



**TC 027.744/2011-6**

**Tipo de processo:** Processo de Contas do exercício de 2010

**Unidade jurisdicionada:** Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações (SE/MC), consolidando as informações sobre a gestão da Subsecretaria de Serviços Postais (SSPO), e agregando a gestão do Gabinete do Ministro (GM/MC), da Secretaria de Telecomunicações (STE), da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SSCE) e do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL)

**Responsáveis:** Fernando Rodrigues Lopes de Oliveira (CPF: 112.985.967-34); José Augusto Ribeiro de Almeida (CPF: 785.574.455-04); Carlos Roberto Paiva da Silva (CPF: 027.748.282-87); Kátia Maria de Oliveira Rachid (CPF: 278.873.676-20); José Artur Filardi Leite (CPF: 333.065.326-49); Pedro de Alcântara Dutra (CPF: 029.143.951-91); Alvimar Bertrand Duarte Guerra de Macedo (CPF: 584.861.941-72); Renata Moraes Chechio (CPF: 702.332.501-82); Simone Garcia (CPF: 660.550.599-91); Eider Araújo Moraes (CPF: 221.048.601-72); Roberto Pinto Martins (CPF: 129.627.321-00); Atila Augusto Souto (CPF: 274.314.446-72); Kátia Bernardo Esteves (CPF: 266.164.401-68); Laerte Davi Cleto (CPF: 484.445.029-87); Dermeval da Silva Júnior (CPF: 021.758.807-70); Heliomar Medeiros de Lima (CPF: 131.330.474-34); Jovino Francisco Filho (CPF: 059.907.931-20); Zilda Beatriz de Campos Abreu (CPF: 070.108.936-91); José Vicente dos Santos (CPF: 210.342.901-00); Carlos Alberto Freire Resende (CPF: 145.785.576-34); Anacleto Rodrigues Cordeiro (CPF: 145.785.576-34); Edinéia Pereira da Costa (CPF: 200.271.171-20); Eduardo Amorim Martins de Souza (CPF: 481.773.344-68); Valéria Vasconcelos de Amorim (CPF: 249.076.501-91); Alan Adolfo Fischler (CPF: 667.250.037-53); Regina Maria de Felice Souza (CPF: 439.673.537-53); Nelson Mitsuo Takayanagi (CPF: 071.934.678-91); Eduardo Moreira da Costa (CPF: 201.075.956-72); Francelino Lamy de Miranda Grandó (CPF: 625.769.688-72); Augusto César Gadelha Vieira (CPF: 261.871.407-53); Gladstone de Castro de Moraes (CPF: 584.736.371-00); Maria Josina Lobo Menna Barreto (CPF: 136.916.942-68); Rosa Maria Evangelista (CPF: 410.817.651-00); Érica Costa Melo de Moraes (CPF: 658.485.511-20); Oscar Kling (CPF: 195.531.456-04); Maurício dos Santos Neves (CPF: 018.367.047-71)

**Procurador/Advogado:** não há

**Proposta:** audiência

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de contas, referente ao ano de 2010, da Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações (SE/MC), consolidando as informações sobre a gestão da Subsecretaria de Serviços Postais (SSPO), e agregando a gestão do Gabinete do Ministro (GM/MC), da Secretaria de Telecomunicações (STE), da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica (SSCE) e do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL), conforme disposto na Instrução Normativa TCU 63/2010 e nas Decisões Normativas TCU 107/2010, 110/2010 e 113/2011.



## HISTÓRICO

2. Conforme mencionado na instrução inicial (peça 10), em fevereiro do corrente ano foram veiculadas matérias na imprensa a respeito de possíveis irregularidades, apontadas em relatório da Controladoria Geral da União, em convênios celebrados entre a Petrobras e a ONG Pangea – Centro de Estudos Socioambientais.

3. Dessa forma, preliminarmente à análise destes autos, foi realizada inspeção na Secretaria de Inclusão Digital do Ministério das Comunicações, de acordo com a Portaria 314/2012 (peça 13), alterada pela Portaria 376/2012 (peça 15), com o objetivo de analisar, entre outros atos praticados no âmbito das presentes contas, a legalidade e conformidade dos Convênios 12/2010 e 2/2011, celebrados entre o órgão e a ONG Pangea – Centro de Estudos Socioambientais.

4. No tocante aos ajustes firmados com a ONG Pangea, após não terem sido identificadas irregularidades nos atos praticados no ano de 2010, foi constituído processo de representação, com vistas a apurar a regularidade de atos subsequentes adotados no âmbito dos referidos convênios (TC 007.197/2012-8).

5. Quanto aos demais atos de gestão em 2010, a análise constante da peça 17 consignou nova proposta de fiscalização, desta feita com o objetivo de:

- a) analisar possíveis irregularidades no âmbito do Convênio MC 8/2006, celebrado entre o Ministério e a Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões (Unisol), notadamente quanto à execução do objeto, prestação de contas e tempestividade/efetividade das medidas saneadoras adotadas pelo órgão repassador;
- b) analisar o acompanhamento e a fiscalização, exercidos pelo Ministério, da execução do Termo de Cooperação MC-CNPq 2/2010 - Projeto Formação Gesac;
- c) analisar o Termo de Cooperação 3/2010-MC, celebrado entre o Ministério das Comunicações e o Ministério da Educação, com especial atenção à baixa eficácia da ação “Capacitação de Multiplicadores” do Programa de Inclusão Digital;
- d) verificar o atual andamento do processo administrativo disciplinar referente à prestação de serviço sem cobertura contratual (Processo de Sindicância 53000.018403/2011-32).

