



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Escola Nacional de Administração Pública

Exercício 2019

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério da Economia**

Unidade Examinada: **Escola Nacional de Administração Pública**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **825425**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Auditoria Anual de Contas – AAC da Escola Nacional de Administração Pública – Enap referente ao exercício de 2019.

Em consonância aos princípios definidos na IN CGU nº 03/2017, este relatório constitui peça obrigatória do processo de prestação de contas, o qual será posteriormente julgado pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

O escopo da auditoria contempla a avaliação dos seguintes aspectos: conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da Instrução Normativa TCU 63/2010; gestão de pessoas, contemplando a regularidade dos pagamentos da Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo – GAEG e da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso – GECC; e gestão das transferências concedidas por meio de Termos de Execução Descentralizada – TED.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A AAC realizada no âmbito do controle interno visa verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo TCU.

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

Tendo em vista o escopo das análises realizadas pela CGU, observou-se a regularidade das peças apresentadas pela Enap no processo de contas e da gestão de pessoas.

Com relação à gestão dos TED, observou-se que o planejamento daqueles cujo objeto eram o desenvolvimento de soluções de TI não seguiu o previsto na Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, resultando em risco de perda do alinhamento estratégico da solução planejada e de escolha de uma alternativa menos vantajosa para a administração.

Diante dessa situação, a CGU recomendou que, em normativo interno em que a Enap figure como descentralizadora, seja previsto a necessidade de elaboração de justificativa de enquadramento, ou não, da solução de TIC a ser contratada por meio de TED, aos ditames da IN SGD/ME nº 1/2019.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC - Auditoria Anual de Contas

CAD - Conselho de Administração - Resolução do Conselho de Administração

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CDT/UnB - Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico

CF - Constituição da República Federativa do Brasil

CGU - Controladoria-Geral da União

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

DOD - Documento de Oficialização da Demanda

Enap - Fundação Escola Nacional de Administração Pública

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FUB - Fundação Universidade de Brasília

GAEG - Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo

GECC - Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso

IBICT - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia

IFRN - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte

IN - Instrução Normativa

MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MEC - Ministério da Educação

MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

PDTIC - Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação

PET - Bolsa do Programa de Educação Tutorial

PF - Pessoa Física

PJ - Pessoa Jurídica

RAINT - Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna

STF - Supremo Tribunal Federal

SUAP - Sistema Unificado de Administração Pública

TCU - Tribunal de Contas da União

TED - Termo de Execução Descentralizada

TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação

UnB - Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Avaliação da gestão dos Termos de Execução Descentralizada mantidos pela Enap	9
2. Execução de serviços de Tecnologia da Informação por meio de Termo de Execução Descentralizada com planejamento não aderente à Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.	10
3. Avaliação da gestão da Gratificação por Encargo de Curso e Concurso	13
4. Avaliação da gestão da Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo	15
RECOMENDAÇÃO	17
CONCLUSÃO	18
ANEXOS	19

INTRODUÇÃO

A Auditoria Anual de Contas – AAC realizada na Escola Nacional de Administração Pública – Enap teve como objetivo verificar as informações prestadas pela gestão da unidade, bem como examinar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União – TCU, conforme definido pela Decisão Normativa nº 180, de 11.12.2019.

Os trabalhos desenvolvidos pela Controladoria-Geral da União – CGU foram realizados em conformidade com a Instrução Normativa CGU nº 3, de 09.06.2017, que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, e com a Portaria CGU nº 500, de 08.03.2016, que aprova a Norma de Execução e as definições destinadas a orientar tecnicamente os órgãos e entidades sobre os procedimentos relacionados à prestação de contas anual.

Nesse sentido, o TCU e a CGU delimitaram o escopo dos trabalhos por meio de reunião realizada em 17.02.2020, em aderência aos art. 14 da Resolução TCU nº 234, de 01.09.2010 e ao art. 13 da Decisão Normativa TCU nº 180, de 11.12.2019. Os resultados dessa reunião estão consolidados no Quadro 1, que apresenta o escopo da presente auditoria:

Quadro 1 – Escopo da AAC da Enap, exercício de 2019, definido em conjunto pelo TCU e pela CGU

Item*	Avaliações Possíveis
1	Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da Unidade Prestadora de Contas, da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da Instrução Normativa TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças.
4	Avaliação da gestão de pessoas contemplando, em especial: a) Regularidade dos pagamentos da Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo. b) Regularidade dos pagamentos da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso
5	Avaliação da gestão das transferências concedidas (Termos de Execução Descentralizada).

