

Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão



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

Exercício: 2017

Processo:

Município: Porto Velho - RO

Relatório nº: 201702576

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE RONDÔNIA

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/RO,

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 Rondônia realizado em conformidade com os preceitos contidos na Ordem de Serviço n.º 201702576 e em atendimento ao inciso II do Art. 74, da Constituição Federal de 1988, de acordo com 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 Porto Velho - RO, com o objetivo de avaliar a gestão da unidade. Para tanto, foi analisada a política de Educação a Distância no âmbito da entidade. O macroprocesso foi selecionado por estar estreitamente relacionado à missão institucional da unidade, qual seja, institucional, qual seja, “*Promover educação profissional, científica e tecnológica de excelência, por meio da integração entre ensino, pesquisa e extensão, com foco na formação de cidadãos comprometidos com o desenvolvimento humano, econômico, cultural, social e ambiental sustentável*”.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 19/2/2018 a 13/4/2018, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, com o objetivo de avaliar os seguintes aspectos relacionados à educação a distância:

- i. a regularidade das aquisições;



- ii. a adequabilidade da infraestrutura física e tecnológica dos polos;
- iii. a regularidade da carga horária e dos pagamentos dos bolsistas;
- iv. as prestações de contas dos Termos de Execução Descentralizada (TEDs);
- v. o reaproveitamento do material didático produzido.

Os exames foram realizados por amostragem não probabilística, observando os seguintes critérios:

Para análise da regularidade das aquisições foram selecionados, com base na materialidade e relevância, os processos licitatórios instaurados no período de 2013 a 2017, voltados à implantação e manutenção dos polos de atendimento presencial, sendo utilizados como critérios de análise a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e outras normas correlatas.

A avaliação quanto à adequabilidade da infraestrutura física e tecnológica dos polos foi realizada a partir da seleção de sete, dos 23 polos de atendimento presencial, ativos no exercício de 2017, contemplando tanto os mantidos, exclusivamente, com recursos federais como aqueles mantidos em parcerias com outras entidades. A partir da seleção dos polos foram selecionados nove cursos para fins de análises, as quais foram realizadas com base nas normas que regulamentam a educação a distância no âmbito das instituições federais de ensino, no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos e nos projetos pedagógicos dos cursos avaliados.

Para análise da seleção, concessão e pagamento das bolsas, bem como verificação da regularidade da carga horária, foram selecionados bolsistas dos cursos e polos selecionados previamente, contratados entre os exercícios de 2015 e 2017, sendo utilizados os critérios e diretrizes estabelecidos nas normas que regulamentam a concessão de bolsas no âmbito do Sistema Escola Aberta do Brasil (Programa e-Tec Brasil), bem como os princípios que regem a administração pública federal.

As análises das prestações de contas buscaram verificar o adequado registro das informações, bem como o cumprimento dos prazos para envio de relatórios e atendimento de eventuais diligências, e contemplaram os Termos de Execução Descentralizada (TEDs) relativos aos cursos EaD, registrados no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC) nas situações: em execução; em análise; aguardando aprovação; e em diligência.

Por fim buscou-se identificar a existência, no âmbito do IFRO, de boas práticas voltadas ao reaproveitamento do material produzido, bem como o compartilhamento com outras instituições.

2. Resultados dos trabalhos

A abordagem adotada pela CGU objetivou responder às seguintes questões de auditoria:

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

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?



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?

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

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?

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

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?

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

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?

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)?

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?

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

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

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

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

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?

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

2.1 Compras e Contratações

Uma das questões de auditoria teve como objetivo verificar a regularidade das aquisições para a estruturação e manutenção dos cursos de Ensino a distância. Nesse sentido, foi



avaliado em que medida as aquisições e a execução dos contratos relacionadas à estruturação e manutenção dos cursos de Ensino a Distância foram regulares.

Com base nos critérios de materialidade, criticidade e relevância, foram selecionados os seguintes processos de aquisição relacionados à EaD:

Processo	Objeto	Número do Contrato
23243.000169/2013-35	Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de produção de vídeos com conteúdos audiovisuais educacionais	13/2013
23243.003089/2013-31	Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de produção de vídeos com conteúdos audiovisuais educacionais	25/2013
23243.007209/2016-12	Contratação de Pessoa Jurídica para a prestação de serviços de UPLINK por intermédio de equipamentos destinados a prover 02 (dois) canais de transmissão digital via satélite	01/2017
23243.004040/2014-87	Aquisição de livros didáticos para alunos dos polos de educação à distância do IFRO.	Adesão SRP 09/2014 UASG 158369
23243.001617/2013-18	Aquisição de equipamentos para infraestrutura dos Polos EaD.	Termos de Referência de Despesas n°s. 040/2013 e 041/2013

As análises realizadas tiveram como foco a avaliação de todas as etapas dos processos licitatórios listados acima, bem como a execução dos objetos de acordo com os termos dos contratos assinados com as empresas contratadas.

Foram identificados problemas com a fundamentação usada pelo órgão para abertura de processo licitatório, análise dos atestados de capacidade técnica e fiscalização da execução dos contratos.

2.2 Infraestrutura dos polos presenciais de atendimento

A estrutura do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia – IFRO contempla instalações destinadas a atender a reitoria e mais nove *campi*, sendo dois na capital (Porto Velho), o Calama e o Zona Norte, e os demais no interior do estado nos seguintes municípios: Ariquemes; Cacoal; Colorado D'Oeste; Guajará-Mirim, Jaru, Ji-Paraná e Vilhena.

De acordo com as informações obtidas, identificou-se que para atendimento dos cursos da Rede e-Tec, a instituição utiliza 23 polos de atendimento presencial, sendo que:

- a) 8 polos funcionam nos campi da própria instituição; e
- b) 15 funcionam nas instalações de outros órgãos/entidades e são mantidos por meio de parcerias, nas quais o IFRO disponibilizou uma parte dos equipamentos, incluindo a estrutura de transmissão/recepção e mantém a equipe (tutores e coordenadores);

Além disso, a instituição firmou parceria com o Governo do estado de Rondônia, mediante a qual o Estado utiliza a estrutura de gravação e transmissão de aulas para outros 47 municípios/localidades, que somam, ao todo, 120 polos de atendimento presencial que são mantidos pelo Governo do Estado de Rondônia. As aulas, que também são



ministradas por equipe da Secretaria de Estado da Educação de Rondônia, utilizando os estúdios do IFRO.

Importante ressaltar que, até o exercício de 2017, não foram realizados cursos do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), tendo sido informado que a instituição foi credenciada no segundo semestre de 2017 e os cursos serão implementados a partir do exercício corrente (2018).

Tanto em relação aos recursos humanos, tecnológicos, acervo bibliográfico e instalações físicas, os polos de atendimento que funcionam nos *campi* da instituição apresentam uma estrutura mais adequada. Entretanto, identificou-se a ausência de previsão de laboratórios específicos nos cursos Técnico em Alimentos e Técnico em Segurança do Trabalho, em desacordo com o previsto no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos.

Com relação aos polos mantidos em parcerias com outros órgãos e entidades, identificou-se que alguns apresentam estrutura física deficitária, comprometendo a qualidade dos cursos. Nesse sentido identificou-se laboratórios de informática com computadores obsoletos e/ou em quantidade insuficiente, bibliotecas sem acervo relacionado ao conteúdo dos cursos oferecidos e carteiras utilizadas na sala de aula inadequadas para o público alvo dos cursos, composto de jovens e adultos, pois são pequenas, adaptadas ao público infantil. As situações identificadas estão detalhadas em pontos específicos deste relatório.

Por fim, no que se refere à utilização dos polos, evidenciou-se que 96% dos polos mantidos pelo IFRO foram utilizados no exercício de 2017 e que a redução dos cursos decorre de fatores externos à unidade, como, por exemplo, a redução ou a falta de repasses de recursos, por parte do Ministério de Educação e Cultura (MEC), com vistas à disponibilização de novos cursos.

2.3 Compartilhamento e reaproveitamento de material didático pelo IFRO.

Foram avaliadas as ações do Instituto para compartilhamento/reaproveitamento de material didático produzido. Para isso foi verificado 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 e em que medida o Instituto reaproveita internamente o material didático produzido no âmbito de seus cursos.

O IFRO não possui nenhum termo de cooperação ou normativo com as demais unidades da Rede Federal, que definam os trabalhos de compartilhamento ou reaproveitamento de material didático, no âmbito do Instituto, dos materiais produzidos para seus cursos de EaD.

Ainda, sobre o reaproveitamento de material, O IFRO informou que utiliza o repositório PROedu, apresentando uma relação de 27 cadernos com os respectivos cursos e disciplinas em que foram reaproveitados. A respeito do reaproveitamento dos materiais didáticos do próprio IFRO para outros cursos/turmas ofertados posteriormente, o gestor apresentou uma relação de 17 cadernos, citando os respectivos cursos para os quais foram elaborados e os cursos e disciplinas em que foram reaproveitados.

Como base nas informações repassadas pelo gestor verifica-se que, apesar de não estarem normatizados os procedimentos de compartilhamento/reaproveitamento de material didático, existem atividades nesse sentido, o que representa uma boa prática de gestão.



2.4 Critérios e mecanismos de controle adotados na concessão e monitoramento da bolsa-formação

Foram efetuados exames objetivando responder a seguinte questão de auditoria “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?*”. As análises consistiram em verificar:

- a) em que medidas os bolsistas atendem à carga horária estabelecida para o curso;
- b) se, 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;
- c) em que medida os bolsistas selecionados atendem aos requisitos estabelecidos no edital quanto à formação/experiência profissional exigidas; e
- d) se os produtos produzidos pelos bolsistas (professores autores/conteudistas) são entregues no prazo e de acordo com os requisitos do Edital?

A gestão e a condução dos cursos não são padronizadas em toda a instituição, havendo diferenças de um Campus para o outro, inclusive quanto à plataforma EaD, conforme já registrado. Nesse sentido, os processos de seleção e de acompanhamento das atividades dos bolsistas são conduzidos por cada um dos Campus de acordo com as suas necessidades e peculiaridades.

Importante ressaltar que, além das ações de educação a distância financiadas com recursos próprios e daquelas custeadas com recursos oriundos de programas específicos do governo federal, o IFRO realiza cursos EaD em parceria com o Governo do Estado de Rondônia, para os quais recebe recursos para pagamento de bolsas e outras despesas.

Nos exames realizados, foram evidenciadas impropriedade e inconsistências, as quais serão explanadas a seguir e detalhadas em pontos específicos deste relatório.

Cumprimento, pelos bolsistas, da carga horária estabelecida para o curso:

Os exames apontam fragilidades nos mecanismos de acompanhamento e controle das atividades dos bolsistas, que podem resultar no descumprimento das atividades e da carga horária previstas. As principais impropriedades identificadas nesse sentido são:

- a) O instrumento utilizado para o acompanhamento e controle das atividades dos bolsistas, denominado Relatório de Atividades de Bolsista, mostra-se inadequado, uma vez que apresenta informações sucintas e genéricas, não havendo discriminação da carga horária por atividade e nem vinculação das atividades realizadas com os conteúdos e à carga horária previstos no projeto pedagógico e plano das disciplinas.
- b) Falhas no processo de aprovação dos relatórios de atividade dos bolsistas, decorrentes da ausência de preenchimento de campos essenciais, bem como da falta de acesso, dos responsáveis pela aprovação ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), sendo que tanto os tutores quanto os professores cumprem parte de sua jornada (carga horária) realizando atividades nesse ambiente;
- c) Inconsistências entre as informações apresentadas nos relatórios de atividades dos bolsistas e as registradas no ambiente virtual, ensejando que o referido documento, por vezes, não retrata as atividades efetivamente executadas pelos bolsistas;



- d) Descumprimento da carga horária, prevista nos termos de concessão das bolsas para execução das atividades no ambiente virtual e ausência de registro dessas ocorrências nos relatórios de atividades;

Registra-se que, ainda no exercício de 2017, a instituição iniciou a implementação de uma nova sistemática para o acompanhamento e controle das atividades dos bolsistas, a qual prevê a utilização de: um plano de trabalhos que detalha as atividades a serem executadas e a carga horária prevista para cada uma delas, por semana, vinculando-as ao conteúdo da disciplina a ser ministrada pelo bolsista; registro de ponto para atividades presenciais; e um relatório contendo as atividades, a carga horária e o período relativos à execução. O plano de trabalho e o novo modelo de relatório, diferentemente do modelo anterior, permite o acompanhamento tanto das atividades e da carga horária executadas pelo professor quanto do cumprimento do conteúdo programático e da carga horário previsto para cada disciplina prevista no projeto pedagógico. Contudo, essa nova sistemática não foi plenamente implementada no IFRO, no exercício de 2017. Ademais, não é suficiente para mitigar o risco de ocorrência das impropriedades identificadas.

Atendimento dos requisitos estabelecidos no edital quanto à formação/experiência profissional exigidas nos processos de seleção dos bolsistas:

Nos exames realizados, verificou-se que a concessão da bolsa-formação, destinadas ao exercício de atividades de ensino e de apoio ao ensino no âmbito da Rede e-Tec Brasil, é realizada por cada um dos *campi*, conforme suas necessidades. Identificou-se, ainda, a concessão de bolsas pode ser efetuada por meio de processos seletivos simplificados ou de “convites” feitos pelos gestores da instituição de ensino.

Os exames apontam impropriedades nos processos de seleção e de concessão da bolsa-formação que resultam da ausência de normas e rotinas internas que padronizem os procedimentos em todas as unidades da instituição:

- a) Concessão de bolsas a candidatos desclassificados em processos seletivos, por não apresentar a documentação comprobatória dos requisitos exigidos em edital;
- b) Bolsistas que possuem vínculos empregatício, cuja soma da carga horária acumulada é igual ou superior a 60 (sessenta) horas semanais;

Dessa forma, há necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle relacionados à seleção e à concessão da bolsa-formação.

Adequação dos produtos fornecidos pelos bolsistas (professores autores/conteudistas) aos termos estabelecidos nos editais:

O objetivo desta avaliação era verificar em que medida o produto elaborado pelos bolsistas (professores autores/conteudistas) foi entregue no prazo e de acordo com os requisitos definidos em Termo de Compromisso para Desenvolvimento de Material Didático, visando a oferta de cursos na modalidade a distância pelo IFRO.

Foram identificados problemas na formulação dos Relatórios de Atividades dos Bolsistas. A insuficiência de informações nos relatórios de atividades não permitiu comprovar se o produto elaborado pelos bolsistas estava de acordo com os Termo de Compromisso para Desenvolvimento de Material Didático.



2.5 Prestação de Contas

Foi avaliada a adequação das prestações de contas relativas à execução dos Termos de Execução Descentralizada (TED), visando a oferta de cursos na modalidade a distância pelo IFRO, para isso verificou-se a tempestividade e apresentação dessas informações, necessárias à emissão de Parecer pelas unidades concedentes (CAPES ou SETEC).

A avaliação foi realizada com base nos TED's relacionados abaixo:

Termo	Unidade Gestora Concedente	Título / Objeto da despesa	Situação Documento
3216	153173 / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	Rede e-Tec Brasil Oferta de Cursos Técnicos na modalidade EaD	Termo em Diligência do Relatório de cumprimento
3086	153173 / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	Rede e-Tec Brasil Oferta de Cursos Técnicos na modalidade EaD	Termo em Diligência do Relatório de cumprimento
1817	153173 / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	Rede e-Tec Brasil – Oferta de Cursos Técnicos na modalidade EaD	Termo em Diligência do Relatório de cumprimento
5202	150016 / Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC	Rede e-Tec Brasil Oferta de Cursos Técnicos na modalidade EaD.	Termo em execução
3418	153173 / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	Bolsa-Formação/Pronatec IFRO 2015.2 - FIC - Educação a Distância	Termo em execução
3219	153173 / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE	Rede e-Tec Brasil Oferta de Cursos Técnicos na modalidade EaD	Relatório de cumprimento do objeto em análise pela Coordenação

Foram identificados problemas nas rotinas de gestão das informações dos TED's no sistema SIMEC, com a morosidade no atendimento das diligências formuladas pela unidade concedente.

3. Conclusão

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que ações de educação a distância realizadas no âmbito da entidade apresenta os seguintes aspectos que contribuem para o alcance da missão da unidade:

- Possui polos de atendimento com disponibilização de cursos a distância em diversos municípios do estado, o que contribui para a expansão do ensino técnico;
- Os polos que funcionam nos campi da entidade apresentam estruturas de recursos humanos, instalações físicas e de equipamentos, em regra, adequadas à realização dos cursos;



- c) O ambiente EaD dos cursos apresentam funcionalidades favoráveis à interação e ao aprendizado.

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

- a) Alguns polos apresentam estrutura física deficitária, comprometendo a qualidade dos cursos;
- b) Problemas nas rotinas de gestão das informações dos TED's no sistema SIMEC, resultando na morosidade no atendimento das diligências formuladas pela unidade concedente;
- c) Impropriedades nos processos de seleção dos bolsistas;
- d) Falhas no acompanhamento, controle das atividades realizadas pelos bolsistas;
- e) Impropriedades na execução de contratos destinados a atender os cursos EaD; e
- f) Impropriedades nos processos de contratação destinados ao atendimento dos cursos EaD.

Nesse contexto, conclui-se que, para que a unidade cumpra adequadamente a sua missão institucional, é necessário a adoção das medidas recomendadas no presente relatório.

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

Porto Velho/RO, 14 de janeiro de 2019.

Nome: ALEXANDRE ROCHA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: SONIA MARIA MENDES MORAES SILVA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Obs.: O relatório não foi assinado pela servidora Sônia Maria, pois a mesma se encontra em período de férias.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia



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

Ausência de justificativa para abertura de procedimento de contratação pelo IFRO para contratação de objeto que já estava sendo executado em outro processo.

Fato

Visando a contratação dos serviços de operação e gestão de estúdio audiovisual, serviços sob demanda (produção de vídeos especiais, como os documentais e/ou educativos, não publicitários) e a capacitação de colaboradores do IFRO quanto a apresentação em televisão, o IFRO realizou a abertura do processo nº 23243.000169/2013-35. O procedimento licitatório foi realizado por meio do Sistema de Registro de Preços, utilizando a modalidade Pregão Eletrônico.

O procedimento licitatório gerou como resultado a assinatura da Ata de Registro de Preço nº 06/2013, em 22 de abril de 2013 e, nesse mesmo processo, a assinatura do Contrato nº 013/2013, firmado entre o IFRO e a empresa HR Soluções e Serviços LTDA - EPP, em 29/04/2013, com vigência para 12 meses.

Posteriormente, em novembro de 2013, ainda na vigência do Contrato nº 013/2013, o IFRO realizou a abertura de um novo processo para contratação do mesmo objeto descrito acima. O procedimento foi realizado por meio do processo nº 23243.003089/2013-31. Nesse novo processo apenas foi juntada a Ata de Registro de Preço que o próprio órgão tinha assinado em abril de 2013, no processo nº 23243.000169/2013-35 e foi assinado um novo contrato (nº 25/2013) com a mesma empresa contratada no processo nº 23243.000169/2013-35.

Os dois contratos foram executados concomitantemente de dezembro de 2013 a dezembro de 2016. Apesar de não terem sido identificados pagamentos em duplicidade para o mesmo serviço prestado, não consta nesse novo processo nenhuma justificativa ou esclarecimento do IFRO para a contratação de um objeto que se encontrava em execução noutro processo.