6. Assim, em cumprimento à Portaria de Fiscalização 1352/2012 (peça 20), foi realizada inspeção na Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações, no período de 21/5/2012 a 29/5/2012, por meio da qual foram recolhidas as informações necessárias para fundamentar o exame técnico a seguir.

## EXAME TÉCNICO

### **I. Irregularidades quanto à execução, prestação de contas e tempestividades/efetividade das medidas saneadoras adotadas no âmbito do Convênio MC 8/2006 (Processo 53000.088359/2006-61)**

#### Situação encontrada

7. De acordo com a peça 23, p. 39-48, o Convênio MC 8/2006, no valor de R\$ 790.794,00, foi celebrado, em 27/3/2007, entre o Ministério das Comunicações e a Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões (Unisol), para a construção de infraestrutura pedagógica e tecnológica em cinco campi da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), nos municípios de Humaitá, Benjamin Constant, Itacoatiara e São Gabriel da Cachoeira, e de um Laboratório de Telemedicina na Faculdade de Ciências da Saúde daquela universidade.

8. Não obstante, cabe ressaltar que diversos documentos presentes nos autos associam os campi das localidades de Itacoatiara e São Gabriel da Cachoeira à Universidade Estadual do



Amazonas (UEA), e não à UFAM (peça 23, p. 1, 3, 59). Outros indicam que a UEA participou, em algum momento, da execução do convênio (peça 23, p. 52, 56 e 74).

9. Tal confusão foi inclusive abordada pela Consultoria Jurídica do Ministério das Comunicações (Conjur/MC), no Parecer/MC/CONJUR/CLL 0368 – 2.11/2007 (peça 23, p. 56-58), quando da análise da minuta do convênio. No entanto, não constam dos autos explicações da concedente sobre o assunto.

10. Outro ponto levantado pela Conjur/MC naquele documento é o fato de não constar da minuta do ajuste uma contrapartida da conveniente, exigida pelo § 2º da IN STN 1/97. Quanto a isso, o convênio foi assinado conforme a respectiva minuta, sem as devidas justificativas da concedente.

11. Com relação à execução do ajuste, o respectivo acompanhamento e fiscalização, que foram os aspectos centrais de análise deste trabalho, verificou-se que, após a assinatura da avença, o MC realizou reunião com representantes da Universidade do Estado do Amazonas, em 6/12/2007, na qual foi entregue o relatório parcial constante da peça 23, p. 59-65. Na ocasião, restou consignado, por meio do Mem. 272/2007/DESID/STE-MC (peça 23, p. 56-58), a necessidade de aditamento do ajuste, tendo em vista uma série de desconformidades identificadas no instrumento original.

12. Ato contínuo, o MC realizou visita a Manaus, em janeiro de 2008, com o objetivo de verificar o andamento do convênio.

13. De acordo com o Relatório de Viagem à peça 23, p. 53-55, em que pese os recursos do convênio tenham sido liberados, em 9/4/2007, em parcela única, a montagem das unidades ainda não havia sido iniciada.

14. Diante disso, a Coordenação-Geral de Acompanhamento de Projetos Especiais do Ministério das Comunicações (CGPE/MC), unidade gestora do convênio, solicitou ao conveniente, no dia 18/2/2008, a apresentação de prestação de contas parcial dos recursos repassados (peça 23, p. 51).

15. Em 22/7/2008, a despeito de não ter apresentado a referida prestação de contas parcial, a Unisol solicitou prorrogação do prazo de vigência do convênio por mais 360 dias (peça 23, p. 66), o que foi assentido pela CGPE/MC e encaminhado para análise da Conjur/MC. O prazo inicial de vigência era até 1/8/2008 (480 dias a partir da data de liberação dos recursos).

16. Mediante o Parecer MC/CONJUR/MBH 1761 – 2.11/2008, de 29/7/2008 (peça 23, p. 68-71), aquela consultoria jurídica analisou o referido pleito, em que registrou: *“Tendo em vista o disposto no Mem. 272/2007/DESID/STE-MC, que constatou alguns aspectos na execução do Convênio que requerem providências e ajustes urgentes, recomendo que seja efetuada uma rigorosa fiscalização sobre o Convênio nº 008/2006 e que, caso a Administração entenda por atender ao pleito do conveniente, a prorrogação do convênio se dê como medida de cautela para se evitar que o convênio seja extinto sem que se tenha cumprido o seu objeto, por um prazo mínimo, e não pelo prazo de 360 dias, conforme solicitado, apenas pelo prazo suficiente para que a Administração proceda à fiscalização da execução do objeto do convênio e que sejam sanadas as pendências apontadas pelo DESID.”*

17. Ainda salientou: *“a fim de resguardar o interesse público e a correta aplicação dos recursos advindos do convênio, oriento que sejam bloqueados todos os recursos depositados na conta-corrente específica do convênio, bem como que seja vedada qualquer tipo de transferência de recursos à conveniente, até que a Administração proceda à fiscalização da execução do objeto do convênio e sejam resolvidas todas as pendências que foram apontadas pelo DESID”*.

18. No entanto, conforme consta do Primeiro Termo Aditivo ao Convênio MC 8/2006 (peça 23, p. 72), a vigência do ajuste foi prorrogada em 359 dias, ou seja, até 26/7/2009.

