de auditorias da CGU e do TCU evidenciaram deficiências nos controles administrativos do processo de prestação de contas gerido pela SESu e elevado estoque de convênios pendentes de análise.

80. Considera-se que as causas atribuídas às situações encontradas envolvem a gestão da SESu, dadas as suas atribuições regimentais previstas no Decreto 7.690/2012, e, nesse sentido, concorda-se com a proposta da CGU em ressaltar as contas do dirigente máximo daquela secretaria. Considera-se que não há necessidade de apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência da recomendação da CGU.

#### **1.6.1.6. Fragilidades dos controles internos administrativos relacionados aos processos de credenciamento e renovação de credenciamento de fundações de apoio**

81. Este exame refere-se ao item 1.1.1.9 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 5, p. 62-68).

82. A CGU constatou que os procedimentos e conferências de apreciação de pedidos de credenciamento e renovação de credenciamento de fundações de apoio vinculadas a Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), utilizados pelo Grupo de Apoio Técnico (GAT) de que faz menção os §§ 1º e 2º do art. 3º do Decreto 7.423/2010, apresentavam fragilidades quanto aos controles internos administrativos.

83. Em 2015, estava em vigor o Decreto 7.423/2010, que regulamentava a Lei 8.958/1994, dispondo sobre as relações entre as IFES e as fundações de apoio. Pelo art. 3º desse Decreto, os pedidos de registro e credenciamento da fundação de apoio eram decididos em ato conjunto do MEC e do então Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Essa competência encontrava-se delegada ao Secretário de Educação Superior (SESu/MEC) e ao Secretário de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (Seped/MCT). As solicitações eram protocoladas junto ao MEC e analisadas pelo GAT.

84. O GAT, instituído pela Portaria Conjunta MEC/MCTI 209/1995, era composto à época por dois representantes do MEC e um representante do MCT. O Grupo tinha a atribuição de instruir os pedidos de registro e credenciamento, ou de sua renovação, das fundações de apoio, podendo solicitar documentos, fazer diligências e adotar medidas necessárias à instrução do processo e esclarecimento de situações. A Portaria Conjunta MEC/MCTI 209/1995 definiu que o GAT atuaria sob a coordenação da SESu, a qual deveria assegurar o apoio logístico e técnico-administrativo

necessário à consecução dos objetivos do Grupo. Nessa instrução de contas, a responsabilização dos gestores se restringe à atuação da SESu.

85. Em seu relatório de auditoria, a CGU apontou fragilidades tanto formais (relacionadas com a institucionalização do processo) quanto operacionais (vinculadas a rotinas não formalizadas, à ausência de padronização de requisitos documentais e seu conteúdo, e à não regulamentação de responsabilidades e prazos internos e externos). Resumem-se, a seguir, os apontamentos realizados pela CGU:

a) não havia avaliação prévia por parte da equipe da SESu sobre o atendimento, pela pleiteante, dos requisitos quanto à documentação mínima apresentada e ao seu conteúdo obrigatório, em descumprimento aos comandos do Decreto 7.423/2010;

b) não constava dos processos de credenciamento analisados evidência documental de adequação ao prazo de protocolo previsto no art. 5º do Decreto 7.423/2010, que deveria ocorrer com antecedência mínima de 120 dias do termo final da validade anterior. No modelo de *checklist* de análise existente, que não foi aportado aos processos físicos analisados, esse quesito estava colocado como critério avaliativo do pedido, contudo o controle não foi eficaz para evitar duas ocorrências de irregularidades;

c) não havia exigência de apresentação de certidão de regularidade jurídica, emitida pelo cartório onde a fundação foi registrada, para os processos de renovação do registro e do credenciamento. Em posse dessa certidão, o GAT teria informação mais segura sobre se houve ou não atualização da documentação prevista no art. 4º do Decreto 7.423/2010;

d) não havia uniformidade na formatação do conteúdo das avaliações de desempenho de que faz menção o inciso II do art. 5º do Decreto 7.423/2010. Exigia-se 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. Nos processos analisados pela CGU, de forma geral, foram 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;

e) falta de padronização dos relatórios de pronunciamento da auditoria independente sobre as demonstrações contábeis, trazendo riscos à avaliação da capacidade financeira da fundação de apoio.

86. Considerando os achados da auditoria e analisada a manifestação da unidade auditada, a CGU apresentou recomendação à SESu para revisar a regulação do processo de credenciamento, levando em consideração os riscos e fragilidades apontadas pela auditoria, promovendo definições específicas sobre forma e conteúdo da documentação, prazos e condições de diligências, incluindo competências de planejamento, execução, monitoramento e avaliação do processo.

87. Quanto à responsabilização dos gestores, em face da situação encontrada, considera-se que as constatações são suficientemente relevantes, tanto por sua natureza quanto extensão, para ressaltar as contas. Pelo cenário evidenciado nesse achado, concorda-se com a CGU de que há potenciais riscos no processo de credenciamento e credenciamento em vigor, sendo necessário reavaliar os controles internos administrativos utilizados. Preservadas as competências legais estabelecidas na legislação, não há impedimento quanto à maior participação da SESu nesse processo, sobretudo pelas competências atribuídas à secretaria na supervisão de suas políticas, que englobam o processo de credenciamento de fundações de apoio.

88. Considera-se que as causas atribuídas às situações encontradas envolvem a gestão da SESu, dadas as suas atribuições regimentais previstas no Decreto 7.690/2012, e, nesse sentido,

concorda-se com a proposta da CGU em ressaltar as contas do dirigente máximo daquela secretaria. Considera-se que não há necessidade de apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência da recomendação da CGU.

#### **I.6.1.7. Desconformidades apuradas em processos licitatórios**

89. As falhas relevantes na amostra de processos analisados no tocante à gestão de compras e contratações do MEC, que mereceram ressalvas da CGU, encontram-se sumarizadas nas seções a seguir.

#### **Terceirização inadequada de atividades de apoio jurídico, com lotação indevida dos contratados e exercício de atribuições exclusivas da AGU (Contrato 42/2015)**

90. Este achado refere-se ao item 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 5, p. 81-105).

91. No entendimento da CGU, a contratação de empresa terceirizada para prestação de serviços de apoio jurídico estava em desacordo ao Decreto 2.271/1997 e à Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, não encontrando respaldo legal no ordenamento jurídico vigente, haja vista que as atividades de consultoria e de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo Federal competem precípua e exclusivamente à Advocacia-Geral da União (AGU).

