



Ministério da Transparência e
Controladoria Geral da União

Relatório nº 201702562

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

Linha de Atuação: Avaliação dos Resultados da Gestão.

Unidade Examinada: Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia de Alagoas – Ifal.

Objeto: Política de EaD no Ifal

Ação: 20RL – Funcionamento de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica.

Programa: 2080 – Educação de qualidade para todos.

Escopo: Regularidade das aquisições, da carga horária e do pagamento aos bolsistas; Adequabilidade da infraestrutura física e tecnológica dos polos; Prestação de contas do TEDs; Reaproveitamento do material didático produzido.

Referencial Teórico: Lei nº 8.666/93.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

O trabalho foi realizado em virtude da relevância da Política de Educação a Distância para o atingimento das metas de ampliação da oferta de cursos no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que o macroprocesso finalístico de execução da política de Educação a Distância no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (Ifal) apresenta aspectos que contribuem para o alcance da missão da unidade, tais como a adequação da infraestrutura física e tecnológica dos polos de apoio presencial e da plataforma *moodle* aos requisitos necessários ao desenvolvimento de atividades pedagógicas e administrativas dos cursos e programas a distância da entidade, bem como o reaproveitamento de materiais didáticos.

Por outro lado, verificou-se também aspectos constituem obstáculos para o atingimento da sua missão, tais como falhas nos processos de aquisição de materiais e serviços, bem como fragilidades no controle de frequência dos bolsistas contratados e na execução dos TEDs.

Em decorrência desta avaliação, foram emitidas recomendações de reestruturação do processo de aquisição; implementação de controle orçamentário; reformulação do processo de contratação; aprimoramento do levantamento de preços de mercado; apuração dos fatores que deram causa à realização dos gastos evitáveis; promoção de repactuação de contratos; reformulação do processo de gestão dos investimentos e de contratos de serviços de TI; aperfeiçoamento e ampliação da utilização de registro eletrônico de frequência; aprimoramento de meios de controle tanto da carga horária presencial quanto do desempenho de atividades realizadas a distância; realização de levantamento da situação dos TEDs.

Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão



Unidade Auditada: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas

Exercício: 2017

Processo:

Município: Maceió - AL

Relatório nº: 201702562

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE ALAGOAS

Análise Gerencial

Superintendente CGUAL,

Por meio deste relatório, apresentam-se os resultados do trabalho de Avaliação dos Resultados da Gestão no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (Ifal), realizado de acordo com os preceitos contidos na Ordem de Serviço nº 201702562 e em atendimento ao inciso II do art. 74, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual cabe ao Sistema de Controle Interno “*comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal*”.

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado em Maceió/AL, entre os meses de fevereiro e maio de 2018, tendo por objetivo a análise da execução da política de Educação a Distância no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (Ifal). Além de visitas à Reitoria e à Diretoria de Ensino a Distância (Diread) para consultas e coleta de documentos e informações, foram selecionados de forma não-aleatória os polos de apoio presencial dos *campi* de Palmeira dos Índios e Penedo para avaliação das condições em que desenvolvem-se os processos de ensino e aprendizagem nas unidades operacionais da Instituição, bem como da utilização da infraestrutura física e tecnológica à disposição de alunos e profissionais da educação. Os trabalhos de campo foram realizados em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, não sendo imposta nenhuma restrição à realização dos exames.



I. O Ifal:

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (Ifal) foi criado pela Lei nº 11.892/2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, a partir da reunião de instituições de educação superior, básica e profissional especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino.

Vinculado à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC), o Ifal resultou da integração da Escola Agrotécnica Federal de Satuba (EAFS) ao Centro Federal de Educação Tecnológica de Alagoas (Cefet/AL), anteriormente denominado Escola Técnica Federal de Alagoas (Etfal), cuja origem remonta às Escolas de Aprendizes e Artífices, criadas por meio do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909.

Assim como as demais instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, o Ifal possui natureza jurídica de autarquia e detém autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar equiparada às universidades federais, sendo composto pela Reitoria, cinco Pró-Reitorias (Administração, Desenvolvimento Institucional, Pesquisa e Inovação, Extensão e Ensino) e dezesseis *campi*, localizados nos municípios de Maceió, Arapiraca, Batalha, Coruripe, Maragogi, Marechal Deodoro, Murici, Palmeira do Índios, Penedo, Piranhas, Rio Largo, Santana do Ipanema, São Miguel dos Campos, Satuba e Viçosa; e um *campus* avançado, no bairro Benedito Bentes, na capital alagoana. Trata-se, portanto, de um complexo educacional que engloba pesquisa, extensão e ensino, com mais de 1.200 servidores e dez mil alunos distribuídos em cursos técnicos, superiores de tecnologia, bacharelado, licenciatura e pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*.

II. O EaD no Ifal:

A Diretoria de Ensino a Distância (Diread), vinculada à Pró-Reitoria de Ensino, é o órgão interno do Ifal responsável pela elaboração, execução e avaliação dos projetos pedagógicos ofertados na modalidade EaD. A Diread consolidou o ensino a distância como atividade regular na Instituição por meio da associação ao Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) e à Rede e-Tec Brasil, utilizando-se, para isso, de polos de apoio presencial criados nos *campi* da Instituição ou mantidos por prefeituras municipais e outras entidades.

Dos dezesseis *campi* da Rede Ifal, possuem polos EaD os *campi* de Maceió, Palmeira dos Índios, Penedo, Arapiraca e Santana do Ipanema – os três primeiros oferecendo cursos dos programas UAB e Rede e-Tec. Os polos de ensino a distância dos *campi* de Arapiraca e de Santana do Ipanema dão suporte apenas aos alunos da Rede e-Tec Brasil, sendo as atividades presenciais dos cursos do Sistema UAB disponibilizadas, em Arapiraca, no polo EaD do *campus* da Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e, no caso de Santana do Ipanema, no polo EaD mantido pela prefeitura municipal. Nos demais municípios beneficiados pela plataforma de ensino a distância do Ifal, a oferta tanto de cursos UAB quanto da Rede e-Tec dá-se com o apoio de polos EaD mantidos pelas prefeituras, encontrando-se, por isso, à margem do escopo do presente trabalho.



2. Resultados dos trabalhos

A abordagem adotada pela CGU objetivou responder às seguintes questões de auditoria, referentes à execução da política de Educação a Distância no Ifal:

1 - Em que medida as aquisições e a execução dos contratos relacionadas à estruturação e manutenção dos cursos de Ensino a Distância são regulares?

Dentre os processos licitatórios analisados, no período de 2013 a 2017, que de certa forma contribuíram para o andamento dos cursos de Ensino a Distância, verificaram-se as seguintes ocorrências:

- Falhas no indicativo de necessidade e no dimensionamento dos quantitativos de materiais a serem adquiridos, como também de serviços a serem prestados;
- Falhas no processo de levantamento de preços para elaboração da estimativa de valores que serviram de base para as licitações de serviços de TI;
- Falhas no planejamento de contratação de serviços de TI, ocasionando sobreposição de serviços e a realização de gastos que poderiam ser evitados.

2 - Em que medida a infraestrutura física e tecnológica dos polos atende aos requisitos estabelecidos na legislação vigente no que se refere ao adequado funcionamento da Educação a Distância e em que medida a utilização dos polos atende aos critérios de economicidade?

Para tanto, a referida questão foi subdividida nas seguintes subquestões:

2.1 - Em que medida a infraestrutura física e tecnológica do polo e da plataforma de acesso ao portal EaD do Instituto é adequada para o aluno matriculado em um curso de ensino a distância?

Com vistas a verificar as condições de infraestrutura física, tecnológica e administrativa das unidades operacionais de ensino e aprendizagem a distância do Ifal, foram escolhidos para inspeção os *campi* de Palmeira dos Índios e Penedo, municípios localizados a 135 e 170 quilômetros da capital, respectivamente. As visitas foram marcadas levando em conta o calendário acadêmico em vigência, que previa atividades presenciais (aulas e provas) para os cursos EaD ofertados no *campus* Palmeira dos Índios, no dia 07 de abril, e Penedo, no sábado posterior, dia 14.

A escolha desses polos de apoio presencial baseou-se ainda no fato de que ambos, tal qual o do Ifal Maceió, oferecem simultaneamente cursos dos programas UAB e Rede e-Tec, sendo, por isso, utilizados como referência nas inspeções o *Guia de orientações básicas sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil* e o *Manual de Gestão - Rede e-Tec Brasil e ProFuncionário*.



No período em que a presente auditoria foi realizada, encontravam-se em andamento, em cada um dos polos EaD selecionados, dois cursos de graduação, na modalidade licenciatura, e um curso técnico: Ciências Biológicas e Letras, por meio do Sistema UAB, nas duas unidades; e Técnico em Informática, em Palmeira dos Índios, e Técnico em Guia de Turismo, em Penedo, no âmbito da Rede e-Tec Brasil.

De antemão, é preciso ressaltar que as unidades de apoio presencial inspecionadas fazem uso da infraestrutura física preexistente nos respectivos *campi*. Ou seja, não há um espaço específico, nem foram construídas instalações destinadas exclusivamente às atividades pedagógicas presenciais e administrativas de ensino a distância. Os cursos e programas ofertados na modalidade EaD utilizam-se do conjunto de espaços e equipamentos didático-pedagógicos instalados, nos quais são desenvolvidas atividades relativas aos demais cursos presenciais ofertados pelo Ifal em Palmeira dos Índios e Penedo. Tal prática, por certo, vem atender aos princípios da eficiência, economicidade e racionalidade do gasto público, na medida em que faz uso – principalmente em dias de pouca ou nenhuma atividade nos *campi* – da infraestrutura já disponível.

A equipe da CGU pôde realizar uma ampla vistoria às dependências pedagógicas e administrativas dos *campi*, a fim de avaliar as condições de infraestrutura física e tecnológica utilizadas por professores e estudantes dos cursos EaD. Pôde também aplicar aos alunos questionário destinado a captar a percepção deles acerca das condições em que são desenvolvidas as atividades pedagógicas de ensino a distância. Foram obtidos vinte questionários em Palmeira dos Índios (dez de alunos do curso de Letras e dez de Ciências Biológicas) e 23 em Penedo (onze de alunos de Letras e doze de Ciências Biológicas).

Não obstante previstas nos respectivos calendários acadêmicos para ocorrer nos dias de visita da equipe da CGU, as aulas dos cursos de Técnico em Informática (Palmeira) e Técnico em Guia de Turismo (Penedo) foram adiadas, não sendo possível aos alunos dos cursos da Rede e-Tec responderem ao questionário. Tal fato, todavia, não comprometeu a amostra nem a percepção obtida pela equipe a partir das inspeções *in loco* e dos questionários obtidos apenas com alunos do Sistema UAB, uma vez que os ambientes e a infraestrutura física e tecnológica nos dois *campi* são compartilhados por todos os alunos de ensino a distância.

Nesse sentido, considerando-se o escopo e os objetivos do presente trabalho, as condições observadas nos *campi* visitados podem ser avaliadas como satisfatórias em todos os sentidos, ressalvando-se o fato da infraestrutura do polo de apoio presencial do Ifal Palmeira dos Índios – até por ser anterior ao *campus* Penedo – encontrar-se, no geral, mais completa e consolidada.

Ambos os polos EaD atendem razoavelmente bem aos requisitos de infraestrutura física e tecnológica necessários à mediação didático-pedagógica dos cursos a distância, previstos no item 6.2 do *Guia de orientações básicas sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil* e no item 2.4 do *Manual de Gestão Rede e-Tec Brasil e ProFuncionário*. Ao lado de laboratórios de Física, Química, Hidráulica, Máquinas Elétricas, Eletricidade, Automação Industrial, Eletrônica, Robótica, entre outros, o



campus Palmeira dos Índios dispõe de três laboratórios de Informática, sendo o maior deles com cinquenta computadores, e de um laboratório de Biologia, todos em boas condições de manutenção e à disposição, na medida das necessidades, para atividades de apoio presencial dos cursos EaD, seja para práticas didáticas coletivas, seja para estudo individual sob demanda do aluno. A infraestrutura de laboratórios do *campus* Penedo, embora menor (laboratórios de Açúcar e Álcool, Química, Mecânica de Fluidos, Meio Ambiente, Matemática, Desenho etc.), dispõe de dois laboratórios de Informática, com dezoito e vinte máquinas, e um laboratório de Biologia, todos em condições de manutenção e aproveitamento semelhantes ao *campus* Palmeira dos Índios. Nos laboratórios de Informática, a equipe da CGU realizou testes em diversos computadores e teve acesso, com razoável velocidade de navegação, ao Ambiente Virtual de Aprendizagem dos cursos EaD oferecidos em ambos os *campi* sem que quaisquer intercorrências de rede tenham sido detectadas.

Com relação às salas de aula e aos demais ambientes pedagógicos e administrativos, verificou-se que ambos os polos dispõem de instalações físicas climatizadas, com dimensão, limpeza, iluminação, mobiliário e recursos de áudio e vídeo satisfatórios e em boas condições de manutenção e utilização. As coordenações dos cursos do Sistema UAB e da Rede e-Tec Brasil encontram-se instaladas em salas/espços próprios e fazem uso – quando necessário – da infraestrutura física e tecnológica comum do *campus* (salas de reunião, salas de vídeo, auditório, equipamentos de videoconferência etc.).

Os *campi* inspecionados dispõem de razoável distribuição de banheiros, em condições dignas de higiene e manutenção, e com unidades adaptadas para uso exclusivo de pessoas portadoras de deficiência – inclusive no pavimento superior, no caso do *campus* Palmeira dos Índios. No tocante, aliás, às condições de acessibilidade, os usuários dos cursos EaD de ambos os polos dispõem de calçadas, áreas de circulação e rampas de elevação adaptadas para pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Também foram verificadas as instalações das bibliotecas e áreas para estudo individual nas suas dependências. Não obstante o Ifal Palmeira dos Índios disponha de acervo e espaços mais numerosos, as infraestruturas física e ambiental das bibliotecas dos *campi* visitados assemelham-se em suas boas condições de climatização, iluminação, limpeza e mobiliário. Ressalte-se, contudo, conforme relato de aluno do curso de Ciências Biológicas, em espaço à parte do questionário aplicado, que os ambientes das bibliotecas e áreas de estudo individual permanecem fechados nos finais de semana, não sendo acessível aos alunos dos cursos EaD aos sábados, dia em que normalmente ocorrem as atividades presenciais de apoio ao ensino a distância.

Por fim, cabe registrar que as atividades didático-pedagógicas de ensino e aprendizagem a distância do Ifal são gerenciadas por meio da plataforma *moodle*. Ao longo dos trabalhos, a equipe da CGU realizou dezenas de acessos ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) do Instituto, com *login* e senha concedidos a partir da Solicitação de Auditoria nº 201702562/01, de 07 de fevereiro de 2018. Os acessos ocorreram tanto a partir das estações de trabalho dos auditores, na sede da CGU-Regional/AL, quanto durante as inspeções nos polos EaD, em computadores dos laboratórios de Informática e das coordenações. Ao avaliar os aspectos relacionados à velocidade do acesso às



funcionalidades, à disponibilidade de materiais didáticos, além de outros conteúdos audiovisuais de apoio à aprendizagem, a equipe de auditoria deteve-se principalmente nos cursos EaD em andamento nos *campi* visitados (Letras e Ciências Biológicas, por meio do Sistema UAB, e Técnico em Informática e Guia de Turismo, pela Rede e-Tec Brasil), abstendo-se todavia de analisar – por alheio aos objetivos do presente trabalho – o conteúdo dos recursos didático-pedagógicos disponibilizados.

Os testes resultaram satisfatórios na medida em que, para cada módulo ou disciplina do conteúdo programático dos cursos ofertados na modalidade a distância pelo Instituto, foram observados no AVA diversos materiais didáticos e funcionalidades, requisitos de suporte ao ensino e aprendizagem a distância, boa parte deles disponível para *download*, a exemplo de livros, artigos, textos de apoio, vídeos, fóruns de dúvidas e/ou discussão, além de referências bibliográficas e *links* de acesso a páginas ou vídeos relacionados ao conteúdo estudado.

Nesse sentido, portanto, pode-se afirmar que a infraestrutura física e tecnológica dos polos de apoio presencial e da plataforma *moodle* utilizada pelos alunos dos cursos na modalidade EaD do Ifal são adequadas e atendem satisfatoriamente aos requisitos necessários ao desenvolvimento de atividades pedagógicas e administrativas de cursos e programas ofertados a distância.

2.2 - Os polos de apoio presencial – custeados por recursos federais e mantidos pelos Institutos – são subutilizados?

Demandado pela Solicitação de Auditoria nº 201702562/01, de 07 de fevereiro de 2018, o Ifal encaminhou planilha com a relação das turmas e cursos EaD ofertados pela Instituição a partir do exercício 2013. A equipe da CGU enriqueceu tais informações por meio do acesso ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) da Instituição, que – além de armazenar o conteúdo programático e funcionalidades pedagógicas dos cursos – conserva registros das turmas ofertadas desde que a modalidade tornou-se prática regular na entidade.

A análise das informações reunidas permite afirmar que os polos de apoio presencial custeados pelo Ifal têm se mantido permanentemente ativos, embora o catálogo de cursos EaD ofertados não tenha adquirido caráter estável e continuado. As visitas da equipe da CGU aos polos EaD de Palmeira dos Índios e Penedo demonstraram que, no presente semestre, apenas três turmas dos programas UAB e Rede e-Tec fazem uso da infraestrutura dos *campi* aos sábados. Isso porque tem sido prática comum, nos polos EaD da Instituição, que novas turmas somente sejam iniciadas após a conclusão do ciclo anterior, com duração média de dois anos nos cursos da Rede e-Tec Brasil e quatro anos no Sistema UAB, e não anual, como nos cursos presenciais da própria entidade.

Como já apontado na resposta à subquestão 2.1, os polos de apoio presencial não constituem ambiente à parte na infraestrutura física e tecnológica dos *campi* do Ifal. Ao contrário, os cursos e programas ofertados no âmbito do EaD vieram a beneficiar-se da infraestrutura que encontrava-se, se não ociosa, ao menos disponível para aproveitamento nos fins de semana – ou eventualmente durante a semana, de modo individual, mediante marcação de horário pelos alunos.



Sob essa perspectiva, não há como considerar esses polos subutilizados. Todavia, tendo em vista as atividades de apoio presencial restringirem-se quase que exclusivamente aos sábados, existem espaços e infraestrutura física e tecnológica suficientes para a ampliação da oferta de cursos na modalidade a distância nesses *campi* – seja pela implantação de novos cursos, seja com o aumento da frequência da oferta daqueles em andamento.

3 - Os bolsistas (professores e pessoal de apoio) atendem aos critérios normativos no que se refere ao cumprimento da carga horária e dos requisitos para o recebimento de bolsas?

A questão foi subdividida nas seguintes subquestões:

3.1 - Em que medida os bolsistas atendem à carga horária estabelecida para o curso?