19. Em outubro de 2008, em nova visita realizada à cidade de Manaus, o MC realizou reunião com o convenente, conforme relatório à peça 23, p. 73-74, para verificar o andamento da execução do objeto contratado, bem como discutir os ajustes consignados no Mem. 272/2007/DESID/STE-MC. Todavia, não foi registrado, na ocasião, a ocorrência de visita *in loco*, aos locais de implantação do projeto, tão somente informação, por parte do convenente, de que as obras de infraestrutura localizadas em Manaus, Humaitá, Coari, Itacoatiara e Benjamin Constant estariam concluídas, bem como de que os equipamentos necessários já teriam sido adquiridos.
20. Além disso, constam do relatório, alterações no projeto original que resultariam na necessidade de aprovação de um novo plano de trabalho, tais como a saída da Universidade Estadual como participante do convênio, a troca de uma das localidades de implantação do projeto (São Gabriel da Cachoeira por Coari) e a inclusão de quatro auditórios, uma vez que a adequação física dos polos de telemedicina teria sido custeada com recursos próprios do convenente. Ressalta-se que, não obstante tal afirmação, até o momento não havia sido acostada qualquer comprovação de gasto ao processo.
21. Em 8/12/2008, por meio do Ofício 3937/2008-CGPE/SE/MC (peça 23, p. 75-76), a unidade gestora do convênio solicitou a devolução integral dos recursos repassados, tendo em vista que nenhum resultado havia sido apresentado. Em 13/1/2009, a Unisol foi registrada no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) como inadimplente, mas, apesar da ausência de comprovação da execução do objeto, a restrição foi registrada apenas “por não apresentação de documentação complementar”.
22. Não obstante, em 26/2/2009, a Unisol apresentou novo plano de trabalho, constante da peça 23, p. 78-121, que teria dado ensejo a discussões entre o MC e o convenente, registradas na peça 23, p. 122-130.
23. Em 23/7/2009, mediante o Ofício 1719/2009-CGPE/SE/MC, reiterado por meio do Ofício 1805/2009-CGPE/SE/MC, em 17/8/2009, a CGPE/MC solicitou ao convenente a apresentação da prestação de contas final do convênio (peça 23, p. 131-132). Não há registro, nos autos, de informações relativas à apreciação conclusiva do plano de trabalho acima mencionado, tampouco no que tange à devolução dos recursos repassados pelo Ministério.
24. Somente em 7/10/2009, a Unisol apresentou documentação referente à prestação de contas (peça 23, p. 136).
25. Esta Corte de Contas, considerando os indícios de irregularidades existentes no âmbito do Convênio MC 8/2006, determinou ao Ministério, no item 1.5 do Acórdão 5902/2009-Segunda Câmara, de 10/11/2009, referente ao TC 017.137/2009-5, que apresentasse, no prazo de sessenta dias, a avaliação final sobre a respectiva prestação de contas. Adicionalmente, determinou à SECEX-AM, o acompanhamento das informações solicitadas.
26. Mediante resposta ao Ofício de Diligência 1546/2009-TCU/SECEX-AM, a CGPE/MC informou, em 7/1/2010, que realizaria fiscalização, no mês de fevereiro daquele ano, sobre a execução do Convênio MC 8/2006, com vistas à apreciação final da prestação de contas do referido ajuste (peça 23, p. 140).
27. Apesar do prazo imposto por esta Corte, em 22/7/2010, a CGPE/MC ainda buscava esclarecimentos, junto à Unisol, quanto à prestação de contas apresentada, conforme se extrai do Ofício 725/2010-CGPE/SE/MC (peça 23, p. 141-144). Ademais, até aquele momento, não haviam registros de fiscalizações a cargo do MC.
28. Em 20/9/2010, o senhor Carlos Roberto Paiva da Silva, coordenador da CGPE/MC, chegou, inclusive, a solicitar a exclusão da Unisol do cadastro de inadimplentes do SIAFI, em virtude do atendimento da entidade ao referido ofício (peça 23, p. 162).

29. As discussões em torno da prestação de contas apresentada pela Unisol continuaram até o dia 21/3/2011, quando a Coordenadora-Substituta da CGPE/MC solicitou a instauração de tomada de contas especial, em virtude da impossibilidade da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos que foram disponibilizados através do Convênio MC 8/2006 (peça 23, p. 181).
30. No entanto, a Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças do Ministério das Comunicações, por meio de expediente constante da peça 23, p. 185-186, de 14/4/2011, entendeu necessária a elaboração de parecer quanto às alterações do plano de trabalho, de relatório de fiscalização presencial sobre a execução do convênio e de parecer técnico da CGPE/MC sobre a análise da prestação de contas, previamente à instauração da TCE.
31. A referida unidade registrou, ainda, a existência de indícios de que o conveniente estaria executando o segundo plano de trabalho proposto, antes mesmo do seu envio ao MC, bem como que o órgão não se manifestou quanto às alterações impostas por esse novo documento, as quais modificariam o objeto do convênio, o que é vedado pela legislação.
32. Apenas em junho de 2011, o MC realizou a primeira fiscalização *in loco* da execução do Convênio MC 8/2006, reportada mediante o Relatório de Fiscalização 94/2011 (peça 23, p. 188-190), em que se concluiu que o projeto de telemedicina situado no município de Humaitá nunca foi implantado.
33. Aliás, de acordo com o documento, materiais adquiridos com o uso dos recursos da avença estariam sendo utilizados em outras finalidades e outros sequer teriam sido encontrados. Consta da peça 23, p. 191-192, a relação de materiais previstos *versus* encontrados.
34. A situação se repetiu em relação às localidades de Itacoatiara – Relatório 121/2011 (peça 23, p. 200-204), Coari – Relatório 124/2011 (peça 23, p. 205-210) e Benjamin Constant – Relatório 125/2011 (peça 23, p. 211-216), havendo casos, inclusive, de equipamentos ainda embalados na caixa, quando da fiscalização.
35. No tocante ao município de Manaus, o Relatório 120/2011 (peça 23, p. 195-199), informa que os objetivos do convênio foram parcialmente atingidos. Contudo, apesar de considerar que o projeto fora parcialmente implementado, a mesma equipe de fiscalização constatou que a estrutura construída (um telecentro e um laboratório de telemedicina) era “subutilizada”. De fato, constatou-se que o “telecentro” tivera sua finalidade desvirtuada, pois somente atendia, em caráter eventual, aos próprios alunos da Universidade, funcionando como “laboratório de informática”. Quanto ao “laboratório de telemedicina”, a instalação não cumpria com as finalidades originalmente previstas no convênio, pois as demais unidades previstas para os *campi* do interior do estado não haviam sido instaladas.
36. Por fim, em que pese a última fiscalização *in loco* tenha ocorrido no dia 25/9/2011, o processo ainda se encontrava pendente da análise conclusiva sobre a prestação de contas e, conseqüentemente, da devida instauração de tomada de contas especial.
37. Tal ponto já foi inclusive objeto do item 1.6.2 do Acórdão TCU 1460/2011 – Segunda Câmara, em que esta Corte alertou a SE/MC, no âmbito do respectivo processo de contas do ano de 2009, quanto à ausência de fiscalização e acompanhamento tempestivo das ações de execução do Convênio MC 8/2006 e quanto à demora na análise conclusiva das prestações de contas dos recursos transferidos pela unidade.

