

Relatório AUDIN - RA nº 2021013 - Ação de Auditoria nº 12 – PAINT 2020
– Avaliação dos Termos de Execução Descentralizada - TED.**UNIDADE(S) ENVOLVIDA(S):**

- **Direta:** Pró-reitoria de Assuntos Comunitários e Políticas Afirmativas – PROAP

1 ESCOPO DOS EXAMES

Os trabalhos transcorreram no período entre dezembro de 2020 a junho de 2021, por meio de análise documental/processual e consultas a sítios eletrônicos relacionados à execução dos Termos de Execução Descentralizada – TED selecionados para compor amostra para verificação de conformidade dos processos de celebração, execução e Prestação de Contas (Pc), segundo a legislação vigente a época. Para tanto, foram selecionados e avaliados os TED's a seguir.

Tabela 1 – Relação de TEDs

Número TED	Descentralizadora	Unidade Interna Executora	Valor	Situação ¹
0387/11 ²	FINEP	PROPEs	R\$ 4.338.030,00	Aprovado
7.187	CAPES	NETEL/UAB	R\$ 99.996,00	Aguardando PC
9.476	SESU/MEC	PROAP	R\$ 444.000,00	Em execução
6.963	CAPES	PROPG	R\$ 710.579,19	Aprovado
7.773	SESU/MEC	SPO	R\$ 611.193,98	Não executado
37/2016	SETEC/MCTI	INOVA	R\$ 200.000,00	Aguardando PC
		Total	R\$ 6.403.799,17	

Fonte: Elaborado pela AUDIN

Assim sendo, o total dos recursos diretamente envolvidos nas referidas verificações realizadas foi de **R\$ 6.403.799,17 (seis milhões, quatrocentos e**

¹ Situação do TED no momento do levantamento das informações iniciais;

² Trata-se de processo nº 23006.00602/2012-54 referente aos atos de formulação e execução do Termo de Cooperação (TC) representado pelo instrumento contratual código nº 04.12.0044.00 e publicado no D.O.U. de 16/02/2012.

três reais, setecentos e noventa e nove reais e dezessete centavos), tendo por objetivo responder, as seguintes questões propostas pelo Programa de Auditoria (PA):

- I. O Plano de Trabalho foi apresentado contendo todas as informações obrigatórias exigidas pelas normas gerais e/ou específicas a respeito?**
- II. Existe um acompanhamento e monitoramento quanto aos resultados esperados das TED's executadas na UFABC?**
- III. As prestações de contas das TED's na UFABC são realizadas de acordo com todas as informações obrigatórias exigidas pelas normas gerais e/ou específicas a respeito?**

Esclarecemos ainda, que na realização desta ação foram respeitadas as normas de auditoria aplicáveis à Administração Pública, não havendo, por parte dos envolvidos, restrição aos trabalhos da AUDIN.

2 INFORMAÇÕES

Cumpramos registrar que a presente ação de auditoria se apóia no Ofício nº 181/2018/GAB/DS/DS/SFC-CGU, contendo recomendação do Tribunal de Contas da União em seu Acórdão 1.178/2018 – Plenário, que teve por escopo avaliar o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES.

Esclarece-se, ainda, que em razão do escopo definido, os trabalhos não alcançaram o mérito da execução de eventuais contratos administrativos formalizados para aquisições e/ou prestação de serviços para consecução dos objetos propostos nos Planos de Trabalhos (PT), mas apenas quanto a conformidade dos atos processuais em face das normas vigentes e boas práticas relacionadas à descentralização de créditos orçamentários³, mais especificamente

³ Decreto nº 6.170/2007, Portaria Interministerial nº 507/2011, Portaria Interministerial nº 424/2016 e Decreto nº 10.426/2020.

quanto aos processos de planejamento, celebração, execução e prestação de contas inerentes que compõem os referidos instrumentos de repasses.

Outro fato relevante a ser pontuado é quanto aos prazos de execução dessa auditoria, que foram afetados pelo cenário de pandemia COVID-19, uma vez que houve registros de infecção pela doença nos familiares próximos de alguns dos auditores envolvidos na presente ação, bem como licenças e outras situações como o grande número de questionários de levantamento recebidos pela UFABC em 2021 que necessitaram de um tempo de dedicação de envolvidos na análise dos documentos.

De forma geral, durante a execução dessa ação, foram encaminhadas aos envolvidos diversas Solicitações de Auditoria – SA's, sobre as quais apresentaram seus esclarecimentos e embasando, dessa forma, as constatações do presente Relatório.

Esclarecemos, ainda, que apesar da execução da ação de auditoria estar vinculada a um mesmo Programa de Auditoria, se optou em apresentar os resultados dos exames em relatórios individuais, de modo a facilitar a interação da AUDIN com cada unidade gestora e seu respectivo TED (vide tabela 1), além de proporcionar relação clara e direta com futuros acompanhamentos das recomendações declaradas neste documento.

Assim, o objeto do presente RA é o **Termo de Execução Descentralizada nº 9.476/SESU-MEC (Proc. nº 23006.005059/2020-91 - PROAP), para a “Contratação de Empresa Especializada para Locação de Notebooks”**, cuja avença foi formalizada pelo Contrato nº 15/2020 e sob os quais passamos a expor as respectivas constatações.

3 CONSTATAÇÕES

3.1. Constatação 01: Falha na composição de dados para medição de serviços contratados de outubro/2020 (2º ciclo avaliativo).

Conforme disposto no Projeto Básico (PB), seq. 24, item 12, "CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO", o qual prevê em seu item 12.17.2 e seus subitens composição de medição mensal baseada em duas fontes: a primeira baseia-se em relatório circunstanciado apresentado pela contratada no início de cada mês, referente às ocorrências do mês imediatamente anterior e a outra, em um relatório de avaliação mensal do serviço prestado produzido pela contratante, sendo que ambas tem por base informações segundo a percepção dos usuários (discentes).