Por meio da SA nº 201702562/01, de 07 de fevereiro de 2018, indagou-se acerca das medidas de controle adotadas pelo Ifal para a verificação do cumprimento da carga horária dos bolsistas contratados para atuar nos cursos EaD. Em sua resposta, a Instituição informou que *“até o mês em curso (fevereiro de 2018), o sistema adotado é o da assinatura manual em folhas de frequências individualizadas. A partir do mês vindouro (março de 2018), o controle de frequência dos bolsistas da EaD será executado através de um sistema eletrônico, desenvolvido pela equipe de Tecnologia de Informação da Diretoria de Educação a Distância do Ifal e estará disponibilizado no link: <http://ead2.ifal.edu.br/sid/admin/frequencias/add>”*.

Antes de aprofundarmo-nos no tema da subquestão em análise, cabe esclarecer que o início do referido controle eletrônico de frequência dos bolsistas EaD encontra-se além do escopo do presente trabalho. Ainda assim, solicitou-se ao Ifal (SA nº 201702562/08, de 27 de abril de 2018) acesso ao sistema desenvolvido pela equipe de Tecnologia da Informação da Diread, denominado Sistema Integrado Diread (SID), e verificou-se – em testes realizados nas folhas do período março-maio/2018 – que o SID ainda encontra-se em estágio incipiente de implantação, com muitas lacunas de registro pelos bolsistas – normalmente justificadas como “esquecimento”, “falta de energia”, “sistema fora do ar” etc. –, tornando inoportuna sua avaliação no presente momento.

Com isso, priorizou-se a análise dos meios e da qualidade dos registros de verificação do cumprimento da carga horária que vinham efetivamente sendo utilizados pelos bolsistas. Desse modo, ao lado das medidas de controle adotadas para a verificação do cumprimento da carga dos bolsistas, solicitou-se também a relação de bolsistas professores e bolsistas de apoio que atuaram em cursos EaD ofertados pelo Ifal nos exercícios de 2016 e 2017, indicando – entre outras informações – a carga horária semanal do contratado. As planilhas encaminhadas revelam que a carga horária padrão para todos os bolsistas é de vinte horas semanais, conforme previsão expressa nos editais de seleção de bolsistas EaD ofertados pelo Instituto e – como padrão de referência – no Manual de Gestão Rede e-Tec Brasil (pág. 39).



Ainda com base nas planilhas encaminhadas, elaborou-se uma amostra não-probabilística de sessenta bolsistas e solicitou-se ao Instituto o Relatório de Atividades e o Relatório de Acesso/Logs do Ambiente Virtual de Aprendizagem desses profissionais contratados (SA nº 201702562/03 e nº 201702562/06, respectivamente).

As respostas ficaram aquém das expectativas. O Ifal respondeu à SA nº 201702562/03, enviando não “*relatórios de atividade elaborados pelos bolsistas*”, conforme expresso na SA, ou seja, relatórios individualizados das atividades realizadas por cada bolsista. Ao contrário, o relatório de atividades encaminhado apenas descreve as atribuições gerais de cada grupo de bolsista (*coordenador de curso, tutor presencial e a distância, professor formador etc.*), documento que não reflete a atuação *de facto*, ou o desempenho pessoal do bolsista, mas as atividades e responsabilidades normalmente demandadas daqueles que exercem as atribuições de bolsista, a exemplo do que encontra-se descrito no edital de contratação.

Já em resposta à SA nº 201702562/06, o Ifal encaminhou não os relatórios de acesso/logs dos bolsistas extraídos diretamente do AVA, mas uma “colagem” de gráficos e tabelas que, de fato, informam o número de acessos e mensagens diárias efetuados pelo bolsista no desempenho de suas funções, porém não especifica data, hora ou duração da atividade, fato que impede a apuração dos períodos trabalhados e definitivamente compromete a fidedignidade das informações prestadas. Tais relatórios, inclusive, foram novamente encaminhados em resposta à SA nº 201702562/08, de 27 de abril de 2018, que – com vistas a analisar, em definitivo, os meios de registro de verificação do cumprimento da carga horária – solicitou as folhas de frequência individualizadas de 33 bolsistas dos quais já haviam sido demandados os relatórios de atividade e de acesso ao ambiente virtual.

Pelo menos quatro tipos de documentos diferentes foram encaminhados pelo Instituto a título de “folha de frequência individualizada”:

- a) folhas de frequência propriamente ditas, algumas com timbre da Universidade Aberta do Brasil, corretamente preenchidas e assinadas pelo bolsista e coordenador; outras da Rede e-Tec ou com timbre Diread-UAB, com preenchimento do tipo “padrão britânico”¹, inadequado para a verificação de cumprimento de carga horária e sem assinatura de coordenador/superior
- b) relatórios de acesso/log ao AVA. Como já apontado acima, tais relatórios não foram extraídos diretamente do AVA. São, na verdade, uma “colagem” de gráficos e tabelas com o número de acessos e mensagens diárias efetuados pelo bolsista no desempenho de suas funções, mas que não especifica data, hora ou duração da atividade, fato que impede a apuração dos períodos trabalhados e definitivamente compromete a fidedignidade das informações prestadas;
- c) atas de defesa de TCC de alunos;

¹ A expressão “padrão britânico”, quando associada ao controle manual de ponto, refere-se ao registro da jornada de trabalho de forma fixa. Todos os dias, a jornada inicia-se e encerra-se nas mesmas hora e minuto, sem variações, fato de difícil aceitação à luz da realidade.



d) folhas de frequência para coleta de assinatura de alunos dos cursos EaD, muitos com assinatura apenas do bolsista e sem assinatura do coordenador.

Como resultado, identificamos as seguintes fragilidades no controle de frequência dos bolsistas contratados para atuar em cursos EaD, impossibilitando a efetiva comprovação do cumprimento de carga horária:

- falta de uniformidade no registro de folhas de professores, tornando impossível o acompanhamento do ponto;
- falta de assinaturas dos bolsistas e/ou dos coordenadores nas folhas; e
- folhas com evidência de que foram preenchidas de uma só vez.

3.2 - No caso dos bolsistas que são professores do quadro do Instituto, há compatibilidade de carga horária entre as atividades específicas do cargo e as decorrentes da bolsa?

A partir da relação de bolsistas professores que atuaram nos cursos EaD nos exercícios de 2016 e 2017, solicitada por meio da SA nº 201702562/01, de 07 de fevereiro de 2018, buscou-se avaliar a compatibilidade entre carga horária e atribuições dos bolsistas com vínculo efetivo com o Ifal (ou seja, servidores concursados) com suas atividades regulares no Instituto. Para tal, além das informações relativas ao controle de frequência (folhas de ponto), seria importante a análise dos Relatórios de Atividades elaborados pelos bolsistas a partir de sua atuação nos respectivos cursos EaD, *cf.* demanda da SA nº 201702562/03, de 09 de março de 2018.

Os exames indicaram a presença de 32 docentes do Ifal (15%) entre os 208 bolsistas EaD que atuaram nos cursos da Rede e-Tec ofertados no biênio 2017-2018 (treze professores formadores, quatro professores mediadores a distância e 15 professores mediadores presenciais). Nos cursos do Sistema UAB, foram 110 docentes efetivos do Instituto (28%) entre os 392 bolsistas contratados no mesmo período (98 professores formadores e doze tutores presenciais e a distância). As planilhas com a relação dos bolsistas informam que a carga horária padrão é de vinte horas semanais, conforme previsto nos editais de seleção e nos manuais de gestão dos programas.

Em vista, todavia, dos fatos relatados na subquestão 3.1, na qual são apontadas diversas fragilidades nos meios de controle de frequência, impossibilitando a efetiva comprovação do cumprimento da carga horária pelos bolsistas dos cursos EaD, bem como a ausência de relatórios individualizados de atividades que evidenciassem as atribuições realizadas por cada bolsista, revela-se temerária qualquer afirmação acerca da incompatibilidade das atribuições, uma vez que as atividades desenvolvidas pelos bolsistas (sejam professores, mediadores ou tutores), por exemplo, ocorrem nos fins de semana (aulas e provas) e/ou por intermédio do Ambiente Virtual de Aprendizagem (acompanhamento, dúvidas etc.), não indicando, a princípio, nenhum conflito insanável de horários.

3.3 - Em que medida os bolsistas selecionados atendem aos requisitos estabelecidos no edital quanto à formação/experiência profissional exigidas?



Também utilizou-se a amostra retirada da relação de bolsistas professores e bolsistas de apoio que atuaram em cursos EaD ofertados pelo Instituto nos exercícios de 2016 e 2017 para verificar – por meio de consulta à RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) – a compatibilidade entre ocupações profissionais anteriores desses contratados e os cursos em que tenham atuado. Os exames efetuados, no entanto, não identificaram discrepâncias significativas que indicassem descumprimento de requisitos de habilitação técnica e/ou profissional desses bolsistas, parte dos quais ainda sem larga experiência profissional-pedagógica registrada na RAIS. No caso dos bolsistas que acumulam a atuação nos cursos EaD com a de professor efetivo do Ifal, observou-se a afinidade entre as áreas/matérias de ensino presencial e a distância.

3.4 - Em que medida o produto produzido pelos bolsistas (professores autores/conteudistas) é entregue no prazo e de acordo com os requisitos do Edital?

A equipe da CGU solicitou ao Ifal, por meio da SA nº 201702562/01, a relação de bolsistas (professores autores/conteudistas) que, durante os exercícios 2016 e 2017, tenham produzido material para os cursos EaD, bem como que indicasse os materiais e conteúdos pedagógicos produzidos.

Em resposta, o Instituto consignou que não houve contratação de professores para essa finalidade específica no período indicado, acrescentando que a entidade adota como princípio metodológico a premissa de que *“cada professor formador assume, na totalidade, a responsabilidade da autoria de seu próprio ambiente virtual de aprendizagem e a autonomia de produzir e/ou adaptar materiais e recursos para seu eficiente desempenho didático, desde que em consonância pedagógica com as coordenações de curso”*.

A equipe da CGU realizou testes no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) dos cursos ofertados a distância pelo Instituto no decorrer do biênio 2016-2017 e verificou o caráter multiautoral dos materiais didáticos disponibilizados, seja nos cursos do Sistema UAB, seja nos da Rede e-Tec Brasil. Para cada módulo/disciplina, há uma ampla gama de conteúdos pedagógicos (livros, artigos, textos de apoio, vídeos, fóruns de dúvidas e/ou discussão, *links* de acesso a páginas ou vídeos etc.) com origens e autorias diversas e praticamente nenhum da lavra do professor formador ou dos tutores indicados no AVA como responsáveis pela aplicação da disciplina, cabendo a estes basicamente a adaptação/adequação dos materiais didáticos às necessidades do curso.

Conforme apontado nas subquestões 5.1 e 5.2, por exemplo, os cadernos temáticos que constituem a base teórica dos cursos de Secretaria Escolar, Alimentação Escolar e Infraestrutura Escolar, ofertados no âmbito do Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público (ProFuncionário/Rede e-Tec), e que constituem os cursos técnicos mais ofertados pelo Ifal nos últimos cinco anos, foram produzidos e cedidos gratuitamente pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Situação semelhante ocorre com os materiais didáticos disponibilizados nos cursos ofertados por meio do Sistema UAB (especialmente Ciências Biológicas e Letras), os quais utilizam-se – ao lado de multivariadas fontes de pesquisa e recursos *on line* – de livros didáticos e materiais



padronizados produzidos sob a assinatura da Universidade Aberta do Brasil no ano de 2012, período não alcançado, todavia, pelo escopo do presente trabalho.

Desse modo, no biênio 2016-2017, conclui-se que não houve contratação de bolsistas para a produção de materiais didáticos para os cursos EaD ofertados pelo Ifal, restando, por sua vez, inviável verificar prazos e requisitos de sua entrega/disponibilização no AVA.

4 - Em que medida a prestação de contas pelo Instituto quanto ao cumprimento do objeto decorrente de Termo de Execução Descentralizada (TED) é tempestiva e apresenta as informações necessárias à emissão de Parecer pelas unidades concedentes (CAPES ou SETEC)?

A questão foi subdividida nas seguintes subquestões:

4.1 - O Instituto está inserindo e validando, no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC) o Relatório de Cumprimento do Objeto no prazo estabelecido nos Termos de Execução Descentralizada?

A presente subquestão refere-se à obrigação da unidade proponente de TED (no caso, o Ifal) de apresentar o Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) no prazo de até 60 dias após o término do prazo para cumprimento do objeto estabelecido no Termo.

Pesquisa realizada no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC) indicou a existência de 32 TED firmados pelo Ifal na condição de Unidade Gestora Proponente, sendo:

- a) 27 TED com a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) ou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na condição de Unidade Gestora Concedente, sete dos quais com objeto relacionado à EaD; e
- b) cinco TED com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) como Unidade Gestora Concedente, todos com objeto relacionado à EaD.

Os exames indicaram a existência de quatro TED com vigência finalizada há mais de 60 dias e sem que o Relatório de Cumprimento do Objeto tenha sido apresentado. Por outro lado, não foram verificados TED nas situações “RCO aguardando aprovação do Gestor Orçamentário do Proponente” e “RCO aguardando aprovação do Representante Legal do proponente”.

4.2 - O Relatório de Cumprimento do Objeto contém informações mínimas que permitam subsidiar a emissão do Parecer pelas unidades concedentes (CAPES ou SETEC)?

Não foram encontrados Relatórios de Cumprimento do Objeto relacionados ao Ifal nas situações indicadas nesta subquestão; quais sejam, “RCO em análise pela Coordenação”, “RCO aguardando aprovação do Secretário”, “RCO aguardando aprovação do Representante Legal do Concedente” ou “RCO aguardando aprovação da Diretoria”.



4.3 - As diligências porventura formuladas pela unidade concedente acerca do Relatório de Cumprimento do Objeto são atendidas pelo Instituto no prazo fixado pelas referidas Unidades?

Dentre os Termos de Execução Descentralizada (TED) listados nas planilhas extraídas do Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC) firmados pelo Ifal na condição de Unidade Gestora Proponente, e cujos objetos tinham relação com educação a distância, cinco foram verificados como “Termo em Diligência do Relatório de Cumprimento”: TED 344-SETEC, 1719-FNDE, 2621-FNDE, 2979-FNDE e 3261-FNDE.

Todavia, quando solicitados – por meio da SA nº 201702562/02, de 05 de março de 2018 – os históricos de tramitação, constatou-se que o TED 344-SETEC, desde 30/10/2017, havia evoluído de *status*, não encontrando-se mais na situação descrita no procedimento, restando, naquela condição apenas os outros quatro.

Nesse sentido, a fim de averiguar a tempestividade/efetividade das diligências formuladas pelo concedente acerca do RCO desses termos, foram solicitadas à Diretoria de Ensino a Distância (Diread) do Instituto as seguintes informações complementares:

- a) quais diligências foram formuladas acerca do Relatório de Cumprimento do Objeto dos referidos TEDs e quais os respectivos prazos para atendimento; e
- b) em que estágio encontram-se as diligências formuladas.

As respostas encaminhadas pela Diread, no entanto, restaram insuficientes para formação de opinião acerca das questões formuladas, não sendo possível esclarecer a exata situação das diligências formuladas pela Unidade Concedente, os prazos concedidos nem em que estágio de atendimento encontram-se tais diligências.

4.4 - As unidades concedentes (CAPES ou SETEC) emitem Parecer acerca do Relatório de Cumprimento do Objeto no prazo estabelecido?

Subquestão tratada pelo órgão central, não demandando nenhuma verificação por parte da Regional.

5 - Em que medida há articulação para compartilhamento/reaproveitamento do material didático produzido?

A questão foi subdividida nas seguintes subquestões:

5.1 - Em que medida o Instituto se articula com o Ministério da Educação e com as demais Unidades da Rede Federal para o compartilhamento/reaproveitamento do material didático produzido?

A fim de verificar a existência de articulação entre o Instituto Federal de Alagoas e as demais unidades da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, solicitou-se, por meio da SA nº 201702562/01, de 07 de fevereiro de 2018, à Instituição informar se possui algum instrumento de cooperação (ou outras formas de colaboração) com suas congêneres para compartilhamento/reaproveitamento de matérias didáticas; e,

em caso positivo, que identificasse os materiais utilizados ou cedidos, bem como os cursos e turnos em que foram utilizados.

Em mensagem eletrônica, de 20 de fevereiro de 2018, a entidade informou inicialmente não existir “*documento formal de cooperação entre o Instituto e as demais unidades da Rede Federal de Educação*”, mas que os cursos de Secretaria Escolar, Alimentação Escolar e Infraestrutura Escolar, ofertados pelo Ifal por meio da Rede e-Tec no âmbito do Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público (ProFuncionário), utilizaram como recurso didático e base teórica os cadernos cedidos e disponibilizados *online* pela Universidade Federal do Mato Grosso - UFMT.

Não obstante verdadeira, a informação prestada pelo Ifal está incompleta. Em ampla pesquisa realizada nos diretórios e pastas dos cursos EaD ofertados pelos programas UAB e Rede e-eTec, armazenados no ambiente virtual de aprendizagem (AVA) do Instituto, verificamos uma extensa gama de materiais didáticos e conteúdos produzidos por outras entidades (a exemplo da UFPB, UFSC e da UnB), com a assinatura do Sistema UAB, além de textos e artigos de publicações diversas destinados a enriquecer o aprendizado, a partir de adaptações feitas pelos professores responsáveis pela aplicação da disciplina – todos, depreende-se, utilizados nas mesmas condições informais, sem qualquer instrumento jurídico de cessão ou compartilhamento, dos materiais didáticos produzidos pela UFMT.

Ainda no âmbito do tema de compartilhamento/reaproveitamento de materiais didáticos produzidos por outras instituições, indagou-se acerca da utilização do repositório ProEdu como fonte de objetos educacionais nos cursos/turmas EaD oferecidos pelo Ifal. Na resposta, o Instituto informou que “*não utiliza o repositório ProEdu no âmbito dos cursos EaD*”. E que, para a modalidade, atualmente utiliza “*um repositório virtual próprio com materiais didáticos e videoaulas dos cursos de Administração Pública, Biologia, Hotelaria e Letras. O repositório é aberto para todos os(as) estudantes e turmas dos cursos promovidos pela Proen/Diread. Está disponível no endereço: www.ead2.ifal.edu.br/biblioteca*”.

Com a mesma senha fornecida para o acesso ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), verificamos na denominada “Biblioteca Virtual EaD” cerca de 220 obras em extensão .pdf e 36 videoaulas. Muitas dessas obras, entre livros e apostilas, foram observadas também no ambiente dos cursos no AVA, tendo sido produzidas, umas (a exemplo dos materiais utilizados no Programa Nacional de Formação em Administração Pública), por instituições como a UFSC, que a licenciam temporariamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, e outras (demais cursos), ofertadas diretamente pela UAB, fazendo menção apenas ao autor da obra/apostila.

Por fim, a entidade informa que uma nova plataforma encontra-se em desenvolvimento pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação, e “*funcionará tanto para submissão/aprovação de trabalhos para eventos quanto como repositório institucional para artigos científicos, trabalhos de conclusão de curso, entre outros, do qual a*



Diread participará. Além disso, incorporamos a campanha Recursos Educacionais Abertos (REA) relativa a materiais didáticos elaborados por professores autores do IFAL e custeados pelo sistema UAB/CAPES”.