### CrITÉRIOS

38. Os critérios atinentes à matéria se encontram no bojo da Instrução Normativa STN 1/1997, aplicável à espécie, na época, bem como do próprio instrumento de convênio.

39. Com relação à Instrução Normativa STN 1/1997, os dispositivos referentes ao achado em questão, consubstanciado nas irregularidades verificadas quanto à execução, acompanhamento e fiscalização do convênio, são: artigos 8º, inciso IV, 13, 22, 35, 36, incisos I e III, 37 e 38, inciso I.

40. Além disso, as cláusulas: segunda, inciso I, alínea “c”; sexta, parágrafo primeiro e quarto; oitava; e décima, parágrafo primeiro, do instrumento do Convênio MC 8/2006, tratam do assunto (peça 23, p. 39-48).

#### Causas

41. As irregularidades constatadas no âmbito do Processo 53000.088359/2006-61 são oriundas, principalmente, da conduta omissiva do gestor em acompanhar e fiscalizar a execução do Convênio MC 8/2006, bem como em instaurar tomada de contas especial.

42. Os efeitos dessa omissão foram significativamente potencializados em razão de vícios existentes na própria celebração do convênio, haja vista as diversas falhas identificadas em seu plano de trabalho, já durante o período de vigência, bem como a realização da transferência de recursos em parcela única e a inexistência de contrapartida por parte do conveniente – esta falha destacada, inclusive, pela CONJUR/MC, previamente à celebração do convênio (peça 23, p. 34).

#### Efeitos

43. Os efeitos reais constatados, em razão das irregularidades apontadas, podem ser sintetizados na não consecução dos objetivos do convênio e no desperdício e desvio de recursos materiais adquiridos com verba federal, o que importa em dano ao erário.

44. Os efeitos potenciais são inerentes à possibilidade da existência de desvio de recursos financeiros, haja vista que o MC ainda não se posicionou conclusivamente quanto à documentação da prestação de contas apresentada pela Unisol.

#### Responsável

45. Pela análise dos autos, a unidade gestora e responsável pela celebração do Convênio MC 8/2006, bem como pelo respectivo acompanhamento e fiscalização, durante o ano de 2010, era a CGPE/MC, cujo titular era o Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva.

46. As irregularidades identificadas na execução e no respectivo acompanhamento e fiscalização da avença ocorreram durante a gestão desse responsável e foram ensejadas em virtude da conduta caracterizada a seguir.

47. Inicialmente, de acordo com o item 14 deste relatório, a CGPE/MC, tendo em vista que dez meses após a transferência dos recursos o projeto ainda não havia iniciado, solicitou, em 18/2/2008, a apresentação de prestação de contas parcial dos recursos repassados. Todavia, conforme apontado antes, a Unisol não atendeu à referida solicitação.

48. Apesar disso, não consta dos autos quaisquer medidas adotadas pela CGPE/MC para um controle efetivo dos recursos transferidos. Pelo contrário, conforme mencionado nos itens 15 a 18 deste relatório, a unidade acatou pedido de aditamento do convênio e, para agravar, prorrogou a vigência do ajuste em mais 359 dias, em descumprimento às recomendações da CONJUR/MC.

49. De acordo com os itens 12, 13 e 19 deste relatório, durante a vigência do convênio, as duas únicas visitas realizadas à cidade de Manaus não contemplaram a fiscalização *in loco* dos ambientes projetados: a primeira, em face da manifestação do próprio conveniente, de que tal medida seria infrutífera, haja vista que as obras ainda não tinham iniciado (peça 23, p. 53-54); a segunda, pelo infundado contentamento do MC com as declarações da conveniente, de que as obras estariam concluídas e os equipamentos adquiridos (peça 23, p. 73-74).

50. Além disso, embora a CGPE/MC tenha exigido, em dezembro de 2008, a devolução integral dos recursos repassados, pois nenhum resultado prático havia sido apresentado (peça 23, p.

75), bastou que a Unisol apresentasse nova proposta de plano de trabalho, em fevereiro de 2009, para que o convênio se perpetuasse durante o prazo pactuado, evidenciando total complacência do gestor às deliberações da conveniente.

51. Outro fato que indica a execução descoordenada do convênio foi a exigência da apresentação de um novo plano de trabalho, desde a reunião ocorrida em 6/12/2007, em contraposição ao fato deste nunca ter sido efetivamente analisado pelo Ministério.