A coexistência de dois contratos para o mesmo objeto pressupõe a falta de planejamento interno do órgão, que deveria programar suas despesas para o atendimento global de suas demandas, e prejuízo ao erário público, considerando os custos envolvidos na formalização e fiscalização dos contratos administrativos e a possibilidade pagamento em duplicidade por serviço já realizado, o que afrontaria diretamente os princípios da eficiência e da economicidade.

Causa

Falha na etapa de planejamento dos procedimentos de compra e contratação do órgão.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 306/2018/REIT - CGAB/REIT-IFRO, de 09 de abril de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos e justificativas:

“O registro de preços é um sistema utilizado pelo Poder Público para aquisição de bens e serviços em que os interessados concordam em manter os preços registrados pelo “órgão gerenciador”. Estes preços são lançados em uma “ata de registro de preços” visando as contratações futuras, obedecendo-se as condições estipuladas no ato convocatório da licitação. A escolha pelo Sistema de Registro de Preços – SRP se dá em razão de diversos fatores, como por exemplo, quando houver necessidade de compras habituais; quando a característica do bem ou serviço recomendarem contratações frequentes, quando for viável a entrega parcelada, quando não for possível definir previamente a quantidade exata da demanda, dentre outros.

Nesse entendimento o IFRO realizou o Pregão Eletrônico SRP nº 05/2013, que teve como vencedor de todos os grupos a empresa HR Soluções e Serviços Ltda – EPP, a qual foi convocada, em 22/04/2013, para assinar a Ata de Registro de Preços nº 06/2013, com vigência de 12 meses (item 3.1), tal instrumento tem efeito de compromisso e responsabilidade às condições ofertadas e aquelas estipuladas no Edital.

Como é de conhecimento de todos, especialmente dos órgãos e entidades públicas, nos últimos anos o país vem atravessando sérias dificuldades econômicas e financeiras, resultando em redução da disponibilidade orçamentária e em atrasos nos repasses financeiros, deste modo, por estar com o orçamento limitado, o IFRO entendeu que, por se tratar de SRP, não haveria problema de contratar e empenhar parte do valor da Ata, e, caso conseguíssemos realizar readequações (enxugamento) do orçamento de custeio, firmar-se-ia um novo contrato com nova emissão de empenho, desde que não ultrapasse os quantitativos e valores previstos e respeitasse a vigência da referida ata, tudo com o propósito de não comprometer os serviços essenciais desta Autarquia.

Maximum data venia, não vislumbramos falta de planejamento na referida ação e prejuízo ao erário, vez que o objeto e seus quantitativos e valores foram resultantes de trabalho pormenorizado, desde a elaboração do termo de referência (possui, dentre outros, a justificativa da necessidade da referida aquisição, o detalhamento do objeto), com a devida pesquisa de preços e consequentemente a realização de Licitação na modalidade Pregão Eletrônico SRP e assinatura da ATA.

Deste modo, somando-se os contratos nº 13/2013 e 25/2013, o objeto e quantitativos contratados se deram dentro das previsões licitadas, não ultrapassando, de modo algum, a previsão feita pela administração. Talvez, pode-se falar de erro de formalidade quando da abertura de um novo processo, todavia, tal ato não trouxe prejuízo ao erário e pode ser convalidado pela autoridade máxima do órgão, nos termos do que dispõe o Art. 55 da Lei nº 9784/99.

Ante o exposto, informamos que estamos providenciando as devidas justificativas e efetivando a anexação dos Processos nº 23243.000169/2013-35 e 23243.003089/2013-31, para que não haja dúvida quanto ao procedimento adotado pela Administração quando da contratação da Empresa HR Soluções e Serviços Ltda – EPP, por meio dos Contratos nº 13/2013 e 25/2013.”



Posteriormente, em manifestação ao Relatório Preliminar, o gestor, mediante o Ofício nº 434/2018-REIT-CGAB/REIT-IFRO, de 14 de maio de 2018, apresentou os seguintes esclarecimentos:

“As atividades de oferta própria de cursos a distância iniciaram em 2012 com a primeira oferta de cursos sendo realizada em 2013. Dessa forma, nesta época, o IFRO buscou contratar os serviços necessários para execução das atividades, dentre elas, a operação dos estúdios.

Os cursos a distância são ofertados por meio de programas de governo. No caso em tela, os cursos técnicos são fomentados pelo programa da Rede e-Tec Brasil do Ministério da Educação. No início de 2013 havia a previsão de oferta de 7.390 vagas distribuídas conforme segue, considerando a capacidade de oferta do IFRO:

Item	Modalidade	Identificação	Duração	Previsão Oferta
1	Curso Técnico	Informática para internet	1,5 ano	600
2	Curso Técnico	Finanças	1,5 ano	600
3	Curso Técnico	Agente Comunitário de Saúde	2 anos	600
4	Pós-Graduação	Metodologia em EPCT	1 ano	140
5	Curso Técnico	Administração	1,5 ano	950
6	Curso Técnico	Serviços Públicos	1,5 ano	900
7	Curso Técnico	Secretaria Escolar	2 anos	900
8	Curso Técnico	Alimentação Escolar	2 anos	900
9	Curso Técnico	Infraestrutura Escolar	2 anos	900
10	Curso Técnico	Multimeios Didáticos	2 anos	900
		Total		7.390

Considerando se tratar de uma previsão de oferta e tendo em vista que como todo programa de governo, há inúmeros fatores que interferem na efetivação ou não dessa previsão, o IFRO optou por realizar o pregão eletrônico nº 05/2013 - 158148, na sistemática de Registro de Preços, para contratação de um dos serviços essenciais para oferta dos cursos, que é a operação dos estúdios, conforme disponibilidade orçamentária e deliberação por parte do governo federal quanto a oferta das vagas no respectivo programa de governo, amparado no que prevê o Decreto 7.892/2013, que regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, in verbis:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

(...)

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

(...)

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Art. 16. A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.



Nesse contexto, no primeiro semestre de 2013, devido às restrições orçamentárias do governo federal, foi liberado orçamento para contemplar inicialmente 1.830 vagas para os cursos Técnicos de Finanças, Informática para Internet e Agente Comunitário de Saúde. Com isso, o IFRO lançou o edital nº 06, de 18/02/2013 para seleção das turmas e, a partir dessa seleção firmou o contrato nº 13/2013, de 29/04/2013, para atender a demanda dessas vagas/cursos ofertados. No segundo semestre, com a liberação de mais créditos orçamentários, o IFRO conseguiu ainda realizar a oferta de mais 04 cursos do Programa Profuncionário, sendo eles, Técnico em Alimentação Escolar, Técnico em Multimeios Didáticos, Técnico em Infraestrutura Escolar e Técnico em Secretariado, o que permitiu ampliar a oferta para 5.800 vagas, com a perspectiva ainda de oferta dos cursos de Técnico em Administração, Técnico em Serviços Públicos e a Pós-graduação em Metodologia EPCT, que mesmo nessa ampliação não foram pactuados. Com essa ampliação, o contrato nº 13/2013 já não atendia mais a demanda, visto que foi firmado para atender a oferta inicial de 1.830 vagas. Além disso, mesmo o aditivo ao contrato não resolveria a questão, já que o seu limite é de 25% do valor inicial atualizado do contrato, o que não cobria a demanda.

Diante disso, e considerando que a Administração tinha vigente o Registro de Preços decorrente do pregão eletrônico nº 05/2013, que foi realizado com base na previsão inicial de oferta de 7.390 vagas para 10 cursos, dos quais havia utilizado até então somente 1.830 vagas para 3 cursos, tendo portanto saldo suficiente para essa nova demanda, tomou-se a decisão de se firmar um novo contrato, decorrente do mesmo processo licitatório, afinal, sabendo o quanto é oneroso um processo licitatório, porque fazer um novo registro de preços se o existente foi feito para essa finalidade e atendia perfeitamente às necessidades da instituição? Acerca disso, destacamos o entendimento de um artigo da editora JML* (Disponível em: <https://www.blogjml.com.br/?cod=7e1ec074624161c0224063a856415a69>), cujo um dos trechos afirma que:

“Já no SRP, a Administração, em virtude de não ter condições de prever de forma precisa suas demandas (quanto e/ou quando), apenas efetua o registro dos preços em Ata. Posteriormente, a medida de sua necessidade, efetiva as contratações por intermédio de instrumento contratual adequado, apenas da quantidade que precisar, quantas vezes achar necessário, respeitados os quantitativos máximos delimitados em edital e o prazo de vigência da Ata (...).” (grifo nosso)

Diante do exposto, constata-se que desde a realização do pregão, a partir da escolha da sistemática do registro de preços, houve sim um planejamento da instituição com vistas à contratação do serviço de operação dos estúdios para transmissão das aulas na modalidade a distância, de modo que a existência de dois contratos decorrentes do mesmo processo licitatório encontra total amparo legal. Além disso, ambos os contratos foram formalizados com base na demanda real da Administração, ou seja, no primeiro semestre contratou-se somente o que seria utilizado e consequentemente pago pelo IFRO para atender às 1.830 vagas e no segundo semestre, com base na ampliação da oferta, contratou-se o que seria necessário para aquela nova realidade.

É válido destacar, inclusive, que conforme a cartilha de perguntas e respostas da CGU acerca do sistema de registro de preços, realizar um único contrato, após a homologação do certame, contemplando todo o quantitativo da Ata, em verdade, desvirtua a sistemática do procedimento, conforme segue:



“62. É possível a celebração contratual no valor total do registrado na ARP?

Esta seria uma situação atípica, pois poderia caracterizar que o órgão já conhecia o quantitativo exato a ser contratado, descaracterizando a necessidade de utilização do SRP. De acordo com os pressupostos contidos no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, a utilização do SRP deverá ocorrer quando: houver necessidade de contratações frequentes; for mais conveniente a aquisição de bens com entregas parceladas; para atendimento a mais de um órgão; e quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. Assim, nota-se que nenhuma das situações delineadas prevê a celebração contratual no valor total registrado. Por isso, se a intenção da Administração for a contratação imediata, a forma mais adequada é a realização de pregão, de preferência, na forma eletrônica, ou concorrência, em sua forma ordinária, sem a formalização de ARP.

Portanto, a escolha do sistema de registro de preços pela Administração foi devidamente planejada, por permitir a formalização de quantos contratos fossem necessários, visto que diante das incertezas das políticas de governo na pactuação das ofertas, o IFRO somente iria contratar e pagar pelos serviços realmente necessários, conforme as pactuações e liberações orçamentárias fossem ocorrendo.

Por fim, apesar do erro de formalidade, de não ter sido fundamentado no processo as justificativas para uma nova contratação do mesmo objeto, decorrente do mesmo processo licitatório vigente, afirmamos que a formalização dos dois contratos não ocasionou nenhum pagamento em duplicidade e não gerou nenhum dano ao erário. Com vistas a atender a recomendação exaurida, a Administração incluirá nos autos esses fundamentos e se compromete de que nas próximas contratações que porventura for necessária a formalização de mais de um contrato, a situação será previamente fundamentada nos autos.”

Análise do Controle Interno

Sobre a manifestação apresentada pelo gestor, em 09 de abril de 2018, não foi possível identificar uma abordagem específica para questão apontada pela equipe de auditoria, que diz respeito a ausência de uma justificativa para abertura de processo de contratação.

Considerando os esclarecimentos sobre a divisão do empenho, com a contratação de apenas parte do quantitativo licitado, e considerando que o próprio gestor admitiu o erro na abertura de um novo processo para a contratação de um serviço que ainda estava em execução, pode-se concluir que a necessidade de ampliação do quantitativo anteriormente contratado, poderia ter sido efetivada por meio de aditivo ao contrato vigente, considerando que segundo informou a contratada não houve extrapolações dos limites inicialmente previstos, desde que apresentadas devidas justificativas e esclarecimentos, no mesmo processo que iniciou a contratação do serviço, sem a necessidade de abertura de um novo processo.

A abertura/instauração de um novo processo, sem dúvida, representa um custo a mais para a administração e também representar um risco a mais na gestão de contratos do órgão, sobretudo quanto a possibilidade de execução/pagamento de objeto em duplicidade.

A respeito da manifestação apresentada pelo gestor, em 14 de maio de 2018, apesar da maior contextualização dos quantitativos de cursos ofertados pela entidade, essa não traz



novos esclarecimentos ou justificativas ao fato apontado. Nesse sentido, reitera-se a recomendação para que a contratação do objeto seja realizada por meio de um único contrato, com a apresentação das devidas justificativas e esclarecimentos sempre que a entidade identificar a necessidade de prolongamento do serviço prestado, utilizando-se de aditivo quando necessário, obedecidos os limites definidos em lei.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir/aprimorar controles internos administrativos com vistas a evitar a abertura de novo processo licitatório quando ainda houver contrato vigente para o mesmo objeto, salvo quando devidamente fundamentado.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Documento que comprovou a capacidade técnica de empresa contratada para prestação de serviço de operação de estúdio audiovisual, com ausência de informações obrigatórias exigidas em edital.

Fato

Foi realizado o Pregão Eletrônico SRP nº 005/2013 para a contratação de serviço de operação de estúdio audiovisual. O edital do referido pregão apresentou como uma das condições de habilitação a ser atendida pelas empresas concorrentes, a comprovação de qualificação técnica por meio da apresentação de atestado. Conforme constou nos itens 9.6.1 e 9.6.1.1 do edital, as empresas concorrentes deveriam apresentar:

“[...]

9.6.1 - Atestado de capacidade técnica, conforme ANEXO VI, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a LICITANTE tenha executado, com qualidade e eficiência, serviços contínuos de produção de programa televisivo institucional, de caráter jornalístico, veiculado com periodicidade semanal, quinzenal ou mensal, em emissoras de canal aberto ou fechado, pelo período mínimo de 01 (um) ano.

9.6.1.1 - O atestado referenciado no item 9.6.1 deverá ser emitido em papel timbrado da empresa cliente, especificar o tipo de produção e informar a data ou período de realização.”

No Atestado de Capacidade Técnica apresentado pela empresa que venceu o certame não constou a especificação do tipo de produção que foi realizado e o período em que o serviço foi prestado. A ausência dessas informações faz com que o documento não atenda as exigências do edital. Mesmo com a ausência dessas informações, o IFRO aceitou o documento apresentado.

Cabe lembrar, que a administração pública ao realizar o julgamento do certame deve ser norteadas pelas exigências estabelecidas em edital, ao qual se acha estritamente vinculada, conforme estabelece o art. 41 da lei 8.666/93.

Causa

Falha na análise dos atestados de capacitação da empresa contratada, a respeito do atendimento das exigências constantes do edital de licitação.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício nº 306/2018/REIT - CGAB/REIT-IFRO, de 09 de abril de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos e justificativas:

“A presente situação diz respeito ao cumprimento do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, vez que os itens 9.6.1 e 9.6.1.1 eram explícitos ao exigirem que a empresa apresentasse atestado de capacidade técnica com as informações ali exigidas. Todavia, no item 9.6.1 se tem explicitamente a indicação “conforme ANEXO VI”.

Ao fazermos a comparação dos atestados de capacidade apresentados pela Empresa constatamos que a mesma seguiu estritamente ao modelo anexado no certame, que, apesar de não conter todas as informações exigidas nos itens supramencionados, foi o modelo apresentado, logo, vê-se que tais documentos vinculavam-se ao instrumento convocatório.

Neste sentido, vemos que tanto o pregoeiro quanto a empresa atuaram de boa-fé, imagina-se que por tal motivo não houve nenhuma impugnação pelos demais licitantes, mesmo havendo 6 (seis) concorrentes participantes do referido certame.

Ademais, a Cláusula Segunda do Contrato Social da Empresa HR Soluções e Serviços Ltda – EPP abrange todas as atividades exigidas no certame. Ressalta-se ainda que na execução do objeto a referida empresa cumpriu a contento todas as obrigações assumidas no contrato, não havendo nenhum fato que desabone sua conduta.

Seguem as devidas comprovações, conforme ANEXOS 2.1 e 2.2.”

Instado a se manifestar sobre o conteúdo do relatório preliminar, o gestor informou que, para atendimento às recomendações constantes deste item, o IFRO vem aperfeiçoando os seus processos internos e fortalecendo suas equipes de trabalho com provimento de pessoal e investimento em capacitações nas respectivas áreas.

Análise do Controle Interno

No caso em tela ficou claro que, apesar do Anexo VI não se apresentar destoante com o texto do respectivo edital, este não continha indicações para que fossem apresentadas informações sobre o tipo de produção e o período em que o serviço foi prestado.

Deve-se esclarecer que os anexos dos editais de licitação, devem ser entendidos, para fins de regularidade da contratação, não como um modelo fixo e imutável, e sim apenas como um padrão de como as empresas participantes do certame devem apresentar os documentos que comprovam a sua capacidade para realizar o serviço proposto.

Nesse caso específico, o atestado apresentado pela empresa comprova esse argumento, já que não se resumiu apenas a redação que estava no Anexo VI. O atestado apresentado continha a redação que estava no Anexo VI e também outras informações as quais a empresa que atestou a capacidade entendeu como importante apresentar.

Apesar disso, faltou constar a especificação do tipo de produção que foi realizado e o período em que o serviço foi prestado. Essas ausências deveriam ter sido identificadas e corrigidas pela Comissão de Licitação.

Recomendações:



Recomendação 1: Revisar os procedimentos utilizados pelo IFRO para comprovar a qualificação técnica nos respectivos processos licitatórios, de forma a garantir a demonstração da aptidão das empresas contratadas de acordo com as exigências definidas nos respectivos editais e termos de referência.

Recomendação 2: Elaborar check list para ser peça que compõe o processo, de forma a garantir que todos os documentos referentes a qualificação técnica e a regularidade fiscal sejam assinalados pela equipe como apresentados pela empresa e efetivamente analisados.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Execução de serviço de operação de estúdio audiovisual sem a disponibilidade do número mínimo de profissionais definido no Termo de Referência.

Fato

A respeito dos contratos nº 013/2013 e nº 025/2013, decorrentes do Pregão nº 05/2013, referentes à prestação dos serviços de operação e gestão de estúdio audiovisual, serviços sob demanda (produção de vídeos especiais, como os documentais e/ou educativos, não publicitários), e capacitação de colaboradores do IFRO, foram avaliadas as suas execuções até a presente data.

Antes de abordar a avaliação dos contratos, deve-se esclarecer que, conforme constou no item 3 (detalhamento do objeto) do Termo de Referência, anexo ao edital, a quantificação do objeto foi definida com base na quantidade de horas de serviços prestados, assim foi contratada a empresa que ofertou o menor valor da hora de serviços prestados.

Além disso, o Termo de Referência também definiu as exigências que a empresa deveria atender na execução do contrato, independentemente do valor ofertado. Sobre os serviços de operação e gestão de estúdio audiovisual, o Termo de Referência delimitou o número mínimo de profissionais capacitados que a empresa contratada deveria disponibilizar para a execução da atividade de operacionalização de cada estúdio, além do número mínimo de profissionais para a atividade de gestão de todos os estúdios. Assim, esses serviços foram agrupados no Lote 1 e divididos nos seguintes termos:

Quadro – Serviços previstos no Lote 1 no Termo de Referência do Pregão nº 05/2013

Item	Descrição do serviço
01	Operacionalizar Estúdio de gravação/produção 1 conforme item 3.1 deste termo.
02	Operacionalizar Estúdio de gravação/produção 2 conforme item 3.2 deste termo.
03	Operacionalizar Auditório Estúdio de gravação/produção conforme item 3.3 deste termo.
04	Realizar a gestão dos Estúdios de gravação conforme item 3.4 deste termo.