Conclui-se, portanto, que os cursos EaD ofertados pelo Ifal reaproveitam e fazem intenso uso de materiais didáticos e objetos educacionais produzidos por outras instituições sem que nenhum instrumento de cooperação tenha sido firmado.

5.2 - Em que medida o Instituto reaproveita internamente o material didático produzido no âmbito de seus cursos?

Questionou-se o Ifal, também por meio da SA nº 201702562/01, de 07 de fevereiro de 2018, se o Instituto reaproveitaria os materiais didáticos utilizados nos cursos EaD em outros cursos ofertados posteriormente. E, em caso positivo, que indicasse os materiais reaproveitados, se físicos ou em mídia, e os cursos/turmas em que houve o reaproveitamento.

A resposta do Instituto foi no sentido de que a prática da Diretoria de Educação a Distância é de *“reaproveitar os materiais didáticos produzidos para as disciplinas ofertadas anteriormente. Assim, quando o professor assume a condução de uma unidade curricular é orientado por um colaborador bolsista IFAL a respeitar a obra intelectual produzida, dando liberdade ao professor ‘substituto’ para ajustar ou adequar segundo seus preceitos e estilo de professorar”*. O Instituto ressalta que os materiais mais utilizados são em mídia digital, disponíveis em <http://ead2.ifal.edu.br/biblioteca/principal.php>, embora materiais impressos (livros) possam eventualmente ser distribuídos nos polos de apoio presencial, a exemplo do que ocorreu no curso de Administração Pública, gerido pelo Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), e ofertado pelo Ifal, que disponibilizou aos professores em formato físico as mídias digitais com os conteúdos das disciplinas ofertadas.

Os testes realizados pela equipe de auditoria no acervo bibliográfico digital hospedado no Ambiente Virtual de Aprendizagem do Instituto demonstram que a regra geral é, de um lado, que os materiais didáticos sejam obtidos de forma gratuita junto a outras instituições, a exemplo da UFMT e do Sistema UAB, que compartilharam inúmeros conteúdos para os cursos EaD do Ifal, e, de outro, que tais materiais sejam reaproveitados nas novas turmas periodicamente abertas de cada curso. Pode-se verificar nitidamente tal assertiva nos cursos ofertados pela Rede e-Tec Brasil de Secretaria Escolar, Alimentação Escolar e Infraestrutura Escolar, ofertados no âmbito do ProFuncionário, cujos recursos didáticos e base teórica foram utilizados em todas as turmas abertas em todos os polos de apoio presencial desde 2012.

Observa-se a mesma prática nos cursos oferecidos no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil. A análise do acervo da “Biblioteca Virtual EaD”, de cerca de 220 obras utilizadas nos cursos superiores de Administração Pública, Biologia, Hotelaria e Letras, como já indicado no item 5.1, apontam a reutilização sistemática desses materiais, seja nos casos de nova turma, seja quando uma mesma disciplina integra a grade curricular de mais de um curso, a exemplo das disciplinas da base comum dos

cursos do ProFuncionário. Nos cursos UAB, nos quatro testes que efetuamos, descritos a seguir, verificamos que os materiais didáticos continuam a ser aproveitados pelas novas turmas:

- a) livro didático “Elementos de Geologia”, do autor José Aparecido Gama, utilizado na disciplina homônima do curso de Ciência Biológicas, nas turmas 2012.1 (*campus* Arapiraca, ofertada de 27/06 a 31/07/2015) e 2014.1 (Arapiraca, de 22/04 a 26/05/2017);
- b) livro didático “Fisiologia Vegetal”, de Joeferson Reis Martins e Djaneide Maria da Conceição Lacerda, utilizado na disciplina homônima do curso de Ciências Biológicas, nas turmas 2012.1 (Arapiraca, de 24/05 a 04/07/2014) e 2014.1 (Maceió, de 18/11 e 22/12/2017);
- c) livro didático “Fundamentos da Linguística II”, de Ismar Inácio dos Santos Filho, utilizado na disciplina homônima do curso de Letras, nas turmas 2012.1 (Palmeira dos Índios, de 29/09 e 02/11/2012) e 2017.2 (Maceió, de 03/03 a 30/03/2018);
- d) já na disciplina “Latim na Formação da Língua Portuguesa”, ofertada nas turmas 2013.1 (Maceió, de 15/06 a 19/07/2013) e 2017.2 (Palmeira dos Índios, de 16/12/2017 a 12/01/2018), são reaproveitados três materiais: o artigo “A Importância do Latim na Atualidade”, de Mário Eduardo Viaro (USP); o texto “Origem e Formação da Língua Portuguesa”, de Camillo Cavalcanti (UESB); e o artigo “O Passado, o Presente e o Futuro da Língua Portuguesa, de Ana Cristina Souza da Silva (UERJ).

Em vista, portanto, dessa realidade, de compartilhamento de materiais e conteúdos didáticos produzidos e cedidos sem custos por outras entidades para aplicação nos cursos ofertados pelo Instituto, e em que o professor que conduz a disciplina “*é orientado por um colaborador bolsista IFAL a respeitar a obra intelectual produzida*”, podendo apenas realizar ajustes ou adequações “*segundo seus preceitos e estilo de professorar*”, não foram verificadas – no período de 2013 a 2017 – quaisquer contratações para a produção de materiais didáticos similares, seja para o mesmo curso, seja nos casos em que cursos distintos compartilham disciplinas comuns. O Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ifal guarda os registros de todos os cursos EaD realizados pelo Instituto, com pastas específicas por campus, cursos e disciplinas nos quais pode-se verificar, de forma evidente, a aplicação do módulo/disciplina, bem como de todo o conteúdo e material didático disponibilizado. Nesse sentido, pode-se concluir que o reaproveitamento de material didático constitui prática comum na aplicação da política de Educação a Distância pelo Ifal.

3. Conclusão



Verificou-se, por meio do presente trabalho, que o macroprocesso finalístico de execução da política de Educação a Distância no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas (Ifal) apresenta os seguintes aspectos que contribuem para o alcance da missão da unidade:

i) a infraestrutura física e tecnológica dos polos de apoio presencial e da plataforma *moodle* utilizada pelos alunos dos cursos EaD ofertados pelo Ifal são adequadas e atendem satisfatoriamente aos requisitos necessários ao desenvolvimento de atividades pedagógicas e administrativas dos cursos e programas a distância da entidade. Todavia, ainda que não se possa afirmar que os polos encontrem-se subutilizados, tendo em vista as atividades de apoio presencial restringirem-se quase que exclusivamente aos sábados, existem espaços e infraestrutura física e tecnológica suficientes para a ampliação da oferta de cursos EaD nesses *campi* – seja pela implantação de novos cursos, seja pelo aumento da frequência da oferta daqueles em andamento;

ii) os cursos EaD do Ifal reaproveitam e fazem intenso uso de materiais didáticos e objetos educacionais produzidos por outras instituições. Em vista desse compartilhamento de conteúdos didáticos produzidos e cedidos sem custos por outras entidades para aplicação nos cursos EaD ofertados pelo Instituto, não foram verificadas no período de 2013 a 2017 contratações para a produção de materiais didáticos similares, seja para o mesmo curso, seja nos casos em que cursos distintos compartilham disciplinas comuns. Nesse sentido, o reaproveitamento de material didático constitui prática comum na aplicação da política de Educação a Distância pelo Ifal.

Por outro lado, verificou-se que os seguintes aspectos constituem obstáculos para o atingimento da sua missão:

i) nos processos licitatórios relacionados ao EaD, concluídos no período de 2013 a 2017, foram verificadas falhas: no indicativo de necessidade e no dimensionamento dos quantitativos de materiais a serem adquiridos e de serviços a serem prestados; no processo de levantamento de preços para elaboração da estimativa de valores que serviram de base para as licitações de serviços de TI e no planejamento de contratação de serviços de TI, ocasionando sobreposição de serviços e a realização de gastos que poderiam ser evitados.

ii) fragilidades nos meios de controle de frequência dos bolsistas contratados para atuar nos cursos EaD, impossibilitando a efetiva comprovação do cumprimento de carga horária;

iii) Termos de Execução Descentralizada (TED) com vigência expirada há mais de 60 dias, mantido em status “Termo em Execução” e sem Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) apresentado. Ainda com relação aos TED firmados pelo Ifal na condição de Unidade Gestora Proponente, foram identificados Relatórios de Cumprimento de Objeto enviados para diligência desde 03 de fevereiro de 2016, não sendo possível averiguar quais diligências e em que prazos foram demandadas pela unidade concedente, nem em que estágio de atendimento encontram-se.

Nesse contexto, conclui-se que, para que a unidade cumpra adequadamente a sua missão institucional, é necessário:

- i) aprimorar ou implantar a elaboração de estudos técnicos preliminares e de análise de riscos nas contratações, incluindo análises da execução contratual, a fim de otimizar recursos financeiros, bem como aprimorar as pesquisas de preços, de modo que as licitações realizadas atendam aos interesses e às necessidades da entidade e que as estimativas de preços sejam mais realistas;
- ii) aperfeiçoar o controle de frequência de modo a evidenciar o cumprimento efetivo da carga horária, bem como a compatibilidade das atribuições de bolsista de cursos EaD com as de professor/servidor efetivo do Instituto.
- iii) observar e cumprir os prazos relativos à apresentação do Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) e ao implemento das diligências demandadas pela Unidade Gestora Concedente acerca do RCO.

As recomendações registradas neste relatório serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Maceió/AL, 09 de agosto de 2018.

Superintendente CGUAL



Ordem de Serviço nº 201702562**1 Educação de qualidade para todos****1.1 Funcionamento dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica****1.1.1 Gerenciamento de Processos Operacionais****1.1.1.1 CONSTATAÇÃO****Superdimensionamento das necessidades em processos licitatórios que não se mostraram efetivas.****Fato**

Dentre os processos licitatórios analisados no período de 2014 até 2017, identificou-se um superdimensionamento das necessidades de contratação discriminadas a seguir:

a) Pregão Eletrônico nº. 03/2014

Da análise do processo licitatório do PE nº. 03/2014, realizado pelo campus de Palmeira dos Índios (UG 158383), cujo objeto foi a aquisição de livros e publicações nacionais, estrangeiros e importados para integrar o acervo bibliográfico para o Ifal, observou-se a existência de um superdimensionamento na previsão de aquisição de livros, sobrecarregando o setor de licitação e frustrando a venda pelo fornecedor quando da aquisição de apenas 20% do quantitativo estimado. A análise se concentrou no processo de nº. 23041.010707/2015-58, referente à aquisição pela Reitoria do Ifal (UG 158147), para distribuição a outros *campi*, bem como para o acervo de livros da educação à distância (Ead).

No intuito de verificar a concretização dos fundamentos da motivação para a compra de livros, levantou-se o saldo dos empenhos realizados e os valores pagos na aquisição, a partir de 2014 até abril de 2018. Para fins de subsídio, foi também analisado o desempenho na aquisição de livros em outros dois processos licitatórios ocorridos durante esse período, a saber: Pregão eletrônico nº. 08/2015 e Pregão Eletrônico nº. 07/2017, ambos realizados pelo campus de Palmeira dos Índios (UG 158383).

Foram feitos levantamentos no SIAFI a fim de examinar a execução contratual das três licitações sobre livros (empenho e pagamento), contendo todos os participantes da licitação, no período de 2014 a 2018 (abril), tendo sido elaboradas as seguintes tabelas:

Tabela – Desempenho na aquisição de livros pelo Ifal de 2014 a abril/2018 (UG 158383).

Licitação	PE nº. 03/2014		PE nº. 08/2015		PE nº. 07/2017	
Previsão (A)	R\$ 1.333.538		R\$ 1.157.000		R\$ 1.105.000	
ANO	Empenhado	Pago	Empenhado	Pago	Empenhado	Pago
2014	R\$ 845.335	R\$ 0	--	--	--	--
2015	R\$ 13.218	R\$ 35.054	--	--	--	--
2016	R\$ 24.080	R\$ 194.028	R\$ 442.408	R\$ 0	--	--
2017	R\$ 0	R\$ 29.979	R\$ 50.238	R\$ 147.037	--	--
2018	R\$ 0	R\$ 18.271	R\$ 0	R\$ 93.521	R\$ 157.276	R\$ 0
TOTAL (B)	R\$ 882.633	R\$ 277.331	R\$ 492.646	R\$ 240.557	R\$ 157.276	R\$ 0
(B/A) %	66,2%	20,8%	42,6%	20,8%	14,2%	0,0%



Fonte: Dados extraídos do SIAFI em 4 de maio de 2018.

Tabela – Empenhos realizados e pagamentos efetuados referentes às licitações PEs N°.03/2014 e N°. 08/2015 (UG 158383).

Licitação	TOTAL (PEs N°.03/2014 e N°. 08/2015)	
Previsão (A)	R\$ 2.490.538	
ANO	EMPENHADO	PAGO
2014	R\$ 845.335	R\$ 0
2015	R\$ 13.218	R\$ 35.054
2016	R\$ 466.488	R\$ 194.028
2017	R\$ 50.238	R\$ 177.016
2018	R\$ 0	R\$ 111.791
TOTAL (B)	R\$ 1.375.279	R\$ 517.888
(B/A) %	55,2%	20,8%

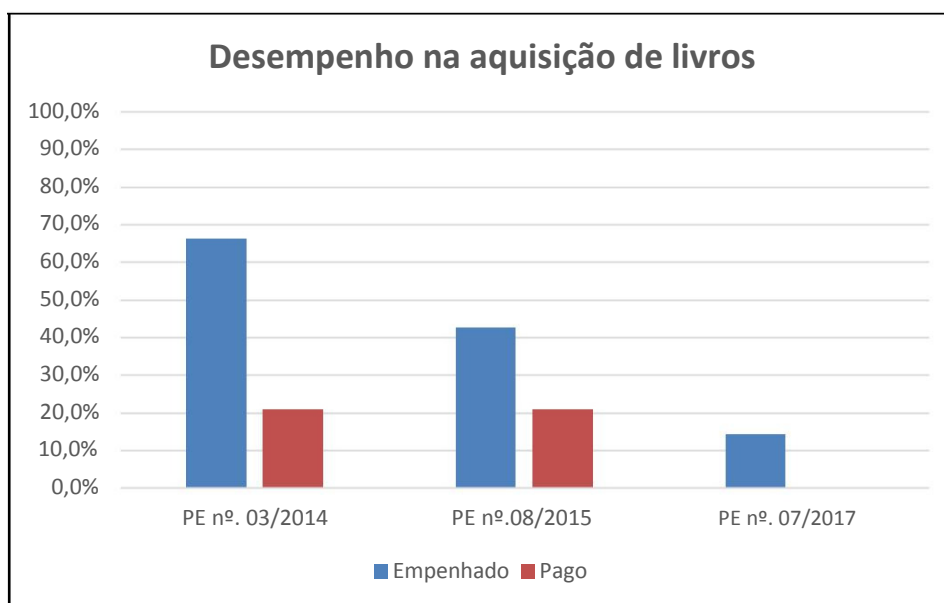
Fonte: Dados extraídos do SIAFI em 4 de maio de 2018.

A primeira tabela apresenta os valores previstos para compra de livros nas três licitações realizadas no período analisado, os quais ultrapassaram a casa de 1 milhão de reais cada. Entretanto, observou-se que o total pago pela aquisição de livros referente às duas primeiras licitações correspondeu a apenas 20% das estimativas (PE n°. 03/2014 e 08/2015), enquanto que, em 2017, houve outro procedimento licitatório (PE n°.07/2017) com valor estimado próximo das licitações anteriores, porém sem que tenha sido identificado qualquer pagamento, demonstrando que as previsões realizadas foram superestimadas.

Na segunda tabela, observa-se que apenas 55,2% do valor previsto, na soma das duas licitações, foi empenhado (saldo líquido), reforçando a constatação.

Para fins de ilustração, segue o gráfico referente ao percentual de empenhos realizados (saldo líquido) e pagamentos de 2014 a 2018 (abril).

Gráfico – Percentual de empenhos e pagamentos realizados por processo licitatório na UG 158383.



Fonte: Dados extraídos do SIAFI em 4 de maio de 2018.



Dentre os 13 *campi* participantes do PE nº. 03/2014, identificou-se oito cuja soma das estimativas representa 61,3% (R\$ 817.937,97) do previsto na licitação, entretanto, o total realizado (pago) não alcançou 3% (R\$ 22.782,72) da estimativa, conforme a tabela a seguir:

Tabela – Relação de UGs do Ifal que menos realizaram aquisições na licitação PE Nº.03/2014 (UG 158383) de 2014 até 2018(abril).

UG executora	Campus	Valor estimado no PE nº. 03/2014	Despesas empenhadas (saldo líquido)	Pagamentos totais	Pag. %
158147	Reitoria	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ 15.914,71	5,3%
158383	Palmeira dos Índios	R\$ 150.000,00	R\$ 120.237,06	R\$ 0,00	0,0%
152800	Penedo	R\$ 80.000,00	R\$ 780,00	R\$ 0,00	0,0%
158380	Marechal Deodoro	R\$ 72.000,00	R\$ 500,00	R\$ 0,00	0,0%
158382	Satuba	R\$ 70.000,00	R\$ 500,00	R\$ 0,00	0,0%
152815	Maragogi	R\$ 50.000,00	R\$ 500,00	R\$ 100,83	0,2%
152804	São Miguel dos Campos	R\$ 49.937,97	R\$ 49.937,97	R\$ 6.768,18	13,6%
152801	Santana do Ipanema	R\$ 46.000,00	R\$ 500,00	R\$ 0,00	0,0%
Total dos 8 <i>campi</i>		R\$ 817.937,97	R\$ 472.955,03	R\$ 22.783,72	2,8%
% em relação ao estimado total (R\$ 1.333.537,97)		61,3%	--	--	--
% em relação ao estimado pelos 8 <i>campi</i>		--	57,8%	2,8%	--

Fonte: Dados extraídos do SIAFI em 4 de maio de 2018.

Observa-se que na licitação seguinte (PE nº. 08/2015), em que participaram 15 *campi*, a situação se repetiu, uma vez que em nove desses, cujas estimativas totalizaram 60% do previsto na licitação, a aquisição conjunta dos livros não chegou sequer a 1% do que foi licitado, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela – Relação de UGs do Ifal que menos realizaram aquisições na licitação PE Nº.08/2015 (UG 158383) de 2015 até 2018(abril).

UG executora	Campus	Valor estimado no PE nº. 03/2014	Despesas empenhadas (saldo líquido)	Pagamentos totais	Pag. %
152805	Arapiraca	R\$ 120.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,0%
152815	Maragogi	R\$ 120.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,0%
152802	Piranhas	R\$ 110.000,00	R\$ 79.780,17	R\$ 0,00	0,0%
152804	Sao Miguel dos Campos	R\$ 104.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,0%
158380	Marechal Deodoro	R\$ 65.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,0%
158147	Coruripe	R\$ 45.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,0%
158147	Vicosa	R\$ 45.000,00	R\$ 45.000,00	R\$ 0,00	0,0%
158147	Batalha	R\$ 23.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,0%
152801	Santana do Ipanema	R\$ 60.000,00	R\$ 40.038,00	R\$ 6.542,01	10,9%
Subtotal		R\$ 692.000,00	R\$ 164.818,17	R\$ 6.542,01	0,9%
% em relação ao estimado total (R\$ 1.157.000,00)		59,8%	--	--	--
% em relação ao estimado pelas Ugs relacionadas		--	23,8%	0,9%	--



Fonte: Dados extraídos do SIAFI em 4 de maio de 2018.