52. Contudo, no que diz respeito ao período de 2010, a conduta negligente do Coordenador da CGPE/MC se agravou. Como mencionado, em 10/11/2009, esta Corte de Contas prolatou o Acórdão 5.902/2009-Segunda Câmara determinando ao MC que apresentasse, no prazo de sessenta dias, a avaliação final sobre a prestação de contas final apresentada pela Unisol.

53. No entanto, à exceção de discussões relativas à prestação de contas apresentada pelo conveniente, a CGPE/MC transcorreu todo o ano de 2010 sem se posicionar a respeito da documentação apresentada, em evidente descumprimento a determinação deste Tribunal. A unidade, aliás, sequer solicitou prorrogação de prazo.

54. Somente no ano de 2011, durante a gestão da Coordenadora-Geral-Substituta, Sra. Kátia Maria de Oliveira Rachid, que se aventou a instauração de tomada de contas especial, conforme consta da peça 23, p. 179 e 182, o que, cabe salientar, até o término desta inspeção ainda não havia sido efetivada.

55. As fiscalizações *in loco*, da mesma forma, só tiveram início a partir de maio de 2011, depois que o Decreto 7.462/2011 extinguiu a CGPE/MC, passando a gestão do aludido convênio à Secretaria de Inclusão Digital do Ministério das Comunicações.

56. Aliás, quanto à fiscalização realizada no município de Manaus, entende-se que não se pode nem mesmo considerar que os objetivos do convênio foram parcialmente atingidos, ao contrário das conclusões do Relatório 120/2011 (peça 23, p. 195-199), pois o laboratório de Telemedicina não funciona para as finalidades previstas, visto que não interligado às demais unidades. Já o telecentro foi transmutado em mero laboratório de informática, apenas para uso eventual de alunos da UFAM.

57. Portanto, em face da conduta omissiva do Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva, ex-Coordenador-Geral de Acompanhamento de Projetos Especiais do Ministério das Comunicações, ocorreram falhas no acompanhamento e fiscalização da execução do Convênio MC 8/2006 que concorreram para os efeitos descritos nos itens 43 a 44 deste relatório, correspondentes à não consecução dos objetivos do convênio e ao desperdício e desvio de recursos materiais adquiridos com verba federal, o que importa em dano ao erário.

58. Assim, entende-se necessário que seja oportunamente determinado à SE/MC que, nos termos da Instrução Normativa 56/2007, ou de norma superveniente que vier a substituí-la, instaure tomada de contas especial do Convênio MC 8/2006. Ademais, especialmente no tocante ao período de gestão das presentes contas, restou caracterizado o descumprimento ao Acórdão 5.902/2009-Segunda Câmara, conforme apontado nos itens 52 e 53 supra, o que deve ensejar a promoção de audiência do titular da CGPE.

59. Impende ressaltar, também, no que tange à culpabilidade do gestor, que neste momento processual não foram identificados elementos que possam caracterizar a sua boa-fé. Conforme relatado nos itens 16 a 18 e 48 acima, o senhor Carlos Roberto Paiva da Silva agiu contrariamente às recomendações da CONJUR/MC, não observando o zelo necessário para o acompanhamento e fiscalização dos recursos transferidos, havendo adotado conduta protelatória a respeito da avaliação final sobre a respectiva prestação de contas do convênio, o que caracteriza o descumprimento à determinação contida no item 1.5 do Acórdão 5902/2009-Segunda Câmara, de 10/11/2009.



60. Por fim, no tocante ao TC 017.137/2009-5, mencionado no item 25 acima, cumpre destacar que, a despeito das irregularidades constatadas no Convênio MC 8/2006, o processo foi arquivado em 22/5/2012, mediante o Acórdão TCU 3612/2012 – Segunda Câmara, por considerar concluído o monitoramento determinado pelo Acórdão TCU 5902/2009 – Segunda Câmara.

61. Dessa forma, entende-se suficiente que, quando do julgamento de mérito destes autos, seja enviada remessa do que vier a ser adotado como decisão desta Corte à SECEX-AM, haja vista ela ter sido a unidade responsável por conduzir o referido monitoramento.

#### Conclusão

62. Pelo exposto, **entende-se que, com fundamento no art. 1º, inciso X, da Portaria-Min-JJ N° 1, de 4/2/2009, deva ser promovida por esta Secretaria a audiência do responsável Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva, ex-Coordenador-Geral de Acompanhamento de Projetos Especiais do Ministério das Comunicações, face ao descumprimento da determinação exarada no item 1.5 do Acórdão TCU 5902/2009 – 2ª Câmara, de 10/11/2009.**

### **II. Irregularidades quanto ao acompanhamento e fiscalização do Termo de Cooperação MC-CNPq 2/2010 (Projeto Formação Gesac – Processo 53000.010649/2010-85)**

#### Situação encontrada

63. O Termo de Cooperação MC-CNPq 2/2010, celebrado em 30/3/2010, teve por objeto o “Projeto de Formação Gesac”, que objetivou a elaboração de uma metodologia de transferência do conhecimento em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), por bolsistas do CNPq, para um grupo de 733 comunidades predefinidas, conforme o documento constante da peça 25, p. 1-5 e 19.

64. De acordo com o referido Termo de Cooperação, eram metas do “Projeto de Formação Gesac” (peça 25, p. 3):

- a) Metodologia de formação validada;
- b) 733 monitores de Pontos GESAC certificados pelos Institutos Federais de Ciência e Tecnologia;
- c) 2.000 multiplicadores capacitados;
- d) Avaliação do processo de formação e do programa GESAC;
- e) Conteúdos didáticos digitais sistematizados e disponibilizados para livre acesso;
- f) Ambiente de formação e tutoria instituído;
- g) Modelo de gestão validado para subsidiar a construção de uma política pública de Inclusão Digital.