* Item do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 180/2019. Fonte: Ata da Reunião para Definição do Escopo da AAC 2019 Enap.

Para avaliação do escopo de auditoria, a CGU definiu as seguintes questões de auditoria:

- As descentralizações de créditos ocorridas por meio de Termos de Execução Descentralizada – TED estão em consonância com os normativos?
- A Gratificação por Encargo de Curso e Concurso – GECC é concedida e paga pela Enap de acordo com os ditames legais?
- O pagamento da Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo – GAEG pela Enap está seguindo os controles definidos na Lei nº 11.907, de 02.02.2009?

Destaca-se que, em decorrência do estado de calamidade pública causado pela pandemia de COVID-19, não foram realizadas reuniões presenciais com representantes da unidade

examinada. Este trabalho balizou-se em análises dos registros disponíveis em sistemas oficiais, documentos produzidos em trabalhos anteriores, bem como interlocução com a unidade auditada por meio de solicitações de auditoria, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

No que tange aos resultados do trabalho, observa-se, preliminarmente, a conformidade das peças inseridas pela Enap no sistema e-Contas, a saber:

- Relatório de Gestão 2019;
- Parecer nº 2/2020/GABIN, de 31.03.2020, emitido pelo Conselho Diretor da Enap, aprovando as contas da unidade auditada.
- Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – RAIN, de 10.03.2020.

Registra-se, também, a conformidade do Rol de Responsável inserido pela Enap no e-Contas ao Capítulo III da Instrução normativa TCU nº 63/2010, havendo informações referentes ao dirigente máximo e aos dirigentes do nível de hierarquia imediatamente inferior ao do dirigente máximo.

Os resultados das avaliações referentes à gestão de pessoas e à gestão de transferências da Enap serão apresentados nos achados a seguir em conjunto com recomendação formulada pela CGU com vistas a solucionar fragilidade identificada na presente auditoria.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação da gestão dos Termos de Execução Descentralizada mantidos pela Enap

Avaliou-se a execução dos TED realizados pela Enap com descentralizações executadas no exercício de 2019, os quais estão relacionados no Quadro 2:

Quadro 2 – TED com valores transferidos no exercício de 2019 realizados pela Enap

Nº do TED	Recebedor	Título	Valor Orçado Total (R\$)	Valor Transferido em 2019 (R\$)
83/2016	Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – CDT/UnB	Integração de técnicas e metodologias aplicadas a prática de escola virtual	7.982.300,00	3.470.678,00
02/2018	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - ibict	Estudo para estabelecer um modelo de integração de sistema de informação	318.100,00	118.100,00
04/2018	Imprensa Nacional	Publicação no Diário Oficial da União	333.000,00	109.500,00
05/2018	CDT/UnB	Produção de dados e conhecimento estratégico	1.897.074,42	953.685,20
73/2018 (alterado para 06/2018)	Fundação Universidade de Brasília – FUB	Capacitação e desenvolvimento no ensino de língua inglesa para os servidores	33.100,00	18.855,10
06/2018	FUB	Mestrado profissional em economia do setor publico	463.404,69	236.798,71
01/2019	Imprensa Nacional	Confecção de itens gráficos referente a atividades e eventos	269.236,00	12.669,00
03/2019	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN	Suporte e evolução do Sistema Unificado de Administração Pública – SUAP	508.012,08	508.012,08

Fonte: Processos disponibilizados pela Enap.

Para avaliação dos referidos TED, formulou-se a seguinte questão de auditoria e subquestões de auditoria:

- As descentralizações de créditos ocorridas por meio de TED estão em consonância com os normativos?
 - Os planos de trabalho dos TED estão devidamente elaborados?

- Houve a submissão ao Jurídico dos termos dos instrumentos celebrados?
- Houve a demonstração da compatibilidade do objeto com a missão institucional dos órgãos ou entidades envolvidos?
- Houve o enquadramento das despesas nos respectivos programas e ação orçamentária dos quais decorrem os recursos a serem descentralizados?

Analisando os processos, verificou-se que todos os TED com execução no exercício de 2019 preenchem os requisitos constantes do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e legislações relacionadas ao tema, com os seus planos de trabalho devidamente elaborados, o controle das descentralizações efetuadas, a submissão ao Jurídico dos termos dos instrumentos celebrados, a demonstração da compatibilidade do objeto com a missão institucional dos órgãos ou entidades envolvidos, bem como o seu enquadramento no respectivo programa e ação orçamentária dos quais decorrem os recursos a serem descentralizados.