Fonte: Termo de Referência do Pregão nº 05/2013

Os números mínimos de profissionais foram definidos nos itens 3.1.8, 3.2.6, 3.3.6 e 3.4.7 do Termo de Referência da seguinte forma:

Quadro – Quantidades mínimas de profissionais definidas no Termo de Referência

Item	Descrição do serviço	Número mínimo de profissionais
01	Operacionalizar estúdio de gravação/produção 1.	06
02	Operacionalizar estúdio de gravação/produção 2.	05
03	Operacionalizar auditório de gravação/produção.	05



Item	Descrição do serviço	Número mínimo de profissionais
04	Realizar a gestão dos três estúdios de gravação.	04

Fonte: Termo de Referência do Pregão nº 05/2013

Nesse sentido, o número mínimo de profissionais deveria ser atendido por estúdio, durante o período em que o estúdio estivesse em operação. Assim, durante o dia, se os estúdios operassem em períodos diferentes, não seria impedimento que a empresa disponibilizasse profissionais para operarem um estúdio em um período, e os mesmos profissionais para operarem outro estúdio e em outro período. Por outro lado, durante o dia, se os estúdios operassem em períodos iguais, a empresa contratada deveria manter em cada estúdio o número mínimo de profissionais exigido em contrato, conforme tabela acima.

Sobre a execução dos contratos, as prestações de contas apresentadas pela empresa contratada, para pagamento dos serviços prestados, demonstraram que os estúdios de gravação, ora trabalharam em períodos distintos, ora trabalharam de forma concomitante, ora ficaram inoperantes. Analisando os intervalos de tempo em que os estúdios trabalharam de forma concomitante, foram identificados períodos em que a empresa deixou de disponibilizar o número mínimo de profissionais definidos no Termo de Referência.

Na tabela abaixo são apresentados, a título de exemplo, alguns períodos em que a empresa deixou de disponibilizar o número mínimo de profissionais definido no Termo de Referência.

Quadro –Quantitativo de profissionais definido no Termo de Referência x informado na prestação de contas

Data	Horário	Estúdios em operação	Número de profissionais informado na prestação de constas da empresa	Número mínimo de profissionais (operação e gestão) definido no Termo de Referência
10/05/2013	19:00 as 22:30	01 e 02	10	15
14/06/2013	19:00 as 22:30	01 e 02	10	15
03/09/2013	19:00 as 22:30	01 e 02	11	15
21/11/2013	18:00 as 20:00	01 e 02	11	15
07/03/2014	19:00 as 22:30	01 e 02	13	15
12/03/2014	10:00 as 11:30	01 e 02	14	15
01/07/2014	16:30 as 18:00 e 19:00 as 22:30	01 e 02	14	15
21/10/2014	10:30 as 11:30 e 19:00 as 22:30	01 e 02	14	15
26/01/2015	16:30 as 18:00	01 e 02	14	15
30/01/2015	09:30 as 10:30	01 e 02	14	15

Fonte: Dados extraídos dos processos de licitação e de execução do contrato.

Não é possível afirmar se houve deficiência na execução dos serviços supracitados, todavia a operação concomitante de dois ou mais estúdios de vídeo com o mesmo número de profissionais inicialmente previsto para atender apenas um estúdio, pode ocorrer por falhas no dimensionamento da equipe para operação dos equipamentos. A ocorrência de falhas no dimensionamento das equipes representa um fator de risco que compromete o processo de contratação já que influencia diretamente no valor ofertado pelas empresas concorrentes.

Causa



Falha na fiscalização do contrato, sem a exigência da disponibilidade do número mínimo de profissionais exigido em contrato por parte da empresa contratada.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 306/2018/REIT - CGAB/REIT-IFRO, de 09 de abril de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos e justificativas:

“Transmissão de Libras

No dia 09 de maio de 2013, iniciou-se a transmissão de libras para as aulas ao vivo. A época, em função da falta de equipamentos e tecnologia para acomodar o interprete de libras no estúdio 01, sugerimos que a empresa utilizasse o estúdio 2 como apoio a realização da aula.

No entanto, como o devido estúdio não operaria com capacidade total, uma vez que os profissionais da empresa ligavam e configuravam os equipamentos de apoio das 15 até 19 horas, antes do início da aula e transmitiam através do estúdio 01, sugerimos que a empresa, visando o princípio da economicidade, concedesse um desconto sobre as horas apuradas no período e fizesse constar no relatório mensal de cumprimento do objeto do contrato, o qual foi objeto de análise e consta da última página dos referidos relatórios financeiros e de cumprimento do objeto do contrato.

Exemplificando a real economia aos cofres públicos, podemos ilustrar citando que nos dias 10/05/2013, 14/06/2013, 03/09/2013, 07/03/2014 e 01/07/2014 nos horários de 19:30 às 22:30, foram transmitidas 111h30min (cento e onze horas e trinta minutos) da tradução de libras, como determina a legislação vigente e foram bonificadas 59h40min (cinquenta e nove horas e quarenta minutos) implicando numa economia real de 53,37% (cinquenta e três inteiros e trinta e sete centésimos por cento) sem comprometer a qualidade, quantidade e eficiência do serviço prestado.

Destaque-se o documento em anexo como um exemplo das indicações de bonificações das horas apuradas no final dos relatórios mensais – Anexo 3.1.

Até o mês de fevereiro de 2017, apenas o Estúdio 01 promovia transmissões ao vivo em função de ser o único contemplado com banda satelital. O estúdio 02 servia de apoio ao estúdio 01 e também para eventuais gravações para os recursos das aulas, como “cabeças”, matérias, simulações, sala de entrevistas, dentre outras, que eram realizadas pela equipe de externa, em atendimento ao item 1.6 do contrato.

Dos profissionais:

Para atender os itens 1.2, 1.5 e 1.6, o contrato previa 10 profissionais distribuídos nas seguintes funções, de acordo com as necessidades de cumprimento do objeto do contrato:

- - Para produção: produtor, redator, repórter, apresentador, cinegrafista, assistente de produção e editor e um supervisor administrativo.
- - Para transmissão: diretor de TV, GC/sonoplasta e operadores de câmera de estúdio.

Devido as demandas do item 1.6 do contrato, que não contempla equipe de profissionais, foi necessário a criação de uma equipe de produção, a qual utilizava e utiliza constantemente o estúdio 2 para as produções e pós produções que passarão a integrar as aulas após aprovadas pelos professores e coordenadores. Em 07/03/2014 essa equipe



era composta de 3 profissionais, além dos 10 já listados para atendimento dos itens 1.2 e 1.5. Atualmente a empresa conta com 7 profissionais nessa equipe de produção para atender o item 1.6 do contrato. Portanto, desde fevereiro de 2015 até os dias atuais a empresa vem mantendo um quadro de 15 a 22 profissionais para atender o objeto do contrato, conforme quadro abaixo:

MÊS	ANO	CONT. EMPRESA HR	TERCEIRIZADOS	TOTAL
FEVEREIRO	2015	14	2	16
MARÇO	2015	15	2	17
ABRIL	2015	15	2	17
MAIO	2015	15	1	16
JUNHO	2015	14	1	15
JULHO	2015	15	1	16
AGOSTO	2015	14	1	15
SETEMBRO	2015	14	1	15
OUTUBRO	2015	14	1	15
NOVEMBRO	2015	14	1	15
DEZEMBRO	2015	14	1	15

MÊS	ANO	CONT. EMPRESA HR	TERCEIRIZADOS	TOTAL
JANEIRO	2016	14	1	15
FEVEREIRO	2016	15	1	16
MARÇO	2016	18	1	19
ABRIL	2016	18	1	19
MAIO	2016	18	1	19
JUNHO	2016	18	1	19
JULHO	2016	19	1	20
AGOSTO	2016	19	1	20
SETEMBRO	2016	19	1	20
OUTUBRO	2016	19	1	20
NOVEMBRO	2016	18	1	19
DEZEMBRO	2016	18	1	19

MÊS	ANO	CONT. EMPRESA HR	TERCEIRIZADOS	TOTAL
JANEIRO	2017	17	1	18
FEVEREIRO	2017	20	1	21
MARÇO	2017	21	1	22
ABRIL	2017	19	1	20



MÊS	ANO	CONT. EMPRESA HR	TERCEIRIZADOS	TOTAL
MAIO	2017	19	1	20
JUNHO	2017	19	1	20
JULHO	2017	20	1	21
AGOSTO	2017	20	1	21
SETEMBRO	2017	20	1	21
OUTUBRO	2017	20	1	21
NOVEMBRO	2017	20	1	21
DEZEMBRO	2017	20	1	21

MÊS	ANO	CONT. EMPRESA HR	TERCEIRIZADOS	TOTAL
JANEIRO	2018	20	1	21
FEVEREIRO	2018	18	1	19
MARÇO	2018	21	1	22

De acordo com o quadro apresentado acima, da distribuição do pessoal por função, justifica-se a utilização do estúdio 2 no dia 21/11/2013 para captação de imagens e sonoras com recurso de chroma key, (vale lembrar que só o estúdio 02 tem estes recursos) conforme descrito no relatório, uma vez que o estúdio 01 estava com agenda lotada de gravações e transmissões ao vivo. Nessa época a empresa já disponibilizava 11 profissionais para atender o objeto do contrato.

Já nos dias 12/03/2014, 01/07/2014, 21/10/2014, 26/01/2015 e 30/01/2015, ocorreram as mesmas situações. O estúdio 01 estava com agenda lotada e a equipe de produção sob demanda utilizou o estúdio 02 para as gravações com recursos de chroma key, com offs e sonoras para os recursos das aulas, dentre eles: Anote aí, O Ifro quer saber, Projeto Integração, Sala de entrevistas, Clip de imagens, Stop motion, Talentos Ifro, além de matérias jornalísticas e documentários. Nessa época a empresa disponibilizava 4 profissionais para a equipe de produção sob demanda. Portanto, o objeto do contrato foi cumprido plenamente pela empresa, uma vez que o material produzido poderá ser consultado no canal Youtube mediação tecnológica Rondônia, com 1.503 vídeos postados e no canal Youtube Ifro-Porto Velho Zona Norte com 2.528 vídeos postados.

Ainda que se constate haver discrepância entre o número de profissionais assinalados no Termo de Referência e aquele efetivamente utilizado, constata-se que o serviço, com outras características e que não exigia tal número de funcionários, fora prestado adequadamente e atingiu o objetivo proposto de maneira satisfatória.

Não constata qualquer prejuízo, assim como ofensa a qualquer princípio da administração pública, sendo que o objeto, enquanto conteúdo a que o ato se dispôs, teve seu fim alcançado e efetivamente concretizado.

A legalidade formal e os princípios gerais do direito foram observados e tais preceitos foram norteados e a finalidade do objeto fora efetivado, não resultando em qualquer prejuízo à administração.



Dentro dos pressupostos em que se deve buscar, além da legalidade formal e os princípios gerais do Direito, tem-se que, pelos princípios da segurança jurídica e o da boa-fé, a observância do cumprimento do contrato, ainda que com eventuais defeitos, quase que imperceptíveis, não merecem sua desconstituição ou invalidação, em especial, como se disse, em função dos fins propostos haverem sido efetivados.

Não é demais consignar que, em casos como o presente, os princípios da razoabilidade, que age como um limite ao poder discricionário do administrador público, devendo se caracterizar uma pertinência entre oportunidade e conveniência, de um lado, e finalidade, de outro, assim como o da proporcionalidade, que é a adequação entre meios e fins, são instrumentos essenciais na validação das disposições referentes à avaliação do ato de aplicação e aqui podem ser de forma pertinente considerados, dada a natureza sutil com que o ato se deu e sem qualquer consequência resultante em prejuízo ou outras consequências danosas à administração pública no presente caso.”

Instado a se manifestar sobre o conteúdo do relatório preliminar, o gestor informou que, para atendimento às recomendações constantes deste item, o IFRO constituiu Grupo de Trabalho composto por servidores de diversas unidades da instituição, com objetivo de elaborar o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos com vistas a realizar a proposição de regulamentação de rotinas e a padronização de procedimentos.

Análise do Controle Interno

A princípio deve-se esclarecer que os contratos nº 013/2013 e nº 025/2013, para a prestação dos serviços de produção de vídeos com conteúdo audiovisual, foram definidos para serem executados com base no valor da hora, tanto a hora para operar e gerir estúdios e auditório, como a hora para operar e executar atividades sob demanda. Este valor da hora, se desmembrado, vai envolver principalmente os custos com a estrutura disponível, os equipamentos utilizados na operação e a mão de obra dos profissionais que a empresa contratada disponibiliza.

A respeito das horas pagas pelo uso do Estúdio 02 que envolveram a transmissão de libras, para as aulas ao vivo, seria plenamente possível ao gestor o pagamento dessas horas, desde que fosse realizado um estudo da situação e, como consequência, uma negociação com a empresa contratada para utilização do estúdio, sem os profissionais, e logicamente com a redução do valor da hora do estúdio.

Entretanto, o processo não demonstra, em nenhum momento, que o IFRO avaliou a situação, definiu um valor para as horas de uso do estúdio, que fosse viável e econômico, e, a partir dessa definição, negociou com a empresa contratada. O processo apenas demonstra que a empresa apresentou a sua prestação de contas com os descontos já definidos e o IFRO apenas realizou o pagamento.

Já para os casos que envolveram o uso do Estúdio 02 nas atividades sob demanda externa, o pagamento foi realizado pelo preço total da hora, sem a concessão de desconto pela empresa contratada. Nesse caso o gestor deveria ter exigido da empresa a prestação do serviço com o número mínimo de profissionais definido em contrato.

Caso o gestor entendesse que não precisaria utilizar o Estúdio 02 em sua capacidade total, deveria ser formalizada a situação no processo, fundamentando o entendimento, e a partir daí poderia ser aceito um número menor de profissionais que o mínimo exigido em contrato, desde que houvesse uma redução no valor da hora paga.

Recomendações:



Recomendação 1: Revisar os procedimentos de fiscalização de contrato, utilizados pelo IFRO, de forma a garantir a demonstração de que os serviços prestados estão fielmente de acordo com os termos do contrato.

Recomendação 2: Elaborar check list, para ser peça que compõe o processo, antes do efetivo pagamento da empresa contratada, identificando que todos os itens que compõem o contrato foram atendidos, com o atesto e assinatura da equipe de fiscalização do contrato.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Fragilidade nos controles dos Relatórios de Atividades dos Bolsistas por parte da coordenação que realiza o atesto da execução dos trabalhos realizados pelos bolsistas (professores autores/conteudistas).

Fato

Foi solicitada a disponibilização da documentação relativa à contratação (licitação, execução contratual e pagamentos) da bolsista conteudista de CPF nº ***.493.478-**, para a produção de material didático dos cursos técnicos em Informática para Internet, Finanças e Recursos Humanos, realizados nos exercícios de 2016 e 2017.

Conforme constou no Termo de Compromisso para Desenvolvimento de Material Didático assinado entre o IFRO e o professor conteudista, em seus itens 6.2 e 6.3, o professor tem as seguintes obrigações e cronograma para execução:

“6.2 Obrigações:

- I. Cumprir o cronograma de produção de conteúdo.
- I. Realizar a adequação dos conteúdos dos materiais didáticos às diversas mídias digitais;
- II. Realizar a revisão de linguagem do material didático desenvolvido para a modalidade a distância;
- III. Apresentar relatório de atividades sobre a aplicação de metodologias de ensino para os cursos na modalidade a distância à Coordenação de Material e Designer Instrucional.
- IV. Verificar a correta aplicabilidade das normas técnicas brasileiras previstas pela ABNT.
- V. Informar sobre a ocorrência de plágio quando da análise do material produzido para os procedimentos corretos.
- VI. Os textos deverão ser entregues em formato DOC do Microsoft Word versão XP, 2003, 2007 ou 2010 via plataforma do ambiente virtual da aprendizagem IFRO.
- VII. Participar das capacitações previstas conforme calendário a ser informado e de reuniões administrativas/pedagógicas durante o período de exercício da atividade.

6.3 Cronograma

- I. Para o cumprimento do item 6.2 é necessário:

Atividade	Dias
1ª (primeira) versão, parcial ou integral	30
2ª (segunda) versão, integral	15
Revisão final	15
Duração máxima em dias para a produção	60”



Em análise ao referido material constatou-se fragilidades no atesto da execução do serviço, feito por meio do documento “Relatório de Atividade de Bolsista”.

Nesse documento constam algumas informações básicas do contratado e um campo denominado “5) *relatório das atividades executadas no mês*”, nesse campo são relacionadas as atividades realizadas pelo bolsista no período definido no relatório. Verificou-se que este campo é preenchido de uma forma muito resumida, não possibilitando ter uma visão geral de quais são os trabalhos realizados pelo bolsista naquele período. Exemplos do preenchimento deste campo foram os seguintes:

“Revisão da 1ª versão autor da disciplina Português Instrumental – curso /Recursos Humanos”;

“Revisão da 4ª versão autor da disciplina Introdução à Informática – curso/Serviço Público”;

“Revisão das referências da disciplina Metodologia e Estratégia de Ensino – curso Pós/EJA”;

Apenas com os textos relacionados acima não é possível aferir variáveis tais como carga horária trabalhada em cada atividade, atribuição definida em termo que está sendo realizada pelo bolsista, denominação e tamanho do conteúdo revisado, dentre outras. É necessário que se faça uma descrição mais detalhada das atividades realizadas informando a quantidade de dias trabalhados, carga horária cumprida em cada uma delas, descrição do material revisado, nome e descrição dos arquivos produzidos e outras possíveis.

Também se constatou fragilidades no preenchimento do campo “6) *Cumprimento das atividades (destinado à coordenação)*.” Neste campo existem duas alternativas para serem preenchidas pela Coordenação de Material e Designer Instrucional, que atesta a execução do trabalho. A Coordenação deveria ou atestar que o bolsista cumpriu integralmente as atividades, conforme compromisso assumido, ou atestar que o bolsista cumpriu parcialmente o horário de bolsista. Em todos os relatórios de atividades verificou-se que a Coordenação assina o relatório sem preencher este campo, ou seja, não é possível confirmar se o bolsista realizou o trabalho naquele período de maneira integral ou parcial.

A insuficiência de informações nos relatórios de atividades dos bolsistas dificulta a comprovação dos cumprimentos de objetivos pactuados na contratação desses profissionais.

Causa

A elaboração, preenchimento e controle dos Relatórios de Atividades dos Bolsistas pela Coordenação Geral e-Tec do IFRO não garantiu a segurança e confiabilidade desses documentos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 306/2018/REIT - CGAB/REIT-IFRO, de 09 de abril de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos e justificativas:

“Com vistas a esclarecer como se dá o acompanhamento das ações de produção, o IFRO formaliza o termo de compromisso para que o bolsista compreenda as etapas de



produção de material. Após a formalização inicia-se o fluxo de produção com os materiais sendo encaminhados entre bolsista e equipe de revisão/produção do material.

Um dos documentos para acompanhamento é o relatório de atividades executadas no mês, que demonstra de forma resumida quais foram as atividades que o bolsista realizou, todavia, utiliza-se de recursos tecnológicos como e-mail e ambiente virtual para realizar a tramitação do documento com as ações realizadas, entre elas, revisão do material, diagramação, design instrucional, conforme pode ser observado no comprovante anexo de tramitação no ambiente virtual (Anexo 4.1).

Outra forma de acompanhamento é o objeto final produzido, no caso em questão, a revisão do material até sua conclusão.

Em todo o caso, o IFRO por ser uma instituição nova e avaliando de forma constante suas práticas, e por iniciativa própria de melhoria em seus processos, passou a adotar em 2017 instrumentos como registro de ponto, plano de trabalho do professor entre outros para um melhor acompanhamento das ações a serem realizadas e estão sendo expandidos de forma gradual para todos os bolsistas com conclusão prevista para 2018.”