No que concerne à segunda fonte de informação citada, foi evidenciada duplicidade de registros contendo exatamente as mesmas informações entre os relatórios que serviram de base para a medição dos serviços de setembro de 2020 (1º ciclo avaliativo - seq. 84) e de outubro de 2020 (2º ciclo avaliativo - seq. 92), ou seja, foram evidenciados os seguintes registros de discentes recorrentes em ambos os períodos dos relatórios em questão:

- 1 - Nome: S.F.D.N. / CPF: ***608.588***;
- 2 - Nome: L.L.P. / CPF: ***747.138***;
- 3 - Nome: I.E.D.A. / CPF: ***728.248***;
- 4 - Nome: R.R.D.S. / CPF:***175.518***;
- 5 - Nome: T.C.D.D.S.S. / CPF: ***256.708***;
- 6 - Nome: A.P.D.A. / CPF: ***904.608***;
- 7 - Nome: B.F.D.N.S. / CPF: ***756.508***.

Ou seja, tais registros do mês de setembro são também apontados *ipsis litteris* no relatório de avaliação de outubro de 2020, com a mesma data de fechamento do chamado de ocorrência, o que pode impor risco de distorção quanto ao quantitativo de ocorrências consideradas na avaliação mensal do serviço prestado pela contratada, conforme se apreende das regras estabelecidas pelo item 12.17.2 - "Fiscalização mensal (a ser realizada antes de cada pagamento mensal dos serviços de locação)" e seus subitens, dispostos no Termo de Referência (seq. 24), mais especificamente quanto às condições

expressas pelos subitens 12.17.2.5 que descreve que:

A contratante estabelecerá instrumento de avaliação mensal do serviço para preenchimento por parte dos usuários, a fim de acompanhar sua efetividade e adequação aos objetivos propostos, bem como o atendimento aos critérios e exigências previstos nesta contratação.

e também quanto ao subitem 12.17.2.6. o qual expressa

Quando for o caso, deverá ser realizado o respectivo registro das ocorrências por meio do Instrumento de Medição de Resultados – IMR, para adequação do valor a ser pago à contratada pela prestação dos serviços, com base nos indicadores estabelecidos no referido mecanismo previsto para esta contratação.

Dessa forma, se o instrumento de avaliação tem periodicidade mensal, a duplicata de registros de um mês para o subsequente pode distorcer a avaliação de um dos meses envolvidos.

3.1.1. Manifestação da Área: Por meio do e-mail enviado em 28 de dezembro de 2021, contendo manifestação da PROAP acerca do Relatório Preliminar, o gestor informa:

“A fiscalização do Contrato nº 15/2021 já havia observado a existência de registros de meses anteriores em relatórios dos meses seguintes, todavia, embora este controle interno entenda que tal ocorrência poderia distorcer a avaliação dos meses envolvidos, esta ProAP discorda, uma vez que o mecanismo de avaliação utilizado pela fiscalização filtrou apenas as ocorrências dos meses avaliados, independentemente da existência de registros de meses anteriores nas planilhas apresentadas pela CONTRATADA.

O surgimento de registros de meses anteriores nos relatórios de outros meses apresentados pela CONTRATADA se deve, provavelmente, ao fato de o mecanismo de recebimento dos registros de atendimento adotado pela CONTRATADA se tratar de um formulário do Google, que gera uma planilha única”.

3.1.2. Análise da AUDIN: Manifestação parcialmente acatada. Em que pese a manifestação de que o tratamento para fins de avaliação do desempenho da contratada se deu em face de dado resultante do ‘filtro’ aplicado aos relatórios pela fiscalização, o fato é que não é possível deduzir tal procedimento narrado somente pela análise dos documentos autuados no processo nº 23006.005059/2020-91. Cabe esclarecer, que a adequada autuação processual dos documentos deve ser suficiente para que não ofereça qualquer subjetividade

de cunho interpretativo dos atos praticados pela administração, ou seja, considerando o mérito da manifestação em tela, o resultado do 'filtro' aplicado deveria ser autuado, uma vez que foi a partir desse produto que o processo de avaliação ocorreu.

3.1.3. Recomendação:

01) Revisar os controles e procedimentos internos para que nos próximos contratos celebrados pela área haja adequada apuração de dados para fins de medição dos serviços prestados pela contratada, bem como sua clara demonstração nos autos.

3.2. Constatação 02: Ausência de submissão do TED ao parecer jurídico.

Foi constatado nos autos que não foi encaminhado o respectivo Termo de Execução Descentralizada – TED para instruir peça a ser avaliada pela Procuradoria Federal, com ausência inclusive, da respectiva dotação, de modo a demonstrar a disponibilidade orçamentária para fazer frente ao objeto a ser contratado, conforme evidenciado na seq. 27 dos autos do processo nº 23006.005059/2020-91, sendo tal fato corroborado pelo parecer jurídico, segundo o item nº 41 do mesmo. Ademais, considerando o recente Decreto nº 10.426/2020, em seu art. 12, o qual estabelece a faculdade de dispensa de análise jurídica do TED, desde que sejam utilizados os modelos padronizados e constantes da 'Plataforma +Brasil' (art. 25 da mesma norma), foi examinado o despacho nº 382/2020 - CGSADAC, de 23 de julho de 2020 (seq. 26) para a Procuradoria Federal, também se evidenciando, nesse caso, ausência de qualquer modelo que satisfizesse a previsão do art. 12, já citado.