65. O ajuste resultou em descentralização orçamentária de R\$ 4.058.136,97, em parcela única, equivalente ao orçamento total do projeto, que foram repassados pelo MC ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), fundação vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia, para execução de despesas com o pagamento de bolsas a estudantes e a pesquisadores, além de diárias, passagens e despesas com locomoção, e impressão de material gráfico.

66. Posteriormente, já celebrado o ajuste, foram promovidas alterações constantes da peça 25, p. 21-25 e 26-31, para “retificação dos elementos de despesa”, conforme mencionado na peça 25, p. 32-35.

67. No que se refere ao foco da inspeção, não há nos autos documentos que comprovem o acompanhamento e a fiscalização do ajuste, conforme mencionado na peça 17, p. 10.

68. Embora a sua vigência tenha encerrado em 19/4/2011 (peça 25, p. 39-40), o termo de cooperação só teve a documentação referente à prestação de contas apresentada em 17/2/2012 (peça 25, p. 36).



69. Quando do término dos trabalhos de fiscalização, ainda não constava parecer relativo a tal documentação.

#### Critérios

70. De acordo com o artigo 1º, §1º, inciso III, do Decreto 6.170/2007, os termos de cooperação são instrumentos por meio dos quais é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza.

71. Já o artigo 18 daquele normativo, dispõe que a regulamentação dos instrumentos nele previstos será decorrente da edição de ato conjunto dos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Controle e da Transparência.

72. A primeira regulamentação do citado decreto veio mediante a edição da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, vigente à época da celebração do Termo de Cooperação MC-CNPq 2/2010.

73. Todavia, o artigo 17 daquela norma dispõe que os termos de cooperação serão regulados na forma do artigo 18 do Decreto 6.170/2007, ou seja, mediante a edição de portaria distinta, que ainda não foi publicada.

74. Dessa forma, ainda que se apliquem, no que couber, os dispositivos do Decreto 6.170/2007 a tais ajustes, a respectiva regulamentação específica ainda não está vigente.

75. Não obstante, a Secretaria Executiva da Comissão Gestora do SICONV, tendo em vista o disposto no inciso VI, do artigo 6º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 165/2008, expediu, em 31/12/2008, a orientação constante da peça 26, que define os meios para a realização da descentralização de crédito referente aos termos de cooperação, bem como um modelo para a sua formalização. Tal orientação consta do Portal Convênios (<http://www.convenios.gov.br>).

#### Causas

76. Analisando-se o documento acostado à peça 25, p. 1-5, referente ao termo de cooperação em questão, verifica-se que sua forma não segue o modelo veiculado pela Comissão Gestora do SICONV, em especial, no tocante à relação entre as partes.

77. A única previsão era de que a UG recebedora enviasse relatórios periódicos sobre o andamento da execução do objeto, bem como a prestação de contas, sem, contudo, definir o período, o prazo e o teor de tais informações.

78. Sendo assim, entende-se que a falta de comprovação quanto ao acompanhamento e execução do referido ajuste advém, primeiramente, das deficiências em sua formalização, haja vista que não há cláusulas que detalhem as obrigações da UG repassadora, no caso o MC, e a UG recebedora, o CNPq, em especial quanto à fiscalização do objeto.

#### Efeitos

79. Não foram identificados, nos limites da inspeção realizada, efeitos reais associados à ausência de comprovação do acompanhamento e fiscalização do Termo de Cooperação MC-CNPq 2/2010 por parte do MC.

80. Contudo, os efeitos potenciais, resultam na possibilidade de descumprimento do objeto ou na baixa execução de suas metas, porquanto a prestação de contas encaminhada pelo CNPq ainda não foi analisada.

#### Responsável

81. Embora o ajuste em tela não possua a descrição da unidade responsável pela sua gestão, verifica-se, mediante o cotejamento de assinaturas entre os autos analisados e o processo referente

ao Convênio MC 8/2006 (tratado anteriormente), que a unidade gestora do Termo de Cooperação MC-CNPq 2/2010, durante o ano de 2010, era a CGPE/MC, cujo titular, à época, era o Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva.

82. Assim, o referido gestor foi o responsável pela irregularidade na ausência de acompanhamento e fiscalização do Termo de Cooperação MC-CNPq 2/2010. Além disso, os resultados apresentados pelo CNPq ainda não foram avaliados pelo MC, não sendo possível afirmar se os recursos utilizados se converteram ou não no cumprimento das metas do ajuste.

83. Não obstante, por se tratar de um termo de cooperação, o que atenua a gravidade da irregularidade quanto à ausência de acompanhamento e fiscalização do ajuste, haja vista que a execução e fiscalização dos aspectos financeiros do objeto inserem-se no âmbito da gestão da UG recebedora, entende-se desnecessário, no presente caso, promover a audiência do responsável.

84. Apesar disso, tendo em vista que os termos de cooperação do MC tratam da descentralização de parte da dotação orçamentária conferida pela Lei Orçamentária Anual àquele órgão, para fazer frente às suas demandas institucionais, julga-se razoável que, pelo menos os aspectos físicos, como metas e resultados dessas ações descentralizadas, sejam objeto de acompanhamento e controle pelo órgão repassador, com vistas a garantir o respectivo cumprimento, bem como forma de obtenção de informações gerenciais para futuras ações.