Instado a se manifestar sobre o conteúdo do relatório preliminar, o gestor informou que, para atendimento às recomendações constantes deste item, o IFRO informou que iniciou ações visando aprimorar suas rotinas de controle, implantando documentos tais como: Plano de Trabalho, Relatório de Atividades e Folha de Ponto, para melhor controle das atividades dos bolsistas.

Análise do Controle Interno

A princípio é importante esclarecer que o Relatório de Atividade dos Bolsistas é um documento de controle que apenas identifica as atividades realizadas pelos bolsistas durante um período. As evidências, que irão comprovar o trabalho dos bolsistas, são as comunicações de revisão de material, realizadas por e-mail ou por ambiente virtual e, com uma importância ainda maior, os materiais finais gerados.

Neste sentido, o Relatório de Atividades dos Bolsistas deve ser elaborado, de uma maneira, que permita apresentar as informações, com nível de detalhamento suficiente para identificar todas as evidências que comprovarão os trabalhos realizados pelos bolsistas. Este nível de detalhamento deve permitir o ateste e comprovação da consistência das evidências de acordo com o que está descrito no Relatório de Atividades.

Da maneira como o Relatório de Atividades está sendo preenchido não é possível identificar quais são as evidências que comprovam a realização dos trabalhos dos bolsistas.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer o grau de detalhamento das informações constantes dos relatórios de atividades dos bolsistas, de forma que esses instrumentos reflitam as atividades efetivamente executadas, e possam ser devidamente aferidas pelos responsáveis pelo ateste das atividades realizadas.

Recomendação 2: Elaborar rotinas e/ou mecanismos adicionais para controle do registro das atividades presenciais e a distância, executadas pelos bolsistas contratados para atuar nos cursos de EaD do Instituto, de forma a possibilitar a aferição do cumprimento dessas atividades.



1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Morosidade no atendimento das diligências referentes aos processos de prestação de contas dos Termos de Execução Descentralizada (TED), estipuladas pela unidade concedente que analisa os referidos processos.

Fato

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201705676-01, foi solicitado ao gestor que disponibilizasse o histórico de tramitação, extraído do sistema SIMEC, dos seguintes Termos de Execução Descentralizada (TED), nos quais o IFRO figurava como unidade gestora proponente:

Quadro –Termos de Execução Descentralizada

Termo	Unidade Gestora Concedente	Título / Objeto da despesa	Situação Documento
3216	153173 / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	Rede e-Tec Brasil Oferta de Cursos Técnicos na modalidade EaD	Termo em Diligência do Relatório de cumprimento
3086	153173 / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	Rede e-Tec Brasil Oferta de Cursos Técnicos na modalidade EaD	Termo em Diligência do Relatório de cumprimento
1817	153173 / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE	Rede e-Tec Brasil – Oferta de Cursos Técnicos na modalidade EaD	Termo em Diligência do Relatório de cumprimento

Fonte: Relatório extraído do sistema SIMEC

Os documentos extraídos do sistema SIMEC demonstraram que os TED's relacionados acima estavam em diligência desde de 05/2016, sem nenhuma movimentação posterior a essa data. O gestor foi indagado sobre o longo período em diligência dos referidos TED's. Em resposta, o gestor apresentou nova consulta do sistema SIMEC já com o atendimento das diligências da unidade concedente.

Também foi identificado que o TED nº 3418 ainda constava no sistema SIMEC com a situação “em execução”, mesmo com prazo de vigência já expirado desde de 30/11/2016. O gestor também foi indagado a respeito da situação desse TED. Em resposta, o gestor informou que foi solicitado ao MEC prorrogação do referido TED, anexando extrato atualizado do sistema SIMEC com a referida solicitação de prorrogação.

As situações relatadas acima demonstram que o gestor não tem mantido uma rotina regular de gestão das informações dos TED's no sistema SIMEC, e por consequência, as diligências formuladas pela unidade concedente acerca do Relatório de Cumprimento do Objeto não estão sendo atendidas de forma tempestiva pelo IFRO.

Causa

O gerenciamento dos TED's, no sistema SIMEC, realizado pela Coordenação Geral e-Tec do IFRO, não garantiu a tempestividade das informações que constaram nesse sistema.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício nº 306/2018/REIT - CGAB/REIT-IFRO, de 09 de abril de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos e justificativas:

“Verificou-se que mudanças na equipe e a falta de pessoal contribuíram para a o prazo alongado nas respostas as diligências nos TED’s, todavia, estaremos adotando rotinas e fluxos para um melhor acompanhamento dos trâmites.”

Análise do Controle Interno

Os esclarecimentos do gestor identificam a mudança na equipe e a falta de pessoal como causas do problema. Esses esclarecimentos apenas confirmam o apontamento da auditoria. O gestor informa ainda que adotará rotinas para melhorar a gestão do sistema SISMEC, entretanto, não detalhou quais serão essas rotinas.

Recomendações:

Recomendação 1: Revisar as rotinas e os procedimentos de gerenciamento dos Termos de Execução Descentralizada (TED) no sistema SIMEC, de forma que as informações sejam atualizadas de maneira tempestiva.

1.1.1.6 INFORMAÇÃO

Infraestrutura física dos polos de atendimento

Fato

Nos exames realizados, verificou-se que, tanto em relação aos recursos humanos, tecnológicos, acervo bibliográfico e instalações físicas, os polos de atendimento que funcionam nos *campi* da instituição apresentam uma estrutura mais adequada.

Foram visitados quatro polos de atendimento que funcionam nos *campi* do IFRO, sendo um na capital e os demais no interior do estado (Ariquemes, Ji-Paraná e Jaru), e quatro que funcionam em instalações de parceiros, conforme detalhado a seguir:

- a) Cujubim: Instalações da prefeitura, onde funciona na biblioteca municipal;
- b) Presidente Médici: Na Escola Municipal de Ensino Fundamental Professor Luiz Capilla;
- c) São Miguel do Guaporé: Escola - Escola Municipal de Ensino Fundamental Lázara Alves de Lima;
- d) Ouro Preto do Oeste: Instalação da Prefeitura, onde funcionava o Fórum.

No que se refere à adequação das instalações físicas, laboratórios e equipamentos, identificou-se que os polos que funcionam nos *campi*, em geral, apresentam estruturas condizentes com os requisitos previstos nos projetos pedagógicos e no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, dispondo de salas de aula, laboratórios de informática, bibliotecas e demais estruturas para atendimento dos alunos e da equipe pedagógica. Contudo, verificou-se a ausência de previsão de laboratórios específicos, nos projetos pedagógicos dos cursos Técnico em Alimentos e Técnico em Segurança do Trabalho, em desacordo com o previsto no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Por conseguinte, nas inspeções físicas realizadas, identificou-se a ausência de laboratórios específicos do Curso Técnico



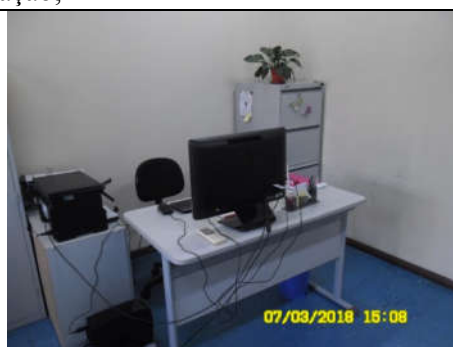
em Alimentos, ofertado pelos campi de Jaru e Ji-Paraná, e do Curso Técnico em Segurança do Trabalho, oferecido nos campi de Ariquemes e Ji-Paraná, conforme registro em campo específico deste relatório. Em entrevistas com os coordenadores dos referidos polos, foi informado que a instituição está estruturando os laboratórios e buscando parceiras com outros órgãos e entidades para uso dos seus laboratórios. Contudo, não se identificou nenhuma parceria formalizada.

Quanto à estrutura física dos polos implantados e mantidos em parceria com as prefeituras municipais, evidenciou-se que, em geral, há disponibilização de:

- a) uma sala para a coordenação do polo, exclusiva ou compartilhada, onde ficam acondicionados móveis, utensílios, equipamentos, documentos e materiais utilizados na realização dos cursos. Somente no município de São Miguel não há disponibilização de sala para a coordenação;



Sala da Coordenação do Polo do Município de Cujubim, 5 de março de 2018.



Sala da Coordenação do Polo do Município de Ouro Preto do Oeste, 7 de março de 2018.

- b) uma sala de aula, equipada com cadeiras, quadro branco, TV e receptor de sinal ou Datashow;



Foto - Sala da Coordenação do polo de Presidente Médici, Presidente Médici, 6 de março de 2018.



Foto - Sala de aula do Polo do Município de Ouro Preto do Oeste, 7 de março de 2018.

- c) um laboratório de informática com mesas, cadeiras e computadores para o professor e os alunos; e





Foto - Laboratório de Informática do Polo do Município de Cujubim, 5 de março de 2018.

Sala de aula do Polo do Município de polo do Município de Presidente Médici, 6 de março de 2018.

d) a biblioteca da escola, que em alguns casos pode ser usada pelos alunos dos cursos.

Entretanto, identificou-se que em alguns polos a estrutura física é deficitária, comprometendo a qualidade dos cursos. Em nenhum dos polos visitados os laboratórios de informática apresentam a quantidade de mínima de 10 computadores, prevista nos termos de convênio de cooperação técnica firmados entre o IFRO e as prefeituras. Importante destacar que, normalmente, são disponibilizadas 40 vagas por turma. Ademais, muitos dos computadores disponibilizados são obsoletos ou não funcionam adequadamente. As bibliotecas existentes nesses polos são das escolas, adequadas aos alunos do ensino fundamental e, portanto, não possuem acervo compatível com os conteúdos dos cursos oferecidos, sendo que em alguns casos, o seu uso não é extensível a esses alunos. Adicionalmente, em um dos polos visitados, evidenciou-se que as carteiras utilizadas na sala de aula são inadequadas para o público alvo dos cursos, composto de jovens e adultos, pois são pequenas, adaptadas ao público infantil. As situações identificadas estão detalhadas em pontos específicos deste relatório.

Quanto à estrutura de pessoal, normalmente, é composta por: um coordenador de polo; uma equipe pedagógica, que inclui coordenadores de curso, coordenadores de tutoria, professores formadores e presenciais, tutores presenciais e a distância, tutores de estágio, entre outros; uma equipe de apoio administrativo e financeiro. Já nos polos mantidos em parceria com outros órgãos e entidades, geralmente, a estrutura de pessoal sob a responsabilidade do IFRO conta com um coordenador de polo e um tutor ou professor mediador presencial para cada curso oferecido. Como são integrados às estruturas mantidas, normalmente, pelas prefeituras, a manutenção dos demais espaços é executada pelos funcionários da prefeitura ou entidade parceira.

No que diz respeito ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), são utilizadas diferentes plataformas, dependendo do *campus*. Verificou-se, nos exames realizados, que nas plataformas utilizadas pelos campi de Ariquemes, Jaru, Ji-Paraná e Porto Velho Zona Norte são disponibilizadas as seguintes funcionalidades: aulas/videoaulas, material de apoio (textos, planilhas, artigos, links de acesso a páginas ou vídeos relacionados), calendários acadêmicos, fóruns de notícias e dúvidas e/ou discussão, *chats*, aulas/videoaulas, referências bibliográficas, exercícios de verificação de aprendizagem e avaliações. Vale registrar que, em alguns cursos, embora estejam disponíveis as funcionalidades fóruns de notícias e dúvidas e/ou discussão, há pouca ou nenhuma interação entre alunos, professores e tutores.



Em que pese as situações identificadas neste relatório, na avaliação, efetuada por meio de questionário aplicado por meio do aplicativo *Limesurvey* e, também, presencialmente, a maior parte dos alunos considera que os cursos apresentam boa qualidade de ensino. Quando solicitado aos alunos para avaliar a qualidade do ensino médio, indicando uma nota em uma escala de um a seis, 66% dos respondentes assinalaram as maiores notas (opções 5 e 6). De modo similar, a maior parte dos respondentes considera que a bibliografia indicada é disponibilizada de forma adequada por meio de livros físicos e/ou virtuais (78%) e que são, igualmente, adequados às necessidades dos cursos os espaços físicos (90%) e as condições de acesso aos portadores de necessidades especiais (80%), os recursos de informática (89%), os recursos tecnológicos (audiovisuais e multimídia) e o Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA (84% cada um).

Importante destacar que contribuiu para a obtenção desses resultados, o fato de a maioria dos respondentes serem alunos dos polos que funcionam nos campi da instituição (80%), os quais possuem uma boa estrutura em termos de instalações físicas, de equipamentos e laboratórios, diferentemente dos polos mantidos em parceria com outros órgãos ou entidades.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Deficiências na estruturação dos polos de apoio presencial utilizados nos cursos EaD do IFRO.

Fato

Foi avaliado 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.

Conforme determina o item 2.4 do Manual de Gestão Rede e-Tec Brasil e Profuncionário, além dos requisitos documentais é necessário que o ofertante tenha “*polos de apoio presencial*” habilitados para execução dos cursos. Os polos de apoio presencial serão instalados preferencialmente em escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal; instituições públicas que ofertem cursos de educação profissional e tecnológica; e unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem. O polo de apoio presencial deverá ser estruturado com recursos tecnológicos, humanos, acervo bibliográfico adequado aos cursos, laboratório de informática e específico quando for o caso.

Foram realizadas visitas, pela equipe de auditoria, em oito polos de apoio presencial dos cursos ofertados pelo IFRO, abaixo estão relacionadas as inconsistências identificadas:

- Polos sem o número mínimo de computadores nos laboratórios de informática:

Conforme constou nos termos de convênio de cooperação técnica firmados entre o IFRO e as prefeituras municipais, em que foram implantados os polos de apoio presencial, era obrigação dos entes municipais disponibilizar estrutura física e tecnológica para realização do projeto. Nesse sentido, os polos de apoio presencial deveriam ser implantados com laboratório de informática, com o mínimo de 10 computadores completos com webcam.



Em 50% dos polos visitados, o número de computadores não atingiu a quantidade estabelecida no termo de cooperação, conforme discriminados a seguir.

Município	Nº de computadores existentes
Cujubim	07
Ouro Preto do Oeste	05
Presidente Médici	09
São Miguel do Guaporé	05

Verifica-se que no município de Ouro Preto do Oeste e São Miguel do Guaporé, o número de computadores é bem inferior ao quantitativo mínimo estabelecido no termo de cooperação. Ademais, os equipamentos, em geral são obsoletos e apresentam problemas de funcionamento. No caso de São Miguel do Guaporé, apenas o computador de uso do professor ou tutor presencial estava funcionando por ocasião da visita da equipe de auditoria.

- Polos sem laboratórios específicos para os cursos ofertados: Os polos dos municípios de Jaru e de Ji-Paraná ofertam o curso de Técnico em Alimentos. Conforme consta no *Catálogo Nacional de Cursos Técnicos*, o curso de Técnico em Alimentos deve oferecer a seguinte estrutura mínima: laboratório de processamento de frutas e hortaliças, carnes e pescados, laticínios, panificação e bebidas e laboratórios de análises microbiológicas, físico-químicas e sensoriais. Nos referidos polos não são disponibilizados esses laboratórios. Já os polos dos municípios de Ariquemes e de Ji-Paraná ofertam o curso de Técnico em Segurança do Trabalho. Conforme consta no *Catálogo Nacional de Cursos Técnicos*, o curso de Técnico em Segurança do Trabalho deve oferecer a seguinte estrutura mínima: laboratório de higiene ocupacional e ergonomia, laboratório de equipamentos de proteção individual, laboratório de suporte básico à vida e laboratório de proteção contra incêndios. No referido polo não são disponibilizados esses laboratórios. Identificou-se, ainda, que nos projetos pedagógicos dos cursos não há previsão da necessidade dos referidos laboratórios, estando tal documento, portanto, em desacordo com o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos.

- Polo com mobiliário inadequado para a realização das aulas: No município de São Miguel do Guaporé as aulas presenciais são ministradas numa escola municipal. A sala utilizada pelo IFRO está estruturada com mesas e cadeira que são utilizadas pela escola na educação infantil, essas mesas e cadeiras apresentam tamanho inferior ao necessário para os alunos do ensino médio. Abaixo consta o registro fotográfico das mesas e cadeiras:



Mesas e cadeiras com tamanho inferior ao necessário para alunos do ensino médio.	Mesas e cadeiras com tamanho inferior ao necessário para alunos do ensino médio.
--	--

A estrutura deficitária de alguns polos utilizados para os cursos de EaD do IFRO, comprometem sobremaneira a qualidade do ensino ofertado, pois inviabiliza ou dificulta a prática presencial dos cursos técnicos que necessitam do uso de laboratórios.

Causa

Ausência de controle por parte do IFRO quanto ao cumprimento das exigências de estruturação definidas em normativo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 306/2018/REIT - CGAB/REIT-IFRO, de 09 de abril de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos e justificativas:

“Quanto à estrutura dos polos de atendimento presencial inadequada para a realização dos cursos, passamos a aclarar:

a) Polo sem o número mínimo de computadores nos laboratórios de informática e Polo com imobiliário inadequado para realização das aulas:

Conforme visita técnica in loco realizada pelo IFRO quando do processo de implantação dos polos nos municípios, o qual resultou nas assinaturas dos Termos de Cooperação Técnica firmados entre o IFRO e as prefeituras municipais, ressaltamos que os referidos Termos só foram assinados pelo IFRO porque existia à época o número mínimo de computadores exigidos pela legislação.

Dessa forma, diante do quadro apontado pela auditoria da CGU, o IFRO se compromete a notificar a prefeitura, bem como exigir por meio de termo de ajuste de conduta que as prefeituras cumpram com o estabelecido nos referidos termos. Para tanto, faremos um calendário especificando um cronograma para que as adequações apontadas sejam atendidas dentro dos prazos estipulados, não prejudicando o atendimento a comunidade escolar.

b) Polos sem laboratórios específicos para os cursos ofertados:

Quanto ao polo do município de Jaru:

O campus de Jaru é uma unidade nova, que em 2016 foi autorizada sua criação pela Portaria 378 de 09 de maio de 2016, sendo à época Campus Avançado de Jaru. Só em 5 de setembro de 2017 foi publicada a portaria que altera a nomenclatura do Campus Avançado Jaru do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), passando a unidade a ser denominada Campus Jaru.

Dessa forma, considerando sua recente implantação, o polo sediado naquele campus reflete as dificuldades financeiras e orçamentárias percorridas por todas as nossas unidades.

No entanto, informamos que o processo de construção do referido laboratório já está em andamento, com a construção de 12 salas, dentre elas tem o espaço reservado para o



funcionamento do Laboratório do Curso Técnico de Alimentos, bem como já foi iniciado o processo de aquisição de equipamentos e materiais necessários para o regular funcionamento. Como medida alternativa, enquanto não é finalizada essa construção, o desenvolvimento das aulas práticas estão sendo feitas, quando necessário, no laboratório da Faculdade Fimca, sediada no mesmo município. Paralelamente, também está sendo proposto pelo campus, a realização de visitas técnicas em agroindústrias locais, e campi do IFRO que possuem a estrutura necessária para o desenvolvimento das aulas práticas.

Quanto ao polo do município de Ariquemes:

Diante dos apontamentos da CGU, destacamos que a matriz curricular iniciada em 2017 não necessitava de laboratórios. Entretanto, o IFRO se compromete a interceder junto a unidade, com o objetivo que se firme parceria com instituições que possuem o laboratório necessário para o desenvolvimento das aulas práticas. Para tanto, será estabelecido um cronograma de ações visando o atendimento das adequações apontadas dentro de prazos estipulados, não prejudicando o atendimento a comunidade escolar”.