3.2.1. Manifestação da Área: Por meio do e-mail enviado em 28 de dezembro de 2021, contendo manifestação da PROAP acerca do Relatório Preliminar, o gestor informa:

"Na ocasião do encaminhamento do Processo nº 23006.005059/2020-91 para análise jurídica, que deu origem ao PARECER n. 00192/2020/DCJ/PFUFABC/PGF/AGU (Sequência nº 27 do Processo nº

23006.005059/2020-91), o Termo de Execução Descentralizada nº 9476 se encontrava ainda em fase de formalização junto ao Ministério da Educação.

Todavia, a demanda a ser suprida por meio da execução do contrato de locação de equipamentos de informática possuía um prazo muito curto para atendimento, uma vez que as atividades remotas do Quadrimestre Suplementar (QS) tinham previsão de início para 21/09/2020, o que impossibilitava a administração de aguardar a conclusão de todos os trâmites para efetivação da execução por meio do TED, sem que houvesse prejuízo concreto à execução da ação de atendimento aos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, que não possuíam acesso aos recursos tecnológicos, de modo particular computadores, que seriam necessários para acompanhamento das atividades remotas.

Nesse sentido, observe-se que os impactos da pandemia da COVID-19, que atingiu os diferentes setores da sociedade, atingiu também as ações estratégicas de gestão da universidade, uma vez que inexistia qualquer previsibilidade acerca de suas consequências e, além disso, a tomada de decisões importantes que poderiam impactar diretamente no acesso e permanência dos estudantes no ambiente acadêmico, mostraram-se urgentes.

A própria Advocacia-Geral da União, no PARECER n. 00002/2020/CNMLC/CGU/AGU, que procedeu à Análise de Minutas para Contratações fundadas na Lei nº 13.979/20 (enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, causador do Covid-19), observou que “a Administração Pública encontra-se diante de uma situação nova, excepcional, cujas consequências ainda não são plenamente conhecidas”.

Desse modo, a administração optou por dar prosseguimento à contratação por meio da dotação orçamentária dos recursos necessários para execução da contratação em recursos de custeio referentes aos créditos orçamentários da UFABC, previstos na Lei Orçamentária Anual de 2020, consoante o Despacho nº 420/2020 (Sequência nº 30 do Processo nº 23006.005059/2020-91).

Todos esses pontos foram abordados no Despacho de 31 de julho de 2020, da ProAP (Sequência nº 34 do Processo nº 23006.005059/2020-91), de modo particular em seu item “c”.

O TED nº 9476 teve o início de sua vigência somente em 18/08/2020.

A respeito da dispensa de análise jurídica do TED ou de utilização dos modelos padronizados e constantes da “Plataforma +Brasil”, cabe ressaltar que a ProAP, embora tenha ficado encarregada do acompanhamento da execução do objeto, tendo em vista a natureza da ação e do público a ser atendido (com perfil de assistência estudantil), executou todos os procedimentos e encaminhamentos de acordo com a orientação recebida da CGPO/DIFES/SESU/MEC.

Neste sentido, informamos que foi a Secretaria de Ensino Superior (SESU) do Ministério da Educação (MEC) o órgão que motivou o referido TED, cuja descentralização foi feita, como dito, para garantir uma contratação fundamental para o funcionamento da UFABC em contexto de suspensão, em particular, das atividades didáticas presenciais por conta de emergência sanitária. A informação de que a descentralização seria feita foi dada ao gabinete da Reitoria e à PROPLADI por dirigentes da SESU/MEC. Em seguida, a equipe da CGPO/DIFES/SESU/MEC cadastrou a abertura do TED no Sistema Integrado de Monitoramento,

Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), com uma dada programação orçamentária indicada, e solicitou a complementação do cadastro para a unidade descentralizada.

As solicitações e orientações da CGPO/DIFES/SESU/MEC foram feitas, em julho de 2020, por meio de mensagens de WhatsApp e de e-mails, especialmente na primeira etapa com o gabinete da PROPLADI, indicando que deveria ser feito o preenchimento apenas do SIMEC para realizar a descentralização de recursos como apoio a tecnologias de informação e comunicação no contexto de atividades remotas advindas da emergência sanitária. Cumpre esclarecer que o contato foi feito com a PROPLADI em função das rotinas relativas ao planejamento e à execução orçamentários compartilhadas com a CGPO/DIFES/SESU/MEC, especialmente no SIMEC.

A PROPLADI nos esclareceu ainda que atua em dois momentos no caso de todos os TED: recebe e processa as Notas de Crédito de todos os TED nos sistemas correspondentes para que sua execução orçamentária possa ocorrer na UFABC, e no caso dos recursos recebidos do MEC por meio de TED, e por conta da existência do SIMEC, além de processar as notas de crédito, a PROPLADI precisa atuar como “gestor orçamentário”, avaliando exclusivamente o cronograma orçamentário no referido sistema e encaminhando para aprovação superior

Ainda em julho do ano passado, e depois no decorrer de agosto, novas orientações e solicitações foram feitas pela CGPO/DIFES/SESU/MEC à PROAP e à PROPLADI, daí, quanto a anexar no mencionado SIMEC versões atualizadas do plano de trabalho e declarações relativas justamente ao cumprimento dos incisos do art. 11 do novo Decreto 10.426, de 16 de julho de 2020, que justamente “dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada”. O referido Decreto determina em seu art. 12 que, “na celebração de TED que utilize os modelos padronizados de que trata o art. 25 fica facultada a dispensa de análise jurídica”.

Naquele momento, entre julho e agosto de 2020, ainda com o MEC se apropriando das novidades advindas da publicação do mencionado Decreto, os interlocutores no Ministério (novamente a equipe da CGPO/DIFES/SESU/MEC, basicamente, porém, com o apoio da SPO/MEC) seguiram orientando a esta PROAP e à PROPLADI, pelos meios de comunicação já referenciados (mensagens de WhatsApp e de e-mail), na expectativa de garantirem a descentralização de recursos de forma tempestiva, diante da emergência sanitária, e adequada, diante das novas orientações sobre a formalização dos TED e considerando o uso exclusivo e necessário do SIMEC no caso das descentralizações realizadas pelo MEC.”