92. O edital exigia, para os terceirizados de apoio jurídico, grau de Bacharel em Direito, e as atividades listadas no Termo de Referência possuíam forte identidade às da AGU, sendo difícil identificar que parte dessas tarefas poderiam ser executadas pelos terceirizados contratados sem que adentrassem nas atividades típicas da carreira da AGU, a exemplo do desenvolvimento de pesquisas doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas com maior complexidade, da elaboração de minutas de expedientes de cunho jurídico, da elaboração de relatórios detalhados de processos administrativos e do assessoramento na construção de peças a cargo dos Advogados Públicos Federais lotados na Consultoria Jurídica (Conjur) do MEC.

93. Para a CGU, as atividades acima são técnicas e especializadas, algumas com elevado grau de complexidade, e inerentes ao exercício da prática jurídica, função precípua da AGU. A atividade de elaboração de relatórios detalhados de processos administrativos, por exemplo, não foi detalhada e se mostrou extremamente genérica, o que possibilita o desempenho de tarefas que podem ser inerentes à prática jurídica da carreira dos Advogados da União. A CGU argumentou que a ausência de carreira de apoio na AGU não poderia ser utilizada, sem o devido respaldo legal, como justificativa para a terceirização e ressaltou que no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público existiam carreiras de apoio às atividades dos juízes e dos promotores/procuradores. Os servidores dessas carreiras desempenham atividades semelhantes ao objeto do Contrato 42/2015 e, apesar disso, suas atividades são consideradas finalísticas. Sendo assim, as funções inerentes de apoio jurídico aos advogados públicos federais convergem para o alcance da missão institucional da AGU, inserindo-se na dinâmica das consultorias jurídicas dos ministérios e evidenciando o conceito de atividade-fim que é afeta aos referidos órgãos jurídicos.

94. Ao analisar a lotação dos 61 profissionais contratados para o posto de apoio jurídico, a CGU constatou que apenas dez profissionais estavam lotados na Conjur/MEC, estando os demais lotados em secretarias diversas do ministério.

95. Sobre os dez profissionais lotados na Conjur/MEC, a CGU manifestou entendimento de que a situação evidenciada gera risco de usurpação de competências da AGU, com a possibilidade de os contratados fazerem consultoria e assessoramento jurídico diretamente às autoridades do Ministério.

96. Sobre os 51 funcionários que não estavam lotados na Conjur/MEC, a CGU manifestou entendimento de que alguns exerciam irregularmente atividades típicas de servidores públicos do

setor em que foram lotados, estando em desvio das atividades contratadas, que era de apoio jurídico. Como exemplo, foram citados os seguintes casos: a) terceirizados lotados na Seres com atribuição de elaboração de notas técnicas, pareceres e análises de processos para fins de certificação de entidades beneficentes; b) terceirizados lotados na SESu e na Secadi com atribuição de elaboração de memorandos, notas técnicas e ofícios; c) terceirizados lotados na SEB com atribuição de análise de prestação de contas de contratos e convênios; d) terceirizados lotados na SAA/SE/MEC com atribuição de elaboração de respostas a recursos em licitações, minutas de editais, pareceres e notas técnicas na área de pessoal.

97. A respeito dessa questão, a SAA/SE/MEC argumentou que o Decreto 2.271/1997 e a Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008 permitem a execução indireta, por meio de terceirização, de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade. Nesse sentido, a terceirização representaria alocação de pessoas contratadas em 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, essa prática poderia ser enquadrada nas hipóteses de regramento excepcional previstas naqueles dois normativos, desde que as tarefas a serem executados estivessem prévia e taxativamente descritas em contrato.

98. As discordâncias de entendimento entre a CGU e a Conjur/MEC sobre a legalidade da contratação suscitaram manifestações de outros órgãos da AGU, como a Consultoria-Geral da União e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento (Conjur/MP), instadas a se posicionar pela sua afinidade com a matéria.

99. A Consultoria-Geral da União, nos Despachos 254/2016 e 609/2016/GAB/CGU/AGU, manifestou entendimento de que determinadas atividades relacionadas na contratação realizada pelo MEC, tais como acompanhar processos no TCU e prestar assessoramento na construção de peças jurídicas a cargo das diversas autoridades do MEC, possuem atribuições jurídicas e 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. Outras atividades igualmente relacionadas na contratação, tais como desenvolver pesquisas doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas, elaborar relatórios de processos administrativos e elaborar minutas de memorandos e ofícios, poderiam ser enquadradas como atividades-meio, ou seja, aquela que não é típica de advogado, e possíveis de terceirização. Portanto, a Consultoria-Geral da União se posicionou por restringir a possibilidade de terceirização para apenas um subconjunto das atividades definidas no Termo de Referência, argumentando que a lotação de terceirizados na função de apoio jurídico fora da Conjur/MEC não era possível e que o serviço de apoio que estava sendo prestado pela terceirização deixou de ser eminentemente jurídico e se aproximou do apoio administrativo.

100. A Conjur/MP, por meio do Parecer 963/2015/DQO/CGJRH/CONJURMP/CGU/AGU, manifestou entendimento de que o caput do art. 131 da Constituição Federal prevê que compete, precipuamente, à AGU, além da representação judicial e extrajudicial da União, prestar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo. Nesse sentido, as atividades de assessoramento jurídico ao MEC constituem atividades típicas de Estado e deveriam ser desempenhadas exclusivamente pela AGU, inadmitindo-se a delegação de tais serviços a terceiros. Portanto, a 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, infringe não somente o Decreto 2.271/1997, mas também a Súmula 331 do TST, a jurisprudência do TCU e o Termo de Conciliação Judicial feito nos autos da Ação Civil Pública 00810-2006-017-10-00-7.