Análise do Controle Interno

Como o gestor apresentou as justificativas por item, a análise da justificativa será realizada também por item, conforme abaixo:

a) Os convênios de cooperação técnica definiram que o IFRO deveria realizar vistoria de manutenção de Polo a cada seis meses, para reavaliação dos itens que constam nos referidos termos. Pelos esclarecimentos do gestor, somente ocorreu vistoria no momento da assinatura dos termos, as vistorias semestrais não estão sendo realizadas. Em complemento, o gestor apenas informa que realizará notificação às prefeituras citadas acima para se ajustarem as regras definidas nos termos de cooperação;

b) O gestor informa que estão sendo adotadas providências para implantação de laboratório do curso de Técnico de Alimentos em Jaru, e tratativas para firmar parceria com instituições, que já tem laboratórios implantados, para o curso de Técnico em Segurança do Trabalho em Ariquemes. Apesar dos esclarecimentos do gestor, não foram apresentados documentos que comprovam as ações tomadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar vistorias de manutenção de Polo a cada seis meses, conforme está determinado nos convênios de cooperação técnica assinados pelo órgão.

Recomendação 2: Realizar tratativas junto à SETEC, a fim de se obter aprovação orçamentária para implantação de laboratórios dos cursos de segurança do trabalho e técnico em alimentos, em todos os polos do IFRO em que são ofertados os respectivos cursos.

1.1.1.8 INFORMAÇÃO

Avaliação da qualidade e da adequação dos espaços físicos e dos recursos utilizados na realização dos cursos, segundo a percepção dos alunos

Fato



Objetivando obter a percepção dos alunos acerca da infraestrutura física e tecnológica dos polos, foi aplicado um questionário aos alunos.

Além de informações gerais dos alunos e dos cursos, o questionário inclui questões sobre:

- a) a qualidade do ensino médio e superior, a ser avaliada por meio de uma nota de 1 a 6;
- b) A adequação, em termos de quantidade e qualidade dos recursos de informática, tecnológicos (audiovisuais e multimídia);
- c) A adequação do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) quanto ao acesso, navegação e solução das dificuldades eventualmente encontradas.
- d) A disponibilização, de forma adequada, da bibliografia, por meio do acesso a livros físicos e/ou virtuais;
- e) A adequação dos espaços físicos quanto às dimensões, limpeza, conservação, segurança e mobiliários, bem como em relação às condições de acesso aos portadores de necessidades especiais.

O questionário foi, inicialmente, aplicado por meio do aplicativo *Limesurvey*, obtendo-se um total de 99 respostas. Complementarmente, foi aplicado em uma turma do curso de Informática para Internet, para mais 19 alunos, totalizando 118 questionários respondidos. O quadro a seguir apresenta o quantitativo de respondentes por polo do IFRO no Estado de Rondônia:

Quadro – Quantidade de respondentes por polo de atendimento presencial

Município onde se localiza o Polo	Total de respondentes	Percentual
Ariquemes-RO	11	9%
Cujubim RO	4	3%
Jaru-RO.	23	19%
Ji-Paraná RO	28	24%
Nova Brasilândia D'Oeste	3	3%
Ouro Preto do Oeste	3	3%
Presidente Médici-RO	5	4%
São Miguel do Guaporé	4	3%
Porto Velho - Zona Norte	32	27%
Não respondeu à questão	5	4%
Total Geral	118	

Fonte: Respostas dos questionários aplicados aos alunos dos cursos

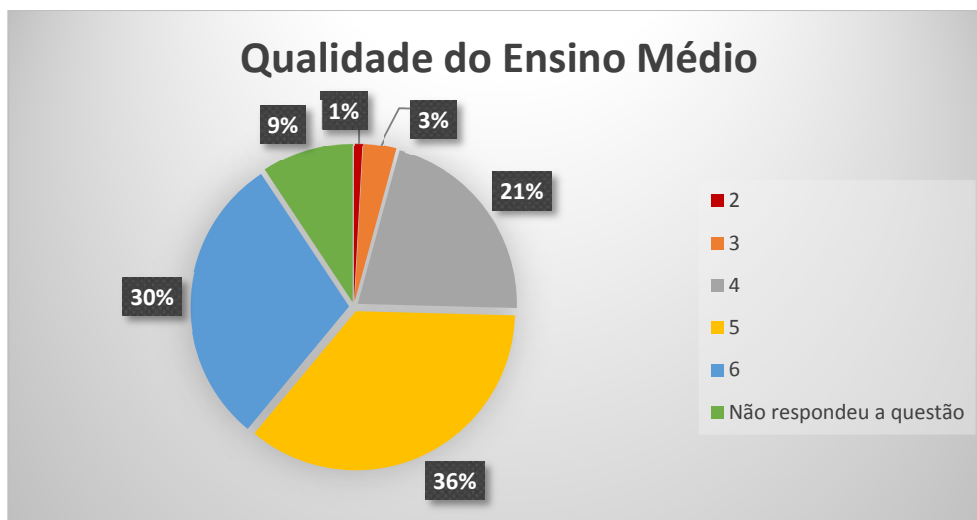
Os resultados acerca das informações gerais estão sintetizados a seguir:

- a) Sexo: 55% dos alunos respondentes são do sexo feminino e 45% do sexo masculino;
- b) Faixa etária: 85% dos respondentes têm até 20 anos, 8% têm 31 anos ou mais e 6% têm entre 21 e 30 anos;
- c) Moradia x local do curso: 94% dos respondentes residem no mesmo município onde está situado o polo de atendimento presencial e apenas 6% reside em município diferente;
- d) Sobre a realização de mais de um curso: 92% não realizaram outro curso; 3% realizaram mais de um curso; e 5% não responderam à questão.



Para avaliar a qualidade de ensino dos cursos, foi solicitado que alunos atribuíssem uma nota em uma escala de um a seis. Os resultados obtidos estão apresentados na figura a seguir:

Figura – Avaliação da qualidade do ensino médio pelos alunos

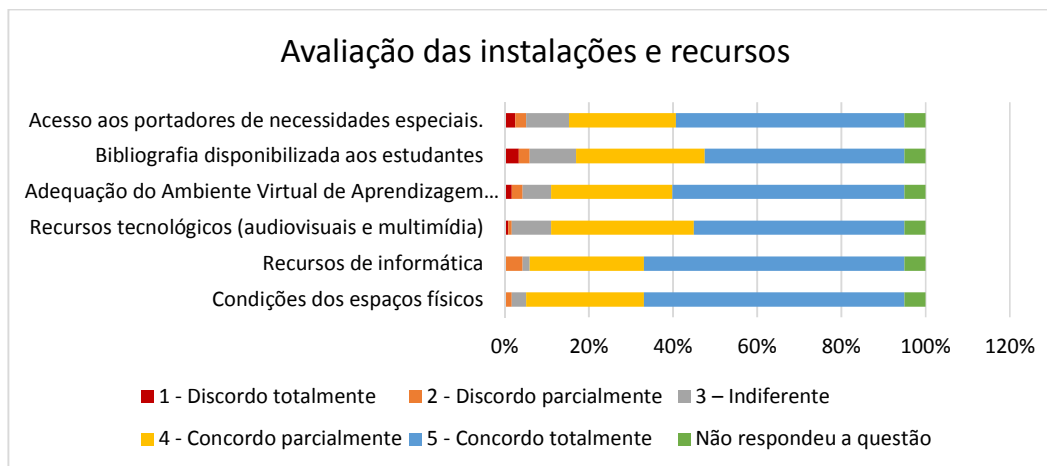


Fonte: Respostas dos questionários aplicados aos alunos dos cursos

Observa-se que 66% dos respondentes indicaram as maiores notas, ou seja, as opções cinco ou seis, 21% atribuíram a nota quatro e apenas 4% as notas entre 2 e 3, sendo que 9% não responderam à questão. Portanto, os resultados apontam que os alunos consideram boa a qualidade dos cursos oferecidos pela instituição.

Foi também solicitado que os alunos indicassem o seu grau de concordância com a adequação dos espaços físicos, incluindo as condições de acesso a portadores de necessidades especiais, dos recursos de informática e tecnológicos, bem como com a disponibilidade da bibliografia de forma adequada, por meio de livros físicos e/ou digitais. A figura a seguir demonstra os resultados obtidos:

Figura – Avaliação da adequação dos espaços físicos e dos recursos disponibilizados



Fonte: Respostas dos questionários aplicados aos alunos dos cursos



Observa-se que 80% ou mais dos respondentes concordam parcial ou totalmente que os recursos disponibilizados (ambiente virtual, recursos de informática e tecnológicos) e as condições dos espaços físicos, incluindo o acesso a portadores de necessidades especiais, são adequados às necessidades dos cursos. Quanto à bibliografia, 78% dos respondentes concordam parcial ou totalmente que a bibliografia é disponibilizada (livros físicos e/ou virtual) de forma adequada. Portanto, a maior parte dos respondentes concordam que as condições das instalações físicas e os recursos disponibilizados para realização dos cursos são adequados.

Importante destacar que 80% dos respondentes são alunos dos polos que funcionam nos *campi* da instituição, os quais dispõem de uma boa estrutura em termos de instalações físicas, de equipamentos, de laboratórios e de biblioteca, diferentemente dos polos mantidos em parceria com outros órgãos ou entidades. Portanto, esse fato contribuiu para os resultados apresentados.

1.1.1.9 INFORMAÇÃO

Pólo de atendimento presencial sem utilização.

Fato

Na página do IFRO na *internet*, há informação de que a instituição possui 25 polos de atendimento presencial, sendo que 8 funcionam nos campi, além disso, firmou “termo de cooperação com o Governo do estado de Rondônia para o atendimento de mais 176 polos de EaD.” Contudo, a instituição informou a realização de cursos EaD, em 2017, para 22 dos polos de atendimento.

Questionada sobre essas informações, a auditada informou que atualmente dispõe de polos de educação a distância em 70 municípios/localidades, sendo que:

- a) 8 municípios funcionam nos campi da própria instituição;
- b) 15 funcionam nas instalações de outros órgãos/entidades e são mantidos por meio de parcerias, nas quais o IFRO disponibilizou a estrutura de transmissão/recepção e mantém a equipe (tutores e coordenadores);
- c) Nos outros 47 municípios/localidades, os polos funcionam em escolas da rede estadual e/ou municipal e são de responsabilidade do Governo do Estado de Rondônia, sendo que o IFRO disponibiliza apenas o estúdio para gravação e transmissão das aulas, que também são ministradas por equipe da Secretaria de Estado da Educação de Rondônia.

Durante os trabalhos de campo, identificou-se a ausência da realização de cursos nos Polos de Candeias do Jamari e de Porto Velho – Centro no exercício de 2017. Verificou-se ainda que os últimos cursos realizados nos polos de Extrema e Nova Brasilândia foram concluídos em outubro de 2016 e outubro de 2017, respectivamente, não sendo identificados novas atividades.

Dessa forma, esses polos durante os trabalhos não estavam sendo utilizados durante a realização dos trabalhos.

1.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Descumprimento de carga horária no ambiente virtual pelos Bolsistas



Fato

Com vistas a avaliar em que medida os bolsistas atendem à carga horária estabelecida para o curso, foram examinados os documentos relativos ao acompanhamento e controle das atividades realizadas pelos bolsistas, bem como, foram realizadas entrevistas com os coordenadores do polo Zona Norte de Porto Velho e com a Coordenadora-Geral da Rede e-Tec.

Conforme informações fornecidas pela unidade auditada, até o início do exercício de 2017, o documento utilizado para o registro das atividades desenvolvidas pelos bolsistas e o cumprimento jornada de trabalho prevista nos editais e termos de compromisso era o Relatório de Atividades de Bolsista.

O referido documento dispõe de campos específicos para identificação do bolsista, mês de referência, relato sucinto das atividades desenvolvidas, alunos atendidos, entre outras informações. As informações são fornecidas pelos bolsistas, atestadas pela Coordenação de Tutoria, no caso dos tutores a distância, e pela Coordenação do Polo, no caso dos tutores presenciais, sendo que ambos são submetidos à ciência da Coordenação-Geral da rede e-Tec. No caso dos professores, as informações constantes dos relatórios são atestadas pela Coordenação-Geral da rede e-Tec.

Com base na análise dos documentos e informações disponibilizadas pela auditada quanto ao acompanhamento e controle das atividades executadas pelos bolsistas, inclusive as relativas ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), identificaram-se as fragilidades detalhadas a seguir.

Verificou-se que o campo denominado “5) relatório das atividades executadas no mês”, muitas vezes, é preenchido de uma forma muito resumida, sem discriminação da carga horária de cada atividade e não vincula as atividades realizadas aos conteúdos e à carga horária previstos no projeto pedagógico e plano da disciplina. Dessa forma, não possibilita aferir quais foram as atividades efetivamente executadas e as horas correspondentes, nem fazer uma correlação com o que é previsto no Projeto Pedagógico do Curso para cada disciplina.

No campo destinado ao ateste da Coordenação de Tutoria, de Polo e da Coordenação-Geral, denominado “6) Cumprimento das atividades (destinado à Coordenação)”, existem duas alternativas a serem preenchidas pela Coordenação que atesta a execução do trabalho, uma que permitem a esta atestar que o bolsista cumpriu integralmente as atividades previstas no termo de compromisso e outra para indicar que o bolsista cumpriu parcialmente as atividades e horário de bolsista. Em diversos relatórios de atividades verificou-se que a coordenação assina o relatório sem preencher esse campo, ou seja, não é possível confirmar se o bolsista realizou o trabalho naquele período de maneira integral ou parcial. Identificou-se também a ausência da indicação da data do atestes e do ciente por parte dos coordenadores, bem como da identificação (nome por extenso).

Nas entrevistas realizadas, foi informado que o Coordenador de polo que atesta os relatórios de atividades não tem acesso ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), sendo que o responsável pelo acompanhamento das atividades realizadas nesse ambiente é o Coordenador de Tutoria, o qual comunica a Coordenação do Polo quando os bolsistas deixam de cumprir as atividades previstas. Contudo, tanto os tutores quanto os professores cumprem parte de sua jornada (carga horária) realizando atividades nesse ambiente. Nesse sentido, constitui-se uma falha de controle o fato de o responsável por



atestar a realização dessas atividades não ter acesso ao ambiente e às informações correspondentes.

A partir das informações constantes nos relatórios de atividades dos bolsistas acerca do curso, da disciplina e do período, foram realizadas, a título de testes, consultas no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), sendo evidenciadas as seguintes situações:

- a) Para o bolsista de CPF ***.192.232-** foram apresentados relatórios de atividades na função de Tutor a Distância para o período de fevereiro a novembro de 2016 e janeiro a março de 2017, sendo que nos meses de fevereiro a abril de 2016 ele teria atuado nas disciplinas de Estatística Aplicada e Contabilidade Geral do Curso Técnico de Finanças. Em consulta ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), verificou-se que essas disciplinas foram ministradas nesse período para a turma 2015/2. Contudo, o Tutor a distância registrado no AVA é outro. Ademais, só se identificou participação do referido bolsista no fórum de notícias da disciplina no dia 05/02/2016, sendo esse registrado como o último acesso do bolsista no fórum. Não há registro de sua participação no fórum de dúvidas e não há registro de *chats* realizados no curso. No mesmo sentido, os relatórios do bolsista para os meses de maio a novembro de 2016 indicam sua atuação nas disciplinas de Direito Tributário e Matemática Financeira. Contudo, verificou-se que no AVA os tutores a distância registrados são outros e só foi possível identificar a sua participação no fórum de notícias na disciplina de Direito Tributário, nos dias 6 e 17 de maio/2016, e na disciplina de Matemática Financeira nos dias 6 e 11 de maio/2016. Foram efetuadas consultas sobre a realização dessas disciplinas nas turmas 2016-2 e 2017-2, contudo os tutores registrados eram outros.
- b) Situação similar foi identificada em relação aos bolsistas de CPF ***.504.618-**, cujos relatórios de atividades indicam que ele atuou no curso de Técnico de Informática para Internet como Professor Pesquisador Formador, sendo que no mês de janeiro/2017 teria ministrado a disciplina de Ambientação para EaD e nos meses de abril, maio e junho na disciplina de Introdução à Informática. Contudo, em consulta ao ambiente EaD, não se identificou a participação desse bolsista. Na análise do relatório de acesso ao AVA, durante o exercício de 2017, foram identificados acessos ao sistema somente nos dias 05/04, 06/04 e 07/07/2017, totalizando 12 minutos de acesso. Registra-se que o bolsista apresentou relatórios de atividades para os meses de janeiro e de abril a dezembro de 2017 e que em todos eles consta, entre as atividades realizadas, a seguinte: “Acompanhamento dos chats de discussão das turmas”.

Importante ressaltar que nos termos de compromisso há previsão de que uma parte da carga horária semanal dos bolsistas seja cumprida a distância, por meio do ambiente virtual. Na maioria dos casos analisados, a carga horária semanal é de 20 horas, sendo 12 presenciais e 8 a distância. Dessa forma, na descrição das atividades registradas nos relatórios de atividades, normalmente, há registros de atividades nesse ambiente e de que o bolsista cumpriu a carga horária prevista no termo de compromisso. Entretanto, por meio da análise dos relatórios de acesso ao ambiente virtual de aprendizagem (AVA), identificou-se que a carga horária registrada para alguns bolsistas da amostra não alcançou 8 horas semanais, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro – Carga horária dos bolsistas

CPF	Relatórios de atividades apresentados	Relatório de acesso ao AVA - analisado	CH - Termo de compromisso ¹	CH – Relatórios de atividades ¹	CH – Relatórios AVA ²
-----	---------------------------------------	--	--	--	----------------------------------



.504.618-	Jan/2017; Abr a dez/2017	Jul/2017	20 horas	20 horas	1 min
		Abr/2017	20 horas	20 horas	12 min
***.860.606-**	Fev/2016 a dez/2016; Fev/2017 a set/2017	Mar/2016;	20 horas	20 horas	17 horas
		Ago/2016	20 horas	20 horas	12,9 horas
		Mai/2017	20 horas	20 horas	35 min
***.744.002-**	Set/2016 a dez/2016; jan/2017.	Set/2016 a dez/2016; Jan/2017;	20 horas	16 horas	-
***.507.392-**	Jan a dez/2016; Jan a nov/2017	Mar/2016;	20 horas	20 horas	28 horas
		Jul/2016;	20 horas	20 horas	10,5 horas
***.282.322-**	Fev/2016 a set/2016	Set/2016	20 horas	20 horas	25 horas
***.426.672-**	Fev/2016 a set/2016	Fev/2016	20 horas	20 horas	Não há registros
		Ago/2016	20 horas	20 horas	3 min
***.564.292-**	Jan, fev e mar/2016	Mar/16	20 horas	20 horas	2,93 horas
***.312.792-**	Fev a nov/2016; e Fev a set/2017	Dez/2016	20 horas	20 horas	10,22 horas
		Abr/2017	20 horas	20 horas	3,8 horas
		Set/2017	20 horas	20 horas	20 min
***.312.792-**	Fev a dez/2016; e Jan a ago/2017	Abr/2016	20 horas	20 horas	4,8 horas
		Dez/2016	20 horas	20 horas	2 horas
		Jan/2017	20 horas	20 horas	Não há registros

¹ Carga horária semanal de 20 horas;
² Carga horária total no mês no ambiente virtual de aprendizagem.
³ Relatório de acesso ao ambiente virtual extraído pela própria equipe, mediante o acesso concedido, sendo que os únicos acessos registrados são nos meses apresentados.