Porém, privilegiando os princípios da boa gestão e da persecução constante do interesse público, em especial ao princípio da economicidade, entende-se necessário que a vantagem nos preços praticados para a execução dos TED, comparativamente ao mercado, se faça de forma explícita. Nesse sentido, verificou-se a ausência desse requisito nos TED nº 83/2016 e 05/2018, celebrados com o Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – CDT/UnB.

Esse é, inclusive, o entendimento do Acórdão nº 3665/2010 - TCU - 2ª Câmara, direcionado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, ao avaliar as descentralizações de créditos realizadas por essa autarquia:

[...]

1.6.3. **fixe o valor a ser repassado por meio de descentralização de créditos orçamentários a partir de análise de custos**, de maneira que o montante envolvido na operação seja compatível com o seu objeto, não permitindo o repasse de créditos insuficientes para a sua conclusão nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado, de forma análoga ao que prevê o §1º do art. 35 da Lei n.º 10.180/2001, ao dispor sobre a celebração de compromissos que envolvam transferências de recursos financeiros entre órgãos e entidades integrantes da Administração Pública. (sem grifo no original)

Outra falha identificada no planejamento dos TED analisados, em especial no TED nº 05/2018 para produção de dados estratégicos pelo CDT/UnB, por meio de análise de dados e aprendizado de máquina, e no TED nº 03/2019, para suporte e desenvolvimento de sistemas pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN, foi a ausência de um planejamento específico para a contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação – TI. O Achado nº 2, apresentado na sequência, detalha essa fragilidade, no que concerne ao TED executado pelo IFRN.

2. Execução de serviços de Tecnologia da Informação por meio de Termo de Execução Descentralizada com planejamento não aderente à Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

Entre os processos de descentralização de recursos analisados pela CGU, destaca-se o TED nº 03/2019, firmado em 29.11.2019 entre Enap e IFRN. Esse TED tem como objeto a

“transferência de conhecimento técnico em relação ao Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP)” para a Enap e tem vigência de doze meses.

Com relação à origem desse TED, a Enap vem realizando essa parceria com o IFRN desde 2017 com o objetivo de implantar o SUAP (TED nº 02/2017 e 03/2018, registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI).

Sobre a previsão orçamentária, o TED nº 03/2019 destacava a liberação de duas parcelas totalizando R\$ 508.012,08: a primeira, em novembro de 2019, no valor de R\$ 101.602,41; e a segunda, em maio de 2020, no valor de R\$ 406.409,67. Diferente do planejado inicialmente, as duas parcelas foram liberadas em dezembro de 2019, sendo a segunda parcela antecipada por meio de solicitação do Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação, realizada por meio de despacho que não apresenta a motivação para o pleito.

Ao se analisar o Plano de Trabalho do TED, observa-se que o objeto do TED, na verdade, não é a “transferência de conhecimento” apenas, mas envolve, também, e de maneira significativa, o desenvolvimento, a implantação e o suporte do SUAP para a Enap. Isso fica claro ao observar parte das entregas previstas no Plano de Trabalho:

- Desenvolvimento e adaptações para integração dos dados do SUAP a sistemas internos e externos à Enap.
- Integração SIAPE/SIGEPE via Web Service para consulta e atualização de dados de alunos e professores.
- Padronização Login por CPF para aperfeiçoamento de segurança e autenticação única, por meio da integração com o Gov.BR.
- Refatoração do código SUAP, para remoção dos códigos e funções desnecessários.
- Migração da versão do Python 2.7 para Python 3.x.
- Atualização do Framework Django para o Django 2.x.
- Suporte Nível III.
- Automação de procedimentos do módulo GECC.
- Automação do módulo Educacional.
- Desenvolvimento de APIs de integração a App de gerenciamento de conteúdo em sala de aula.

Outra fonte que apresenta evidências do objeto a ser desenvolvido são as responsabilidades do IFRN previstas no TED, com destaque para:

a) Realizar investimentos em Tecnologia da Informação, com objetivo de manter o repositório de referências, bem como **ações necessárias para a constante atualização e evolução** do SUAP, garantido a melhoria continuada dos processos de gestão da PROPONENTE e das instituições que façam uso do SUAP.