101. Considerando os achados da auditoria e analisadas as manifestações da Conjur/MEC, da Consultoria-Geral da União e da Conjur/MP, a CGU ratificou o seu entendimento sobre a

inconformidade da contratação e apresentou as seguintes recomendações à SAA/SE/MEC:

a) reduzir o quantitativo de terceirizados de apoio jurídico especializado, considerando o disposto no Despacho 609/2016 da CGU/AGU e o fato de que apenas dez dos 61 contratados se encontram lotados na Conjur/MEC.

b) avaliar, em conjunto com a Conjur/MEC, a necessidade de manter a exigência de bacharelado em Direito para as atividades-meio passíveis de terceirização que estão alinhadas ao apoio administrativo, a necessidade de rescisão do contrato atual e da realização de nova contratação, considerando que o quantitativo de terceirizados de apoio jurídico deverá ser reduzido drasticamente, e a necessidade de alteração do objeto do contrato, a partir das novas atribuições a serem desenvolvidas pelos terceirizados contratados em outras unidades do Ministério.

102. A jurisprudência do Tribunal, consoante exemplificação trazida no Acórdão 481/2005-Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman), Acórdão 1069/2011-Plenário (Relator Ministro Ubiratan Aguiar) e Acórdão 1440/2016-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), tem firmado entendimento de que as atividades precípua e finalísticas da Administração Pública não podem ser objeto de terceirização, conforme interpretação do art. 1º, § 2º, do Decreto 2.271/1997 e do art. 9º, incisos I, II e III, da Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008. Já as atividades que forem, nitidamente, acessórias ou instrumentais, além de não estarem abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, podem ser objeto de terceirização, conforme interpretação do art. 1º, caput e § 2º, do Decreto 2.271/1997 e dos artigos 6º, 7º, § 2º, 8º e 9º da Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008.

As atividades de apoio ao acompanhamento e à análise das prestações de contas de convênios, ajustes ou instrumentos congêneres podem ser objeto de terceirização quando forem acessórias ou instrumentais e não requererem juízo de valor acerca das contas, além de não estarem abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de atribuições de cargo extinto, observadas as prescrições legais e regulamentares sobre o assunto, especialmente o Decreto 2.271/1997 e a IN-SLTI/MPOG 2/2008, à luz do Acórdão 1.069/2011 Plenário. (Acórdão 1440/2016-TCU-Plenário)

15. Como a lei especial não contém autorização para terceirização da análise de prestações de contas dos projetos culturais, deve-se aplicar ao caso a regra geral vigente no âmbito da Administração Pública Federal. Tal norma é o Decreto 2.271/97 que, em seu art. 1º, § 2º, veda a execução indireta de atividades inerentes às categorias funcionais incluídas no plano de cargos da Administração Federal, atualmente previsto na Lei 5.645/70. Na regulamentação da Lei 5.645/70, em especial nos Decretos 72.493/73, 72.950/73 e suas alterações, verifica-se que as atividades de contabilidade e exame da aplicação de recursos integram o referido plano de cargos. Logo, a vedação de terceirização contida no art. 1º, § 2º, do Decreto 2.271/97 recai também sobre a atividade exercida pelo MinC na análise de prestação de contas de projetos culturais incentivados. (Acórdão 481/2005-TCU-Plenário)

103. Quanto à responsabilização dos gestores, entende-se que as evidências e análises produzidas pela CGU em seu relatório de auditoria, tendo como complemento as evidências documentais produzidas pela manifestação da Conjur/MP e da Consultoria-Geral da União, as quais encontram-se sumarizadas nesta seção, são suficientes para caracterizar que a contratação realizada pelo MEC, e a correspondente lotação dos servidores, está em desacordo com as normas vigentes e afrontam a jurisprudência do Tribunal, além de serem suficientemente relevantes, tanto por sua natureza quanto extensão, para ressaltar as contas.

104. Considera-se que as causas atribuídas às situações encontradas envolvem a gestão da SAA/SE/MEC, dadas as suas atribuições regimentais previstas no Decreto 7.690/2012, e, nesse sentido, concorda-se com a proposta da CGU em ressaltar as contas do dirigente máximo daquela subsecretaria. Considera-se que não há necessidade de apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência da recomendação da CGU.

### **Terceirização inadequada de atividades de revisor de texto (Contrato 42/2015)**

105. Este achado refere-se ao item 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 5, p. 81-111).

106. A CGU constatou que o MEC contratou empresa para prestação dos serviços de revisão de texto sem prever adequadamente a demanda de documentos que precisariam passar por revisão externa e sem exigir formação e experiência compatíveis com a função exercida. No entendimento da CGU, não é razoável imaginar que todos os documentos produzidos pelo MEC necessitariam de revisão externa, por profissional qualificado. 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 públicos. Não ficou demonstrada que a forma de contratação adotada era a mais adequada à realidade do volume de documentos a serem submetidos à revisão externa.

107. A SAA/SE/MEC argumentou que a contratação decorreu da necessidade de dar suporte às unidades do MEC 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 do MEC, o apoio desses profissionais propiciaria maior dedicação dos servidores à elaboração dos conteúdos, valendo-se acessoriamente de seus serviços para a revisão e qualidade dos documentos produzidos. O gestor contestou a argumentação da CGU de que o domínio do vernáculo e das regras gramaticais seria requisito básico de todo servidor público e de que a existência de ferramentas automatizadas de revisão ortográfica e gramatical sugeriria a desnecessidade desses profissionais.

108. Ouidas as alegações da SAA/SE/MEC, a CGU concordou que há certos documentos, especialmente os voltados para o público externo e os que envolvam aspectos regulatórios, cuja sensibilidade é mais notória, que justificam um processo mais acurado de revisão ortográfica. Contudo, o ponto central do achado da CGU é que o Termo de Referência do pregão não apresentou o volume estimado de serviços, como preconiza o art. 15 da Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, para justificar a contratação de quarenta revisores de texto. Fazia-se necessário realizar 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. A CGU ressaltou que esse estudo prévio serviria, inclusive, para demonstrar qual a forma de contratação seria a mais adequada para a demanda, se contratar por produto ou se contratar por postos de trabalho, como a que foi realizada. A opção de contratar por postos e trabalho é tida como excepcional e deve ser justificada apenas quando há inviabilidade da adoção de critério de aferição de resultados.

109. A CGU também contestou a exigência de escolaridade na forma como foi prevista no Termo de Referência: diploma ou certificado de conclusão de curso, preferencialmente em Letras, ou qualquer diploma ou certificado de conclusão de curso de nível superior, desde que comprove experiência em trabalho com textos. Na prática, a única exigência era que o profissional possuísse nível superior, visto que o termo “experiência em trabalho com textos” era bastante vago e não enfatizava a habilidade na revisão de textos, que era o objeto do contrato. Além disso, criou-se 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.