Fonte: Relatórios de atividades e de acesso ao ambiente virtual fornecidos pela auditada.

Registra-se que os relatórios de acesso ao AVA, fornecidos pela auditada, referentes aos bolsistas de CPF ***.504.618-** e ***.993.431-** não apresentavam nenhum registro.

Destaca-se que a análise no ambiente virtual, para fins de verificação da atuação dos bolsistas, foi realizada em caráter de teste e com limitações, tendo em vista que o acesso foi efetuado no perfil 'aluno' e que a análise dos relatórios de acesso ao ambiente virtual foi efetuada apenas para onze bolsistas. Ainda assim, o resultado conjunto das análises, revelam fragilidades nos mecanismos adotados para o acompanhamento e controle das atividades realizadas pelos bolsistas, que podem resultar no descumprimento dos termos de compromisso, bem como prejudicar a qualidade dos cursos oferecidos pela instituição.

Nesse sentido, é importante ressaltar que ainda em 2017, foi implementado registro de ponto, o Plano de Trabalho do Professor e um outro modelo de relatório, sendo que estes dois últimos documentos permitem um acompanhamento mais efetivo, uma vez que detalham o plano de cada uma das disciplinas, discriminando as atividades e a respectiva carga horária, previstas (plano) e as realizadas (relatório) semanalmente pelos bolsistas. Contudo, com base na documentação apresentada, esses documentos foram utilizados para a minoria dos bolsistas selecionados na amostra.

Causa

As atividades no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) são realizadas, em geral, fora da instituição de ensino, sendo difícil precisar quais as causas primárias de os professores e tutores deixarem de cumprir a carga horária definida nos termos de concessão das bolsas. Contudo, o acompanhamento e controle sistemático por parte dos



coordenadores e supervisores poderiam coibir tal prática. Nesse sentido, é possível afirmar que a falta de acesso do Coordenador de polo ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), contribui para o descumprimento da carga horária nesse ambiente, uma vez que ele é o responsável pelo ateste dos relatórios de atividades.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 306/2018/REIT - CGAB/REIT-IFRO, de 9 de abril de 2018, o gestor apresentou a seguinte manifestação editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“Quanto às fragilidades elencadas no Registro 10, vimos discorrer das explicações e envio de Log’s para auxiliar a elucidar os registros de participação bolsistas, conforme apontamentos:

[...]

*Quanto os acessos do mês de maio/2017 da bolsista de CPF nº ***.860.606-**, encaminhamos os documentos comprobatórios para conferência (ANEXO 10.2);*

*Quanto aos acessos do mês de Janeiro/2017, bem como de Abril a Dezembro/2017 do Bolsista CPF nº ***.504.618-**, disponibilizamos os documentos comprobatórios (ANEXO 10.3.1 a 10.3.17);*

*Quanto aos acessos dos meses de julho a setembro/2017 do Bolsista CPF nº ***.507.392-**, encaminhamos em anexo os documentos comprobatórios (ANEXO 10.4);*

*Quanto ao item (a) do Registro 10, referente ao Bolsista CPF nº ***.192.232-**, encaminhamos em anexo os documentos comprobatórios de seus registros junto ao Sistema AVA, sendo importante salientar que os tutores a distância eram vinculados aos cursos, independente das turmas que estavam em andamento (ANEXO 10.5).*

*Quanto ao item (b) do Registro 10, em atenção aos log’s do bolsista CPF nº ***.504.618-**, verificamos que mesmo com acesso limitado quanto a sua carga horária junto ao Sistema AVA, ele mantinha contato com a coordenação de curso, para postagem de suas aulas.*

Outro ponto importante a ser considerado é que o referido bolsista cumpria atividades como Professor Formador e que de uma maneira geral, os professores acompanham e respondem os chats durante a ministração de suas aulas (ao vivo), sendo que neste caso a atividade ocorre com ajuda de um professor assistente. Caso necessário, as presentes comprovações ficam disponíveis em nosso canal do Youtube como aulas ministradas e gravadas, e que podem ser acessadas conforme os endereços disponíveis no Anexo 10.3.17.

É importante ressaltar que no início da execução dos Programas de Educação à Distância, a própria legislação estabeleceu o uso de Relatórios para que as coordenações responsáveis pudessem avaliar o cumprimento das metas estabelecidas aos bolsistas. Sendo que, a partir de 2017, por iniciativa da gestão do IFRO foram adotados novas práticas de controle, como a implementação do registro de frequências (folha de ponto), Plano de Trabalho elaborado e apresentado aos professores-formadores para conhecimento inicial das atividades que precisavam ser desenvolvidas por eles no decorrer de sua atuação, e por final, foi implantado um novo modelo do Relatório de Atividades, o que permitiu um acompanhamento mais efetivo, com a descrição das atividades e de forma específica para cada função exercida no Programa.



Cumpra esclarecer também que recentemente foi criada na instituição, a Diretoria de Educação à Distância (DEaD), a fim de institucionalizar a educação à distância na instituição. E como alguns de seus resultados: promover melhorias ao ambiente virtual de aprendizagem para qualificar e atender às demandas dos alunos e controle de acesso dos bolsistas; e padronizar fluxos contribuindo para que seus controles se tornem mais efetivos, já neste ano de 2018.

O IFRO fica à disposição para fornecer acesso a qualquer informação que seja necessária aos trabalhos da presente auditoria.”

Análise do Controle Interno

Quanto ao bolsista de CPF nº ***.860.606-**, foi encaminhado o mesmo relatório de acesso ao ambiente virtual, apresentado durante os trabalhos de campo, e que subsidiou a identificação da situação apontada, ou seja, não foram apresentadas informações adicionais que elidissem a constatação.

No que se refere ao CPF nº ***.504.618-**, foram disponibilizados os relatórios de acesso ao AVA referentes aos meses de fevereiro, março, abril, maio e dezembro de 2016, assim como os de abril e julho de 2017. Foram apresentados, ainda, relatórios de acessos referentes aos exercícios de 2014 e 2015, os quais não foram objeto de análise pela equipe. Importante registrar que os relatórios de acesso ao AVA, apresentados durante os trabalhos de campo, estavam em branco e que a equipe extraiu do ambiente virtual os relatórios referentes aos meses de abril e maio/2017. Nesse sentido, o relatório de acesso correspondente ao mês de abril/2017, apresentado pelo auditado, possui uma quantidade maior de acessos, ainda assim, somam apenas 23 minutos. Com relação ao exercício de 2016, embora não tenham sido apresentados os relatórios de atividades durante os trabalhos de campo, tendo em vista que a auditada indicou a atuação do bolsista somente no exercício de 2017, calculou-se os tempos totais, por mês, de acesso ao ambiente virtual, conforme demonstrados a seguir:

*Quadro – Acessos ao ambiente virtual do bolsista CPF nº ***.504.618-***

Mês	Tempo total de acesso ao AVA
Fevereiro/2016	54 minutos
Março/2016	1 hora e 20 minutos
Abril/2016	4 horas e 34 minutos
Maio/2016	55 minutos
Dezembro/2016	2 minutos

Fonte: Relatórios de acesso ao ambiente virtual

Os dados demonstram que em nenhum dos meses foi cumprida a carga horária mínima no AVA, sendo que nos meses de janeiro, maio, junho e agosto a dezembro/2017 não há registros de acessos. O gestor justificou que “*mesmo com acesso limitado quanto a sua carga horária junto ao Sistema AVA, ele mantinha contato com a coordenação de curso, para postagem de suas aulas*” e encaminhou cópias de mensagens (e-mails) trocados entre a coordenação do curso e o bolsista, as quais se referem à solicitação de material, por parte da coordenação, e de encaminhamento, por parte do professor. Há também mensagens encaminhadas pela coordenação ao professor, acerca de dúvidas apresentadas pelos alunos sobre os conteúdos das disciplinas, o que denota que, de fato, o bolsista não acessava o ambiente virtual e não interagiu com alunos e nem com os tutores presenciais e a distância. Essa situação, pode comprometer a qualidade dos cursos, principalmente em se tratando de matéria complexa, como a informática, que é o caso em análise.



O gestor disponibilizou *links*, indicando a disponibilização das aulas ministradas pelo bolsista no canal da instituição no *Youtube*, e informou, ainda, que o referido bolsista exercia a função de Professor Formador e que, “[...] de uma maneira geral, os professores acompanham e respondem os chats durante a ministração de suas aulas (ao vivo), sendo que neste caso a atividade ocorre com ajuda de um professor assistente [...]”. Verificou-se que as aulas, de fato estão disponíveis links indicados e têm a participação do professor (bolsista). Contudo, é importante frisar que as aulas nos termos mencionados, ou seja, transmitidas ao vivo com realização de *chats*, são ministradas uma vez por semana, sendo que a maior parte das atividades são executadas por meio do ambiente virtual. Dessa forma, a interação por meio desse recurso é essencial para o sucesso dos cursos. Há de se considerar, também, que nos termos de compromisso estão previstas as atividades presenciais e a distância, bem como, que existe uma equipe que deve trabalhar em cadeia e em conjunto (professores, tutores presenciais, tutores a distância e coordenadores), sendo que o descumprimento por certo deve ter causado prejuízos, transtornos e/ou esforços adicionais de outros membros da equipe, como é o caso da coordenadora do curso que precisava encaminhar pessoalmente ao professor dúvidas dos alunos. Além disso, o descumprimento de parte das obrigações assumidas pelo bolsista durante tanto tempo, se considerarmos que também atuou durante o exercício de 2016, decorreu da condescendência de outros membros da equipe.

Para o bolsista de CPF ***.192.232-** foram apresentados relatórios de acesso ao AVA que indicam a atuação do bolsista em diversas disciplinas, além das citadas na constatação, nos períodos indicados. Adicionalmente, o gestor informa que “[...] os tutores a distância eram vinculados aos cursos, independente das turmas que estavam em andamento [...]”. Com relação a essas informações, é importante considerar dois aspectos. Primeiro, se os tutores atuam em mais de uma turma e em várias disciplinas, ao mesmo tempo, os relatórios de atividades deveriam retratar essa situação. Em segundo lugar, considerando que são contratados diversos tutores a distância para atuar nos mesmos cursos, são necessários mecanismos que permitam delimitar a atuação de cada um, de modo a possibilitar a adequada execução, o acompanhamento e o controle das atividades desenvolvidas, pois os meios atualmente utilizados para o acompanhamento e controle dessas atividades não retratam a realidade. Ademais, a partir do acesso ao AVA concedido, observou-se, apesar da plataforma de educação a distância dispor de recursos, como fórum de dúvidas, fórum de notícias e *chats*, em alguns cursos, há pouca interação entre professores, tutores e alunos, sendo que o sucesso dos cursos a distância se deve, em parte, à motivação dos alunos à participação, por meio desses instrumentos.

O gestor informou, ainda, que, inicialmente, “[...] a própria legislação estabeleceu o uso de Relatórios para que as coordenações responsáveis pudessem avaliar o cumprimento das metas estabelecidas aos bolsistas [...]” e que, a partir de 2017, por iniciativa da gestão do IFRO, foram adotadas novas práticas de controle, como o registro de frequências (folha de ponto), o Plano de Trabalho (elaborado e apresentado aos professores-formadores no início das atividades) e um novo modelo do Relatório de Atividades, que permite um acompanhamento mais efetivo. De fato, identificou-se que o IFRO iniciou a implementação de novas práticas e que elas se mostram mais efetivas, principalmente por relacionar as atividades planejadas e desenvolvidas com o conteúdo programático previsto nas disciplinas de cada curso e com as horas necessárias à realização. Ressalta-se que, nos exames realizados, verificou-se que esse modelo foi utilizado para a minoria dos bolsistas da amostra. Ademais, os mecanismos relativos ao acompanhamento das atividades no ambiente virtual apontam fragilidades, necessitando de aprimoramento que vão desde a definição de papéis e responsabilidades até o efetivo acompanhamento e controle, por parte dos responsáveis.



Instado a se manifestar sobre o conteúdo do relatório preliminar, o gestor apresentou os relatórios de acesso ao AVA dos meses de março, julho e setembro de 2016, referente ao bolsista de CPF nº ***.507.392-**, os quais já haviam sido disponibilizados e analisados durante os trabalhos de campo.

O gestor não apresentou manifestações específicas sobre os seguintes bolsistas: ***.744.002-**, ***.282.322-**, ***.426.672-**, ***.564.292-**, e ***.312.792-**.

Adicionalmente, o gestor informou que será adotado, como medida emergencial, um novo fluxo de solicitação de acesso ao AVA, objetivando mitigar as falhas identificadas. Portanto, não foram apresentadas informações adicionais que elidissem a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Expandir a utilização do Plano de Trabalho, novo modelo de relatório, os quais preveem o registro das atividades e carga horária, relacionando-as com o conteúdo programático previsto, bem como o registro de ponto para as atividades presenciais. Esses documentos devem retratar todas as atividades desenvolvidas pelos bolsistas.

Recomendação 2: Elaborar e divulgar norma interna regulamentando a definição dos papéis e das responsabilidades dos envolvidos no processo de acompanhamento e controle das atividades dos bolsistas, com vistas a mitigar os riscos de inexecução das atribuições previstas e identificar eventuais falhas de forma tempestiva.

Recomendação 3: Disponibilizar as informações e os acessos aos sistemas, que envolvem a execução das atividades realizadas pelos bolsistas, para os responsáveis pelo acompanhamento e controle, como, por exemplo, o acesso ao ambiente virtual para aqueles que são responsáveis pela aprovação (atesto) dos relatórios de atividades.

1.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Contratação de Bolsistas que possuem outros vínculos com carga horária semanal igual ou superior a 60 horas

Fato

Nas análises realizadas, identificou-se a contratação de bolsistas, para exercer as funções de Professor Pesquisador e de Tutor, que possuem outros vínculos, cujos somatórios das cargas horárias são iguais ou superiores a 60 horas semanais.

Quadro – Bolsistas com vínculos, cujas cargas horárias somam 60 horas ou mais

CPF	Carga horária Bolsista	Outros vínculos		
		CNPJ	Razão Social	Carga Horária
***.504.618-**	20	84.596.170/0001-70	Centro de Ensino São Lucas Ltda.	01
		03.832.600/0001-04	Sociedade Educacional da Região Amazônica - Sera	36
		04.381.083/0001-67	Ministério Público do Estado de Rondonia	40
		34.737.163/0001-73	Associação Rondoniense de Ensino Superior	44



CPF	Carga horária Bolsista	Outros vínculos		
		CNPJ	Razão Social	Carga Horária
Carga Horária Total	20			121
***.507.392-**	20	15.883.796/0001-45	Departamento Estadual de Trânsito	40
		08.673.210/0001-52	Unimax - Uniao Mamoré de Serviços Educacionais Ltda	44
Carga Horária Total	20			84
***.993.431-**	20	04.794.681/0001-68	Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia	44
		10.817.343/0001-05	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia	40
		84.717.420/0001-83	Raio Instalações Elétricas Ltda.	44
Carga Horária Total	20			128

Fonte: Consultas nas bases de dados da RAIS e CNIS

O somatório das jornadas assumidas pelos referidos bolsistas, resultam em uma carga horária superior a 20 horas de trabalho por dia, o que é humanamente impraticável. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já se posicionou no sentido de que uma pessoa que possui uma carga horária próxima a 80 horas semanais não atende ao princípio da razoabilidade, tendo em vista que tal situação afetaria a saúde do trabalhador e retiraria dele os direitos constitucionais de descanso, lazer e convívio familiar.

Ademais, um dos requisitos para a concessão das bolsas no âmbito da Rede e-Tec Brasil é que os bolsistas tenham disponibilidade para cumprir 20 horas semanais, inclusive com atividades presenciais nos polos de atendimento, sendo exigidas no ato de assinatura do termo de compromisso uma declaração do candidato, expressando que não possui outros vínculos com carga horária de 60 horas semanais no total, e outra declarando a disponibilidade para exercer a carga horária relativa às atividades do bolsista.

No caso dos bolsistas indicados no quadro acima, todos apresentaram declaração expressando a disponibilidade de horário e a bolsista de CPF ***.507.392-** apresentou declaração de que não possui outros vínculos com carga horária semanal acumulada superior a 60 horas. Nesse sentido, é importante ressaltar que, de acordo com o artigo 299 do Código Penal, é crime de falsidade ideológica prestar declaração falsa.

Por fim, registra-se que nos exames realizados foi identificado o descumprimento, por parte dos referidos bolsistas, da carga horária mínima prevista no termo de compromisso, conforme registro em ponto específico.

Causa

A situação decorre dos seguintes fatores:

- A informação sobre outros vínculos ser apresentada à comissão por meio de declaração;
- A Coordenação Geral não definir um texto padrão para as declarações;
- A comissão não exigir declaração de todos os candidatos;
- Ausência de mecanismos que permitam à Comissão responsável pela seleção averiguar as informações referentes às declarações.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 306/2018/REIT - CGAB/REIT-IFRO, de 9 de abril de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“Inicialmente, faz-se necessário adentrarmos ao objetivo estabelecido para a criação do Programa e-Tec Brasil sendo ele o de contribuir para a democratização, expansão e interiorização da oferta de ensino técnico de nível médio a distância, público e gratuito, especialmente para o interior do País e para a periferia das áreas metropolitanas e de grandes centros urbanos.

E onde, para normatizar a execução do programa, foi emitida a Resolução CD/FNDE nº 36, de 13 de julho de 2009, alterada pela Resolução nº 18, de 16 de junho de 2010, que estabelece orientações, diretrizes, critérios e normas para a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa no âmbito do Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (Programa e-Tec Brasil), nos termos da Lei 11.273, de 06 de fevereiro de 2006, a partir do exercício de 2009.

Ou seja, para a execução do programa, são concedidas bolsas aos professores que ministram cursos técnicos subsequentes ou concomitantes ao ensino médio bem como cursos técnicos vinculados à educação de jovens e adultos na modalidade a distância, oferecidos pela Rede e-Tec Brasil.

A respeito desta bolsa ofertada, a mesma possui natureza de doação, conforme texto retirado do Parecer nº 1.168/2012/2012/CONJUR-MEC/CGU/AGU, transcrito:

A concessão de bolsas pelo Poder Público tem o intuito de proporcionar meios ao desenvolvimento do estudo, da ciência, da pesquisa e da tecnologia no País, de modo a formar e a qualificar cidadãos, inclusive, oportunizando a eles formação e qualificação profissional, tudo voltado para o cumprimento dos objetivos da República, indicados no art. 3º da Constituição Federal.

A prestação ofertada por meio de bolsa tem, assim, como propósito, atender aos interesses da nação.

Essa prestação, ou seja, bolsa ofertada, tem natureza de doação e, como tal, requer, além de previsão em lei específica, um caráter de gratuidade por parte do concedente a ausência de contraprestação em serviço pelo beneficiário. Constitui, em regra, uma doação em pecúnia para cobrir necessidade de pessoa física.

Ainda no mesmo documento, desta vez, apud a Secretaria da Receita Federal:

Bolsas de estudo, em virtude das suas características, constituem uma das espécies de doação. Representam um certo valor que se destina a determinada pessoa para que estude ou se especialize. A fim de ser considerada doação, porém, há necessidade de que a bolsa se revista do caráter de gratuidade ou de liberdade por parte de quem as concede, não podendo existir, em decorrência, qualquer contrapartida de serviços ou outra ajuda forma de contraprestação, pelo beneficiário.