Salienta-se que, nas duas tabelas apresentadas sobre a baixa aquisição nas licitações PE nº. 03/2014 e PE nº. 08/2015, quatro *campi* fizeram parte de ambas: Marechal Deodoro (UG 153380), Maragogi (UG 152815), São Miguel dos Campos (UG 152804) e Santana do Ipanema (UG 152801).

Na licitação PE nº. 07/2017 (UG 158383), houve a previsão de valor similar de aquisição, R\$ 1.105.000,00, tendo sido identificados nove *campi*, de um total de 14 participantes, que, até abril de 2018, não emitiram empenhos para aquisição de livros, ou cujo saldo desses é nulo, conforme tabela a seguir:

Tabela – Relação de campus do Ifal com saldo de empenho nulo na licitação PE Nº.07/2017 (UG 158383) de 2017 até 2018(abril).

UG executora	Campus	Valor estimado no PE nº. 07/2017	Despesas empenhadas (saldo líquido)
152815	Maragogi	R\$ 190.000,00	R\$ 0,00
152802	Piranhas	R\$ 100.000,00	R\$ 0,00
152803	Murici	R\$ 80.000,00	R\$ 0,00
158147	Coruripe	R\$ 80.000,00	R\$ 0,00
158380	Marechal Deodoro	R\$ 65.000,00	R\$ 0,00
152801	Santana do Ipanema	R\$ 60.000,00	R\$ 0,00
152804	São Miguel dos Campos	R\$ 55.000,00	R\$ 0,00
158147	Viçosa	R\$ 40.000,00	R\$ 0,00
158147	Batalha	R\$ 35.000,00	R\$ 0,00
Subtotal		R\$ 705.000,00	R\$ 0,00
Valor previsto total		R\$ 1.105.000,00	--

Fonte: Dados extraídos do SIAFI em 4 de maio de 2018.

Solicitou-se à entidade a disponibilização do processo licitatório do Pregão Eletrônico nº. 03/2014, sob nº. 23041.001429/2014-47, por meio da SA nº. 201702562/07, item 2a, a fim de identificar os motivos que fundamentaram o valor da estimativa da licitação, entretanto, apenas foi apresentado o Termo de Referência do processo licitatório. Neste constam somente os quantitativos (metas físicas com os valores estimados).

Salienta-se que o critério de julgamento nesse tipo de licitação é o de “maior desconto por item”, deixando para se definir o livro a ser adquirido quando do pedido pelo bibliotecário. Quanto aos procedimentos internos, identificou-se que o processo de aquisição de livros (processo de identificação e requisição do livro a ser adquirido) se fundamenta na análise do bibliotecário de cada campus, tendo por base a ementa dos cursos ministrados e sugestões dos professores, bem como na avaliação dos livros contidos no acervo. Essa rotina varia a depender do volume de cursos ministrados e do tamanho do acervo da biblioteca de cada campus. Sendo assim, não existe uma previsão exata dos livros a serem adquiridos, pois isso é levantado durante as atividades do bibliotecário ao longo do ano.

Diante das informações obtidas e dos documentos apresentados, não se identificou a fundamentação para os valores estimados no PE nº. 03/2014.

Salienta-se que as outras duas licitações (PE nº. 08/2015 e PE nº. 07/2017) serviram de base apenas quanto à sua execução, não tendo sido objeto de análise do processo licitatório.



Constata-se, portanto, que as previsões contidas na licitação analisada não condizem com a realidade e estão superestimadas. Além de sobrecarregar o setor responsável pela licitação do Ifal (UG 158383), este fato frustra a venda pelo fornecedor pelo caráter de expectativa de fornecimento, pois os descontos ofertados pelos licitantes têm estreita relação com a quantidade a ser fornecida. Ao mesmo tempo, houve o descumprimento do contido no art. 3º da Lei nº. 10.520/2002 e no inciso III, art. 9º do Decreto nº 5.450/2005, quanto à justificativa da necessidade que não se tornou efetiva.

b) Pregão Eletrônico nº. 20/2014.

Em análise do PE nº. 20/2014, cujo objeto foi a “*produção e edição de videoaula com duração de até 30 minutos cada aula, em estúdio profissional, com acústica, lousa interativa, com filmadora, conteúdo personalizado, com chroma key, disponibilizada em formato digital*”, identificou-se também a baixa aquisição do serviço licitado após todo o trâmite burocrático de uma licitação orçada em torno de dois milhões de reais.

O processo iniciou-se em 7 de janeiro de 2014 com a solicitação de contratação pelo setor de compras da entidade. As justificativas e quantitativos necessários para a contratação estão apenas no Termo de Referência incluso no processo.

Após várias tratativas, o pregão foi realizado em 16 de janeiro de 2015 e a Ata de Registro de Preço assinada em 4 de março de 2015, com vigência de 12 meses.

O único empenho identificado, no valor de R\$34.000,00, foi emitido em 10 de novembro de 2015, tendo sido prestado serviço pelo contratado em 2016 e pago em duas parcelas por ordem bancária (OB), sendo a primeira em 31 de maio 2016 e a segunda em 1º de novembro do mesmo ano.

Salienta-se que não se identificou qualquer outra contratação referente a esse serviço até 2018 (abril), conforme se observa na tabela a seguir:

Tabela – Comparativo entre o licitado e o contratado (pago) no PE nº. 20/2014.

UG	Participantes / campus	Demanda Prevista (und.)	Valor estimado previsto	Valor fechado na licitação	Valor Empenhado e Pago	%*
158147	Reitoria - UAB	150	R\$ 274.999,50	R\$ 255.000,00	R\$ 34.000,00	13,3%
158147	Reitoria - ETEC	100	R\$ 183.333,00	R\$ 170.000,00	R\$ 0,00	0,0%
158381	Maceió	600	R\$ 1.099.998,00	R\$ 1.020.000,00	R\$ 0,00	0,0%
158380	Marechal Deodoro	70	R\$ 128.333,10	R\$ 119.000,00	R\$ 0,00	0,0%
152802	Piranhas	10	R\$ 18.333,30	R\$ 17.000,00	R\$ 0,00	0,0%
158147	Viçosa	10	R\$ 18.333,30	R\$ 17.000,00	R\$ 0,00	0,0%
158279	IFPB	200	R\$ 366.666,00	R\$ 340.000,00	R\$ 0,00	0,0%
153080	IFPE	20	R\$ 36.666,60	R\$ 34.000,00	R\$ 0,00	0,0%
TOTAL		1.160	R\$ 2.126.662,80	R\$ 1.972.000,00	R\$ 34.000,00	1,7%
Valor unitário estimado (pesquisa)			R\$ 1.833,33			
Valor unitário ofertado pelo licitante			R\$ 1.760,00			
Valor unitário negociado com o licitante			R\$ 1.700,00			

Fonte: Processo 23041.000302/2014-19 e extração no sistema Siafi em 4 de maio de 2018.

* - Com base no valor fechado na licitação.



Como se observa nas informações anteriores, a entidade apenas contratou 1,7% do que foi licitado, depois de mais de um ano para finalizar o processo licitatório e mais outro ano para finalizar a contratação, tendo sido produzido apenas 20 vídeo-aulas ao valor de R\$34.000,00, em uma licitação de quase dois milhões de reais.

Desse modo, ficou constatado que a motivação para a contratação desse objeto não estava devidamente fundamentada e que o quantitativo do serviço licitado estava superestimado.

c) Inexigibilidade nº. 28/2015.

Esse processo de contratação por inexigibilidade teve por objetivo a disponibilização de acesso a bibliotecas virtuais universitárias a fim de ampliar o acervo bibliográfico da entidade para o atendimento aos critérios de avaliação de cursos instituídos pelo MEC, de modo que foram firmados dois contratos com base no inciso I, artigo 25, da Lei nº. 8.666/93.

O processo que deu origem aos contratos (nº. 23041.001202/2012-30) não foi disponibilizado pela entidade, apenas algumas partes que já constavam dos processos de execução contratual, nº. 23041.015242/2015-10 (Contrato nº. 38/2015) e nº. 23041.015245/2015-45 (Contrato nº. 39/2015).

Constatou-se falhas na justificativa de necessidade e quanto ao quantitativo a ser contratado, conforme as seguintes ocorrências:

I. CONTRATO Nº. 38/2015

A Entidade firmou em 13 de novembro de 2015 o contrato nº. 38/2015 com a empresa Pearson Education do Brasil S/A, por inexigibilidade, para fins de disponibilização da biblioteca virtual universitária a 3.500 usuários, com valor mensal de R\$ 5.450,00, totalizando R\$ 65.400,00 anuais.

Da análise dos documentos contidos no processo nº. 23041.015242/2015-10, foram identificadas as seguintes ocorrências:

1) Ausência de documentos que fundamentem a motivação para a contratação por inexigibilidade.

Foi solicitada a disponibilização do processo nº. 23041.001202/2012-30, que deu origem à contratação por inexigibilidade, entretanto, foram apresentadas apenas algumas partes do processo sem que tenha sido informado quais eram as alternativas disponíveis ou de como se chegou a conclusão pela escolha pelo serviço da citada empresa.

Salienta-se que não se identificou no processo o Parecer Jurídico sobre a contratação por inexigibilidade, apenas quanto aos aditivos contratuais realizados nos exercícios de 2016 e 2017.

2) Ausência de informação sobre os critérios que definiram o quantitativo de licenças a serem contratadas.

Nos documentos apresentados não se identificou qualquer informação sobre como se chegou à necessidade de contratação de 3.500 licenças.

Em 31 de agosto de 2016, o fiscal de contrato realizou uma avaliação para fins de prorrogação contratual sobre a utilização do serviço, por meio da qual verificou-se que a utilização concomitante de usuários, em um determinado período, não tinha ultrapassado a 350 acessos, indicando que a avaliação quanto a utilização da biblioteca tinha sido superdimensionada (fls. 115 a 119). Nesse mesmo ano, foi assinado o 1º.



Termo Aditivo ao citado contrato, tendo sido reduzido em 40% o quantitativo de licenças com o mesmo valor unitário, ficando em R\$ 3.270,00 mensais e em R\$ 39.240,00 ao ano.

3) Ausência de informações sobre o grau de utilização da biblioteca virtual.

Em que pese a redução do quantitativo de licenças, por meio do 1º Termo Aditivo ao contrato, não se identificou no processo os relatórios de utilização da solução, a fim de verificar a adequação dos valores contratados.

Na renovação do contrato em 2017, identificou-se apenas o parecer do fiscal de contrato se manifestando sobre a regularidade na prestação do serviço pela empresa e sugerindo a continuidade da solução. Nenhuma outra informação foi dada nesse parecer, a fim de que se soubesse o grau de utilização da prestação de serviço e de uma possível redução do número de licenças contratadas.

II. CONTRATO Nº. 39/2015

A Entidade firmou em 18 de novembro de 2015 o contrato nº. 39/2015 com a empresa Minha Biblioteca Ltda., por inexigibilidade, para fins de disponibilização de acesso à biblioteca virtual universitária a 3.500 usuários, com valor mensal de R\$ 6.125,00, totalizando R\$ 73.500,00 anuais.

Da análise dos documentos contidos no processo nº. 23041.015245/2015-45, foram identificadas as mesmas ocorrências do contrato nº. 38/2015, tais como a ausência: de documentos que fundamentaram a motivação para a contratação por inexigibilidade e de informação sobre os critérios que definiram o quantitativo de licenças a serem contratadas. Além desses, foi também observado o que segue:

1) Rescisão do contrato por baixa utilização e dificuldades na operacionalização contrariando a justificativa de necessidade.

Em um parecer do fiscal contido no citado processo (fls. 203 a 209), referente ao seu posicionamento quanto à prorrogação do contrato, há a informação de problemas relacionados à dificuldade de acesso, à manutenção do acervo e à baixa utilização da biblioteca pelos usuários.

Diante disso, o fiscal opinou pela não continuidade da contratação. O contrato findou-se em 17 de novembro de 2016 e não foi prorrogado.

Em que pese as alegações de ordem técnica, a justificativa apresentada pela entidade se baseava na necessidade de contratação do acervo, tendo em vista os critérios de avaliação dos cursos universitários pelo MEC.

Sendo assim, a não prorrogação desse contrato, somada a ausência de informação sobre a busca de alternativas que viesse substituir o fornecedor, põe em dúvida a real necessidade da contratação.

Salienta-se também que não se identificou nos processos os motivos para a contratação dos dois fornecedores simultaneamente. Ressalte-se que cada empresa detinha direitos de edição, publicação, distribuição e comercialização exclusivos dos títulos que possuía, conforme informações no processo.

Diante dos fatos aqui constatados, evidenciou-se nos três processos de aquisição analisados uma ausência de levantamento pelos gestores de suas reais necessidades, ocasionando o superdimensionamento dos quantitativos contratados, tendo as seguintes consequências:



- Sobrecarga do setor de licitação pelo volume (quantidade) a ser licitado e os valores alocados;
- Frustração da venda com possível prejuízo à imagem da entidade perante os fornecedores;
- Pagamento por serviços sobredimensionados.

Causa

- Disponibilidade orçamentária de maneira geral, ocasionando a utilização do saldo para várias licitações com o mesmo recurso;
- Ausência de estudos preliminares e de gerenciamento de riscos, pensando na real necessidade da contratação e na economia de recursos;
- Tendo em vista as causas acima descritas, houve descumprimento das competências contidas no Regimento Geral da Entidade, pela Diretoria de Suprimentos, dos incisos I, III e V do artigo 74, e pela Pró-Reitoria de Administração, dos incisos VII, VIII e IX do artigo 71.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº. 202/2018/REITORIA/IFAL, de 06/07/2018, encaminhado por mensagem eletrônica à CGU no dia 09/07/2018, o IFAL apresentou a seguinte manifestação:

“As contratações de bens e serviços do Instituto Federal de Alagoas - IFAL estão regulamentadas através da Portaria nº 898, de 26 de julho de 2010. [...] O artigo 3º da citada portaria, diz: “As compras e contratações comuns estão relacionadas no Calendário de Compras e Contratações Comuns, constante no Anexo I, desta Portaria”. O referido calendário, que é a materialização do planejamento anual das contratações do IFAL, a cada ano, passa por revisão e atualizações buscando implantar uma programação das compras de materiais e contratações de serviços para o bom funcionamento de todos os segmentos do IFAL, seguindo as seguintes premissas:

I – A padronização e organização dos processos licitatórios em todo o IFAL, assim como dos objetos a serem licitados;

II O atendimento às necessidades de todo o instituto, pois cada processo licitatório classificado como Compra ou Contratação Comum visa o atendimento de necessidade de todo o IFAL, dessa forma, um mesmo objeto não precisa ser licitado diversas vezes, individualmente, pelas unidades do instituto;

III – A divisão de esforços entre as diversas unidades que compõem o Instituto, pois, cada unidade poderá concentrar-se em determinados objetos que atenderão a própria demanda e também a das outras unidades e, num efeito cascata, terá outras demandas suas supridas pelos processos licitatórios realizados por outros gerenciadores, sem que precise envidar esforços para a execução de processo licitatório próprio;

IV – Economia de recursos financeiros, diminuindo os custos com a realização de vários processos licitatórios para o mesmo objeto; e

V – A otimização da utilização de recursos humanos, permitindo que se mantenha pequenas equipes de compras e licitações descentralizadas nas unidades em detrimento de uma gigantesca estrutura centralizada para executar todos os processos.

*O atual Calendário 2018 trouxe em comparação aos anteriores, algumas novidades, tais como: **Necessidade de adequação à Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de***



2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG e Nova metodologia de levantamento de Demandas, buscando, com essa última, evitar o superdimensionamento das metas físicas. [...]

Ainda, sobre o tema, atendendo a uma exigência, constante no questionário que trata da Governança das Aquisições do Tribunal de Contas da União - TCU 2017, que determina que o plano de contratações seja submetido à aprovação do dirigente máximo, o referido calendário foi aprovado pela Portaria nº 1.134 de 03 de maio de 2018.

a) Pregão Eletrônico nº 03/2014

O Orçamento para as Despesas com Investimentos nos últimos anos foi: em 2015, R\$ 20.700.496,69; em 2016, R\$ 14.676.328,34; em 2017, R\$ 8.396.859,07; em 2018, R\$ 4.694.143,09.

Observa-se uma diminuição considerável na dotação orçamentária para as Despesas com Investimentos do Ifal entre os anos de 2015 e 2018, causado pela necessidade de garantir a manutenção das atividades diante da quase estagnação da LOA neste período e pelo aumento das despesas contratuais e aquisições para permitir o funcionamento e a manutenção da infraestrutura física da instituição. Outro fator que impulsionou a diminuição foram as restrições na utilização dos créditos de Capital por meio de contingenciamento de limite orçamentário, ou seja, a autorização para emissão de empenho. Em 2015 o corte foi de 46%, e nos anos seguintes (2016 e 2017) de 40% do valor consignado no Orçamento Geral da União para o Ifal.

A Instituição que estava (e ainda está) em processo de expansão, fato que aumenta a demanda para as Despesas de Capital, principalmente em obras para conclusão dos novos campi e reformas dos campi já existentes, foi obrigada a alterar consideravelmente seu planejamento. O orçamento destinado inicialmente para a aquisição de equipamentos, mobiliários e acervo bibliográfico teve que ser redirecionado para a execução das obras.

Em 2018, há a indicação por parte do Ministério da Educação que o contingenciamento para as Despesas de Capital também será na ordem de 40%, o que certamente prejudicará a aquisição de livros.

Contudo, a Instituição promoverá uma ampla discussão entre as áreas acadêmicas visando aperfeiçoar a metodologia para a fundamentação e para a definição dos quantitativos de livros a serem adquiridos nos próximos processos licitatórios.

b) Pregão Eletrônico nº 20/2014

O que motivou o IFAL incluir no rol de compras e contratações comuns o objeto do referido pregão foram às perspectivas, demandadas pelas áreas do ensino, com o intuito de apoiar o processo de ensino/aprendizagem, considerando ser a vídeo-aula uma importante ferramenta de comunicação e aprendizagem, com aulas mais atraentes, favorecendo uma aprendizagem lúdica, dentre outros benefícios.

Atendendo ao artº 4º da Portaria nº 898/2010-GR o Departamento de Compras da Reitoria, órgão gerenciador do processo, encaminhou para os campi do IFAL o Termo de Referência, documento base para as contratações naquele momento, para que os campi se pronunciassem sobre a intenção de participar do processo de contratação, confirmando suas demandas. Apresentaram demandas além da Diretoria de Ensino a Distancia, para os programas Universidade Aberta do Brasil – UAB e E-TEC, os campi de Maceió, Viçosa, Marechal Deodoro e Piranhas.