3.2.2. Análise da AUDIN: Manifestação parcialmente acatada. Em que pese a premência narrada para execução do objeto em face do cenário de ‘distanciamento social’ imposto pela pandemia do COVID-19, com a finalidade de dispor aos discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica acesso a

equipamentos de informática, reiteramos a importância de se atentar ao rito legal previsto na legislação hordiena, ou seja, ao parágrafo único, do art. 38, da Lei nº 8.666/1993, ou no caso de TED's, o encaminhamento conforme art. 12, c/c o art. 25, ambos do Decreto nº 10.426/2020.

3.2.3. Recomendações:

02) Revisar os controles e procedimentos internos para que nos próximos termos de repasses/ajustes celebrados pela área haja adequado alinhamento às normas vigentes, principalmente quanto as disposições do Decreto nº 10.420, de 16 de julho de 2020, quando se tratar de TED;

03) Fomentar a composição de um grupo de trabalho juntamente com ProPladi, CPCo, ACIC e ProAd, para definir manual de procedimento institucional com detalhamento de fluxo e controles para celebração, execução, acompanhamento e divulgação dos documentos de execução do TED, segundo legislação vigente e baseado em melhores práticas comparadas com outros órgãos⁴, de modo a promover uniformidade geral na sua operacionalização e adequada transparência institucional à sociedade da íntegra dos documentos do TED, dos Planos de Trabalhos (PT's) celebrados, da execução de contratos relacionados (caso existam), dos Relatórios de Conclusão de Objeto (RCO) e dos resultados atingidos, sejam esses apoiados ou não por fundação de apoio;

3.3. Constatação 03: Falha de procedimento referente à transparência das informações relativas à celebração do TED.

Não foi encontrado nos autos, ato administrativo que demonstre o encaminhamento de cópia do TED e respectivo Plano de Trabalho para publicação nas páginas eletrônicas da Universidade. Ainda, a mesma ausência de informações foi evidenciada na busca realizada no sítio eletrônico da Universidade, o que não atende a previsão legal constante do art. 14 e seu parágrafo único do Decreto 10.426/2020, ou seja:

⁴ Exemplos: <http://www.uff.br/?q=termos-de-execucao-descentralizada-ted>, https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/acesso-a-informacao/acordos/ManualTED_AN.pdf;

Art. 14. O TED e seus eventuais termos aditivos serão assinados pelos partícipes e seus extratos serão publicados no sítio eletrônico oficial da unidade descentralizadora, no prazo de vinte dias, contado da data da assinatura.

Parágrafo único. As unidades descentralizadora e descentralizada disponibilizarão a íntegra do TED celebrado e do plano de trabalho atualizado em seus sítios eletrônicos oficiais no prazo a que se refere o caput. (grifos acrescentados)

3.3.1. Manifestação da Área: Por meio do e-mail enviado em 28 de dezembro de 2021, contendo manifestação da PROAP acerca do Relatório Preliminar, o gestor informa:

“Esta ProAP desconhece qual seria o procedimento e/ou fluxo necessário para que houvesse a publicação do TED e seu respectivo Plano de Trabalho na página eletrônica da UFABC, bem como a área responsável por essa atribuição. Entendemos que não compete à ProAP tal atribuição, uma vez que não faria sentido que a publicação desses documentos se encontrasse pulverizada em diferentes páginas eletrônicas da instituição, tendo esta ProAP acesso à publicação apenas em sua própria página, cujo conteúdo é direcionado exclusivamente às atribuições desta pró-reitoria”.

3.3.2. Análise da AUDIN: Manifestação parcialmente acatada. Se por um lado concordamos que “... não compete à ProAP tal atribuição, uma vez que não faria sentido que a publicação desses documentos se encontrasse pulverizada em diferentes páginas eletrônicas da instituição”, conforme declarado pela área, por outro lado, destacamos a obrigatoriedade de se dar publicidade aos contratos e demais ajustes firmados, de forma a atender a legislação e fortalecer a transparência institucional, enriquecendo a exposição das informações constantes de sua prestação de contas.

3.3.3. Recomendações:

04) Fomentar a composição de um grupo de trabalho juntamente com ProPladi, CPCo, ACIC e ProAd, para definir manual de procedimento institucional com detalhamento de fluxo e controles para celebração, execução, acompanhamento e divulgação dos documentos de execução do TED, segundo legislação vigente e baseado em melhores práticas comparadas com outros

órgãos⁵, de modo a promover uniformidade geral na sua operacionalização e adequada transparência institucional à sociedade da íntegra dos documentos do TED, dos Planos de Trabalhos (PT's) celebrados, da execução de contratos relacionados (caso existam), dos Relatórios de Conclusão de Objeto (RCO) e dos resultados atingidos, sejam esses apoiados ou não por fundação de apoio;

05) Revisar os controles e procedimentos internos para que nas próximas celebrações de repasses/descentralizações de recursos haja regular transparência ativa da execução de projetos, como determina a legislação vigente.

3.4. Constatação 04: Existência de impropriedades normativas no plano de trabalho (PT).

A avaliação do plano de trabalho (PT), seq. 33, segundo o preceito normativo que o rege e disposto no Decreto nº 10.426/2020, apresentou as seguintes impropriedades:

- Ausência de autuação processual de cópia aprovada do PT pela unidade descentralizadora (inciso II, art. 6º e inciso II, art. 11);
- Cronograma físico difuso (falta de clareza) com relação às metas esperadas durante o período total para execução do TED (6 meses), além de apresentar incompletude de informações relacionadas as quantidades e valores associados as entregas (inciso III, art. 8º);
- Inexistência de cronograma de desembolso e plano de aplicação (incisos IV e V do art. 8º, respectivamente).