Nesse sentido, em atenção à constatação de os bolsistas atuantes no Programa Rede e-Tec possuírem outros vínculos e que os somatórios dos mesmos resultam em uma carga horária superior ao permitido, faz-se necessário considerar as ações realizadas pelo IFRO como forma de garantir a qualidade na prestação dos serviços ao ensino à distância, vejamos:

- *No ato da convocação, e conforme previsão nos editais, é exigido que os bolsistas tenham disponibilidade de até 20 horas semanais da sua carga horária, a fim de cumprir com excelência o papel para o qual é contratado. Sendo que para fins de contratação, eles assinam um documento denominado “Termo de*



Disponibilidade”, com o seguinte texto, transcrito: “Em acordo com o edital, o tutor deverá ter disponibilidade de 20 horas semanais.”.

- *Além disso, é assinada pelo Bolsista, uma Declaração afirmando não possuir outros vínculos que ultrapassem 60 horas semanais no total, e ainda que disponham de tempo para exercer sua função junto ao Programa.*

Neste sentido, o IFRO aceita todos os documentos apresentados levando em consideração a boa-fé dos candidatos, uma vez que a instituição não possui acesso a qualquer sistema de consulta para constatar informações como as que Vossa Senhoria apresenta.

Salienta-se que somente agora foi tomado conhecimento desses casos, e embora as atividades tenham sido realizadas pelos bolsistas de forma integral e com responsabilidade, não causando danos ao IFRO e tampouco aos alunos, ficamos à disposição para orientações de quais ações deverão ser realizadas no intuito de melhorar a atuação institucional”.

Instado a se manifestar sobre o conteúdo do relatório preliminar, o gestor informou que, para atendimento às recomendações constantes deste relatório, o IFRO adotará novos modelos de declaração e que exigirá nos próximos editais documentos comprobatórios de vínculos públicos e privados.

Análise do Controle Interno

O gestor em sua justificativa aborda o objetivo estabelecido para a criação do Programa e-Tec Brasil, sua normatização, por meio da Resolução CD/FNDE nº 36, de 13 de julho de 2009, alterada pela Resolução nº 18, de 16 de junho de 2010, a qual define orientações, diretrizes, critérios e normas para a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa no âmbito do Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (Programa e-Tec Brasil), concluindo que, para a execução do programa, são concedidas bolsas aos professores que ministram cursos técnicos na modalidade a distância, oferecidos pela Rede e-Tec Brasil. Todo esse contexto está de acordo com as normas e não se contrapõem às situações apontadas neste item.

Adicionalmente o gestor informa que a bolsa ofertada tem natureza de doação, citando texto do Parecer nº 1.168/2012/2012/CONJUR-MEC/CGU/AGU. Neste ponto, é importante esclarecer que o citado parecer não se aplica à situação em análise, posto que a bolsa ali tratada realmente tem caráter de doação, pois requer “[...] *um caráter de gratuidade por parte do concedente [...]*” e “[...] *a ausência de contraprestação em serviço pelo beneficiário[...]*”, o que não ocorre com as bolsas aqui tratadas, tendo em vista que todas as concessões são baseadas em termos de compromisso que preveem o cumprimento obrigatório de atividades e de carga horária mínima, ambos necessários ao cumprimento dos objetivos do programa, conforme explicitados pelo próprio gestor.

Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal (STJ), seguindo o disposto na Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, distingue a concessão de bolsas, ainda que destinadas a estudos e pesquisas, em duas situações: quando há contraprestação pelo beneficiário em favor do doador e quando não há. Segundo a Jurisprudência do STJ, de acordo com o artigo 26 da referida lei, a incidência do imposto de renda só é afastada quando os resultados das atividades referentes à concessão da bolsa não representem vantagem para o doador e não haja contraprestação de serviços por parte do beneficiário. (STJ – Resp: 1611208/TO, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJ 19/04/2017). Dessa forma, quando há contraprestação, a bolsa configura-se remuneração pelos serviços ou vantagens prestadas em favor do doador/concedente, sendo, portanto, tributada.



No caso em análise, os termos de compromisso preveem, entre outras, as seguintes responsabilidades, por parte dos bolsistas:

1. Atuar no Curso obrigatoriamente no período em que for determinado pela Coordenação de EaD do IFRO, [...];
2. Ter disponibilidade para convocações em dias e horários de avaliações presenciais [...];
3. Cumprimento de atividades complementares não presenciais, para completar a carga horária de 20 horas da bolsa no polo ou na coordenação de EaD do IFRO [...];
4. Cumprir, obrigatoriamente, 12 horas presenciais no Polo [...];

Portanto, considerando que nos termos de compromisso há previsão de serviços obrigatórios a serem realizados pelos beneficiários e de cumprimento de carga horária, a bolsa, neste caso, ganha características de remuneração e não deve ser confundida com as demais bolsas, que possuem natureza de doação.

Adicionalmente, o gestor informa os procedimentos adotados pela instituição quando da seleção dos bolsistas, citando o “Termo de Disponibilidade”, mediante o qual o candidato declara dispor de 20 horas semanais para realização das atividades referentes à bolsa, e a declaração, por meio da qual os candidatos declaram não possuir outros vínculos que ultrapassem 60 horas semanais no total. Os documentos, segundo a manifestação, são aceitos, considerando a boa-fé dos candidatos.

Ressalta-se que as declarações são importantes nesses casos, contudo não são suficientes para evitar situações similares à que ora se analisa, devendo ser esse procedimento complementado com a solicitação de documentos comprobatórios dos vínculos existentes e com outros procedimentos, como, por exemplo, pesquisas na rede mundial de computadores (*internet*), que podem trazer informações de vínculos divulgados nos portais de transparência de órgãos governamentais, diários oficiais, entre outros. Nesse sentido, citamos, como exemplo, o bolsista de CPF ***.504.618-**, em que uma simples busca pelo nome traz informações sobre diversos vínculos trabalhistas.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar modelo de declaração padronizada, incluindo texto sobre as penas decorrentes da emissão de declaração falsa.

Recomendação 2: Exigir, indistintamente, na etapa destinada à apresentação da documentação comprobatória, as declarações, bem como os demais documentos previstos nos editais de seleção de todos os candidatos.

Recomendação 3: Prevê nos editais a necessidade de apresentação de comprovantes de outros vínculos empregatícios declarados.

1.1.1.12 CONSTATAÇÃO

Atrasos nos Pagamentos da Bolsa Formação e pagamentos efetuados sem a devida liquidação

Fato

Nos exames realizados identificaram-se impropriedades nos pagamentos das bolsas no âmbito da Rede e-Tec Brasil, conforme detalhamento a seguir:



- a) Pagamentos, no exercício de 2017, que não condizem com os relatórios de atividades apresentados pelos bolsistas. O quadro a seguir demonstra exemplos dessa situação:

Quadro – Pagamentos de bolsas em desacordo com os relatórios de atividades apresentados

CPF	Relatórios de atividades apresentados	Meses pagos - Bolsa	Valor Total (R\$)
***.734.635-**	Jan. a Mai/2017	Jan., Fev., Mar., Abr., Mai., Jun. e Jul/2017.	6.948,00
***.706.302-**	Set., Nov. e Dez/2017	Não identificado	0,00
***.504.618-**	Jan.; abr. a Dez/2017	Não identificado	0,00
***.860.606-**	Fev. a Set/2017	Não identificado	0,00
***.507.392-**	Jan. a Nov/2017	Não identificado	0,00
***.273.912-**	Fev. a Set/2017	Out. e Nov/2017.	2.160,00
***.993.431-**	Abril a Ago/2016	Jun. a Dez/2017.	16.272,00

Fonte: Ordens bancárias no sistema SIAFI

- b) Pagamentos da bolsa realizados com atraso, conforme demonstrado a seguir:

Quadro – Pagamentos de bolsas com atraso

CPF	Mês de referência	Data do pagamento
***.649.632-**	Abril/2017	31/07/2017
***.649.632-**	Maio/2017	14/06/2017
***.562.612-**	Abril/2017	14/06/2017
***.562.612-**	Out/2017	08/12/2017
***.056.232-**	Out/2017	12/12/2017

Fonte: Ordens bancárias no sistema SIAFI

Registra-se que a Coordenadora-Geral da Rede e-Tec informou que os bolsistas que não pertencem ao quadro do IFRO ainda não receberam os valores da bolsa referentes aos meses de janeiro e fevereiro do exercício corrente e os que pertencem ao quadro efetivo, estão com os meses de dezembro/2017, janeiro e fevereiro de 2018 pendentes de pagamento. Segundo informações da Coordenação, os atrasos decorrem da falta de recursos.

Causa

As situações descritas, decorrem dos seguintes fatores:

1. Falhas nos procedimentos de acompanhamento e controle das atividades realizadas pelos bolsistas, os quais subsidiam o processo de pagamento;
2. Processo de mudança dos pagamentos que, anteriormente, eram feitos, exclusivamente, pelo FNDE por meio do SGB - Sistema de Gestão de Bolsas a partir de informações fornecidas pelo IFRO, e, a partir de 2017, passaram a ser realizados, também, pelo próprio IFRO, sendo que alguns pagamentos continuam sendo efetuados pelo FNDE;
3. Atraso nos repasses de recursos financeiros, por parte do FNDE, resultando em atraso no pagamento das bolsas.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício nº 306/2018/REIT - CGAB/REIT-IFRO, de 9 de abril de 2018, o gestor apresentou as seguintes manifestações, editadas apenas quanto aos nomes de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“Item (a):

Até dezembro de 2017, os pagamentos das bolsas e controle de bolsistas eram efetuados através do SGB - Sistema de Gestão de Bolsas onde permitia o cadastramento e o controle das bolsas e bolsistas, para a geração de autorizações dos pagamentos junto ao FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

*Sendo assim, com exceção dos bolsistas CPF nº ***.734.302-** e nº ***.706.302-** que receberam pelo SIAFI, os pagamentos dos bolsistas apresentados abaixo eram realizados pelo SGB e autorizados diretamente pelo FNDE, portanto, não havia trâmites pelo SIAFI nos demais bolsistas.*

Dessa forma, disponibilizamos os extratos dos pagamentos das bolsas de acordo com os relatórios apresentados anteriormente, conforme anexos indicados.

*Entretanto, segue algumas informações extras sobre os pagamentos dos bolsistas CPF nº ***.734.302-**, nº ***.706.302-** e nº ***.273.912-**, pois é necessário adentrarmos em situações específicas:”*

As informações específicas para cada CPF estão descritas no quadro a seguir:

Quadro – justificativas apresentadas pelo gestor por CPF

CPF	Justificativa
***.734.635-**	“O bolsista recebeu pelo SGB referente aos meses de Janeiro e Maio/2017. Portanto, o “Valor Total” apresentado na coluna refere-se a outro vínculo pago via SIAFI, que não faz parte da Rede e-Tec.”
***.706.302-**	“A bolsista do Programa MEDIOTEC atuou como professora formadora na disciplina “Ambientação em Educação a Distância” do Curso de Logística com carga hora total de 33,33 horas, nos meses de setembro e outubro de 2017. A justificava para o pagamento da disciplina em um único pagamento, pois se trata de carga horária pequena. Normalmente, quando se trata de disciplina de carga pequena o pagamento é realizado ao término. O pagamento referente a essa disciplina foi realizado em fevereiro de 2018. A justificava para o atraso se dá em a razão de haver pendência no relatório da professora, quando procurada ela havia saído de férias. De 22/12/2017 a 25/01/2018. No que diz respeito à disciplina de “Informática Aplicada” do Curso Técnico em Logística ministrada pela mesma bolsista foi efetuado em março de 2018. Segue anexos, documentos comprobatórios.”
***.504.618-**	“Anexo 12.2”
***.860.606-**	“Anexo 12.3”
***.507.392-**	“Anexo 12.4”
***.273.912-**	“O bolsista recebeu através do sistema SGB dos meses de fevereiro a setembro de 2017. No período de outubro e novembro o mesmo foi selecionado, através de edital, para a função de Programador Web, na qual já fazia parte do novo modelo do Bolsa Formação de pagamento, realizado pelo SIAFI (Anexo 12.5)”
***.993.431-**	“Anexo 12.6”

Fonte: Ofício nº 306/2018/REIT - CGAB/REIT-IFRO, de 9 de abril de 2018.

Quanto ao item “b” o gestor informou que os atrasos em virtude da demora no repasse financeiro do FNDE, acrescentando que:

“No momento em que os bolsistas passam a atuar no Programa Rede e-Tec/ Bolsa Formação no IFRO, informamos aos mesmos no ato da assinatura do Termo de Concessão de Bolsas que os pagamentos são condicionados ao recebimento de repasse financeiro do FNDE, conforme cláusula transcrita abaixo:



Cláusula 8ª: Os pagamentos das bolsas acontecerão de acordo com o repasse do FNDE para o IFRO, após o recebimento dos relatórios das atividades mensais e folha de ponto pela Coordenação Geral.

Desta maneira, é sempre informado ao bolsista que há a possibilidade atraso em seu pagamento.

Diante do exposto, desde já agradecemos, e colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos”.

Posteriormente, em manifestação ao Relatório Preliminar, o gestor, mediante o Ofício nº 434/2018-REIT-CGAB/REIT-IFRO, de 14 de maio de 2018, apresentou os seguintes esclarecimentos, editados apenas quanto aos nomes de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

*“39. **Recomendação 2:** Ao considerar os novos procedimentos a serem adotados será possível diminuir, ou mesmo mitigar riscos relativos a pagamentos em duplicidade.*

*40. **Recomendação 3:** Quanto as inconsistências relativas ao Bolsista CPF nº ***.706.302-**, apresenta-se o Memorando nº (013/2018/Coordenação de Polo EAD – Campus Ariquemes a fim de esclarecer que a mesma ministrou a disciplina de Informática Básica no curso de Técnico em Logística. O período está de acordo com relatórios apresentados: 27/11/2017 a 22/12/2017. Encaminha-se cópias dos mesmos conforme anexos 13.1(a) e 13.1(b).*

*41. **Recomendação 4:** Apresenta-se os relatórios solicitados do Bolsista CPF nº ***.273.912-** - meses de outubro e novembro/2017, conforme anexos nº 13.2.*

*42. Conforme apontado no Relatório Preliminar emitido, o Bolsista CPF nº ***.993.431-** esteve vinculado ao Programa da Rede E-tec apenas durante o exercício de 2016, sendo que os pagamentos detectados no Sistema SIAFI em 2017 se referem a recebimentos do Programa de Mediação Tecnológica da Secretaria de Educação do Estado de Rondonia, podendo ser constatado em análise ao anexo 13.3.*

43. Complementa-se ainda que, conforme informações/documentações disponibilizadas, a SEDUCIRO e o IFRO firmaram o convênio nº 166/PGE-2015, onde o IFRO recebe recursos da SEDUC a fim de custear as despesas com a operacionalização do estúdio e seleção/pagamento de bolsistas externos à instituição.

44. Desta maneira, o bolsista acima citado era vinculado a outra ação e neste caso, foi selecionado por meio do Edital nº 37/2017 para atuar na equipe multidisciplinar.

[...]

Quanto ao atraso ocorrido nos pagamentos dos Bolsistas, é necessário esclarecer que a obrigação deste pagamento ocorreu exatamente no período de mudança nos sistemas. Entretanto, sendo detectada a situação de atraso, imediatamente foi solicitado recurso para efetivar o pagamento. O que pode ser conferido conforme tela de consulta retirada do Sistema SGB, encaminhada no anexo nº 13.4, pois o pagamento ocorreu por meio de Lote Complementar (LC).”

Análise do Controle Interno

Inicialmente o gestor informa que até dezembro de 2017, “[...] os pagamentos das bolsas e controle de bolsistas eram efetuados através do SGB - Sistema de Gestão de Bolsas [...]”. Entretanto, em entrevista realizada com a Coordenadora da Rede e-Tec Brasil no âmbito do IFRO foi informado que esse procedimento mudou no início de 2017, tendo sido verificado pela equipe que parte dos pagamentos continuou a ser efetuada pelo SGB e parte passou a ser efetuada pelo IFRO, por meio do sistema SIAFI. Dessa forma, as informações denotam que o processo de pagamento da bolsa-formação está passando por mudanças que se iniciaram em 2017, sendo que a instituição ainda está se estruturando



para a realização dos procedimentos relativos aos pagamentos dos bolsistas de forma direta.

As análises relativas às manifestações específicas a cada um dos CPFs, estão detalhadas a seguir:

- a) CPF ***.734.635-**: o gestor informou que o bolsista recebeu bolsa pelo SGB, referente aos meses de janeiro e maio/2017, apresentando, em anexo, cópia da tela do sistema com o registro dos pagamentos. Contudo, os meses de pagamento são janeiro a abril e julho de 2017. Importante destacar, que, conforme registrado em consultas ao sistema SIAFI, o mesmo bolsista recebeu valores referentes à bolsa-formação, conforme detalhamento no quadro a seguir:

*Quadro – Pagamentos de bolsa-formação efetuados pelo IFRO, por meio do SIAFI, ao bolsista de CPF ***.734.635-***

Ordem Bancária	Data Ordem Bancária	UG/gestão	Valor (R\$)	Observação¹
800136	24/03/2017	158532/26421	792,00	Pagamento de bolsa-formação, referente às atividades desempenhadas como orientador do Pronatec do IFRO/Campus Porto Velho Zona Norte, referente ao mês de janeiro/2017, conf. MEM.053/2017/DEPEX/CPVZN/IFRO/PRONATEC e autorização de pagamento do ordenador de despesas.
800143	24/03/2017	158532/26421	1.152,00	Pagamento de bolsa-formação, referente às atividades desempenhadas como orientador do Pronatec do IFRO/Campus Porto Velho Zona Norte no mês de fevereiro/2017, conf. autorização de pagamento do ordenador de despesas.
800310	07/04/2017	158532/26421	1.440,00	Pagamento de bolsa-formação, referente às atividades desempenhadas como orientador do Pronatec do IFRO/Campus Porto Velho Zona Norte no mês de março/2017, conf. autorização de pagamento do ordenador de despesas.
801182	15/05/2017	158532/26421	1.152,00	Pagamento de bolsa-formação referente às atividades desempenhadas como orientador do Pronatec do IFRO/Campus Porto Velho Zona Norte, referente ao mês de abril/2017, conforme MEM.136/2017/PRONATEC-IFRO/CAMPUS ZONA NORTE e autorização de pagamento do ordenador de despesas.
801617	26/06/2017	158532/26421	936,00	Pagamento de bolsa-formação, referente às atividades desempenhadas como orientador do Pronatec do IFRO/Campus Porto Velho Zona Norte, referente ao mês de maio/2017, conf. MEM.200/2017/PRONATEC-IFRO/CAMPUS ZONA NORTE e autorização de pagamento do ordenador de despesas.
801814	19/07/2017	158532/26421	792,00	Pagamento de bolsa-formação, referente às atividades desempenhadas como orientador do Pronatec do IFRO/Campus Porto Velho Zona Norte, referente ao mês de junho/2017, conf. MEM.251/2017/PRONATEC-IFRO/CAMPUS ZONA NORTE e autorização de pagamento do ordenador de despesas.
801952	11/08/2017	158532/26421	684,00	Pagamento de bolsa-formação, referente às atividades desempenhadas como orientador do Pronatec do IFRO/Campus Porto Velho Zona



Ordem Bancária	Data Ordem Bancária	UG/gestão	Valor (R\$)	Observação ¹
				Norte, referente ao mês de julho/2017, conf. MEM.278/2017/PRONATEC-IFRO/CPVZN.

¹ Texto extraído do campo “observação” da ordem bancária, ajustado para excluir a identificação do favorecido e complementa palavras abreviadas.