110. Considerando os achados da auditoria e analisada a manifestação da unidade auditada, a CGU recomendou que a SAA/SE/MEC realizasse 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 e, com base nesse estudo, promovesse os devidos ajustes no contrato. Também houve recomendação para que a SE/MEC adequasse a formação e a experiência exigida

dos profissionais contratados, limitando-se a contratar profissionais com formação na área e experiência comprovada na revisão de textos.

111. Quanto à responsabilização dos gestores, em face da situação encontrada, considera-se que as constatações são suficientemente relevantes, tanto por sua natureza quanto extensão, para ressaltar as contas. Considera-se que as causas atribuídas às situações encontradas envolvem a gestão da SAA/SE/MEC, dadas as suas atribuições regimentais previstas no Decreto 7.690/2012, e, nesse sentido, concorda-se com a proposta da CGU em ressaltar as contas do dirigente máximo daquela subsecretaria. Considera-se que não há necessidade de apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência da recomendação da CGU.

### **Desconformidades nos procedimentos de aquisição de arquivo deslizante e na fiscalização do respectivo contrato (Contrato 51/2015)**

112. Este achado refere-se aos itens 2.1.1.6, 2.1.1.7, 2.1.1.8 e 2.1.1.9 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 5, p. 137-170).

113. Com a finalidade de verificar os controles administrativos dos processos de compra e contratação, a CGU selecionou para fins de análise o Contrato 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 46/2014, derivada do Pregão Eletrônico 63/2014, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que teve por objeto a “Aquisição, instalação e assistência técnica de Arquivo Deslizante Modular, contemplando garantia e suporte técnico”.

114. A CGU constatou diversas fragilidades na gestão desta aquisição: inadequações na fase de planejamento que vieram a comprometer a plena utilização do objeto; inadequações quanto aos procedimentos de contratação, incluindo indício de direcionamento da aquisição e não comprovação da vantajosidade; e fragilidades na execução e fiscalização do contrato.

115. As análises da CGU apontaram que o processo de contratação se iniciou a partir de um Ofício da própria empresa contratada oferecendo a Ata de Registro de Preços. Posteriormente, o MEC realizou adesão à Ata oferecida pela empresa, sem a elaboração de Termo de Referência prévio à adesão. Sobre o procedimento adotado pelo MEC, a CGU consignou que a adesão não é uma modalidade de licitação. Trata-se apenas de uma das possibilidades que o gestor público tem de efetivar uma contratação, devendo ser respeitadas as fases internas que subsidiam uma possível adesão. Nesse sentido, tem-se o indício de que essa ação do MEC caracterizou direcionamento da aquisição, deixando de cumprir atos preparatórios que justifiquem a melhor forma de contratação.

116. Outra constatação trazida pela CGU foi a de que não houve a devida segregação de funções entre as áreas interessadas, que neste caso era a Coordenação de Gestão e Documentação de Processos (CGDP), área solicitante, e a Coordenação Geral de Contratos e Licitações (CGLC), área responsável pela contratação. 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 apresentou comparativo de preços com outras atas para atestar a vantajosidade da contratação. As decisões da fase preparatória da licitação ficaram concentradas na CGDP. Outra evidência trazida pela CGU foi o não envio do processo de adesão para a assessoria jurídica, em desobediência ao parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993.

117. A CGU atestou ainda que as três atas apresentadas pelo MEC com o objetivo de atestar a compatibilidade de preços não foram suficientes para comprovar a vantajosidade da adesão à Ata do MTE, em virtude da utilização de itens claramente díspares como se fossem semelhantes.

118. Sobre a execução e fiscalização do contrato, a CGU trouxe as seguintes constatações: a) início da execução do contrato sem que a empresa tenha apresentado a garantia contratual; b) a empresa se utilizou do fluxo de caixa advindo da execução contratual para cumprir a obrigação da

garantia contratual, descaracterizando a natureza dessa garantia, que deveria ser prévia à execução do contrato, e sem que o MEC tenha imputado multa à empresa por agir dessa forma; c) ausência de relatório de fiscalização elaborado pelo fiscal do contrato (o documento foi elaborado em etapa posterior à solicitação de auditoria da CGU); d) liquidação da despesa sem que o relatório de fiscalização, ou documento similar, fosse elaborado pelo fiscal do contrato; e) notas fiscais que não traziam a discriminação dos itens, mas apenas a descrição genérica “Fornecimento e instalação de arquivo deslizante”; f) despesas pagas sem que os termos de recebimento provisório e definitivo fossem lavrados; g) não constituição da Comissão de Recebimento.

119. Por fim, quanto ao objeto adquirido, merece destaque a constatação de que o MEC não previu as adaptações que seriam necessárias para a utilização do arquivo deslizante. Uma dessas adaptações seria na rede elétrica do Arquivo Central, localizado no edifício garagem em dois andares distintos (térreo e subsolo). A outra adaptação seria quanto à necessidade de obras para nivelar o piso no subsolo, previamente à instalação dos arquivos deslizantes. Apesar do arquivo deslizante estar instalado, não se encontrava em operação.

120. Considerando os achados da auditoria e analisada a manifestação da unidade auditada, a CGU apresentou diversas recomendações à SAA/SE/MEC que, de modo geral, focam em melhorias no processo de gestão das aquisições e dos contratos firmados pelo Ministério, bem como alertam para o cumprimento de disposições normativas afetas ao tema. Entre as recomendações apresentadas, merecem destaque aquelas direcionadas à adoção de rotinas visando garantir que: a) as contratações se iniciem com o planejamento baseado em Termo de Referência ou documento similar, especificando o objeto e trazendo a estimativa do valor a ser contratado, 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 Preço; b) haja segregação de funções entre as áreas interessadas, em especial entre a área demandante e a Coordenação Geral de Contratos e Licitações; c) seja realizada pesquisa de preços e consequente comprovação da vantajosidade no processo de contratação ou renovação contratual; d) nenhuma execução contratual se inicie antes da apresentação da garantia contratual; e) a devida liquidação da despesa e o seu posterior pagamento somente sejam efetuados após a apresentação, pelo fiscal do contrato, de relatório de fiscalização ou documento similar.