#### Conclusão

85. Pelo exposto, entende-se necessário:

**a) dar ciência à SE/MC de que o Termo de Cooperação MC-CNPq 2/2010 não seguiu as diretrizes da Comissão Gestora do SICONV, em especial no tocante à relação entre as partes, com a definição das obrigações da UG repassadora e da UG recebedora quanto à fiscalização do objeto, incluindo os períodos para acompanhamento, bem como o prazo para a apresentação da prestação de contas e o respectivo teor;**

**b) recomendar à SE/MC que, nos Termos de Cooperação por ela celebrados, acompanhe e controle os aspectos físicos, como metas e resultados, com vistas a garantir o respectivo cumprimento, bem como forma de obtenção de informações gerenciais para futuras ações.**

### **III. Baixa eficácia da Ação “Capacitação de Multiplicadores” do Programa de Inclusão Digital, referente ao Termo de Cooperação MC-MEC 3/2010 (Processo 53000.006518/2010-01)**

#### Situação encontrada

86. O Termo de Cooperação MC-MEC 3/2010 foi celebrado, em 6/4/2010, para a capacitação de representantes municipais no uso de telecentros comunitários implantados pelo Ministério das Comunicações, bem como para garantir a atualização, modernização, inovação e multiplicação de conhecimento por meio de pesquisa científica e tecnológica que seria desenvolvida no âmbito das instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, conforme a peça 27, p. 13-15.

87. De acordo com as informações constantes da peça 27 e 28, o referido ajuste resultou na descentralização de recursos orçamentários da ordem de R\$ 5.819.712,45, para o Ministério da Educação, e foi celebrado em continuidade ao Termo de Cooperação MC-MEC 2/2008, no valor de R\$ 6.199.260,00, visando à conclusão do Projeto de Capacitação dos Telecentros.

88. As atividades previstas no projeto eram (peça 27, p. 16):

- a) implantação de 32 pólos multiplicadores da capacitação na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica indicadas pelo MEC, para estruturação dos telecentros municipais;
- b) capacitação das equipes dos pólos multiplicadores pela empresa fornecedora dos equipamentos (kits) para o funcionamento dos telecentros;
- c) treinamento de especialistas das 202 unidades acadêmicas dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia pelos 32 pólos citados, os quais seriam multiplicadores da formação dos técnicos responsáveis pelos telecentros nos municípios;
- d) capacitação dos servidores, técnicos, de cada município que possui um telecentro comunitário;
- e) transformação dos pólos multiplicadores em Pólos de Pesquisa e Inovação;
- f) implantação de metodologias de pesquisa e inovação sustentáveis voltadas a ações de Inclusão Digital nos IF.

89. A meta total estabelecida era de convocar e capacitar 5.656 municípios.
90. No tocante ao cumprimento dessa meta, que foi a análise principal da fiscalização realizada, as informações levantadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) indicavam que 252 de 322 telecentros auditados pelo órgão não possuíam monitor capacitado (peça 17, p. 11-12).
91. A documentação referente à prestação de contas do projeto foi apresentada em 17/6/2011, de acordo com a peça 28, p. 42.
92. Segundo o Relatório de Cumprimento do Objeto (peça 28, p. 43), em 2009, no âmbito do Termo de Cooperação MC-MEC 2/2008, teriam sido convocados 911 municípios. O Termo de Cooperação MC-MEC 3/2010, por sua vez, teria resultado na convocação de 1.478 municípios, dos quais apenas 1.282 teriam sido capacitados.
93. Dessa forma, a execução do projeto teria redundado no cumprimento de aproximadamente 38% de sua meta.
94. Os motivos alegados para tal descumprimento foram, em suma, dificuldades no agendamento das capacitações, na execução do projeto pelos institutos federais, na coordenação interministerial e na execução financeira (peça 28, p. 63-64).
95. Por fim, cabe ressaltar que, assim como no Processo 53000.010649/2010-85, o Termo de Cooperação MC-MEC 3/2010 não segue o modelo veiculado pela Comissão Gestora do SICONV, o que, em parte, motivou as alegações do MC quanto às dificuldades em se receber informações do MEC sobre o acordo (peça 17, p. 11).

#### Critérios

96. Por se tratar de uma análise de desempenho, os critérios normativos que regem a matéria estão contidos no princípio constitucional da eficiência, elencado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, e no artigo 1º, parágrafo único, inciso IX, da Instrução Normativa TCU 63/2010.

#### Causas

97. As dificuldades alegadas no âmbito do Projeto de Capacitação dos Telecentros teriam resultado no baixo desempenho da ação. No entanto, existem ferramentas de gestão capazes de mitigar os riscos inerentes a tais eventos, a exemplo do mapeamento de processos e da matriz de riscos, as quais não foram identificadas nos autos.
98. Sendo assim, entende-se que as causas do baixo desempenho verificado no Projeto de Capacitação dos Telecentros se devem a falhas no planejamento da ação, haja vista que a prévia

identificação de dificuldades potenciais à execução é possível mediante a utilização de ferramentas de gestão que não foram utilizadas no Processo 53000.006518/2010-01 e no processo que o antecedeu.

#### Efeitos

99. Os efeitos reais do aludido achado correspondem à frustração das expectativas da sociedade, haja vista se tratar de uma ação a qual o MC se propôs a executar, mas o fez de forma ineficiente.

100. Os efeitos potenciais decorrem da possibilidade de interrupção do projeto, em face da priorização de outras atividades no âmbito da política de inclusão digital do MC.

#### Responsável

101. De acordo com o documento à peça 27, p. 13-15, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação foi responsável pela execução do Termo de Cooperação MC-MEC 3/2010.