3.4.1. Manifestação da Área: Por meio do e-mail enviado em 28 de dezembro de 2021, contendo manifestação da PROAP acerca do Relatório Preliminar, o gestor informa:

“O Plano de Trabalho (PT) foi formalizado de acordo com as orientações da CGPO/DIFES/SESU/MEC, transmitidas diretamente a esta PROAP, ou ainda por meio da PROPLADI, considerando que a mencionada PROPLADI divide rotinas quanto ao planejamento e à execução orçamentários com a também já referida CGPO/DIFES/SESU/MEC.”

⁵ Exemplos: <http://www.uff.br/?q=termos-de-execucao-descentralizada-ted>, https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/acesso-a-informacao/acordos/ManualTED_AN.pdf;

3.4.2. Análise da AUDIN: Manifestação não acatada. Apesar da manifestação se fundamentar em instruções fornecidas pela Secretaria de Educação Superior – SESU-MEC, cabe observar que as não conformidades apontadas se apóiam nas claras determinações do Decreto Federal nº 10.426/2020 vigente à época da execução do TED nº 9476 e, portanto, regulado por norma superior específica de celebração e execução de TED's.

3.4.3. Recomendação:

06) Revisar os controles e procedimentos internos para que nos próximos termos de repasses/ajustes celebrados pela área haja adequado alinhamento às normas vigentes, principalmente quanto as disposições do Decreto nº 10.420, de 16 de julho de 2020, quando se tratar de TED;

3.5. Constatação 05: Existência de impropriedades normativas constantes do instrumento do TED.

A avaliação do TED nº 9476⁶ evidencia, segundo o preceito normativo que o rege e disposto no Decreto nº 10.426/2020, as seguintes impropriedades:

1. Ausência de clareza quanto a vinculação expressa entre as disposições do TED com o plano de trabalho, mais especificamente quanto a ausência de descrição de procedimentos relacionados às metas projetadas no PT⁷ (art. 8º, caput e seu inciso III e art. 16, caput);
2. Ausência de previsão clara de hipóteses de denúncia e rescisão (inciso VI, art. 9º);
3. Ausência de autuação processual da aprovação do TED pela unidade descentralizadora (inciso I, art. 6º);
4. Ausência de declaração de capacidade técnica da unidade descentralizada (inciso V, art. 11);
5. Ausência de cópia da publicação do TED e da nota de crédito junto ao

⁶ <http://simec.mec.gov.br/ted/termo-de-execucao-descentralizada.php>, consulta realizada em 24/05/2021;

⁷ Vide seq. 33 do processo nº 23006.005059/2020-91.

SIAFI (parágrafo único, art. 11).

3.5.1. Manifestação da Área: Por meio do e-mail enviado em 28 de dezembro de 2021, contendo manifestação da PROAP acerca do Relatório Preliminar, o gestor informa:

“O Plano de Trabalho (PT) foi formalizado de acordo com as orientações da CGPO/DIFES/SESU/MEC, transmitidas diretamente a esta PROAP, ou ainda por meio da PROPLADI, considerando que a mencionada PROPLADI divide rotinas quanto ao planejamento e à execução orçamentários com a também já referida CGPO/DIFES/SESU/MEC.

Outrossim, com relação à declaração de capacidade técnica da unidade descentralizada, foi anexado ao SIMEC-TED o Ofício nº 1264/2020 – PROAP (Nº do Protocolo: 23006.007037/2020-66 para consulta no SIG/SIPAC-Produção).”

3.5.2. Análise da AUDIN: Manifestação parcialmente acatada. Esclarecemos quanto a ausência do item 4 o qual compõe a constatação, se deve ao fato de que o foco dos exames realizados se deu no processo nº 23006.005059/2020-91, o qual contempla a execução do TED nº 9476, sendo que inexistente nesse processo, à época dos exames, qualquer menção ao processo de nº 23006.007037/2020-66 citado, o qual está autuado a referida ‘Declaração de capacidade técnica da unidade descentralizada’. No mais, reafirmamos a importância de eliminar/mitigar riscos relativos aos controles quanto à observação de conformidade com a legislação, no caso, em especial, o Decreto nº 10.426/2020.

3.5.3. Recomendação:

07) Revisar os procedimentos e controles internos para que observe a adequada formalização de atos praticados e a respectiva divulgação de futuros projetos de interesse recíproco em regime de colaboração mútua com entidades da Administração Pública, segundo a legislação vigente.

3.6. Constatação 06: Descompasso entre cronograma exposto pelo PT e a vigência do Contrato nº 15/2020.

O plano de trabalho (PT), mais especificamente no item IV, "cronograma de execução física" (seq. 33), prevê disponibilização de equipamentos para usuários nos meses de agosto/2020 e setembro/2020, entretanto fica silente com relação aos demais meses de execução, uma vez que a vigência do contrato de locação de equipamentos nº 15/2020 prevê uma vigência de execução de 01/09/2020 a 01/03/2021 (seq. 70), evidenciando assim, fragilidade no cronograma de metas exposto pelo PT, uma vez que esse não define as atividades dos meses entre outubro de 2020 a fevereiro de 2021. Cabe observar que segundo o site "gov.br"⁸, o plano de trabalho

É o instrumento programático e integrante do termo de convênio a ser celebrado, independente de sua transcrição, que evidencia o detalhamento das responsabilidades assumidas pelos partícipes. Não podem ser elaborados de forma genérica, devendo trazer, de forma clara e sucinta, todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou evento de duração certa.