As metas físicas apresentadas pelos participantes, por ser um objeto novo e conseqüentemente não se tinha um histórico de consumo, teve como base, o aumento



das ofertas do ensino a distância com os programas UAB e E-TEC e no tamanho do seu campus dentro do planejamento de ofertas de novos cursos, contudo, conforme manifestação dos participantes (ANEXO – PREGÃO 20 – 2014 I, II, III E IV), fatores como contingenciamento orçamentário, não oferta de cursos previamente planejados, docentes não preparados para atuarem em vídeos e TV fizeram com que a contratação não apresentasse o efeito esperado ocasionando o baixo consumo constante na Ata de Registro de Preços.

Então, compreende a administração, baseada nas manifestações dos participantes, que a fundamentação para a contratação existia e que, como também, a demanda apresentada foi realizada dentro de um cenário que levaria ao consumo aproximado, mas que, foram afetadas por outras variáveis não analisadas.

Sendo assim, afirma a administração que houve o planejamento sobre objeto a ser contratado, ação essa, materializada no Termo de Referência, documento base onde constava as justificativas e os quantitativos necessários.

De acordo com os fatos constatados, admite a administração, que a materialização do planejamento ficar restrita só ao Termo de Referência, restringe bastante as variáveis que podem afetar uma contratação e na proposição de melhorias em suas contratações o IFAL já vem atendendo ao que preceitua o Capítulo III da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG que trata do planejamento da contratação incluindo as fases dos estudos preliminares, gerenciamento de riscos e termo de referência. [...]

c) *Inexigibilidade nº 28/2015*

I – CONTRATO Nº 38/2015

1) *Ausência de documentos que fundamentem a motivação para a contratação por inexigibilidade.*

Os documentos que fundamentaram a contratação por inexigibilidade encontram-se no Processo nº 23041.001202/2012/30. Nas folhas nº 388, 389 e 390 (ANEXO – INEXIGIBILIDADE - SINGULARIDADE) do citado processo, há o atesto da Administração da **singularidade** dos serviços às necessidades pedagógicas do IFAL e ratificadas na folha nº 629 (ANEXO – INEXIGIBILIDADE - ATESTO), como também, constam nas folhas nº 420/547, 563/589 (ANEXO – INEXIGIBILIDADE - EXCLUSIVIDADE), a **declaração de exclusividade** da fornecedora dos serviços devidamente atestada pela Administração à folha nº 629. Sendo assim, entende a administração que há o atendimento de como se chegou à conclusão pela escolha do serviço da citada empresa.

Na folha nº 649 (ANEXO – INEXIGIBILIDADE – PARECER JURÍDICO) se apresenta o Parecer Jurídico nº 241/2015/PF-IFAL/PGF/AGU, aprovado sem ressalvas, acatando o enquadramento da contratação no Art. 25 da Lei nº 8.666/93 que diz: “É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:”

2) *Ausência de informação sobre os critérios que definiram o quantitativo de licenças a serem contratadas.*

Considerando que naquele momento o Instituto Federal de Alagoas – IFAL estava buscando contratar pela primeira vez esse tipo de serviço e não possuía um referencial de uso; Considerando que a referida contratação se enquadraria como um serviço continuado; Considerando a perspectiva de aumento de alunos matriculados no IFAL durante a vigência contratual, [...], principalmente por estarmos em pleno processo de expansão do Instituto.

A Pró-Reitoria de Ensino – PROEN apontou o quantitativo de 3.500 licenças, acreditando na adesão da comunidade acadêmica e na efetiva contribuição ao processo de ensino-aprendizagem, pesquisas e projetos de extensão.



3) Ausência de informações sobre o grau de utilização da biblioteca virtual. A definição pela diminuição em 40% no número de licenças da biblioteca virtual da Pearson Education do Brasil S/A, deu-se a partir da constatação de sua baixa utilização, conforme levantamento constante nas folhas nº 116/119(Anexo), realizado pela fiscal de contrato quando solicitada sua manifestação sobre a possibilidade de renovação contratual.

A PROEN se compromete em adotar medidas para que a análise do grau de utilização seja realizada em períodos mais curtos, para uma melhor avaliação do serviço, contudo, mantendo o firme propósito de induzir a comunidade acadêmica ao maior uso da inovadora e importante ferramenta disponibilizada pelo IFAL.

II – CONTRATO Nº 39/2015

No que diz respeito a identificação das mesmas ocorrências do contrato nº 38/2015: Ausência de documentos que fundamentaram a motivação para a contratação por inexigibilidade, de informação sobre os critérios que definiram o quantitativo de licenças a serem contratadas, a manifestação realizada pela gestão nos itens a, b e c do contrato nº 38/2015, atende também ao contrato nº 39/2015.

Conforme o fluxo de procedimentos para uma possível renovação contratual, consta a manifestação do fiscal do contrato, e esse, como foi dito na constatação da auditoria, opinou pela não continuidade da contratação.

A motivação para a contratação dos dois fornecedores de forma simultânea encontra-se às folhas nº 388, 389 e 390 do Processo nº 23041.001202/2012/30, citadas e anexadas na manifestação do contrato nº 38/2015 acima.

Nas contratações 38/2015 e 39/2015 a Administração buscou contribuir de forma efetiva com o processo de ensino-aprendizagem, pesquisas e projetos de extensão, como também atender aos critérios de avaliação dos cursos universitários pelo MEC.

No transcorrer do primeiro ano de contrato, percebeu-se o não atendimento por parte de um dos contratados para a necessidade do IFAL e que de forma correta, não renovou o contrato. Já com o outro prestador do serviço, notou-se a necessidade de redução da demanda de licenças e também, de forma prudente, ultrapassando até o limite de redução unilateral de 25%, em acordo com a contratada, reduziu os serviços em 40%. Considerando a dinâmica do ensino, o processo de expansão do IFAL e outros fatores tais como paralizações e ocupações das unidades de ensino, em virtude de um cenário externo que não está sob o nosso controle, a avaliação sobre os contratos foi realizada dentro de um prazo razoável. Contudo, isso não significa que não precisamos melhorar nas definições das demandas evitando, como dito na constatação, sobrecarregar o setor de licitações, frustrar a venda com o possível prejuízo à imagem da entidade perante os fornecedores e pagamentos por serviços sobre dimensionados. Esses pontos já veem sendo trabalhados pela administração do IFAL e com a publicação da Instrução Normativa/ SIGES/MP nº 05/2017, onde a administração pública deverá produzir, na fase de planejamento da contratação: I – Documento Formalizador da Demanda; II – Estudos Preliminares; III – Mapa de Risco; e IV – Termo de Referência. As contratações terão avanço considerável, pois, a priorização está no planejamento e o estudo preliminar pode identificar se aquela solução apontada é a que atende ou não.

Conclui a administração que o IFAL está sendo diligente em suas contratações, principalmente pela sua atividade fim que é o ensino, pesquisa e extensão.”

Análise do Controle Interno

Tendo em vista a manifestação do gestor, apresentam-se os seguintes comentários:



- Restrição orçamentária.

Em que pese as restrições orçamentárias alegadas como justificativa para a baixa aquisição de livros, não se vislumbrou uma redução dos valores nas licitações posteriores ao PE nº. 03/2014 (PE nº. 08/2015 e PE nº.07/2017), como forma de se adequar à nova condição econômica, tornando as aquisições mais próximas da estimativa, sem frustrar a venda ao licitante vencedor. Outro fato é a ausência de informações sobre a real necessidade de aquisição de livros na manifestação do gestor que apontem um déficit do estoque de livros. Salienta-se também a diferença entre o saldo dos empenhos emitidos e os valores pagos (ver tabela: “Empenhos realizados e pagamentos efetuados referentes às licitações PEs Nº.03/2014 e Nº. 08/2015 (UG 158383”)), indicando a desnecessidade de aquisição de livros no montante previsto pela existência de valores disponíveis e não utilizados.

- Problemas na execução do contrato oriundo do Pregão nº. 20/2014.

Em que pese a manifestação do gestor, não foram apresentadas informações sobre o impacto negativo na pouca realização do contrato (1,7%), isto é, não foi informado o prejuízo ocasionado pela não realização da contratação, o que justificaria a necessidade de elaboração das vídeo-aulas. A ausência de estudos preliminares e de gerenciamento de riscos em relação a esta contratação contribuiu como causa para o fato constatado. Falhas na sistemática de controle orçamentário também deram margem para a superestimação dos valores a serem contratados, pela indicação de disponibilidade de quase 2 milhões de reais. Salienta-se que a Entidade afirmou que o termo de referência é insuficiente para evitar que problemas não previstos venham dificultar a execução contratual, informando que as novas contratações estão atendendo à Instrução Normativa nº. 05/2017 do MPOG, que inclui a elaboração de estudos e gerenciamento de riscos que melhorariam o sucesso nas contratações. Sendo assim, as alegações do gestor respondem em parte a constatação, entretanto, os fatos apontados apresentam falhas no processo de aquisição, principalmente em relação aos estudos que viabilizam o processo de aquisição, evitando desperdício de tempo e dinheiro.

- Inexigibilidade nº. 28/2015.

Quanto às justificativas sobre os fundamentos da inexigibilidade, o gestor não apresentou integralmente o processo nº. 23041.001202/2012/30, apenas os documentos que deram causa à contratação por inexigibilidade. Sendo assim, não se tem informação sobre os estudos realizados e as alternativas viáveis, a fim de confirmar que as bibliotecas contratadas eram as únicas opções disponíveis.

Quanto à definição do quantitativo de licenças, o gestor se restringiu a informar que a definição do montante de 3.500 licenças partiu da Pró-Reitoria de Ensino – PROEN, sem, no entanto, apresentar a metodologia e os fundamentos para definição desse quantitativo. Salienta-se que esse valor foi utilizado para as duas contratações, entretanto, o maior uso concomitante nas bibliotecas, durante o primeiro ano de contratação, não ultrapassou a 10 % do contratado, conforme citado no fato, indicando uma superestimação do quantitativo previsto.

Para fins de fundamentação das análises realizadas, transcreve-se o contido no parecer do fiscal, contido na folha 119 do processo nº. 23041.015242/2015-10:

“4 Recomendações Técnicas

O modelo de negócio da Minha Biblioteca é inviável a longo prazo, pois exige o pré-cadastro dos alunos, assim exigindo procedimentos complicados quando se há menos licenças do que o número de alunos (Temos 3500 licenças fixas), exigindo um método de cadastro baseado em interesse e com intervenção manual. E os números expressam

a dificuldade de acesso e talvez até a falta de interesse no acervo, dado que todos os docentes possuem acesso e ainda assim o número de visualizações não chega a 10% do número de acesso do outro acervo. (original sem grifo)

Com relação ao contrato da Pearson, se possível, recomendo a redução do contrato, já que foi contratado 3500 licenças simultâneas, ou seja, 3500 usuários utilizam simultaneamente. E foi verificado que nos meses de Abril a Julho, não houve nem 350 usuários diferentes no mês, quanto mais simultaneamente. ” (original sem grifo)

Na folha 122, a PROEN solicita a redução de 60% no quantitativo de acessos com a biblioteca Pearson, conforme segue:

“À Coordenação de Contratos

Em atenção a sua solicitação, informo:

a) [...]

b) Considerando a análise realizada pela fiscal do contrato com suporte da DTI , [...] nossa solicitação é de que seja feita redução no número de acessos contratados. Apesar do fiscal ter sugerido a redução de 90% do contrato, entendemos que podemos realizar campanha para promover maior utilização da ferramenta em tela, pelo que indicamos que a redução seja de 60% a ser negociada com a empresa.” (original sem grifo)

A redução do número de acessos na renovação desse contrato acabou sendo de 40%. Na resposta do gestor, não foi apresentado o desempenho da utilização da biblioteca da Pearson, cujo contrato ainda está vigente, a fim de saber o grau de utilização em relação ao quantitativo de licenças contratadas e se ainda está superestimado.

Conforme a consulta disponibilizada na resposta da Entidade, o Ifal possuía um total aproximado de 22 mil potenciais usuários (total de docentes e discentes em 2015). Considerando que um beneficiário irá consultar uma biblioteca por vez, temos que o gestor definiu as licenças com base no uso concomitante de 30% de todos os potenciais usuários (7.000 / 22.000). A baixa utilização das bibliotecas indica a existência de falhas na previsão do consumo que ocasionou pagamento por serviços não utilizados. Caso tivessem sido realizados estudos mais aprofundados sobre o processo, valores menores poderiam ter sido contratados a fim de acompanhar a implantação da solução, ou poderia não ter sido contratada a empresa “Minha Biblioteca”, pelos problemas operacionais que não foram levantados antes da contratação. Como o tipo de contratação utilizado foi por inexigibilidade, não havia impedimento para que um novo contrato fosse realizado ao término do primeiro com novos valores se as mesmas condições persistirem (de inexigibilidade), que é o caso também quando da renovação do contrato, economizando recursos. Em que pese o baixo valor anual contratado (R\$ 65.400 – Biblioteca Pearson, R\$ 73.500,00 – Minha Biblioteca), e diante da alegação do gestor sobre a restrição orçamentária nesse período, não se admite haver esse tipo de desperdício.

Diante das considerações, mantemos a constatação a fim de que o processo de elaboração das justificativas e necessidades para a realização de gastos seja estruturado com base em estudos e gerenciamento de riscos, pensando na otimização dos escassos recursos.

Recomendações:



Recomendação 1: Reestruturar o seu processo de aquisição a fim de incluir como parte integrante os estudos preliminares e o gerenciamento de riscos, conforme determina a IN nº. 05/2017 do MPDG.

Recomendação 2: Implementar controle orçamentário, a fim de evitar que o mesmo saldo seja utilizado como justificativa de disponibilidade orçamentária para abertura de várias licitações, tornando os quantitativos mais realistas e as aquisições mais efetivas.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Falhas no planejamento e na otimização de recursos de informática, ocasionando a realização de gastos evitáveis estimados em R\$ 399.810,00.

Fato

Da análise dos processos licitatórios nº. 23041.007583/2016-94, referente ao Pregão Eletrônico nº. 11/2016, cujo objeto era a “contratação de empresa especializada para prestação de serviços de link de internet para a Reitoria e os Campi do Instituto Federal de Alagoas – IFAL”, e nº. 23041.007616/2012-72, referente ao Pregão Eletrônico nº. 81/2012, cujo objeto era a “contratação de serviços de comunicação de dados, voz e imagem, serviços de acesso à internet, com o gerenciamento de rede e serviços de segurança de rede”, identificou-se falhas na otimização dos recursos de informática, ocasionando o pagamento desnecessário de serviços que poderiam ser realizados em outro contrato no período de 2016 a 2018, sem ter sido identificada qualquer informação que justificasse a necessidade de redundância ou desse tipo de configuração.

Em 2013, o IFAL realizou processo licitatório (Pregão nº. 81/2012) para a contratação de rede corporativa entre os *campi*, baseada em tecnologia MPLS, e de comunicação com a internet. Em consequência, foi firmado o contrato nº. 06/2013, em 26 de março de 2013, com a empresa “A”, CNPJ 05.680.391/0001-56, abrangendo os seguintes *campi* e valores:

Tabela – Valores mensais oriundos do Pregão nº. 81/2012 e respectivos contratos e aditivos contratuais.

Campus	Vel.	Estimativa no Pregão nº.81/12	Valores do Contrato nº. 06/2013.	1º. TA 2014/2015	2º. TA 2015/2016
Reitoria do IFAL	20 Mbps	R\$ 25.722,78	R\$ 9.900,00	R\$ 9.900,00	R\$ 9.900,00
Maceió	2 Mbps	R\$ 3.318,57	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
Arapiraca	2 Mbps	R\$ 3.514,18	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
Maragogi	2 Mbps	R\$ 3.514,18	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
Penedo	2 Mbps	R\$ 3.881,76	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
Piranhas	2 Mbps	R\$ 3.881,76	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
São Miguel dos Campos	2 Mbps	R\$ 3.514,18	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
Marechal Deodoro	2 Mbps	R\$ 3.881,76	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
Palmeira dos Índios	2 Mbps	R\$ 3.514,18	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
Satuba	2 Mbps	R\$ 3.881,76	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00



Campus	Vel.	Estimativa no Pregão nº.81/12	Valores do Contrato nº. 06/2013.	1º. TA 2014/2015	2º. TA 2015/2016
Santana do Ipanema	2 Mbps	R\$ 3.881,76	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
Murici	2 Mbps	R\$ 3.881,76	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
Rio Largo	2 Mbps	--	--	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
Viçosa	2 Mbps	--	--	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
Batalha	2 Mbps	--	--	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
Coruripe	2 Mbps	--	--	R\$ 1.270,00	R\$ 1.270,00
Almoxarifado	2 Mbps	--	--	--	R\$ 1.270,00
DIREAD	2 Mbps	--	--	--	R\$ 1.270,00
Link de internet - Reitoria	30 Mbps	R\$ 34.219,08	R\$ 8.700,00	R\$ 8.700,00	R\$ 8.700,00
Total Mensal		R\$ 100.607,71	R\$ 32.570,00	R\$ 37.650,00	R\$ 40.190,00
Total Anual		R\$ 1.207.292,52	R\$ 390.840,00	R\$ 451.800,00	R\$ 482.280,00

Fonte: Processo nº. 23041.007616/2012-72 – IFAL.

Obs: os valores contratuais foram mantidos até a finalização do prazo de 60 meses, em 19/03/2018.

Houve acréscimos de prestação de serviços com a inclusão de campus ao longo dos aditivos contratuais firmados. Salienta-se que a unidade gestora responsável pelo pagamento dos serviços ficou concentrada na Reitoria (UG 158147).

Em 2016, realizou-se o Pregão nº. 11/2016 para a contratação de link de internet de 30 Mbps para cada campus e de 100 Mbps para a Reitoria. A Ata de Registro de Preço foi firmada em 21 de julho de 2016. Salienta-se que, neste caso, cada unidade gestora ficou responsável por firmar o seu próprio contrato, tendo a Reitoria aglutinado os *campi* sob a sua responsabilidade. Segue tabela contendo os valores mensais e as datas de assinatura dos contratos, conforme consulta ao SIASG.

Tabela – Valores mensais contratuais oriundos do Pregão nº. 11/2016 para links de internet de 30 Mbps para os campi e de 100Mbps para a Reitoria.