121. Quanto à responsabilização dos gestores, entende-se que o conjunto das situações encontradas são suficientemente relevantes, tanto por sua natureza quanto extensão, para ressaltar as contas. Ficou evidente a necessidade de revisão e adequação dos controles administrativos que vinham sendo adotados pela unidade, com sugestão para a efetivação de uma política de gestão de riscos sobre os procedimentos relacionados com as atividades de compras e contratações efetuadas pela SAA/SE/MEC. Considerando que as situações encontradas envolvem a gestão da SAA/SE/MEC, dadas as suas atribuições regimentais previstas no Decreto 7.690/2012, concorda-se com a proposta da CGU em ressaltar as contas do dirigente máximo daquela subsecretaria. Considera-se que não há necessidade de apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência da recomendação da CGU.

### **Desconformidades nos procedimentos de contratação de empresa prestadora de serviços de assessoria de comunicação (Contrato 36/2014)**

122. Este achado refere-se ao item 2.1.1.4 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 5, p. 112-137).

123. Com a finalidade de verificar os controles administrativos dos processos de compra e contratação, a CGU selecionou para fins de análise o Contrato 36/2014, firmado pelo MEC com a empresa Informe Comunicação Integrada Ltda., no valor total de R\$ 4.840.931,76, que teve por objeto a “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”.

124. No procedimento licitatório para a contratação da empresa prestadora dos serviços, o MEC previu a contratação de 31 profissionais, divididos em quatro núcleos: doze profissionais de TV; nove de rádio; sete de internet; e três de fotografia. A CGU constatou que o MEC efetuou a licitação para a contratação dos serviços de comunicação utilizando, concomitantemente e de modo inadequado, as medidas “posto de trabalho” e “hora-homem”, em detrimento da aferição por resultados. Ao adotar esses dois critérios de medida de remuneração de forma simultânea, a CGU considerou que o MEC infringiu o disposto no § 1º do art. 11 da Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, visto que o normativo é claro quanto à necessidade de se optar entre uma ou outra medida de remuneração:

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.

125. A CGU também constatou que a mensuração dos serviços baseada em “hora-homem” não estava sendo adequadamente operacionalizada pelo MEC. Isso porque o Ministério adotou modelo genérico de ordem de serviço que não atende ao que dispõe o inciso VI do art. 15 da Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008, que, além da definição e especificação dos serviços a serem realizados, deve também especificar o volume de serviços solicitados, a estimativa da quantidade de horas demandadas na realização da atividade designada, o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos, além dos custos da prestação do serviço. Conforme evidenciado pela CGU em seu relatório, ao incluir cópia de uma ordem serviço emitida, o documento adotado pelo MEC não trazia todos os detalhamentos exigidos.

126. A CGU aponta que outros dispositivos da Instrução Normativa foram desconsiderados pelo MEC, como a avaliação posterior da ordem de serviço, em que se verificaria se as “horas-homem” demandas inicialmente foram adequadamente planejadas e efetivamente cumpridas, fazendo os ajustes necessários para o correto pagamento à empresa contratada e avaliação da adequação do serviço realizado.

127. Além disso, a CGU questionou a adoção do critério de remuneração por “posto de trabalho” ou “hora de serviço”, que, nos termos do § 1º do art. 11 da Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008 deveria ser uma exceção quando não for possível adotar nenhuma unidade de medida que mensure o serviço pelos resultados, que é a regra. Para a CGU, as justificativas do MEC para o enquadramento na excepcionalidade não prosperam em uma análise mais apurada do objeto que se pretendia contratar, pois seria possível a aferição por resultados, conforme exemplos mostrados pelo órgão de controle interno em seu relatório.

128. Sobre essa matéria, a jurisprudência do TCU tem determinado que adote metodologias baseadas nos resultados, em detrimento das baseadas em “hora-homem”, a exemplo do Acórdão 667/2005-Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman)

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:

(...)

9.3.3. 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;

129. A CGU ressaltou que, em agosto de 2012, o MEC realizou audiência pública para discutir a contratação em questão e vários participantes alertaram a respeito da inconformidade da metodologia que estava se desenhando. Mesmo alertado, o MEC optou pela licitação para a contratação de serviços de comunicação utilizando as medidas de “posto de trabalho” e “hora-homem” de forma concomitante.

130. A CGU reconhece a 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, haja vista suas inúmeras particularidades e a realidade de constante mudança/evolução desses serviços. Porém, não justifica o MEC ter contratado os serviços em desacordo com os ditames legais.

131. Considerando os achados da auditoria e analisada a manifestação da unidade auditada, a CGU apresentou recomendação à SAA/SE/MEC para que realizasse estudo avaliando a eficiência e economicidade dos resultados obtidos com os serviços de TV, rádio, internet e fotografia contratados e com base nas conclusões do estudo, definisse a forma mais adequada de contratação e iniciasse imediato procedimento licitatório para substituir o contrato atual.

132. Quanto à responsabilização dos gestores, entende-se que o conjunto das situações encontradas são suficientemente relevantes, tanto por sua natureza quanto extensão, para ressaltar as contas. Ficou evidente a necessidade de o MEC revisar e adequar a metodologia de remuneração dos serviços de assessoria de comunicação contratados, a serem efetuados em observância ao que dispõe a Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008 e a jurisprudência do TCU. Considerando que as situações encontradas envolvem a gestão da SAA/SE/MEC, dadas as suas atribuições regimentais previstas no Decreto 7.690/2012, concorda-se com a proposta da CGU em ressaltar as contas do dirigente máximo daquela subsecretaria. Considera-se que não há necessidade de apresentar propostas adicionais nesta instrução, dada a adequação e suficiência da recomendação da CGU.

## **I.6.2. Outros exames realizados**

133. Apresentam-se, a seguir, conclusões relevantes apresentadas pela CGU em seu relatório de auditoria que, apesar de não ensejarem ressalvas nas contas dos gestores, tratam de importantes aspectos de gestão das secretarias finalísticas do MEC, sob a ótica de seus processos, ações e/ou programas, e que, por isso, mereceram destaque de análise no escopo de contas acordado entre o TCU e a CGU.

### **I.6.2.1. Acompanhamento da implementação das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024**

134. Este exame refere-se a itens específicos das contas da SE/MEC e da Sase tratados no Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 5, p. 7-12).