Assim, evidencia-se que tal documento deve ser claro e objetivo quanto à identificação do objeto, seu objetivo e com descrição específica de atividades/responsabilidades detalhadas quanto sua duração para consecução do projeto.

3.6.1. Manifestação da Área: Por meio do e-mail enviado em 28 de dezembro de 2021, contendo manifestação da PROAP acerca do Relatório Preliminar, o gestor informa:

"O Plano de Trabalho, bem como seu cronograma de execução constante, foi formalizado de acordo com as orientações da CGPO/DIFES/SESU/MEC, transmitidas diretamente a esta PROAP, ou ainda por meio da PROPLADI, considerando que a mencionada PROPLADI divide rotinas quanto ao planejamento e à execução orçamentários com a também já referida CGPO/DIFES/SESU/MEC.

Outrossim, esta ProAP não possuía previsão referente ao encerramento contratual em fevereiro/2021, uma vez que se presumia uma eventual prorrogação contratual que permitisse a continuidade do programa por mais alguns períodos, ainda que com recursos de outras fontes".

3.6.2. Análise da AUDIN: Manifestação parcialmente acatada. Em que pese que a área executante seguisse orientações dos SESU-MEC, fato é que

⁸ <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/assuntos-gerais/ajuda/glossario>;

não há nos autos qualquer justificativa por parte da administração referente ao descompasso evidenciado nos autos entre as disposições previstas no PT (seq. 33) e a vigência do contrato nº 15/2020 (seq. 70), quando da época de sua assinatura⁹.

3.6.3. Recomendação:

08) Revisar os controles internos de modo a aperfeiçoar a operacionalização e acompanhamentos de TED's, com implantação de processo de análise de riscos na sua celebração e execução, de modo a evitar e/ou mitigar falhas de acompanhamento durante sua condução, inclusive quando vinculados a contratos de aquisição de bens ou serviços;

3.7. Constatação 07: Falha de planejamento e de acompanhamento da vigência do TED nº 9476 com relação à vigência do contrato nº 15/2020.

Segundo resposta à SA nº 09/2021, item 1.a, evidencia-se que, apesar de a gestão ter informado que previamente delineou uma contratação de empresa para locação de equipamentos (notebooks) para vigorar por 6 meses, ou seja, de 01/09/2020 a 01/03/2021 (seq. 70), com a finalidade de operacionalização da "...ampliação da inclusão digital de discentes da UFABC sem equipamentos adequado para realização das atividades acadêmicas na modalidade remota..." (seq. 33), em virtude do isolamento social estabelecido em face da pandemia de Covid-19, foi celebrado inicialmente o TED nº 9476 com vigência menor, ou seja, de 18/08/2020 a 30/12/2020 para proporcionar suporte orçamentário a contratação, fato esse corroborado por e-mail da PROAD de 15/04/2021, a partir do registro da respectiva vigência do TED no SIAFI (seq. 133). Assim, a execução do contrato nº 15/2020 ficou descoberta em parte de sua execução orçamentária. Tal fato enseja não conformidade em face do inciso III, do art. 9º do Decreto nº 10.426, de 16/07/2020, o qual dispõe que necessariamente a vigência do TED deve ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas. Outro aspecto evidenciado é o fato de a gestão solicitar a prorrogação de vigência do referido TED ao MEC, sendo que

⁹ Assinatura do contrato em 24/08/2020 (seq. 70);

essa solicitação apenas ocorreu em 12/03/2021 por meio de Ofício nº 338/2021-REIT, de 02/03/2021 (seq. 132), ou seja, 71 (setenta e um) dias após o vencimento inicial do TED nº 9776, caracterizando a intempestividade de atuação para a sua prorrogação, não observando, assim, o disposto no § 1º, do art.15, do Decreto anteriormente citado.

3.7.1. Manifestação da Área: Por meio do e-mail enviado em 28 de dezembro de 2021, contendo manifestação da PROAP acerca do Relatório Preliminar, o gestor informa:

“O cronograma de execução do TED, bem como a sua posterior prorrogação, foi formalizado de acordo com as orientações da CGPO/DIFES/SESU/MEC, transmitidas diretamente a esta PROAP, ou ainda por meio da PROPLADI, considerando que a mencionada PROPLADI divide rotinas quanto ao planejamento e à execução orçamentários com a também já referida CGPO/DIFES/SESU/MEC.

Outrossim, esta ProAP entende que, possivelmente, a vigência inicial do TED constou com encerramento para dezembro de 2021 por conta do exercício orçamentário dessa descentralização efetivada pelo MEC, ainda que a contratação já possuísse previsão inicial para encerramento em fevereiro de 2021, caso não houvesse possibilidade de prorrogação. Lembrando que a tramitação do processo de aquisição e a formalização do TED precisaram ocorrer em paralelo, dada a emergência sanitária e a importância de se viabilizar os equipamentos.

Somente em 08/02/2021, a ProAP foi informada via e-mail, a respeito de mensagem da SPO/MEC sobre alteração da vigência do TED, e após inúmeros contatos com diferentes áreas, conseguiu realizar o procedimento necessário à alteração da vigência, para que fosse possível assegurar os últimos meses da execução contratual (Cf. Sequências nº 122a 140 do Processo nº 23006.005059/2020-91)”

3.7.2. Análise da AUDIN: Manifestação não acatada. Em que pese os motivos da manifestação de que a administração atuou em condições de prazos exíguos em um ambiente de emergência sanitária, fato é a existência de ocorrências de não conformidade com os preceitos do inciso III, do art. 9º e § 1º, do art.15, ambos pertencentes ao Decreto nº 10.426, de 16/07/2020, haja vista, que também não foram encontrados nos autos qualquer motivação clara para a ocorrência de tais situações específicas, denotando assim, fragilidade no acompanhamento da execução do projeto financiado pelo TED nº 9776.