UG	Campus	Cont. nº.	Data	Estimativa no Pregão nº.11/2016	Valores do Contrato (mensal)	Empresa *
152800	Penedo	04/2016	22/09/16	R\$ 7.290,00	R\$ 599,00	B
152801	Santana do Ipanema	03/2016	03/10/16	R\$ 7.290,00	R\$ 750,00	B
152802	Piranhas	03/2016	29/08/16	R\$ 7.740,00	R\$ 890,00	B
152803	Murici	09/2016	12/09/16	R\$ 6.690,00	R\$ 689,00	B
152804	São Miguel dos Campos	06/2016	05/09/16	R\$ 6.690,00	R\$ 740,00	B
152805	Arapiraca	03/2016	26/09/16	R\$ 6.690,00	R\$ 619,00	B
152815	Maragogi	03/2016	12/09/16	R\$ 7.290,00	R\$ 629,00	B
158147	DIREAD	34/2016	29/08/16	R\$ 6.090,00	R\$ 4.400,00	B
158147	Almoxarifado	34/2016	29/08/16	R\$ 6.090,00	R\$ 4.300,00	B
158147	Coruripe	35/2016	30/08/16	R\$ 7.290,00	R\$ 749,00	B
158147	Benedito Bentes	36/2016	09/09/16	R\$ 6.090,00	R\$ 4.500,00	C
158147	Viçosa	38/2016	20/09/16	R\$ 7.290,00	R\$ 600,00	B
158147	Batalha	39/2016	20/09/16	R\$ 7.290,00	R\$ 629,00	B
158147	Reitoria (100 Mbps)	40/2016	23/09/16	R\$ 19.450,00	R\$ 1.390,00	A
158147	Rio Largo	48/2016	17/10/16	R\$ 6.690,00	R\$ 900,00	A
158380	Marechal Deodoro	04/2016	09/09/16	R\$ 6.690,00	R\$ 759,00	B
158381	Maceió	04/2016	25/08/16	R\$ 6.090,00	R\$ 769,00	B
158382	Satuba	08/2016	15/12/16	R\$ 7.290,00	R\$ 599,99	B
158383	Palmeira dos Índios	06/2016	29/10/16	R\$ 7.290,00	R\$ 600,00	A



Total geral mensal	R\$ 143.320,00	R\$ 25.111,99
Total geral anual	R\$ 1.719.840,00	R\$ 301.343,88

Fonte: Siasg e processo nº. 23041.007583/2016-94

* Obs: as empresas foram referenciadas por letras, sendo que a empresa “A” executava também o contrato nº. 06/2013 do Pregão 81/2012.

Em 2017, foi assinado o 4º termo aditivo ao contrato nº. 06/2013 de prorrogação de prazo (até 19/03/2018) com a empresa A, tendo sido suprimida a prestação do link de internet de 30 Mb da Reitoria que custava R\$ 8.700,00 por mês, passando a mensalidade do contrato para R\$ 31.490,00 e o valor total anual para R\$ 377.880,00. Essa redução teve despacho favorável do fiscal do contrato, informando que esses serviços foram prestados até 02/01/2017, e que em seu lugar foi ativado o link de 100Mb em 03/01/2017 prestado pela mesma empresa por meio do contrato nº. 40/2016 (Pregão nº. 11/2016). O objeto do contrato nº. 06/2013 não foi alterado desde então até completar o prazo máximo de cinco anos, findando-se em 19/03/2018. No parecer do fiscal de contrato, contido na fl. 956 e datado de 23/01/2018, há a informação de que os serviços desse contrato poderiam ser realizados por meio dos links de internet oriundos dos contratos do Pregão nº. 11/2016.

Diante das informações descritas anteriormente, identificou-se as seguintes ocorrências:

a) Falha na estimativa de preços dos orçamentos-base dos Pregões nº. 81/2012 e nº. 11/2016.

Da análise das tabelas anteriores referentes aos valores previstos e contratados, identificou-se falhas na estimativa realizada pela entidade para servir de base para a contratação. No Pregão nº. 81/2012, a entidade estimou valores para os itens de contratação de serviços da rede corporativa que ficaram entre 260% a 305% acima dos preços contratados. No total da contratação, a estimativa ficou 278% acima. Em relação ao Pregão nº. 11/2016, referente aos links de internet, os valores previstos pela entidade ficaram entre 135% a 1.400% acima dos preços contratados. No total, o valor estimado ficou 570% acima do ofertado pelos licitantes vencedores. Este fato demonstra que há falhas na pesquisa de preços em relação a esses serviços. Da análise dos documentos, observou-se que as cotações se baseavam em coletas de preço diretamente fornecida pelos próprios prestadores de serviços e participantes das licitações.

b) Demora na ativação do novo link de internet de 100Mb da Reitoria, ocasionando um gasto desnecessário estimado em R\$ 21.930,00.

A entidade pagava mensalmente o valor de R\$ 8.700,00 a empresa “A”, referente ao link de internet de 30Mb na Reitoria no contrato nº. 06/2013. Em 23/09/2016, foi firmado contrato nº. 40/2016, entre a Reitoria e a mesma empresa, oriundo do Pregão nº 11/2016, e que consiste na disponibilização de link de internet de 100Mb com um valor mensal de R\$ 1.390,00. Pela informação do fiscal do contrato, esse link de 100Mb só foi ativado no dia 03/01/2017, isto é, após 101 dias da assinatura do contrato. Nesse período, a entidade poderia ter evitado o gasto estimado de R\$ 21.930,00, referente à economia com a nova contratação se tivesse realizado a migração três meses antes. Salienta-se que o tempo decorrido entre a data de assinatura da Ata de Registro de Preço, que é de 21/07/2016, e a data de assinatura do contrato é de 65 dias, sendo tempo suficiente para que a entidade pudesse se programar junto a empresa para tratar os trâmites burocráticos e realizar a mudança quanto à velocidade do link de internet.

c) Sobreposição de serviços de transmissão de dados, ocasionando um gasto evitável estimado em R\$ 377.880,00.

Da análise dos documentos contidos no processo nº. 23041.007616/2012-72, não se identificou qualquer informação sobre os motivos que ensejaram a descontinuidade do



serviço da rede corporativa de dados, ou sobre as providências ou adaptações necessárias tomadas pela entidade quando da finalização do contrato nº. 06/2013, em 19/03/2018, a fim de que a prestação de serviço, que era de “*grande relevância para a continuidade dos serviços de comunicação de dados*”, segundo despacho favorável à prorrogação do contrato (fl. 806), de 16/12/2016, objeto do 4º Termo Aditivo. Salienta-se que até o final de 2016, todos os contratos oriundos do Pregão nº. 11/2016 já tinham sido firmados, indicando que a prestação dos serviços de link de 30 Mb (internet) para cada *campi* já estava disponível, tendo 15 vezes mais capacidade que o do link corporativo de 2 Mb do contrato nº. 06/2013. Sendo assim, a entidade já poderia ter feito a migração de sua rede corporativa já em 2017 para o novo contrato, evitando a assinatura do 4º Termo Aditivo, que prorrogou o contrato nº. 06/2013, e o conseqüente gasto de R\$ 377.880,00, referentes as doze parcelas mensais de R\$ 31.490,00, em relação aos serviços prestados no período de 26 de março de 2017 a 25 de março de 2018.

Corroborando com o fato da antecipação de migração da rede corporativa, salienta-se a divergência entre despachos emitidos pelo fiscal de contrato. Em 23/11/2017, fl. 943, o fiscal emitiu parecer considerando necessária a prorrogação do contrato nº. 06/2013 para o período 2018/2019, para além dos 60 meses legais. Em outro despacho, em 23/01/2018, fl. 956, entretanto, o fiscal informa que não seria mais necessária a prorrogação, expondo os seguintes motivos:

“Considerando a existência de contrato para o fornecimento de link de internet para a Reitoria e todos os demais Campi do Ifal; (original sem grifo)

Considerando a possibilidade técnica de executar os serviços ora realizados através da rede MPLS nos links de internet existentes; (original sem grifo)

Este fiscal, alinhado com a Diretoria de Tecnologia da Informação/PRDI, considera que não será necessário a prorrogação excepcional do contrato. ”

Pelos fatos apresentados, conclui-se que a entidade poderia ter se planejado e feita a migração em 2017 dos serviços prestados pelo contrato nº. 06/2013 para a estrutura oferecida pelos contratos oriundos do Pregão 11/2016, otimizando a sua estrutura e direcionando os seus recursos para outras atividades mais necessárias.

Causa

- Não inclusão na análise de riscos dos fatores que tinham impacto na execução contratual na fase de planejamento, descumprindo o contido no Regimento Geral da Entidade, pela Diretoria de Tecnologia da Informação, dos incisos XI ao XIV do artigo 69, e pela Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional, do inciso VII do artigo 65, em relação às respectivas competências.
- Falhas na pesquisa de preços de mercado, acarretando um descumprimento ao inciso XI do artigo 75 e aos incisos I e V do artigo 74, ambos do Regimento Geral, por parte do Departamento de Compras e da Diretoria de Suprimentos, respectivamente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº. 202/2018/REITORIA/IFAL, de 06/07/2018, encaminhado por mensagem eletrônica à CGU no dia 09/07/2018, o IFAL apresentou a seguinte



manifestação, contido no arquivo “5. ANEXO - CONSTATAÇÕES 1.1.1.2 E 1.1.1.3 – DTI”:

“Resposta a) Falha na estimativa de preços dos orçamentos-base dos Pregões no. 81/2012 e no. 11/2016.

Considerando que a pesquisa de mercado em ambos os pregões foi feita de acordo com o recomendado pela Lei 8666/93 e IN 04/2010 e IN 04/2014 do MPOG, com pelo menos 03 (três) preços colhidos no mercado;

Considerando que, mais especificamente, no pregão 11/2016, as principais operadoras: Oi, Claro e Vivo, não demonstraram interesse em participar do certame, pois não encaminharam as propostas solicitadas durante o Planejamento Contratação, conforme pede a IN 04/2014 do MPOG;

Considerando que nenhuma das empresas citadas no parágrafo anterior participou no pregão eletrônico;

Considerando que as propostas comerciais foram conseguidas junto às empresas locais que tinha a capacidade de entregar o serviço licitado;

Como comprovação encaminho em anexo os emails enviados para as empresas que atuavam na região para o serviço proposto. Arquivos: [...]

Considerando o questionamento do pregoeiro durante a sessão sobre as propostas estarem abaixo do estimado e as respostas dos licitantes em concordarem com os valores postos;

Considerando que na elaboração de preços para a prestação dos serviços licitados, link de internet, as empresas levam em consideração toda a infraestrutura necessária como: cabos de fibra ótica, postes, fusões, concentradores, roteadores etc. A partir desses custos, as empresas prestadoras encaminham a pesquisa de mercado para a instituição, o que comumente eles denominam de "preço cheio". Durante o decorrer do certame, em meio a disputa, as empresas diminuem suas propostas em relação ao valor inicial, para os locais onde aquela infraestrutura necessária já existe, em parte ou totalmente. Esse fato gerou os percentuais apresentados neste Relatório pela CGU. Para aquelas localidades onde não existem uma infraestrutura pré-existente, as diferenças entre o orçado e o licitado se apresentam menores, como podem ser observados nos preços praticados nesta licitação.

Como exemplo citamos o link de 100 Mb para o prédio da Reitoria que foi vencido pela mesma empresa que prestava já o serviço com uma velocidade de 30 Mbps. Neste caso, foi necessário apenas uma substituição de equipamento que proporcionou a empresa a entregar um link com velocidade superior e um custo mais baixo.

Desta forma, entendemos não ter havido falhas nas estimativas de preços como alega o relatório. Além disso, a competição do próprio mercado gerou uma redução considerável nos valores dos serviços, o que causou um benefício para o Ifal.

Resposta b) Demora na ativação do novo link de internet de 100Mbps da Reitoria, ocasionando um gasto desnecessário estimado em R\$ 21.930,00.

Considerando que o serviço objeto do contrato 06/2013 já vinha sendo executado, não causando interrupções no fornecimento do link de internet para a Reitoria;

Considerando que trata-se de um serviço crítico para a Instituição, pois dele depende todos os sistemas institucionais informatizados;

Considerando que tais sistemas hoje possuem aproximadamente 26 mil usuários;

Considerando que para a migração do serviço de 30Mb para 100Mb foi necessário uma atualização da tecnologia utilizada para tal upgrade;

Considerando que para ser efetivada a migração, foi necessário a realização de teste e homologação do serviço por parte dos servidores da DTI;

Considerando que, embora a Ata tenha sido assinada em 21/07/2016, só a partir do contrato foi assinado em 23/09/2016 é que existiu a garantia de concretização do que fora acordado pela licitante durante o certame.

Considerando que o fiscal do contrato enviou memorando à Coordenação de Contratos/PROAD solicitando a supressão do Item 01 do contrato 06/2013 (30Mb) para evitar cobrança em duplicidade pelo mesmo objeto e alertando da importância da transição dos links deve ser feita concomitantemente ao cancelamento do serviço anterior. O que demonstra a preocupação do fiscal com em não realizar gastos desnecessários;

Em nossa análise, o prazo de 101 dias é considerado normal levando-se em consideração que trata-se de um serviço crítico para a instituição e para os seus mais de 26 mil usuários. Pois é a partir deste link que os módulos do sistema acadêmico são acessados pela comunidade, os emails institucionais são enviados e recebidos, as informações prestadas para a comunidade através do Portal Institucional são disponibilizadas, o sistema de ensino a distância é viabilizado para todos os seus alunos, tutores e professores. Ou seja, a equipe técnica agiu com a cautela necessária para garantir a todos uma transição de serviço "transparente" para seus usuários. Sem que fossem observadas indisponibilidades ou até mesmo instabilidade.

Resposta c) Sobreposição de serviços de transmissão de dados, ocasionando um gasto evitável estimado em R\$ 377.880,00.

O contrato 06/2013 possuía como objetivo a contratação de serviços de comunicação de dados, voz e imagem, serviços de acesso à internet, com o gerenciamento de rede e serviços de segurança de rede.

Aqui cabe ressaltar as especificidades dos dois objetos licitados para o contrato 06/2013:

Rede privada de dados (itens de 1 a 12) - MPLS: É um serviço avançado e integrado para comunicação de dados, voz e imagem entre diversas unidades de negócio localizadas em cidades distintas que proporciona exclusividade, segurança, suporte técnico e alta qualidade. Esse serviço interliga as unidades, porém não proporciona o acesso destas a Rede Mundial de Computadores - Internet.

Link de Internet (Item 13): prover um acesso à internet para a reitoria, disponibilizando conteúdos e serviços através da Rede Mundial de Computadores como: sistemas de educação a distância, portal institucional, serviço de e-mail corporativo, sistemas educacionais e sistema ERP.

Considerando que em 2011 o Ifal não possuía contrato firmado com o objeto licitado, ou seja, rede privada de dados (MPLS).

Considerando que seus Campi não possuíam comunicação confiável e de qualidade com a Reitoria.

Considerando que a Reitoria possuía contrato para o fornecimento de link de internet com a Embratel com Capacidade de 10 Mb, com um valor mensal de R\$7.034,61;

Considerando que o Ifal estava no início do processo de expansão, com a abertura de diversos novos Campi;



Considerando ainda que apenas alguns Campi recebiam o serviço de links de internet (4 Mb) ofertados pela RNP;

Buscou-se através do Contrato 06/2013, fornecer uma comunicação com segurança e de qualidade entre a Reitoria e seus Campi (Itens de 1 a 12), e ofertar tanto para a Reitoria um fornecimento de maior capacidade de internet (Item 13), quanto para os Campi ligados pela MPLS, uma rota alternativa de acesso a internet, utilizando o link existente na Reitoria (Item 13).

Pregão no. 11/2016:

Este pregão teve como objetivo a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de link de internet para a Reitoria e os Campi do Instituto Federal de Alagoas – IFAL, prédio do Diretoria de Educação à Distância e para o prédio do Almoarifado da Reitoria.

Considerando a consolidação dos Campi do Ifal, que teve sua expansão iniciada em meados de 2011;

Considerando o aumento da demanda por link de internet da comunidade acadêmica e administrativa do Ifal;

Considerando a necessidade de redundância no serviço de link de internet, devido a dependência tecnológica dos servidores e discentes, aos sistemas institucionais, como exemplo: SIGAA, SIPAC, SIGRH, e-Mail Corporativo, Portal Institucional etc.;

Considerando que em 2016 poucos Campi possuíam servidores da carreira de tecnologia da informação, necessitando que os serviços prestados fossem demasiadamente centralizados pela equipe da DTI;

Considerando que essa centralização ocasionava sobrecarga na diminuta equipe disponível na Reitoria para a manutenção destes serviços, ou seja, 03 analista de TI;

Considerando que estas contratações já se faziam presentes no Plano Diretor de Tecnologia da Informação do Ifal, e sendo real a necessidade para a implantação imediata do serviço de link de internet para todo o Ifal;

Considerando a possibilidade da contratação de pessoal de tecnologia da informação por parte do Instituto Federal de Alagoas que havia executado concurso público para tal. O que foi concretizado com a posse dos novos Técnicos de Tecnologia da Informação nos Campi, foi possível realizar estudos para verificar a viabilidade em manter os serviços prestados a comunidade através da Internet, que até então eram utilizados pela MPLS.

Optou-se em se realizar certame para que fosse contratada empresa para o fornecimento de link de internet para todas as unidades do Ifal, incluindo a Reitoria que receberia um upgrade do serviço que já era executado de 30Mb.

Por se tratar de um serviço essencial, pois é através dele que todos os processos administrativos e acadêmicos são executados, essa migração ocorreu de forma lenta e gradual, sendo realizados testes e validações primeiramente nos Campi Maragogi e Benedito Bentes. O que garantiu a continuidade e a qualidade do serviço.

Ao final do prazo de vigência do contrato 06/2013, o fiscal foi consultado a fim de dar parecer pela renovação do contrato ou sua negativa. Como trata de serviço continuado e de caráter essencial, este de pronto emitiu despacho favorável pela renovação. Contudo, posteriormente com a informação que tal renovação traria prejuízos ao Ifal por estar além do prazo legal, a DTI orientou a área técnica que finalizasse os

testes de migração e que o fiscal emitisse novo despacho, alinhando o entendimento que os serviços passariam a ser executados através do contrato 11/2016.

Diante destas constatações e esclarecimentos, trazemos a luz os motivos que ensejaram a descontinuidade do serviço da rede corporativa de dados, bem como como a falta de pessoal e as condições tecnológicas levaram o Ifal a manter a rede MPLS durante este período.”

Análise do Controle Interno

Abordamos aqui as análises referentes à manifestação do gestor:

a) Falha na estimativa de preços dos orçamentos-base dos Pregões nº. 81/2012 e nº. 11/2016.

Em que pese a alegação do correto procedimento no levantamento dos preços dos serviços, essa cotação não se mostrou plausível, mesmo considerando que a Entidade teve ganho na licitação, pois contratou pelo montante de 32% e de 17% em relação às suas estimativas iniciais, respectivamente quanto aos Pregões nº. 81/2012 e nº. 11/2016. Neste caso, não se pode negar que as previsões estavam superestimadas, fato este constatado com a realização da licitação. Entretanto, por menores que sejam os preços contratados, não se pode dizer que esses estão dentro da faixa do mercado. Diante disso, a forma de levantamento de preços por essa metodologia ocasiona erros de estimativa, o que pode impactar em valores de orçamento maiores que o necessário e a falsa sensação de economia na licitação, que não é garantia de que os preços sejam coerentes com o do mercado.

b) Demora na ativação do novo link de internet de 100Mb da Reitoria, ocasionando um gasto desnecessário estimado em R\$ 21.930,00.