135. O PNE caracteriza-se como plano de Estado, expressando uma proposta de política para a educação que abrange três períodos de governo. O primeiro PNE, com vigência de 2001 a 2010, foi instituído pela Lei 10.172/2001. Em 2010, o Poder Executivo Federal apresentou o Projeto de Lei 8.035/2010, que tratava da aprovação do novo PNE, que vigoraria de 2011 a 2020. Contudo, a conclusão de sua tramitação só ocorreu quatro anos depois, com a promulgação da Lei 13.005/2014, fazendo com que o PNE atualmente em vigor corresponda ao decênio 2014-2024. O Plano apresenta vinte metas e 254 estratégias que abrangem todos os níveis de ensino, desde a educação infantil até o ensino superior.

136. Citam-se, a seguir, algumas iniciativas que tiveram o envolvimento da Sase, no decorrer de 2015, na gestão e no acompanhamento do Plano:

a) criação da Instância Permanente de Negociação Federativa, por meio da Portaria GM 619/2015, com o objetivo de fortalecer os mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino, desenvolvendo ações conjuntas para alcance das metas do PNE e instituição do Sistema Nacional de Educação;

b) constituição de Fórum Permanente, por meio da Portaria GM 618/2015, com o objetivo de acompanhar o cumprimento do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, bem como os planos de cargos, carreira, remuneração e evolução salarial. O Fórum é composto por representantes do MEC, dos Secretários Estaduais e Municipais de Educação e dos profissionais da educação pública básica;

c) utilização do portal eletrônico “pne.mec.gov.br” para o registro da etapa em que se encontrava a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação, incluindo a disponibilização dos respectivos documentos para *download*, e publicação de cartilhas, documentos e orientações destinados a apoiar os entes federativos na formatação dos seus respectivos planos de educação e alinhá-los ao PNE.

137. Merece destaque também o lançamento, pelo Inep, da publicação com a linha de base dos indicadores selecionados para o monitoramento das metas do PNE 2014-2024. O documento contextualiza a situação de cada meta e seus correspondentes indicadores em 2013, ano anterior à promulgação e início de vigência do plano, bem como apresenta análises descritivas de séries históricas desses indicadores a nível nacional e algumas desagregações por região, unidade da Federação, localidade de residência, gênero, raça e outras, quando aplicáveis.

138. No âmbito do controle externo, o Tribunal passou a demandar à SE/MEC, quando da apresentação do Relatório de Gestão, o preenchimento de quadro registrando visão sistêmica sobre as iniciativas adotadas pelo Ministério, naquilo que lhe compete e que é de sua responsabilidade atuar, esteja ou não vinculado à alocação de recursos orçamentários, quanto à implementação das metas e estratégias do PNE 2014-2024. O Relatório de Gestão de 2015 foi o primeiro a conter esse quadro.

139. Conforme acordado no escopo de contas, a SFC/CGU examinou a completude das informações prestadas pela SE/MEC. Não foi escopo desse exame a avaliação qualitativa da implementação das metas e estratégias. A metodologia de análise definida pela SFC/CGU buscou atestar a coerência interna das informações constantes do quadro, sob as perspectivas horizontal (compatibilidade entre o estágio de implementação declarado para as estratégias e as ações realizadas) e vertical (coerência entre o estágio de implementação atribuído à meta e o estágio de implementação declarado para as estratégias). Chegou-se à conclusão de que:

a) como panorama geral, tinha-se 41% das estratégias sem manifestação quanto ao seu estágio de implementação;

b) predominava a coerência horizontal entre as informações das metas e suas estratégias. Em apenas uma das vinte metas e em 5% das estratégias considerou-se como incoerente a informação prestada no quadro de acompanhamento (por exemplo, a manifestação de que a estratégia se encontrava em estágio de implementação avançada ou total, mas sem informação sobre os resultados alcançados, ou então no caso da manifestação de que a implementação da estratégia foi iniciada, mas sem apresentar as ações realizadas);

c) quanto à análise vertical, para apenas quatro das vinte metas considerou-se coerente o seu estágio atribuído, tendo em conta o estágio declarado de suas estratégias. Para oito das vinte metas não foi possível emitir juízo sobre o seu estágio de implementação;

d) dificuldade de aferir em que medida a implementação das estratégias contribuem para o atingimento da meta, considerando que pode haver estratégias de maior representatividade do que

outras;

e) o quadro demonstrativo poderia ser aprimorado nas duas perspectivas (horizontal e vertical), de modo a proporcionar maior completude das informações prestadas, principalmente na evidenciação dos resultados alcançados e nas pendências relevantes, que poderiam levar a uma classificação mais coerente do estágio de implementação das metas e estratégias.

140. O TCU estabeleceu metodologia específica para acompanhar o PNE 2014-2024, averiguando continuamente o desenvolvimento do Plano, o cumprimento das obrigações nele contidas e os resultados alcançados e a alcançar (item 9.5 do Acórdão 528/2015-TCU-Plenário). A metodologia foi aprovada pelos Acórdãos 795/2016-Plenário e 2.921/2016-Plenário, tendo como premissa a identificação de eventos de risco que possam impactar negativamente a consecução do PNE. A partir da detecção desses riscos, são planejadas as principais ações de controle na área de educação.

#### **I.6.2.2. Gestão dos processos de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos superiores**

141. A oferta de curso superior por faculdades, universidades ou centros universitários é condicionada à emissão prévia de ato autorizativo por parte do MEC. Esses atos autorizativos são, em ordem cronológica, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento. A legislação preceitua que tais atos são emitidos por prazo determinado e devem ser periodicamente renovados, após regular supervisão e avaliação do MEC. No processo de autorização de um curso, o MEC deve avaliar três dimensões: organização didático-pedagógica; corpo docente e técnico-administrativo; e instalações físicas oferecidas pela instituição. O reconhecimento do curso é condição necessária para a validade nacional dos diplomas emitidos pela instituição. A renovação do reconhecimento deve ser solicitada pela instituição de ensino a cada ciclo avaliativo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Os pedidos de autorização, renovação e reconhecimento de cursos são feitos pelo sistema e-MEC, instituído pela Portaria MEC 40/2007, por meio do qual se registram, eletronicamente, dados como a regularidade das instituições e dos cursos por elas oferecidos e os indicadores de qualidade obtidos nas avaliações do MEC.