102. No entanto, compulsando-se os autos, a exemplo da peça 28, p. 1-2, em que o MC aprovou a proposta de acordo, anuindo inclusive com o cronograma previsto, verifica-se que o planejamento do Projeto de Capacitação dos Telecentros, cujas falhas resultaram na baixa eficácia da ação, teve participação da CGPE/MC, de titularidade do Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva, durante o ano de 2010.

103. Além disso, conforme mencionado no item 94 acima, o MC alegou terem existido dificuldades para se receber informações do MEC sobre a execução do projeto, as quais se entende terem sido motivadas, em parte, pela inobservância da CGPE/MC ao modelo de termo de cooperação veiculado pela Comissão Gestora do SICONV.

104. No entanto, da mesma forma que no Processo 53000.010649/2010-85, considera-se que tais falhas não possuem gravidade suficiente para ensejar a chamada em audiência do responsável.

#### Conclusão

105. Pelo exposto, entende-se necessária a adoção das seguintes medidas:

**a) recomendar à SE/MC que utilize, no planejamento de suas ações, ferramentas de gestão capazes de mitigar os riscos que prejudiquem o cumprimento das metas respectivamente estipuladas;**

**b) dar ciência à SE/MC de que o Termo de Cooperação MC-MEC 3/2010 não seguiu as diretrizes da Comissão Gestora do SICONV, em especial no tocante à relação entre as partes, com a definição das obrigações da UG repassadora e da UG recebedora quanto à fiscalização do objeto, incluindo os períodos para acompanhamento, bem como o prazo para a apresentação da prestação de contas e o respectivo teor.**

#### **IV. Acompanhamento do Processo de Sindicância 53000.018403/2011-32**

106. O último ponto da inspeção realizada no MC refere-se ao item 2.4.3.1 do Relatório CGU 201108772/STE, em que aquele Controle Interno identificou que, no âmbito do Contrato 5/2010-CGPE/SE-MC, o senhor Carlos Roberto Paiva da Silva, titular da CGPE/MC durante o ano de 2010 autorizou, por *e-mail*, à empresa contratada, o início da execução dos serviços contratados, mesmo sem a formalização de instrumento contratual.

107. Em razão desse fato, houve a abertura de Processo Administrativo Disciplinar contra o responsável, conforme mencionado na peça 17, p. 14.



108. Em acompanhamento do referido processo, verificou-se que, em 27/3/2012, foi constituída Comissão de Sindicância Contraditória para apuração dos fatos (peça 29, p. 2).

109. Em 14/5/2012, após a inquirição das testemunhas Srs. Kátia Maria de Oliveira Rachid, Benedito Medeiros Neto, Marlon Lopes e Silva, Ana Beatriz Loureiro Ellery, o Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva foi intimado a depor sobre as irregularidades a ele imputadas (peça 29, p. 35).

110. Sendo assim, tendo em vista que o MC está tomando providências para o deslinde do aludido Processo Administrativo Disciplinar e que, embora a irregularidade em questão tenha se confirmado, o pagamento pelos serviços prestados no âmbito do Contrato 5/2010-CGPE/SE-MC só ocorreu após a formalização da avença, entende-se desnecessária a adoção de providências a respeito por parte desta Corte.

## CONCLUSÃO

111. De acordo com as informações colhidas na inspeção realizada mediante a Portaria de Fiscalização 1352/2012 e apresentadas no corpo deste relatório, verificou-se a existência de irregularidades ocorridas no ano de 2010, no âmbito da gestão da extinta Coordenação-Geral de Acompanhamento de Projetos Especiais do Ministério das Comunicações (CGPE/MC), em especial no tocante ao acompanhamento e fiscalização dos convênios e termos de cooperação que eram de sua responsabilidade.

112. O Convênio MC 8/2006 não contou com o devido acompanhamento e fiscalização, em inobservância a dispositivos normativos e contratuais e, inclusive, a determinação desta Corte, motivo pelo qual se entendeu necessária a promoção de audiência do responsável pelas irregularidades constatadas.

113. Além disso, foi identificada a existência de impropriedades na formalização dos Termos de Cooperação MC-CNPq 2/2010 e MC-MEC 3/2010 que, igualmente, levaram o MC a incorrer em falhas no acompanhamento e fiscalização dos ajustes. Nesse caso, por se tratar de espécies contratuais distintas, as quais são objeto de acompanhamento e controle pelo órgão receptor dos recursos repassados, julgou-se suficiente dar ciência ao órgão a respeito.

114. Por fim, exclusivamente quanto ao Termo de Cooperação MC-MEC 3/2010, foi identificado que o Projeto de Capacitação dos Telecentros, viabilizado por meio do aludido ajuste e do Termo de Cooperação MC-MEC 2/2008, teve o cumprimento de apenas 38% de sua meta, em razão de dificuldades que poderiam ser previstas mediante a utilização de ferramentas de gestão adequadas, motivo pelo qual foi proposta recomendação no sentido de evitar ocorrências semelhantes em novas ações do ministério.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

115. Diante do exposto e **sem prejuízo das propostas contidas na instrução anterior (peça 17), bem como nos itens 85 e 105 deste relatório, as quais deverão ser adotadas oportunamente**, propõe-se à consideração superior:

- a) que seja realizada a **audiência do responsável Sr. Carlos Roberto Paiva da Silva, ex-Coordenador-Geral de Acompanhamento de Projetos Especiais do Ministério das Comunicações, face ao descumprimento da determinação exarada no item 1.5 do Acórdão TCU 5902/2009 – 2ª Câmara, de 10/11/2009**, conforme apontado nos itens 7 a 62 deste relatório.

1ª Secex – 3ª Diretoria, em 17/7/2012

André de Araújo Carneiro