Fonte: Ordens bancárias para o favorecido por meio do sistema SIAFI

Portanto, caso os referidos pagamentos sejam relativos a uma bolsa diferente, como o gestor informou em sua manifestação, o IFRO concedeu duas bolsas a um mesmo bolsista em um mesmo período (janeiro, fevereiro, março, abril e julho de 2017), o que é vedado pelas normas pertinentes. Em outra situação, caso os pagamentos se refiram a uma mesma bolsa, houve pagamento em duplicidade, um pelo SGB e outro pelo SIAFI. Importante destacar que a equipe de auditoria não tem acesso ao sistema utilizado pelo FNDE (SGB) para pagamento das bolsas.

- b) CPF ***.706.302-**: Com base nas na manifestação apresentada ao relatório preliminar, é possível evidenciar que, de fato, pode ter ocorrido equívoco do setor financeiro, em função da data de apresentação do Relatório de Atividade, emitido pela Coordenação do Polo (15/03/2018), e do período referenciado nesse documento (27/11/2017 a 22/12/2018). Dessa forma, a partir dos documentos e informações apresentadas, verifica-se que, embora a disciplina tenha sido ministrada nos meses de novembro e dezembro de 2017, a bolsista apresentou os relatórios de atividades somente em fevereiro de 2018 e o pagamento foi efetuado no mês de março de 2018. Portanto, o pagamento foi efetuado em com atraso em função da apresentação intempestiva do relatório de atividades. A situação, evidencia, portanto, falhas nos mecanismos de acompanhamento e controle das atividades executadas pelos bolsistas, conforme registro em ponto específico deste relatório.
- c) Com relação aos bolsistas de CPF ***.504.618-**, ***.860.606-** e ***.507.392-**, o gestor apresentou cópia da tela do sistema SGB que indica a liberação de crédito pelo FNDE para pagamento da bolsa referente aos meses correspondentes aos relatórios de atividades apresentados, sanando a situação indicada neste subitem. Ressalta-se, no entanto, que o pagamento referente ao mês de agosto de 2017 foi efetuado em 26/01/2018, juntamente com a bolsa referente ao mês de dezembro, sendo que a auditada não justificou o motivo do referido atraso.
- d) O gestor informou que o bolsista de CPF ***.273.912-** recebeu pagamentos por meio do sistema SGB dos meses de fevereiro a setembro de 2017 e que no período de outubro e novembro/2017, recebeu por meio do sistema SIAFI, diretamente do IFRO, em virtude de ter sido selecionado para a função de Programador Web, seguindo o “*novo modelo do Bolsa Formação*”, cujo pagamento é realizado pelo SIAFI. Destaca-se que o demonstrativo do SGB apresenta os pagamentos de janeiro, fevereiro e de abril a setembro/2017, enquanto os relatórios de atividades apresentados referem-se aos meses de fevereiro a setembro/2017. Portanto, há divergências entre os relatórios e os pagamentos referentes aos meses de janeiro e março/2017. Em manifestação ao relatório preliminar, a auditada encaminhou os relatórios referentes aos meses de outubro e novembro/2017.
- e) Quanto ao bolsista de CPF ***.993.431-**, o gestor apenas apresentou o



demonstrativo do SGB que apresenta os pagamentos dos meses de abril, maio, junho e agosto. Em manifestação ao Relatório Preliminar, o gestor esclareceu que o bolsista esteve vinculado à Rede e-Tec no exercício de 2016, recebendo a bolsa por meio do SGB e que os pagamentos identificados no Sistema SIAFI, no exercício de 2017, se referem à ação do Programa de Mediação Tecnológica da Secretaria de Educação do Estado de Rondônia, financiada com recursos oriundos do Governo do Estado e que contemplam a operacionalização do estúdio, bem como processos seletivos e pagamento de bolsas, esclarecendo os pagamentos de bolsa no exercício de 2017. Registra-se que permaneceu sem esclarecimento a situação do mês de agosto/2016, para o qual foi apresentado o relatório de atividades, mas não foi localizado comprovante de pagamento da bolsa. Importante ressaltar que, durante os trabalhos de campo e, até mesmo, na manifestação do gestor, evidenciaram-se informações desconhecidas sobre a gestão dos programas que contemplam o pagamento de bolsas para os profissionais que atuam na educação a distância na instituição, o que denota falta de normatização, padronização e divulgação das regras e procedimentos envolvidos nessa ação. Sobre este item específico, por exemplo, inicialmente foi informado que o recurso oriundo do Governo do Estado de Rondônia se destinava apenas ao custeio das despesas de operacionalização dos estúdios e que o IFRO não era responsável pela gestão dos bolsistas que atuavam nos cursos oriundos dessa parceria. A informação ora trazida na manifestação do gestor, portanto, diverge da apresentada anteriormente, além de apresentar inconsistência, pois enquanto o texto da manifestação registra que o recurso se destina à “*seleção/pagamento de bolsistas **externos** à instituição*” (original sem grifo), o texto da nota de empenho (2017NE000037) e da ordem bancária (2017OB801822) apresentadas como anexos informam que se trata de pagamento de “*bolsas p/ profissionais **internos***” (original sem grifo). Nesse sentido, embora a despesa do exercício de 2017, neste caso, não seja custeada com recursos federais e, portanto, não faça parte do escopo da presente auditoria, o fato de os mesmos bolsistas atuarem na mesma instituição e nas mesmas atividades, podem gerar problemas na gestão, caso não haja a adequada normatização, padronização, controle e transparência dessas ações.

Quanto ao pagamento das bolsas com atraso, o gestor informou que resulta da “*demora no repasse financeiro do FNDE*”, indicando os números das programações financeiras. Entretanto, não apresentou documentos que comprovassem as datas das solicitações dos recursos, correspondentes de modo a demonstrar que adotou todas as medidas ao seu alcance para o pagamento tempestivo. Informou ainda que nos termos de concessão das bolsas há uma cláusula indicando que os pagamentos são efetuados de acordo com os repasses do FNDE e com o recebimento dos relatórios de atividades e folha de ponto pela Coordenação-Geral. Ressalta-se que, ainda assim, a instituição deve adotar todas as medidas necessárias ao pagamento tempestivo, bem como no sentido de documentar e dar transparência dessas medidas. Na manifestação apresentada em relação ao Relatório Preliminar, o gestor informou que alguns atrasos decorreram de mudança de sistemas e que, na medida em que as situações foram identificadas, as providências necessárias ao pagamento foram adotadas. Nesse sentido, é possível evidenciar que os atrasos identificados no período examinado, resultaram de falta ou atraso no recebimento de recursos, mudança do sistema de pagamento e de falhas nos controles internos adotados. Portanto, acata-se parcialmente as justificativas do gestor, tendo em vista a necessidade de implementação de melhorias na gestão das bolsas destinadas à execução das ações de educação a distância.



As demais manifestações apresentadas expressam a concordância do gestor com as recomendações emitidas, comprometendo-se em implementá-las.

Pelo exposto, as justificativas apresentadas elidem parcialmente a constatação aqui apontada.

Recomendações:

Recomendação 1: Efetuar levantamento dos termos de concessão de bolsas no âmbito da instituição, objetivando identificar a ocorrência de outros casos de concessão de duas bolsas a um mesmo bolsista no mesmo período.

Recomendação 2: Explicitar a divergência entre os meses de pagamento e os meses para os quais foram apresentados relatórios de atividades dos bolsistas de CPF ***.273.912-** (meses de janeiro e março/2017).

Recomendação 3: Instituir normativo interno, aprimorando e padronizando em toda a instituição os procedimentos relativos à contratação, ao acompanhamento, controle e pagamento de bolsa-formação de modo a evitar concessão de mais de uma bolsa a uma mesma pessoa, pagamentos indevidos e ou inconsistências como as identificadas neste relatório.

Recomendação 4: Instituir mecanismo de transparência relativo ao pagamento de bolsas no âmbito da instituição, como, por exemplo a publicação periódica dos beneficiários na página da instituição na internet, de modo que tanto a instituição quanto os beneficiários e a sociedade em geral tenham acesso a essas informações de forma fácil e ágil.

Recomendação 5: Averiguar e esclarecer a que se referem os pagamentos efetuados ao bolsista de CPF ***.734.635-** efetuados por meio do SIAFI (UG/gestão 158532/26421) referentes aos meses de janeiro a julho de 2017, considerando que no mesmo período o bolsista recebeu bolsa-formação pelo Sistema SGB, solicitando o ressarcimento dos valores, caso confirmado a inadequação dos pagamentos.

1.1.1.13 CONSTATAÇÃO

Contratação de bolsista desclassificado em processo seletivo

Fato

Para avaliar em que medida são observados os critérios normativos e requisitos estabelecidos no edital quanto à formação/experiência profissional para concessão das bolsas, foi selecionada uma amostra de 23 bolsistas contratados no período de 2015 a 2017. Nas análises procedidas foram identificadas as impropriedades detalhadas a seguir:

- a) A instituição indicou que os bolsistas de CPF ***.768.497-**, ***.744.002-** e ***.426.672-** foram selecionados e contratados por meio do edital 02/2016, contudo no resultado do referido edital, os candidatos constam como desclassificados por não apresentarem toda a documentação requerida. Além disso, as datas constantes nos documentos relativos à contratação desses bolsistas são anteriores àquela em que se deu a divulgação do resultado do processo seletivo, qual seja, 19/12/2016. Verificou-se ainda que os referidos bolsistas não



foram classificados no processo seletivo anterior realizado por meio do edital nº 20/2015.

- b) Ausência de previsão de experiência em magistério, como requisito para contratação de bolsistas para a função de Professor Formador, nos editais 05/2017 e 112/2017, sendo que, de acordo com a Resolução CD-FNDE nº 18, de 16 de junho de 2010, deve ser exigida “[...] formação mínima em nível superior e **experiência de 1 (um) ano no magistério, ou a formação ou a vinculação em programa de pós-graduação, de mestrado ou doutorado, [...]**” (FNDE, 2010). (Original sem grifo)

Por fim, na documentação apresentada, evidenciou-se, para alguns bolsistas, a ausência de fichas de cadastramento e documentos pessoais, bem como, diversos documentos sem data (declarações e fichas de cadastramento) e termos de compromisso sem a assinatura dos representantes do IFRO, o que denota falhas nos controles e procedimentos pertinentes ao processo de seleção e contratação dos bolsistas.

Causa

A situação decorre de fragilidades normas que tratam da seleção e contratação dos bolsistas que não apresentam critérios claros e objetivos, além de permitir a contratação sem o cumprimento de qualquer critério, por “convite”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 313/2018/REIT - CGAB/REIT-IFRO, de 11 de abril de 2018, o Gestor apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto aos nomes de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“3. Seguindo os trâmites formais, após lançamento dos editais de concorrência, foram nomeadas comissões responsáveis por fazerem a análise das documentações entregues pelos candidatos (para cada edital é nomeada uma comissão). Desta maneira, as mesmas procediam quanto a análise da papelada, obedecendo aos normativos e as legislações pertinentes, e quando necessário, decidiam sobre situações não previstas em edital, levando em consideração os princípios da razoabilidade, finalidade e economicidade. Abaixo seguem algumas das situações observadas pelas comissões designadas:

- *Quanto aos documentos entregues pelos bolsistas a fim de comprovar sua experiência em magistério, a comissão levou em consideração o que estabelece a Lei 11.301 de 10 de maio de 2006,*

§ 2º para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, onde são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.

Ainda sobre a comprovação de experiência, 6 (seis) meses corridos de experiência foram aceitos como 1 (um) ano.”

- 4. Quanto as inconsistências apontadas no item b do Registro 8, vimos discorrer dos esclarecimentos necessários:*



Os bolsistas CPF nº ***.768.497-**, nº ***.744.002-** concorreram e foram desclassificados no edital 02/2016 para as funções de Coordenação de Professores Mediadores, e Equipe Multidisciplinar 6, respectivamente – Anexo 8.7.

5. Entretanto, e conforme inciso VI, Art. 7º, da Resolução CD/FNDE nº 36, de 13 de julho de 2009 (alterada pela Resolução CD-FNDE nº 18 de 16 de junho de 2010) há a possibilidade de indicar pessoas para desempenhar funções tais como o de “professor-pesquisador”, dentre outras. Desta maneira, os bolsistas acima mencionados foram convidados para atuar na função supramencionada, não necessitando de contratação via edital.

- Sobre o bolsista CPF nº ***.296.882-**, o mesmo foi classificado no Edital nº 20/2015, conforme comprovante em anexo – Anexo 8.8.
- Sobre a bolsista CPF nº ***.426.672-**, informamos que pode haver algum equívoco, pois a mesma não participou dos Editais nº 20/2015 e nº 02/2016, sendo apenas convidada para atuar na função de “professor-pesquisador”, dentro da possibilidade prevista na legislação citada acima.

Posteriormente, em manifestação ao Relatório Preliminar, o gestor, mediante o Ofício nº 434/2018-REIT-CGAB/REIT-IFRO, de 14 de maio de 2018, apresentou os seguintes esclarecimentos, editados apenas quanto aos nomes de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“Quanto às fragilidades apontadas relativas aos Bolsistas CPF nº ***.768.497-** e CPF nº ***.744.002-**, expostas no item 14, apresentam-se as devidas justificativas a fim de esclarecimentos:

- Bolsista CPF nº ***.768.497-**:

“Quanto às fragilidades apontadas relativas aos Bolsistas CPF nº ***.768.497-** e CPF nº ***.744.002-**, expostas no item 14, apresentam-se as devidas justificativas a fim de esclarecimentos:

- O edital 02/2016 foi publicado em 01/12/2016 (disponível no link: <http://portal.ifro.edu.br/editais-ifro/ead/tutor-distancia>) e o bolsista concorreu à vaga de Coordenação de Professores Mediadores, na qual foi desclassificado por não ter enviado a documentação comprobatória via e-mail, exigência do certame na época, conforme cópia do cronograma no anexo 14.2;

- O bolsista apresentou declaração de atuação de 6 meses de docência (conforme anexo), o que o torna habilitado para atuar na função.

- Bolsista CPF nº ***.744.002-**:

- A bolsista participou do Processo Seletivo 02/2016, porém não enviou a documentação comprobatória (conforme anexo)

- Também foi apresentada, uma declaração de atuação em magistério, o que a torna habilitada para atuar na função de Professor Pesquisador, conforme cópia no anexo 14.3.

Análise do Controle Interno

Com relação à ausência de documentos que comprovassem a qualificação e experiência em magistérios dos bolsistas selecionados (alínea “a” do registro 8 da Solicitação de Auditoria nº 201702576/07), o gestor apresentou os documentos que comprovam a qualificação e experiência em magistério ou formação em curso de pós-



graduação dos bolsistas de CPF ***.507.392-**, ***.273.912-**, ***.744.712-**, ***.706.302-**, ***.799.332-** e ***.706.474-**, em conformidade com o previsto nos editais e com a Resolução CD-FNDE nº 18/2010, porém, não justificou o motivo pelo qual tais documentos não constavam da documentação, relativa aos processos de seleção, apresentada durante a execução dos trabalhos de campo.

Ainda com relação à alínea “a”, o gestor informou que a comissão, responsável pela análise dos documentos apresentados pelos candidatos efetuava a análise, observando os “[...] *normativos e as legislações pertinentes, e quando necessário, decidiam sobre situações não previstas em edital, levando em consideração os princípios da razoabilidade, finalidade e economicidade*[...]”. Importante destacar que: primeiro, o edital deve prever o máximo de situações possíveis e, obrigatoriamente, as regras e os critérios previstos nas normas; segundo, a comissão, para tomar as decisões, deve se valer, em primeira instância, das normas previstas no edital e, somente nos aspectos em que o edital for omissivo, buscar outras alternativas; Por fim, a documentação apresentada como sendo a utilizada para selecionar os bolsistas estava desprovida de documentos previstos nos editais.

Com relação às justificativas apresentadas em relação à alínea “a”, tecemos as seguintes considerações:

1. Quanto aos bolsistas de CPF nº ***.768.497-** e nº ***.744.002-**, o gestor informa que, de fato, os bolsistas “*concorreram e foram desclassificados no edital 02/2016 para as funções de Coordenação de Professores Mediadores, e Equipe Multidisciplinar 6, respectivamente*”, mas que se utilizou do previsto no inciso VI, do art. 7º, da Resolução CD/FNDE nº 36, de 13 de julho de 2009 (alterada pela Resolução CD-FNDE nº 18 de 16 de junho de 2010), o qual possibilita às instituições públicas de ensino “[...] *indicar pessoas para desempenhar funções tais como o de “professor-pesquisador*[...]”. De fato, a norma apresenta essa possibilidade. Contudo, os critérios de avaliação previstos no edital se restringem à apresentação dos documentos necessários à comprovação de que o candidato está habilitado para assumir a função. Portanto, se o candidato deixou de apresentar os documentos, conforme consta do próprio resultado do edital, não poderia assumir o cargo nem por convite, pois não atenderia os requisitos requeridos para o cargo. Por meio de manifestação ao conteúdo do Relatório Preliminar, o gestor ratificou as informações apresentadas anteriormente, acrescentando que os bolsistas apresentaram declaração, atestando o exercício do magistério, tornando-os habilitados a assumir a função. Importante ressaltar que, embora a norma permita a concessão da bolsa por meio de “convite”, a partir do momento em que a instituição instaura um procedimento administrativo destinado à seleção de profissionais para concessão da bolsa, deve observar as regras estabelecidas no edital pertinente, sob pena de incorrer em infração aos princípios da administração pública da legalidade e da impessoalidade e de fragilizar a confiabilidade do processo seletivo. Ademais, o gestor não informou se foram concedidas bolsas para os demais candidatos classificados para a mesma função.
2. Com relação à bolsista de CPF ***.426.672-**, o gestor informa que pode haver algum equívoco, pois ela não teria participado de processos seletivos, sendo apenas convidada a atuar como “professor-pesquisador” de acordo com o disposto no inciso VI, do art. 7º, da Resolução CD/FNDE nº 36, de 13 de julho de 2009 (alterada pela Resolução CD-FNDE nº 18 de 16 de junho de 2010). Nesse sentido, cabe esclarecer que, por meio do Ofício nº



138/2018/REIT - CGAB/REIT-IFRO, o gestor informou que a bolsista teria sido selecionada por meio do Edital nº 02/2016. Como, durante os exames, não se identificou o nome da bolsista no resultado do referido edital, buscou-se no edital do processo seletivo anterior, no caso o de nº 20/2015.

Pelo exposto, os registros de impropriedades/irregularidades no processo de seleção de alguns profissionais, entre eles, o de comprovação de qualificação e de exercício do magistério, foram sanados, a partir de documentação apresentada *a posteriori* pelo IFRO, embora tais informações não estivessem contidas no processo de seleção desses profissionais.

As demais manifestações do gestor destinam-se a informar que adotará medidas para implementar as recomendações emitidas.

Recomendações:

Recomendação 1: Implantar rotinas de trabalho (normas internas, fluxo, responsáveis/atribuições e check list), padronizando os procedimentos relativos ao processo de seleção de bolsistas, observando as normas pertinentes.

Recomendação 2: Mesmo no caso de contratação de bolsistas que são servidores do quadro efetivo, exigir a apresentação dos documentos que comprovem os requisitos previstos no edital ou declaração emitida pelo setor de recursos humanos, indicando o cargo ocupado e a qualificação exigida para o cargo efetivo, de modo que a comissão tenha condições de avaliar se o candidato atende aos requisitos do edital.

Recomendação 3: Inserir nos editais a exigência de experiência de, no mínimo, um ano, em magistério, de acordo com o previsto na Resolução CD-FNDE nº 18 de 2010.