142. Esse tema foi tratado no processo de contas da Seres de 2013 (TC 018.610/2014-5). À época, foi apontado que a Secretaria enfrentava dificuldades para reduzir o estoque de processos pendentes de análise. Esclarecimentos prestados pela Diretoria de Regulação da Educação Superior na Informação n. 51/2015 (peça 14, p. 6-10, TC 018.610/2014-5) indicavam que o passivo de processos referentes aos atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento para cursos presenciais e a distância, protocolados entre 2007 e 2010, chegava próximo a dois mil processos. A maioria desses processos era relativa ao credenciamento de instituições de educação superior, que são processos que demandam mais tempo de análise e que envolvem outros órgãos, como o Conselho Nacional de Educação e o Gabinete do Ministro.

143. Para além da escassez de servidores, a unidade ressaltou problemas técnicos relacionados ao sistema e-MEC, que, por vezes, demoram a ser identificados e corrigidos pela área de Tecnologia de Informação do MEC, e o fato de a conclusão dos processos regulatórios também depender da manifestação de outras instituições que possuem rito próprio de atuação sobre as quais a Seres não possui ingerência.

144. Ao apreciar o processo de contas da Seres de 2013, a 1ª Câmara do TCU emitiu o Acórdão 6626/2015 com as seguintes deliberações:

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.

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.

145. Apresenta-se, a seguir, os apontamentos da CGU feitos em seu relatório de auditoria.

146. Quanto à determinação 1.7.1, consta do Relatório de Gestão da SE/MEC a tabela “Quantitativos de autorizações, reconhecimentos e renovações de reconhecimento” (peça 1, p. 235-236), em que se apresentam dados sobre a quantidade de processos em tramitação, segregados por tipo (autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento), por estágio de tramitação e, ainda, por exercício financeiro, compreendendo o período de 2007 a 2015, segundo posição do sistema e-MEC em 18/2/2016.

147. Quanto à determinação 1.7.2, consta do Relatório de Gestão as metas estipuladas para o passivo de processos protocolados entre 2007 e 2010, as justificativas para as metas não alcançadas e as ações que estão sendo realizadas a fim de solucionar os problemas enfrentados (peça 1, p.233-234). Quanto às metas do passivo, fixadas até final de 2015, foi apresentada a seguinte situação: a) para os processos de autorização, a meta de finalização era de 24 processos e foram finalizados 47 processos (196%), enquanto a meta de movimentação era de 80 processos e foram tramitados 94 processos (118%); b) para os processos de reconhecimento, a meta de finalização era de 252 processos e foram concluídos 194 processos (77%); c) para os processos de renovação, a meta alcançada foi baixa, ficando em cerca de 20% dos 555 processos estipulados. A Seres atendeu ao comando da deliberação do Tribunal, haja vista que foi dada publicidade, no Relatório de Gestão, à situação de alcance das metas de análise do passivo. Há que se ponderar, contudo, que ainda havia oportunidade de ajustes no cronograma de redução dos processos de regulação que diziam respeito à renovação de reconhecimento de curso de cursos superiores, pois, neste caso específico, os resultados ficaram bem aquém das metas programadas.

148. Analisando-se os dados publicados no Relatório de Gestão, observa-se com clareza que a tramitação dos processos de renovação de reconhecimento era um ponto crítico da gestão da Seres. Esse tipo de processo correspondia a maior parte do passivo de processos pendentes da finalização de análise.

149. No Relatório de Gestão, faz-se menção ao estabelecimento de novos procedimentos e fluxos para o tratamento dos processos de renovação de reconhecimento dos cursos. A Seres informou que passou a utilizar como parâmetro para a renovação de reconhecimento de curso o Conceito Preliminar de Curso (CPC), instituído pela Portaria Normativa MEC 4/2008. Esse indicador era calculado pelo Inep e que tem como principal elemento de composição o resultado do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), realizado anualmente com concluintes de

cursos de graduação, exame este que compõe o Sinaes. Em que pese a maior quantidade de atos publicados com o novo fluxo, a Seres destacou que o volume de processos ainda era muito grande, acima da capacidade atual de análise da Secretaria, o que contribuía para o baixo atendimento da meta proposta.

150. Quanto à recomendação 1.8.1, foi constatada, no sítio eletrônico do MEC, a publicação de relatórios mensais contendo os atos publicados pela Seres e de tabela resumindo a quantidade de atos, por tipo, publicados anualmente. Restou pendente, contudo, a publicidade dos indicadores de desempenho associados à tramitação desses atos. Assim, a informação isolada sobre a quantidade de atos publicados, ainda que necessária e essencial para quantificar os resultados da unidade, não permitia monitorar adequadamente o seu desempenho, pois vinha dissociada da comparação com metas ou padrões preestabelecidos.

151. Quanto à recomendação 1.8.2, constava do Relatório de Gestão que a Seres estabeleceu calendário regulatório com prazos para abertura de protocolo e metas para a tramitação e conclusão dos processos de regulação. Em âmbito organizacional, a Seres mencionou que estava passando por reforma para redistribuir o volume de trabalho entre as suas coordenações, buscando atuação mais focada em seus tipos de processos, principalmente nos relacionados à renovação de reconhecimento de cursos. Como ação mais estruturante, a Seres considerava necessário que fosse discutido, de forma conjunta com outros atores que atuam nos processos de regulação e supervisão do sistema federal de ensino, o próprio ciclo avaliativo desses processos, devendo ser repensada sua duração, a divisão dos cursos entre os anos, os tipos de exames e os indicadores produzidos. Segundo informou a Secretaria, tais assuntos foram sugeridos como pauta de discussão junto a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e ao Inep.

152. Convém informar que os itens supramencionados do Acórdão 6626/2015–TCU–1ª Câmara já foram considerados cumpridos/implementados no sistema de monitoramento deste Tribunal (SisMonitoramento), não sendo necessários encaminhamentos nesse sentido no escopo desta instrução.

153. Por fim, merece registro que, em período subsequente ao exercício destas Contas, no decurso de 2017, a SecexEducação realizou auditoria operacional onde analisou a adequação dos conceitos Enade e CPC para medir o desempenho dos concluintes e a excelência dos cursos e também a adequação do conjunto de indicadores disponíveis para o monitoramento das ações de regulação a cargo da Seres (TC 010.471/2017-0, Acórdão 1175/2018-Plenário).

## CONCLUSÃO

154. Considerando as análises realizadas e a opinião do órgão de controle interno, propõe-se julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis apontados na tabela seguinte, dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, em virtude das falhas verificadas em suas gestões (seções I.6.1.1 a I.6.1.7 desta instrução).