3.7.3. Recomendação:

09) Revisar os controles internos de modo a aperfeiçoar a operacionalização e acompanhamentos de TED's, com implantação de processo de análise de riscos para sua celebração e execução, de modo a evitar e/ou mitigar falhas de acompanhamento durante sua condução, inclusive quando vinculados a contratos de aquisição de bens ou serviços.

3.8. Constatação 08: Fragilidade do dimensionamento do público alvo beneficiário ao objeto do TED e consequente acompanhamento da execução contratual.

Em que pese a resposta à SA nº 09/2021, item 6, de que

Não houve ausência de locação de 48% dos equipamentos. Todos os equipamentos locados foram recebidos e ficaram à disposição da comunidade acadêmica de estudantes da graduação e da pós-graduação, público-alvo do Edital ProAP nº 17/2020.

os fatos demonstram, com base nas informações apresentadas nos autos (sequências de nºs 88, 96, 102 e 112), que a efetividade nos empréstimos de equipamentos (notebooks) foi na ordem de 51,5% do total de equipamentos (notebooks) locados por meio da execução do Contrato nº 15/2020, restando assim, aproximadamente 48,5% não retirados pelos discentes (empréstimos). Dessa feita, constata-se fragilidade no processo de avaliação e dimensionamento da população alvo do programa.

Outro ponto, relacionado à questão anterior, diz respeito à fragilidade no acompanhamento do referido contrato, uma vez que esse fora celebrado sob a regência da Lei nº 13.979/2020 (seq. 47), a qual prevê, em seu artigo Art. 4º-I,

Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado de até 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato

Assim, com base nas datas das primeiras mensurações realizadas (sequências nºs 88 e 96 dos autos) infere-se que já seria possível a aplicação tempestiva do referido comando legal, de modo a ajustar os quantitativos

inicialmente contratados para adequar a real quantificação do público beneficiado, sendo tal medida também prevista pela Cláusula Décima Quarta – “ALTERAÇÕES”, item 15.2 do referido Contrato (seq. 63).

3.8.1. Manifestação da Área: Por meio do e-mail enviado em 28 de dezembro de 2021, contendo manifestação da PROAP acerca do Relatório Preliminar, o gestor informa:

“A respeito do dimensionamento do público-alvo beneficiário do objeto do TED, cabe ressaltar, mais uma vez, que os impactos da pandemia da COVID-19 resultaram em consequências imprevisíveis, dentre elas, o próprio descompasso entre a estimativa de estudantes sem acesso à recursos tecnológicos adequados para acompanhamento das atividades remotas e o quantitativo de estudantes que recorreram ao programa de empréstimo de equipamentos de informática que, de fato, fora inferior ao estimado.

O dimensionamento do público alvo da ação combinou diferentes levantamentos realizados no próprio ano de execução da ação (2020), já durante o isolamento e a realização de atividades remotas na modalidade de Estudos Continuados Emergenciais, bem como levantamentos realizados para a V Pesquisa de Perfil dos Estudantes das IFES de 2018, promovida pela ANDIFES. Tais levantamentos, realizados em diferentes momentos, resultaram em uma proporção muito semelhante de estudantes de graduação que afirmavam não possuir nenhum tipo de computador em sua residência.

Por outro lado, não é possível garantir que, mesmo com a oferta do equipamento, o estudante permaneça cursando as disciplinas na modalidade remota. Diferentes mecanismos de monitoramento adotados pela instituição durante a realização das atividades remotas apontaram diversos fatores, além do acesso à recursos tecnológicos, que impactam na decisão dos estudantes de cursar disciplinas à distância.

A distribuição de equipamentos aos estudantes ocorreu em momentos distintos entre setembro e dezembro de 2020, uma vez que o Edital ProAP nº 17/2020 funcionou na modalidade de fluxo contínuo, permitindo que os estudantes fizessem a solicitação do equipamento a qualquer tempo. Desse modo, não havia como prever a quantidade de equipamentos a serem necessários, e a devolução de parte deles, com a supressão parcial do contrato, poderia vir a impactar o atendimento de estudantes no quadrimestre seguinte.

Ao mesmo tempo, também havia a insegurança quanto à possibilidade de prorrogação da contratação, sob a regência da Lei nº 13.979/2020. Em janeiro de 2021 o dispositivo legal que amparava a contratação não mais existia, o que obrigou a administração a recolher e devolver todos os equipamentos, em uma logística reversa bastante complexa, em virtude dos protocolos de biossegurança a serem adotados, e encerrando o contrato em 28/02/2021.

Como gestor da área, responsável direta pelo processo auditado, informo que, em conjunto com a(s) área(s) indireta(s), foram elaboradas as informações aqui prestadas e, responsabilizo-me por elas como verdadeiras, declarando ciência e concordância de que estas manifestações serão transcritas ao Relatório Final desta ação de auditoria, cuja publicação se dará em sítio eletrônico de acesso irrestrito na Internet.”

3.8.2. Análise da AUDIN: Manifestação parcialmente acatada. A área informa que por conta do tempo restrito, fixou população alvo de atendimento com base em informações já existentes, combinando “... diferentes levantamentos realizados no próprio ano de execução da ação (2020)... bem como levantamentos realizados para a V Pesquisa de Perfil dos Estudantes das IFES de 2018, promovida pela ANDIFES.” (vide manifestação). Entretanto, as evidências de fragilidades no acompanhamento da execução contratual persistem em face da Cláusula Décima Quarta – “ALTERAÇÕES”, item 15.2 do referido Contrato (seq. 63 do processo nº 23006.005059/2020-91) uma vez que também não foi encontrada qualquer justificativa específica nos autos para a não aplicação da referida cláusula contratual.