[...]

e) Oferecer **suporte de Nível III** para atender a equipe de Tecnologia de Informação da CONCEDENTE. (sem grifo no original)

Além do Plano de Trabalho, o único instrumento que registra o planejamento da solução de TI em análise é a Nota Técnica nº 941/2019/CGTI/DGI/Enap, de 30.10.2019¹, que apresenta o histórico de utilização do SUAP pela Enap, sem avaliar possíveis alternativas, e as entregas que foram incluídas no Plano de Trabalho posteriormente.

¹ Apesar de assinada eletronicamente no SEI nessa data, no corpo da Nota Técnica tem-se a data de 27.07.2018, do que se infere que o texto do documento é reaproveitado do planejamento do TED anterior.

Considerando que o objeto da descentralização em avaliação é uma solução de TI, observa-se que o processo de planejamento dessa solução não seguiu o previsto na Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 04.04.2019, que rege as contratações de bens e serviços de TI.

Assim, registra-se que a Enap não realizou as seguintes etapas em seu processo de planejamento dessa solução de TI:

- Elaboração de Documento de Oficialização da Demanda – DOD pela área requisitante da solução, avaliação do DOD pela área de TI da Enap e envio para a área administrativa, que deve decidir pelo prosseguimento da demanda.
- Avaliação da solução de TI frente aos objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da Enap, bem como o seu alinhamento ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDTIC 2018-2019 da Enap.
- Elaboração de Estudo Técnico Preliminar pela Equipe de Planejamento para avaliar as soluções similares, as alternativas de mercado, os modelos de prestação do serviço e os custos e para definir a viabilidade da contratação. Por meio desse estudo, a Enap teria condições suficientes para decidir entre a manutenção do SUAP e a necessidade de continuidade de descentralização de recursos para o IFRN.

Observa-se que, quanto ao PDTIC 2018-2019 da Enap, encontra-se a seguinte necessidade de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC: *“Implantação do Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP), incluindo os módulos: 1. Módulo Ponto Eletrônico Biométrico; 2. Módulo Compensação de Horas; 3. Módulo Educacional; 4. Módulo Patrimônio, Almoarifado e Materiais; 5. Módulo Contratos.”*

Essa necessidade de desenvolvimento de módulos do SUAP prevista no PDTI diverge de parte das ações previstas para desenvolvimento pelo IFRN. Assim, constata-se que a solução de TI obtida pela Enap por meio de descentralização de recursos não estava prevista no planejamento institucional da unidade auditada.

A falha de planejamento encontrada tem como causa a dificuldade da Enap em configurar o objeto do TED como uma solução de TI. Apesar da solução envolver o desenvolvimento, a implantação e o suporte de sistema, a Enap descreveu esse objeto como “transferência de conhecimento técnico”. Com isso, não foi realizado o processo de planejamento da contratação de um serviço de TI previsto na Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

Destaca-se que a manutenção da utilização de TED com o IFRN sem realizar o devido planejamento de aquisição de uma solução de TI ocasiona a perda de oportunidades institucionais, econômicas e tecnológicas, uma vez que o processo disposto na Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 propicia o alinhamento estratégico da solução e a escolha da solução mais vantajosa para a administração.

Assim, por todo o exposto, verifica-se que a Enap descentralizou recursos para obter serviços de TI sem o devido planejamento, o qual deveria seguir as etapas expressas na Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

3. Avaliação da gestão da Gratificação por Encargo de Curso e Concurso

A GECC é a gratificação devida ao servidor público federal em razão de desempenho, em caráter eventual, de atividades relacionadas a instrutoria, concursos, cursos, treinamentos e outras situações estabelecidas em lei.

Esta gratificação foi instituída pelo artigo 76-A da Lei nº 8.112, de 11.12.1990, incluído pela Lei nº 11.314, de 04.07.2006, e é disciplinada pelo Decreto nº 6.114, de 15.05.2007. Além destes instrumentos legais, o legislador também deixou a cargo de cada Unidade a criação de normativos próprios que regulamentem a gratificação dentro de sua competência, desde que respeitados os aspectos gerais e os limites no tocante às horas e aos valores máximos por servidor.

Sobre a GECC, a Enap editou a Resolução Enap nº 27/2017, de 07.12.2017, retificada em 11.07.2018, e a Instrução Normativa Enap nº 03, de 23.02.2018, atualmente em vigor. Ambas disciplinam internamente a concessão e o pagamento da GECC.