Responsável	Função	Seções desta instrução onde são realizadas as análises
Luiz Claudio Costa	Secretário Executivo	I.6.1.1, I.6.1.3 e I.6.1.4
Marta Wendel Abramo	Secretária de Regulação e Supervisão da Educação Superior	I.6.1.1, I.6.1.2 e I.6.1.3
Jesualdo Pereira Farias	Secretário de Educação Superior	I.6.1.5 e I.6.1.6
Adriana Rigon Weska	Secretária de Educação Superior	I.6.1.5 e I.6.1.6
Antonio Leonel da Silva Cunha	Subsecretário de Assuntos Administrativos	I.6.1.7

155. Cabe registrar que os fatores motivadores das ressalvas dos responsáveis consistiram em problemas generalizados associados com falhas graves ou relevantes na gestão das unidades da

administração direta do MEC, considerando o escopo de análise das contas consolidadas do exercício de 2015.

156. Essas falhas versam sobre: a) prazo intempestivo de análise e decisão dos processos de concessão e de renovação de Cebas (I.6.1.1); b) deficiências no monitoramento das entidades certificadas pela Cebas (I.6.1.2); c) indisponibilidade de sistema informatizado para o gerenciamento da concessão e renovação da Cebas e para a transparência ativa das informações (I.6.1.3); d) inobservância de mandamento legal quanto à regulamentação dos artigos 1º e 1º-A da Lei 8.958/1994 e quanto à criação do sistema de informação previsto no art. 12-A do Decreto 7.423/2010, que tratam do relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e fundações de apoio (I.6.1.4); e) deficiências nos controles adotados na gestão e análise de prestações de contas de transferências voluntárias (I.6.1.5); f) fragilidades dos controles internos administrativos relacionados aos processos de credenciamento e renovação de fundações de apoio (I.6.1.6); g) desconformidades apuradas em processos licitatórios (I.6.1.7).

157. Quanto aos demais gestores integrantes do rol de responsáveis, propõe-se julgar regulares as suas contas.

158. Foi dado destaque também a duas importantes análises constantes do escopo de contas acordado entre o TCU e A CGU, que tratam do acompanhamento da implementação das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e da gestão dos processos de autorização, reconhecimento e renovação do reconhecimento de cursos superiores, abordados, respectivamente nas seções I.6.2.1 e I.6.2.2.

151. Como benefícios potenciais do exame deste processo de contas anual, considerando as orientações e classificações contidas na Portaria Segecex/TCU 37/2018, pode-se mencionar que o exercício do controle externo do TCU sobre suas unidades jurisdicionadas contribua para a redução de inconformidades nos atos de gestão, o aperfeiçoamento dos controles internos administrativos e o incremento no desempenho de políticas e programas de governo.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam **julgadas regulares com ressalva** as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhes quitação:

a) Luiz Claudio Costa, CPF 235.889.696-91, em razão das seguintes falhas:

a.1) não adoção de medidas efetivas para implantação definitiva do SisCebas, com a ausência de operacionalização do sistema informatizado contribuindo para a intempestividade de análise e decisão dos processos de concessão e de renovação de Cebas (I.6.1.1);

a.2) indisponibilidade de sistema informatizado para o gerenciamento da concessão e renovação da Cebas e para a transparência ativa das informações (I.6.1.3);

a.3) inobservância de mandamento legal quanto à regulamentação dos artigos 1º e 1º-A da Lei 8.958/1994 e quanto à criação do sistema de informação previsto no art. 12-A do Decreto 7.423/2010, que tratam do relacionamento entre Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e fundações de apoio (I.6.1.4);

b) Marta Wendel Abramo, CPF 164.269.078-39, em razão das seguintes falhas:

b.1) prazo intempestivo de análise e decisão dos processos de concessão e de renovação de Cebas (I.6.1.1);

b.2) deficiências no monitoramento das entidades certificadas pela Cebas (I.6.1.2);

b.3) indisponibilidade de sistema informatizado para o gerenciamento da concessão e renovação da Cebas e para a transparência ativa das informações (I.6.1.3);

c) Jesualdo Pereira Farias, CPF 112.745.143-04, e Adriana Rigon Weska, CPF 346.917.231-53, em razão das seguintes falhas:

c.1) deficiências nos controles adotados na gestão e análise de prestações de contas de transferências voluntárias (I.6.1.5);

c.2) fragilidades dos controles internos administrativos relacionados aos processos de credenciamento e renovação de credenciamento de fundações de apoio (I.6.1.6);

d) Antonio Leonel da Silva Cunha, CPF 141.612.730-53, em razão de falhas apuradas em processos licitatórios (I.6.1.7);

II) com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam **julgadas regulares** as contas dos responsáveis a seguir: Abilio Augusto Maia Pinto, CPF 823.138.495-20; Adriano Almeida Dani, CPF, 699.456.246-87; Arnóbio Marques de Almeida Júnior, CPF 183.138.502-30; Dulce Maria Tristão, CPF 164.380.271-20; Geraldo Grossi Junior, CPF 460.022.009-91; Gilberto Goncalves Garcia, CPF 152.520.431-91; Iara Ferreira Pinheiro, CPF 000.894.661-28; Juliana Rabelo, CPF 282.393.358-10; Luciane Tisbierck de Carvalho, CPF 294.011.600-82; Manuel Fernando P. Cunha e Melo, CPF 504.481.457-15; Marcelo Machado Feres, CPF 039.317.137-09; Marco Antonio de Oliveira, CPF 005.863.418-54; Maria Beatriz Moreira Luce, CPF 014.210.180-04; Merched Cheheb de Oliveira, CPF 700.371.081-15; Paulo Gabriel Soledade Nacif, CPF 341.445.285-53; Silvio Luis Santos da Silva, CPF 456.033.750-00; e Wagner Vilas Boas de Souza, CPF 647.213.611-49, dando-lhes quitação plena;

III) informar à Controladoria Geral da União (CGU), à Consultoria Jurídica do Ministério da Educação (Conjur/MEC) e à Secretaria Executiva do Ministério da Educação (SE/MEC) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

IV) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, em 20 de outubro de 2021.

*(assinado eletronicamente)*  
Paulo Gomes Gonçalves  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 4553-5