As alegações do gestor quanto à demora na ativação do novo link são convincentes do ponto de vista de não causar instabilidade ao sistema em funcionamento e responderia à constatação realizada. Entretanto, em que pese o baixo valor da economia na ativação deste link específico (R\$ 21.930,00), não foram anexados documentos que indicam haver um plano de migração para os novos equipamentos, a fim de acelerar a transferência e economizar recursos, principalmente quando o gestor alega dificuldades de execução/contratação de serviços por restrição orçamentária. Outro fato a considerar é o contido no Planejamento da Contratação de TI, incluso no processo nº. 23041.007583/2016-94 (folhas 3 a 7). Nesse documento consta o seguinte:

“1. ANÁLISE DE VIABILIDADE

[...]

d) Avaliação das necessidades de adequação do ambiente para viabilizar a execução contratual:

a) Infraestrutura tecnológica: o IFAL não necessitará de adequação tecnológica para utilizar esta solução. (original sem grifo)

b) Infraestrutura elétrica: a rede de elétrica precisa ser melhor avaliada pelos respectivos campi para garantir a ininterrupção do serviço.

c) Espaço Físico: Os campi deverão dispor de sala para receber os equipamentos da contratada, onde seja provido o mínimo de segurança, com acesso restrito às Coordenadorias de TI dos Campi e a empresa contratada.

d) Mobiliário: Necessita de novas aquisições, mas nada que inviabilize, atualmente, a execução dos serviços. (original sem grifo)



[...]

4. ANÁLISE DE RISCO

1. A NÃO APROVAÇÃO DESTE TERMO DE REFERÊNCIA: [...]
2. A DEMORA NA CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO: [...]
3. PROPOSTAS COM VALOR MUITO SUPERIRO AO ESTIMADO: [...]
4. PROPOSTAS COM VALOR MUITO INFERIOR AO PRATICADO NO MERCADO: [...]
5. O DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS POR PARTE DA CONTRATADA: [...]
6. A SUSPENSÃO DOS SERVIÇOS E/OU REVOGAÇÃO DO CONTRATO: [...]
7. FALTA DE PESSOAL TÉCNICO PARA FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DO CONTRATO: [...]

Desse documento observam-se dois fatos: não havia óbice no planejamento quanto a migração para os novos equipamentos, e não havia análise de riscos para o atraso para a entrada em operação da nova contratação.

Na minuta do contrato anexo ao edital de licitação (fls. 30 verso e 61), consta no item 11.2 que: “ *A execução dos serviços será iniciada a partir da emissão da Ordem de Serviço pela Administração, que deverá ocorrer no prazo máximo de 05 dias úteis.* ” (original sem grifo). Tendo em vista que o contrato foi assinado em 21/09/2016 e que não havia óbices à mudança, conforme o Planejamento de TI, a execução dos serviços deveria ter sido iniciada no máximo no dia 29/09/2016. Se houve necessidade de testes e adequações para a migração do serviço, então houve falhas na análise de riscos sobre esse assunto que redundou no desperdício do recurso.

c) Sobreposição de serviços de transmissão de dados, ocasionando um gasto evitável estimado em R\$ 377.880,00.

A manifestação do gestor não informa quando entrou em operação a prestação de serviços para cada campus que justificaria em parte a implementação gradual do novo contrato. O atraso nessa implementação indica falhas no planejamento, a fim de minimizar os gastos com serviços redundantes. Diante das alegações apresentadas, as considerações feitas no item anterior são válidas para este caso. O planejamento de Contratação de TI não vislumbrava óbice à migração e todos os contratos foram firmados ainda em 2016, indicando que deveriam ter entrado em operação no máximo em janeiro de 2017 e não ter esperado mais um ano de prestação redundante para finalizar o contrato. Salienta-se a restrição orçamentária vivida pela Entidade que justificaria que medidas fossem tomadas a fim de canalizar os escassos recursos do Ifal para áreas prioritárias.

Diante dessas considerações, mantem-se a constatação com o fito de aprimorar o processo de planejamento e o gerenciamento de riscos nas contratações.

Recomendações:

Recomendação 1: Reformular o seu processo de contratação, a fim de incluir no seu planejamento a análise de riscos de fatores que tenham impacto na execução contratual, com o objetivo de otimizar os escassos recursos.



Recomendação 2: Aprimorar o levantamento de preços de mercado no intuito de apresentar previsões mais factíveis dos valores a serem licitados, buscando outras fontes de informação além das cotações dos próprios licitantes.

Recomendação 3: Apurar os fatores que deram causa a esta falha, a fim de melhorar os seus processos internos referentes à contratação de serviços.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Contratação de links de internet do Pregão nº. 11/2016 por preços acima da média de contratações similares, impactando em gastos anuais estimados em R\$ 133.128,00.

Fato

Da análise dos preços contratados no Pregão nº. 11/2016, contido no processo nº. 23041.007583/2016-94, observou-se uma discrepância de preços na contratação de links de internet de 30Mb em três unidades em Maceió: Prédio do Almoxarifado (R\$ 4.300,00 – empresa A), Prédio da Diread (R\$ 4.400,00 – empresa A) e o Campus de Benedito Bentes (R\$ 4.500,00 – empresa C), em relação ao restante dos outros 15 *campi*, mesmo de unidades próximas (ver tabela: “Valores mensais contratuais oriundos do Pregão nº. 11/2016 para links de internet de 30 Mbps para os *campi* e de 100Mbps para a Reitoria”, na constatação 1.1.1.2). Ressalte-se que o valor contratado nos outros *campi* não ultrapassou a R\$ 900,00 por mês. Em que pese uma economia diante das estimativas feitas pelo gestor, os valores desses *campi* distorcem em mais de 500% da média das outras contratações desse processo licitatório, conforme a seguinte tabela:

Tabela – Discriminação dos valores mensais pagos acima da média das outras contratações similares de links de internet de 30 Mb (Pregão nº. 11/2016)

Descrição dos Preços	Almoxarifado (Maceió) (Empresa B)	DIREAD (Maceió) (Empresa B)	Campus Benedito Bentes (Maceió) (Empresa C)
Valores contratados (A)	R\$ 4.300,00	R\$ 4.400,00	R\$ 4.500,00
Valores máximos ¹	R\$ 890,00	R\$ 890,00	--
Valores médios ² (B)	R\$ 702,00	R\$ 702,00	R\$ 702,00
Diferença mensal (A – B)	R\$ 3.598,00	R\$ 3.698,00	R\$ 3.798,00
Diferença anual	R\$ 43.176,00	R\$ 44.376,00	R\$ 45.576,00
Valores pagos acima da média dos outros <i>campi</i> por ano	R\$ 133.128,00		

1- Valor máximo pago pelos outros *campi* na contratação de link de internet de 30 Mb da mesma empresa.

2- Valor médio pago pelos outros *campi* na contratação de link de internet de 30 Mb.

Fonte: Processo nº. 23041.007583/2016-94.

Salienta-se que o link de internet da Reitoria de 100Mb tem mais de três vezes a capacidade dos links das outras unidades, porém custa mensalmente no máximo apenas 32% do valor contratado para cada uma das três unidades citadas (R\$ 1.390,00).



Diante desses fatos, conclui-se que entidade está tendo um gasto anual na contratação desses links de internet no valor estimado em R\$ 133.128,00, em relação à média dos preços ofertados para os outros *campi*.

Causa

- Falhas no gerenciamento dos investimentos de Tecnologia da Informação e da qualidade dos serviços de TI, descumprindo, pela Diretoria de Tecnologia da Informação, o contido nos incisos XI ao XIII do artigo 69 do Regimento Geral da Entidade, referente às respectivas competências.
- Falhas na pesquisa de preços de mercado nas renovações contratuais, acarretando um descumprimento ao inciso XI do artigo 75 e aos incisos I e V do artigo 74, ambos do Regimento Geral, por parte do Departamento de Compras e da Diretoria de Suprimentos, respectivamente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº. 202/2018/REITORIA/IFAL, de 06/07/2018, encaminhado por mensagem eletrônica à CGU no dia 09/07/2018, o IFAL apresentou a seguinte manifestação, contido no arquivo “5. ANEXO - CONSTATAÇÕES 1.1.1.2 E 1.1.1.3 – DTI”:

“Considerando que na elaboração de preços, conforme informado no item a da Constatação 1.1.1.2, que para a prestação dos serviços licitados, link de internet, as empresas levam em consideração toda a infraestrutura necessária como: cabos de fibra ótica, postes, fusões, concentradores, roteadores etc. A partir desses custos, as empresas prestadoras encaminham a pesquisa de mercado para a instituição, o que comumente eles denominam de "preço cheio". Durante o decorrer do certame, em meio a disputa, as empresas diminuem suas propostas em relação ao valor inicial, para os locais onde aquela infraestrutura necessária já existe para aquele local, em parte ou totalmente. No caso das localidades Almoarifado, Diread e Benedito Bentes, houve a necessidade de implantação desde infraestrutura citada, o que gerou as distorções com as outras unidades do Ifal;

Cabe aqui ressaltar que Administração do Ifal buscou junto as empresas contratadas em questão, uma redução do valor inicial durante o período de renovação, tendo em vista que parte de seu investimento para o início das atividades foram absorvidas no primeiro ano de operação. Demonstrando assim o zelo do Ifal pelo erário.

Entendemos que não houve falhas no planejamento, nem na pesquisa de mercado, nem muito menos prejuízo ao erário. As distorções dos preços praticados nos diversos sites do Ifal, deu-se pelos motivos acima descritos e pela disputa do próprio mercado, o que está explícito na Ata de Realização do Pregão Eletrônico Nº 00011/2016 (SRP). O que só trouxe benefícios financeiros para a Instituição.”

Análise do Controle Interno



Tendo em vista a dificuldade de se confirmar as alegações do gestor, pois a instalação da infraestrutura adequada à prestação dos serviços de link de internet não está no escopo da licitação, ficando a cargo da disputa entre os licitantes. Entretanto, passado já um ano do contrato, é preciso revisar os valores contratados, que são de setembro/2016, pois parte das instalações, senão a sua totalidade, já devem ter sido amortizadas, o que não comportaria a discrepância de valor entre as unidades semelhantes. Portanto, pesquisas de mercado mais realistas precisam ser feitas a fim de fundamentar a renovação contratual. O gestor não apresentou os novos valores pactuados, nem documentos que pudessem comprovar as alegações citadas. Diante de momentos de crise financeira, como alegados pelo gestor, esforços precisam ser feitos para otimizar os recursos disponíveis. Salienta-se que há a possibilidade de a Entidade contratar por meio de dispensa ou convite, se os valores de mercado forem menores que o contratado e que o fornecedor se recuse em repactuar os valores contratados, tendo em vista o interesse público.

Diante disso, as alegações do gestor são coerentes quanto à contratação inicial, porém, não são justificadas quanto a manutenção desses mesmos valores na renovação contratual.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover a repactuação dos contratos na próxima renovação, cujos preços contratados estejam muito acima dos valores pagos nos outros campi.

Recomendação 2: Reformular o processo de gestão dos investimentos e de contratos de serviços de TI, pela Diretoria de Tecnologia da Informação, a fim de incluir procedimentos de otimização periódica dos contratos, visando repactuação de preços, tendo em vista a evolução tecnológica e a gradual redução de seus valores ao longo do tempo.

Recomendação 3: Aprimorar o levantamento de preços de mercado no intuito de apresentar previsões mais factíveis dos valores a serem licitados, buscando outras fontes de informação além das cotações dos próprios licitantes.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos meios de controle de frequência dos bolsistas contratados para atuar nos cursos EaD, impossibilitando a efetiva comprovação do cumprimento de carga horária.

Fato

Iniciados com emissão da SA nº 201702562/01, de 07 de fevereiro de 2018, que indagou acerca das medidas de controle adotadas pelo Ifal para a verificação do cumprimento da carga horária dos bolsistas contratados para atuar nos cursos EaD, os exames efetuados pela equipe de auditoria basearam-se na análise dos meios e da qualidade dos registros de verificação do cumprimento da carga horária efetivamente utilizados pelos bolsistas nos exercícios 2016 e 2017.

A partir da informação prestada pelo Instituto, de que o sistema adotado de controle de frequência consistia na assinatura manual em folhas de frequências individualizadas, buscou-se levantar a relação de bolsistas atuantes em cursos EaD, assim como a carga



horária semanal por eles cumprida. Solicitou-se ainda ao Ifal os Relatórios de Atividades e os Relatórios de Acesso/Logs do Ambiente Virtual de Aprendizagem de uma amostra não-probabilística de sessentas bolsistas (SA nº 201702562/03 e nº 201702562/06), com vistas a cotejar as atividades desempenhadas com o previsto no edital de seleção e nos Manuais de Gestão do e-Tec e da UAB, no que diz respeito a carga horária definida.

Por fim, em vista da incompletude das informações prestadas, foram solicitadas as folhas de frequência individualizadas (conforme denominada pelo Instituto em resposta à SA nº 201702562/01) de 33 bolsistas cujos relatórios de atividade e de acesso ao ambiente virtual já haviam sido demandados.

A principal característica verificada nos exames efetuados é a falta de uniformidade nos documentos de registro de ponto dos bolsistas. Pelo menos quatro tipos diferentes de controle de carga horária foram encaminhados pelo Ifal a título de “folha de frequência individualizada”, e todos apresentaram graves fragilidades:

a) nas folhas de frequência propriamente ditas, algumas com timbre da Rede e-Tec e da Diread-UAB foram preenchidas com o notório “padrão britânico”, que caracteriza-se pelo registro da jornada de trabalho de forma fixa, iniciando-se e encerrando-se na mesma hora todos os dias, sem assinatura de coordenador/superior e com evidências de que foram preenchidas de uma só vez, práticas inadequadas para a verificação de cumprimento de carga horária;

b) os relatórios de acesso/log ao AVA apresentados, além de não terem sido extraídos diretamente do AVA, constituem, na verdade, uma “colagem” de gráficos e tabelas com o número de acessos e mensagens diárias efetuados pelo bolsista no desempenho de suas funções. Todavia, não especificam data, hora ou duração da atividade, fato que impede a apuração dos períodos trabalhados e definitivamente compromete a fidedignidade das informações prestadas;

c) também foram apresentadas atas de defesa de TCC de alunos, algumas inclusive ocorridas em período anterior ao examinado no presente trabalho;

d) apresentaram-se, por fim, com vistas a comprovar o efetivo cumprimento da carga horária semanal pelos bolsistas, folhas de frequência utilizadas na coleta de assinatura de alunos dos cursos EaD, algumas com assinatura apenas do bolsista e sem assinatura do coordenador.

Em vista de tais fragilidades verificadas no “controle de frequência individualizada”, conclui-se pela impossibilidade de efetiva comprovação do cumprimento de carga horária dos bolsistas contratados para atuar nos cursos EaD ofertados pelo Ifal.

Causa

A Diretoria de Ensino a Distância (Diread) ainda não dispõe de sistema padronizado de controle de frequência para os bolsistas de EaD, que defina com clareza a forma e os



meios de registro de ponto pelos profissionais, levando em conta as peculiaridades de cada cargo/função.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 202/2018/Reitoria/Ifal, encaminhado no dia 06 de julho, a unidade manifestou-se acerca das fragilidades nos controles de frequência de bolsistas contratados para atuar nos cursos da modalidade EaD. De início, o Instituto ressalta a implantação a partir de abril de 2018 do registro eletrônico de frequência:

“A partir da constatação de dificuldades no controle do cumprimento da carga horária e também para uniformizar o registro do controle de frequência, a Diretoria de Educação a Distância - DIREAD implantou, a partir do mês de abril do ano de 2018, o registro eletrônico, vinculado ao Sistema Integrado Diread (SID). Dessa forma, busca-se a padronização na forma de controle do registro de frequências às atividades dos programas UAB e e-Tec, tanto dos servidores efetivos lotados na referida diretoria como dos bolsistas. É importante salientar que o registro de frequência dos servidores efetivos é realizado pelo Sistema Integrado de Gestão e Recursos Humanos/IFAL (SIGRH) e, apesar de esses sistemas não dialogarem entre si, mantêm determinado grau de equivalência na forma de registro, tanto é que o modelo do SID foi elaborado a partir do SIGRH.

Reconhecemos que, por termos iniciado essa forma eletrônica de registro de atividades recentemente, ainda identificamos falhas em alguns aspectos, principalmente no que se refere ao grande número de justificativa das mais variadas ordens, destacando-se o “esquecimento” por parte de alguns colaboradores e que está em conformidade com as pontuações do relatório. Após dois meses da implantação, a gestão avaliou os registros no sistema e, ao detectar esses pontos frágeis, iniciou um processo de conscientização e informação, através de ações que foram desde lembretes nos diversos setores, para minimizar os índices de esquecimento, até reuniões, para refletir sobre as ausências, que ficaram flagrantes com a implantação do novo sistema, evitando, com isso, o desligamento de bolsistas em virtude do não cumprimento da carga horária. Nesse período, estamos analisando os registros de ausências e justificativas para que a direção tome as medidas cabíveis, uma vez que todos já foram informados de que a recorrência desses fatos implicará desligamento.

Detendo-se no cerne do problema apontado e a fim de contextualizar as múltiplas formas de registro de frequência utilizadas pelos bolsistas de EaD, o Instituto continua em sua manifestação nos seguintes termos:

“Mas há outra categoria de bolsistas que não atua no prédio da Diread e que, em maior parte, cumpre a carga horária nos polos de apoio presencial, são os professores, os tutores presenciais e coordenadores de polo. Atualmente, de acordo com os Projetos Pedagógicos de Curso (PPC) vigentes, os professores cumprem carga horária presencial nos polos o equivalente a 30% da carga horária do componente curricular nos Cursos Superiores, e 20% nos cursos da Educação Básica e Especializações.

Assim, a depender de determinado componente, o professor poderá ir ao polo em apenas um fim de semana (totalizando 8h de atividades) ou em mais de um, com 4h ou 8h cada. Nesses encontros presenciais, o professor registra a frequência, fisicamente, no polo, sob a égide do coordenador de polo, representação da instituição no polo e que tem como uma de suas atribuições gerir seu funcionamento, que encaminha a frequência para a Diread.

Entretanto, em caso de esquecimento de assinatura do ponto ou outra intercorrência, a Diread considera como comprovação da frequência do professor a lista de presença assinada pelos alunos, bem como atas de defesa de TCC (quando o caso), fato que muito raramente tem acontecido, mas que, na atual diligência, houve um caso ilustrativo. As demais atividades do professor são acompanhadas via relatórios de acesso ao Moodle, do qual podemos extrair, a qualquer tempo, e que tem nos dado informações necessárias para a tomada de decisões no tocante à atuação do professor.

No que se refere aos tutores presenciais, o controle de frequência às atividades, também sob a égide do coordenador de polo, é realizado fisicamente, do mesmo modo que a dos professores quando em aula presencial. Por sua vez, os coordenadores de polo também registram sua frequência do mesmo modo que os demais colaboradores que o fazem no polo.

Em relação aos tutores a distância, ou professores mediadores a distância (no caso do e-Tec), pela natureza de suas atividades, seu registro ocorre mediante relatórios de acesso ao Moodle, como ocorre com o registro dos professores em momentos on line. Esclarecemos que os tutores a distância, bem como os professores mediadores, não se deslocam para aos polos para exercerem suas atribuições devido ao contingenciamento financeiro de diárias e passagens dos programas, mas têm por função acompanhar o desenvolvimento do aluno a partir de constantes diálogos com os mesmos e com o professor. Compreendemos que essa forma de registro, embora a única passível de identificar a “presença” do professor (em atividade on line), tutor ou professor mediador a distância, seja eficaz para o controle desses sujeitos em atividades a distância, pois os indicadores oriundos do Moodle apontam seus acessos, de modo síncrono ou assíncrono, como também revelem o quão é eficiente a atuação desses sujeitos, no que diz respeito ao atendimento ao aluno, como tempo de respostas emitidas (feedbacks), qualidade dos textos utilizados em momentos de interação e daqueles usados como conteúdo propriamente dito.