3.8.3. Recomendações:

10) Fomentar a composição de um grupo de trabalho juntamente com ProPladi, CPCo, ACIC e ProAd, para definir manual de procedimento institucional com detalhamento de fluxo e controles para celebração, execução, acompanhamento e divulgação dos documentos de execução do TED, segundo legislação vigente e baseado em melhores práticas comparadas com outros órgãos¹⁰, de modo a promover uniformidade geral na sua operacionalização e adequada transparência institucional à sociedade da íntegra dos documentos do TED, dos Planos de Trabalhos (PT's) celebrados, da execução de contratos relacionados (caso existam), dos Relatórios de Conclusão de Objeto (RCO) e dos resultados atingidos, sejam esses apoiados ou não por fundação de apoio;

¹⁰ Exemplos: <http://www.uff.br/?q=termos-de-execucao-descentralizada-ted>, https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/acesso-a-informacao/acordos/ManualTED_AN.pdf;

11) Divulgar em página eletrônica institucional¹¹, para consulta pública, os documentos relativos à execução e prestação de contas do TED nº 9776, bem como cópia do RCO entregue ao MEC, além dos principais documentos relativos a execução do contrato nº 15/2020¹².

¹¹ A efetivação de tal recomendação pressupõe primeiramente a definição de página institucional para exposição à sociedade dos TED's executados no âmbito da Universidade;

¹² Contrato de prestação de serviços, que fazem parte a Fundação Universidade Federal do ABC e a empresa Sistema CONVEX Locações de Produtos de Informática Ltda (seq. 63);

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente ação de auditoria, considerando o conjunto dos exames realizados nos Termos de Execução Descentralizada – TED's da amostra (vide Tabela1) evidenciam a existência de espaço para reavaliação dos processos internos para uniformização institucional das operações de gestão sobre a captação de necessidades (projetos), do seu planejamento, sua execução, as respectivas prestações de contas e correspondente divulgação de sua execução, sejam essas junto às agências de fomento/financiadores ou, ainda, quando da existência de contratação de fundação de apoio, a prestação de contas dessas para com a contratante, de modo a proporcionar aperfeiçoamento no registro tempestivo e controle sistêmico das informações geradas, tanto quanto a periódica avaliação do andamento dos projetos, além da melhoria da transparência pública dos atos administrativos envolvidos¹³.

No caso em tela, para fins de categorização geral do universo de constatações desse relatório, podemos compô-las, de forma geral, em categorias de temas para fins de sua caracterização e estudo de fragilidades, sendo que uma dentre elas cabe evidenciar, em razão de seu maior tangenciamento com vários dos achados, ou seja, às relacionadas à 'aderência a diretrizes e normas legais'¹⁴. Assim, a título de contribuição à gestão, a exposição de tal categoria pode auxiliar quanto ao estabelecimento de foco pela administração na convergência de esforços para revisão dos processos e pontos de controle que a permeiam, bem como subsidiar a análise de riscos envolvidos.

Portanto, as fragilidades apontadas no presente Relatório de Auditoria (RA) mostram-se relevantes e as recomendações possuem o propósito de trazer melhorias que podem ser realizadas com o intuito de fortalecer a gestão. Nesse sentido, entendemos que capacitações com os temas relacionados a convênios, fiscalização de contratos, prestação de contas, gerenciamento de projetos e gestão de riscos podem contribuir para a mitigação de riscos que ameaçam a

¹³ Como o objetivo geral dos TED's são a "...execução de programas, de projetos e de atividades..." (inciso I, art. 2º, Decreto nº 10.426/2020), sendo que esses possuem natureza conceitual de 'projeto' e, portanto, adequados à efetivação das melhores práticas alinhadas a disciplina de 'Gestão de Projetos', como por exemplo, as propugnadas pelo *Project Management Body of Knowledge* (PMBOOK);

¹⁴ Categorização referenciada na descrição dos princípios dos controles internos administrativos, dispostos conforme a Instrução Normativa nº 01/SFC, de 06/04/2001.

concretização dos objetivos pretendidos pela área¹⁵.

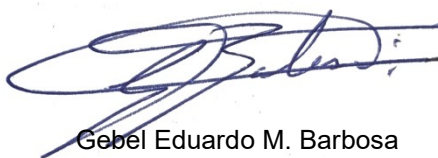
Assim, diante das recomendações propostas, a PROAP deverá elaborar, por meio do preenchimento do documento intitulado Plano de Providências Permanente – PPP¹⁶, no prazo de 15 (quinze) dias a partir do recebimento deste, as providências quanto ao que realizará para sanar as falhas apontadas a fim de implementar as melhorias recomendadas.

A partir da entrega do PPP pela PROAP, a equipe da AUDIN realizará a análise das respostas às recomendações e emitirá Nota Final de Auditoria – NFA a qual encerrará esta Ação de Auditoria, transferindo-a para a equipe de Monitoramento interno da AUDIN, que acompanhará, nas datas acordadas, as providências propostas pela área.

Por fim, em atendimento à transparência ativa de seus procedimentos, a AUDIN publicará, ao final desta ação, o Relatório Final de Auditoria (RFA) e a Nota Final de Auditoria (NFA), que conterá as soluções por fim acordadas, com seus prazos para implementação, fomentando, assim, o controle social.

Santo André, 02 de fevereiro de 2022..

À apreciação superior,



Gebel Eduardo M. Barbosa
Administrador

De acordo. Remeta-se conforme proposto.



Rosana de Carvalho Dias
Auditora-Chefe.

¹⁵ Sugerimos consultar a SUGEPE para a formulação de tais treinamentos;

¹⁶ Modelo anexo.