Entretanto, na SA n° 201702562/06, quando nos foi solicitado “disponibilizar os Relatórios de Acesso/Logs ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) de alguns bolsistas”, enviamos gráficos indicadores de acesso extraídos do próprio Moodle, por entendermos que eram eficazes e atenderiam à solicitação. Com a leitura do relatório, percebemos que as informações fornecidas, de fato, foram insuficientes. Em contato com a equipe de TI, verificamos que o perfil fornecido para a CGU se configurava como de coordenador de polo, o que não permitia amplo acesso às informações. Assim, solicitamos à equipe que alterasse o perfil para que os auditores tivessem acesso a todas as funcionalidades do Moodle, como ocorre com os coordenadores de curso, de

tutoria, coordenador adjunto, coordenador geral e diretoria quando necessitam acompanhar o trabalho on line dos colaboradores.

A partir dos pontos elencados no Relatório Preliminar da CGU, a Diread, compreendendo a necessidade de padronização do controle de frequência dos bolsistas, e considerando as especificidades de cada função, implantará o mesmo sistema de registro de atividades (através do SID) nos polos de apoio presenciais. Assim, ao fim de cada mês poder-se-á imprimir a folha de registro e identificar o efetivo comparecimento dos bolsistas às suas atividades presenciais. Nos polos que pertencem ao IFAL a implantação será realizada de forma que o usuário possa registrar a frequência somente dentro da rede interna do IFAL, de forma similar a que ocorre na Diread. Os campi do IFAL e Reitoria possuem blocos (faixas) de endereços IPs fixos, que são gerenciados pelos ambientes de Tecnologia da Informação, o que facilita a implantação. Porém, nos polos que são mantidos pela prefeitura nem todos possuem um endereço de IP fixo, e pelo fato de o IFAL não administrar a infraestrutura de rede nesses locais, onde a conexão com a internet utilizar endereço IP dinâmico, será determinado um computador específico do polo, configurado pela Diread, por onde será possível registrar a frequência dos usuários no sistema.

Esperamos, com essas ações, melhorar o controle de frequência para os bolsistas que atuam na EaD do IFAL, assegurando a manutenção dessa modalidade de ensino que entendemos ser essencial para ampliar o acesso a uma educação pública, gratuita e de boa qualidade, como preconiza o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFAL.”

Análise do Controle Interno

De início, cabe ressaltar o acerto da decisão da unidade de estender o registro eletrônico de frequência às atividades de EaD. A medida aponta para a uniformização e extensão, por meio do Sistema Integrado Diread (SID), das formas de verificação e controle do cumprimento da carga horária já utilizadas pelos servidores efetivos aos bolsistas de EaD que exercem suas atividades na sede da Diread. Saliente-se, todavia, que tal providência, adotada a partir do mês de abril do corrente ano, encontra-se além do escopo temporal da presente Auditoria Anual de Contas, relativa ao exercício 2017, convertendo-se, assim, em objeto primordial de avaliações futuras. Do mesmo modo, também não são objeto de exame os controles de frequência e carga horária dos bolsistas que eventualmente atuem nos polos de apoio presencial mantidos por prefeituras.

Com relação, todavia, ao atendimento pelos bolsistas dos critérios normativos atinentes ao cumprimento da carga horária, a unidade auditada aponta, em sua manifestação, para a situação inerente à atuação dos bolsistas de EaD, que cumprem apenas parcialmente sua carga horária de forma presencial. São os casos de professores e tutores presenciais, cujas atribuições – em função de sua natureza peculiar – não obedecem à mesma lógica do ensino integralmente presencial. Nessas situações, os registros de frequência dependem da duração do módulo/disciplina e somente ocorrem nas atividades realizadas



de forma presencial, sob a responsabilidade do coordenador de polo. Desse modo, as demais atividades dessas categorias de bolsistas – assim como a totalidade das atribuições dos tutores a distância e, no caso do e-Tec, dos professores mediadores a distância, que não deslocam-se aos polos para exercerem suas funções – são acompanhadas por meio de relatórios de registro e duração dos acessos/logs ao Ambiente Virtual de Aprendizagem.

As informações apresentadas pela unidade são pertinentes e elucidativas das dificuldades e responsabilidades que o controle de frequência e comprovação de cumprimento de carga horária impõem no âmbito das atividades de educação a distância, tendo sido devidamente ponderadas pela equipe de auditoria nos exames. No entanto, as evidências verificadas expõem preocupantes fragilidades ainda existentes nos meios e na qualidade dos registros disponibilizados pelo Ifal. Ainda que a natureza e a diversidade das funções exercidas imponham restrições, os meios de controle/registro de frequência individualizada devem refletir a verdade factual da presença (quando ocorrer) e duração da atividade do bolsista, seja na Diread, seja nos polos de apoio presencial. Preenchimentos tipo “padrão britânico” e/ou sem assinaturas

do coordenador/superior responsável evidenciam descuido no acompanhamento do bolsista. Do mesmo modo, as folhas de frequência dos alunos não devem substituir os registros individualizados da presença do professor ou tutor no polo.

Nesse sentido, cabe ressaltar, a necessidade de elaboração pelo bolsista – ao fim de cada módulo/disciplina ou intervalo de tempo mais conveniente – de Relatórios de Atividades que, aliados aos demais meios de controle de frequência já existentes (folha de assinatura ou registro eletrônico no SID, relatório de acesso/logs ao AVA etc.), ajudariam a compor razoável “combo” de instrumentos de monitoramento e avaliação individual do bolsista de EaD, evidenciando, por meio do detalhamento e da comparação de atividades com a carga horária exigida, a conformidade da prestação do serviço. Ainda que a natureza e a diversidade das funções exercidas pelos bolsistas dificultem esse monitoramento, a gestão não pode ficar à mercê da boa-fé individual do servidor, devendo prontamente agir no sentido de dar transparência e assegurar o respeito da carga horária estipulada no edital, tanto dos bolsistas contratados temporariamente quanto daqueles que pertencem ao quadro de efetivos do Instituto.

Recomendações:

Recomendação 1: Aperfeiçoar e ampliar a utilização do registro eletrônico de frequência vinculado ao Sistema Integrado Diread (SID) recentemente implantado, de modo a alcançar o maior número possível de servidores envolvidos nas atividades de EaD, inclusive bolsistas.

Recomendação 2: Nos casos em que a natureza da atividade exija a presença apenas parcial (professores e tutores presenciais), ou mesmo que seja desempenhada integralmente a distância (tutores a distância e, no caso do e-Tec, dos professores mediadores a distância), aprimorar/desenvolver meios de controle tanto da carga horária presencial (quando houver) quanto do desempenho de atividades realizadas a distância, tendo sempre como diretriz a uniformidade e a confiabilidade dos meios utilizados. Nesse sentido, a criação de modelo de Relatório de Atividades, em que o bolsista que

desempenha suas funções em parte ou integralmente a distância registraria suas tarefas, o qual - associado aos demais controles manuais e/ou eletrônicos (a exemplo do relatório de acessos ao AVA/Moodle), deveria ser considerada pela unidade, como forma de assegurar o cumprimento da carga horária estabelecida no edital dos cursos, o atendimento aos requisitos para o recebimento da bolsa de EaD, bem como a compatibilidade destes com as atividades específicas do cargo efetivo ocupado pelo bolsista.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Termos de Execução Descentralizada (TED) com vigência expirada há mais de 60 dias, mantido em status "Termo em Execução" e sem Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) apresentado. Relatórios de Cumprimento de Objeto enviados para diligência desde 03 de fevereiro de 2016, não sendo possível averiguar quais diligências e em que prazos foram demandadas pela unidade concedente, nem em que estágio de atendimento encontram-se.

Fato

A partir da análise dos históricos de tramitação extraídos do Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC) de 32 Termos de Execução Descentralizada firmados pelo Ifal na condição de Unidade Gestora Proponente, foram identificados quatro em status “Termo em Execução”, mas expirados há mais de 60 dias e sem que o Relatório de Cumprimento do Objeto tenha sido apresentado, contrariando o item “III.n” do instrumento jurídico padrão que formaliza os acordos. Nesses termos:

“III - constituem obrigações da PROPONENTE:

(...)

n) apresentar relatório de cumprimento do objeto pactuado até 60 dias após o término do prazo para cumprimento do objeto estabelecido no Termo.”

Encontram-se nessa situação os seguintes termos:

a) TED-2965, firmado com a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), tendo por objeto a “Oferta do curso de Especialização: Docência Superior - Modalidade EaD”, enviado para execução em 26/10/2015 e expirado em 26/10/2016;

b) TED-1572, firmado com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), tendo por objeto a “Oferta dos Cursos de Bacharelado em Administração Pública e Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal, aprovados conforme edital MEC/SEED, ofertados pelo IF-AL”, enviado para execução em 11/04/2014 e expirado em 11/04/2015;

c) TED-2772, firmado com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), tendo por objeto a “Implementação e oferta dos Cursos da UAB”, enviado para execução em 11/09/2015 e expirado em 11/09/2017;



c) TED-5653, firmado com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), tendo por objeto a “Continuidade das ofertas dos Cursos da UAB”, enviado para execução em 05/05/2017 e expirado em 31/12/2017.

Buscou-se também – em meio aos exames dos históricos de tramitação dos Termos de Execução Descentralizada relacionados à EaD do Insituto (SA nº 201702562/02, de 05 de março) – identificar aqueles cujos Relatórios de Cumprimento de Objeto (RCO) encontravam-se em diligência. Embora não tenha sido possível identificar nos normativos relacionados aos TED um prazo específico para a realização de eventuais diligências requisitadas pela unidade concedente, há que respeitar-se o critério da razoabilidade no seu cumprimento.

Nessa situação, foram identificados quatro Termos de Execução Descentralizada (TED) com o mesmo objeto (Rede e-Tec Brasil - Oferta de Cursos Técnicos na modalidade EaD) e cujos Relatórios de Cumprimento de Objeto encontram-se em diligência há mais de dois anos: os TED 1719-FNDE, 2621-FNDE, 2979-FNDE e 3261-FNDE.

Foram solicitadas informações das diligências relativas aos Relatórios de Cumprimento de Objeto desses TED e dos prazos para atendimento, bem como do estágio em que encontram-se, no momento, tais diligências. As respostas encaminhadas pela Diread, no entanto, restaram insuficientes para formação de opinião acerca das questões formuladas. À primeira, a resposta resumiu-se a informar (*de forma até desnecessária, uma vez que o TED 344-SETEC já não mais encontra-se na condição de “Termo em Diligência do Relatório de Cumprimento”*) que o referido termo, “cujo objeto foi a Realização do XXVII REDITEC, é de responsabilidade do Pró-Reitoria de Administração. Os Demais foram concluídos e estão em tramitação para aprovação”. A resposta à segunda pergunta, por sua vez, apenas comunica que os TED 1719-FNDE, 2621-FNDE, 2979-FNDE e 3261-FNDE encontram-se “concluídos e aguardando avaliação”.

Resumem-se, assim, conforme histórico de tramitações, as principais informações acerca desses quatro Termos de Execução Descentralizada, todos com o mesmo objeto (Rede e-Tec Brasil - Oferta de Cursos Técnicos na modalidade EaD) e Relatórios de Cumprimento do Objeto enviados para diligência no mesmo dia: 03 de fevereiro de 2016:

- a) TED 1719-FNDE, firmado em 27/06/2014 e expirado em 27/02/2015;
- b) TED 2621-FNDE, firmado em 16/09/2015 e expirado em 16/07/2016;
- c) TED 2979-FNDE, firmado em 01/09/2015 e expirado em 01/03/2016; e
- d) TED 3261-FNDE, firmado em 16/09/2015 e expirado em 16/01/2016.

Conclui-se, portanto, como não sendo possível averiguar quais diligências e em que prazos foram demandadas pela unidade concedente, bem como em que estágio de atendimento tais diligências encontram-se.



Causa

Ausência de monitoramento e controle sistemático, pela Pró-Reitoria de Administração do Ifal, conforme disposto no art. 71, III, do regimento Interno do Instituto, do processo de execução e prestação de informações acerca do cumprimento do objeto dos TED em que figura como unidade proponente, dificultando, de um lado, o cumprimento dos prazos de apresentação de Relatório de Cumprimento do Objeto, previsto no instrumento jurídico firmado com a unidade concedente e, de outro, o atendimento ou conclusão pelo Instituto das diligências formuladas pela unidade gestora concedente acerca dos RCO.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 202/2018/Reitoria/Ifal, encaminhado no dia 06 de julho de 2018, a unidade auditada apresentou a seguinte manifestação:

“O Ifal está concluindo o levantamento das informações para a inclusão das prestações de contas no Sistema Integrado de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação - SIMEC dos Termos de Execução Descentralizada - TEDs nº 2965, nº 1572, nº 2772 e nº 5653.

A inclusão das prestações de contas no SIMEC compreende o levantamento de diversas informações, são elas: atividades e metas previstas, atividades e metas executadas, dificuldades encontradas na execução da descentralização, medidas adotadas para sanar as dificuldades de modo a assegurar o cumprimento do objeto, informações sobre a execução orçamentária e informações sobre a execução financeira.

Todas as informações relacionadas já estão disponíveis, exceto as informações sobre a execução financeira, cujo levantamento está sendo concluído em até 60 (sessenta) dias.

Porém, ainda assim, as prestações de contas por meio dos Relatórios Finais de Cumprimento do Objeto - RCOs dos TEDs citados já foram elaborados e enviados à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, restando apenas a sua aprovação por este órgão concedente.

O Ifal encaminhará, imediatamente, comunicação a CAPES, reenviando os RCOs e solicitando posicionamento sobre o efetivo cumprimento do objeto ou sobre a necessidade de realizar eventuais diligências.

Cabe esclarecer que o Relatório Final de Cumprimento do Objeto – RCO é um documento exigido pela CAPES para prestação dos créditos recebidos por descentralização. Outra forma de prestar contas da utilização destes créditos é a inclusão das informações sobre sua execução no Módulo SPO – TED, no SIMEC. Nas duas formas as informações fornecidas são praticamente as mesmas, com exceção das informações sobre a execução financeira, apenas exigida no SIMEC. Com a conclusão do levantamento destas informações, o Ifal realizará, imediatamente, a inclusão das prestações de contas no SIMEC.



Apresentamos para cada descentralização: Termo de Execução Descentralizada – TED, Plano de Trabalho, Relatório de Cumprimento do Objeto, Planilha com a Execução Orçamentária, as Notas de Créditos de recebimento e devolução.”

Já com relação às diligências formuladas pela Unidade Gestores Concedente acerca dos RCO, o Instituto, de forma sucinta, “*reconhece a demora em atender às exigências legais no tocante à prestação de contas elencadas, pelo que informa que tomará as medidas necessárias para que os prazos para a realização dos procedimentos cabíveis sejam cumpridos sem novos atrasos*”.

Análise do Controle Interno

A unidade manifesta-se no sentido de que os relatórios de cumprimento do objeto (RCO) dos TEDs nº 2965, nº 1572, nº 2772 e nº 5653 encontram-se em processo de conclusão, e esclarece que, ressalvadas aquelas relacionadas à execução financeira, as informações constantes dos RCO já estão disponíveis. Compromete-se ainda com a conclusão do processo no prazo de sessenta dias.

É importante ressaltar que a presente constatação decorre da obrigação prevista no art. 9º da Portaria MEC/SE nº 1.529/2014, que determina que “*o órgão ou entidade recebedora dos recursos deverá encaminhar relatório de cumprimento do objeto pactuado, até 60 (sessenta) dias após o término do prazo para cumprimento do objeto estabelecido no Termo de Execução Descentralizada*”.

Não obstante compreenda-se o complexo encargo imposto à unidade proponente de apresentar múltiplas informações em prazo limitado, deve-se ter em conta ao menos duas considerações. A primeira refere-se à cautela que a unidade auditada deve ter de – ao planejar detalhadamente a execução dos recursos – já prever o processo de prestação de contas do TED. Tal medida impõe a previsão de coleta, ao longo do processo de execução do Termo, de todas as informações que deverão constar do relatório de cumprimento do objeto pactuado (RCO), afastando, desse modo, os riscos previstos, por exemplo, nos incisos do art. 11 da portaria supracitada, que condicionam a celebração de novos TEDs:

“I - à inexistência de pendência da unidade executora na entrega de relatório de cumprimento do objeto de Termo de Execução Descentralizada anteriormente firmado com a unidade descentralizadora;

II - à inexistência de Termo de Execução Descentralizada anteriormente firmado entre a unidade executora e a unidade descentralizadora, que esteja com Relatório de Cumprimento de Objeto com prazo para análise expirado e pendente de decisão pela autoridade competente da unidade gestora da política;

III - à regularização de eventuais inconformidades na execução de Termo de Execução Descentralizada anteriormente firmado entre a unidade executora e a unidade descentralizadora, a critério da autoridade competente da unidade gestora da política.”



Uma segunda consideração diz respeito ao longo período transcorrido desde o fim da vigência de ao menos dois dos quatro TEDs na situação apresentada. Os TEDs nº 1572 e 2965 encontram-se expirados desde 11/04/2015 e 26/10/2016, respectivamente – tempo bem superior ao razoável para elaboração do RCO, o que revela reprovável descuido da unidade proponente na prestação de contas dos referidos Termos.

Por outro lado, não obstante reconheça a demora na conclusão de diligências atinentes aos Relatórios de Cumprimento do Objeto dos Termos de Execução Descentralizada apontados no campo “fato”, a unidade auditada não apresenta maiores esclarecimentos a respeito do teor das diligências formuladas pela unidade concedente, dos prazos concedidos ao Instituto para atendimento, do seu estágio de cumprimento nem dos motivos do atraso, tendo em vista os TEDs em questão – segundo o histórico de tramitação do Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC) – encontrarem-se em diligência há mais de dois anos, desde o dia 03 de fevereiro de 2016, mais precisamente. Considerando, pois, que o presente trabalho de auditoria cinge-se aos TEDs relacionados à EaD, faz-se necessária a ampliação dos exames para que seja verificada a eventual recorrência desse problema nos demais Termos firmados pelo Instituto com a mesma ou outras unidades gestoras concedentes.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar levantamento da situação (ver histórico de tramitação no SIMEC) em que encontram-se todos os Termos de Execução Descentralizada (TEDs) nos quais o Ifal figura na condição de unidade gestora proponente, inclusive daqueles cujo objeto não mantém relação com educação a distância, identificando os Termos em atraso quanto a obrigações previstas no Instrumento Jurídico e/ou nas normas que regulamentam a concessão, execução e prazo de emissão do Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO) e de prestação de contas dos recursos descentralizados.

Recomendação 2: Proceder ao saneamento, correção, atendimento e/ou andamento necessários à conformidade normativa e aos objetivos dos Termos de Execução Descentralizada.