Como principais pontos contidos nessas normas, destacam-se:

- A definição de doze atividades dentro da Enap que podem ser remuneradas com a GECC (instrutoria, desenho instrucional, orientação de TCC, tutoria em ensino à distância, monitoria presencial, coaching, mentoria, elaboração de estudos, examinador de banca, preparação de concurso, fiscalização de provas e curadoria de cursos).
- A proibição de contratação separada de horas de planejamento e relatoria vinculadas às atividades previstas.
- O acréscimo – apenas em situação de excepcionalidade, devidamente justificado pela área demandante e previamente aprovado pelo Presidente da Enap – de até mais 120 horas de trabalho anuais além das 120 horas iniciais, nos termos do Decreto nº 6.114/2007.
- A possibilidade do servidor em exercício na Enap perceber a GECC, desde que as atividades não sejam caracterizadas como treinamentos em serviço ou eventos de disseminação de conteúdos relativos às competências das unidades organizacionais do servidor e que ele atenda aos seguintes requisitos:
 - I – Tenha sido habilitado em processo seletivo interno (banco interno de instrutores) ou de servidores públicos federais para cadastro de colaboradores.
 - II – Não tenha atuado e/ou exerça posição hierárquica de decisão no processo de elaboração e proposição do curso.
- A fixação do valor por hora a ser pago por cada uma das doze atividades listadas, estabelecendo como limite o valor de R\$ 180 por hora.

Em virtude de sua natureza como escola, promotora de diversos eventos e instrumentos variados de capacitação, a Enap depende de mão de obra especializada para a execução de suas atividades, e, isso ocorre, prioritariamente, por meio do recrutamento de servidores públicos federais de outras unidades do Poder Público através do pagamento de GECC. A necessidade de recrutar professores de outros órgãos decorre do seguinte motivo: o quadro de servidores da Enap é enxuto, incapaz de lidar com o grande volume de capacitações demandado por todo o Serviço Público Federal.

Segundo informações prestadas pela unidade auditada, cerca de 80% dos docentes e instrutores, responsáveis pelos cursos e treinamentos ofertados pela Enap, são recrutados externamente e remunerados com a GECC.

No ano de 2019, a Enap instruiu 826 processos de concessão de GECC para 498 servidores públicos federais. No total, esses processos resultaram em 24.304 horas de GECC e no dispêndio de R\$ 3.052.787,00.

Com base nesse contexto, foram estabelecidas a seguinte questão de auditoria e subquestões de auditoria acerca da GECC:

- A GECC é concedida e paga pela Enap de acordo com os ditames legais?
 - Há parâmetros objetivos e transparentes para o recrutamento, a classificação dos concorrentes habilitados e a concessão da GECC aos servidores escolhidos nos processos seletivos?
 - Os servidores selecionados, que recebem a GECC, preenchem todos os requisitos necessários?
 - Os servidores convocados, que fazem jus a GECC, respeitam o limite máximo legal de 240 horas anuais (120 originais e 120 adicionais permitidas pelo Decreto nº 6.114/2007)?
 - Os pagamentos aos servidores que recebem a GECC observam os limites percentuais dispostos na Lei nº 8.112/90 e no Decreto nº 6.114/2007?

Para responder às subquestões de auditoria, as seguintes análises foram realizadas pela equipe da CGU:

a) Seleção dos servidores públicos federais para o recebimento de GECC.

Na análise processual dos editais publicados no decorrer de 2019, referentes às Chamadas Públicas para seleção de novos colaboradores para participação de projetos e atividades de capacitação, envolvendo a percepção da GECC, verificou-se que havia transparência, impessoalidade, e definição de parâmetros objetivos e clareza na metodologia. Os editais foram elaborados no intuito de captar servidores e organizar bancos/cadastros de reserva de colaboradores considerados aptos a ministrarem os cursos e demais atividades promovidas pela Enap.

Com relação à seleção de servidores dentro do banco de colaboradores, as escolhas dos profissionais se dão por meio dos itens "Justificativa de Indicação" e "Justificativa da Escolha do Profissional" dentro do Projeto Básico presente em cada processo de seleção. Nesse procedimento, não foram identificados instrumentos ou controles que garantissem o rodízio dos profissionais selecionados para participarem de eventos educacionais que aconteceram mais de uma vez no exercício examinado.

b) Atendimento aos requisitos para o recebimento de GECC.

Pela análise processual das seleções de servidores públicos federais realizadas pela Enap no exercício de 2019, dentro da amostragem realizada pela equipe de auditoria, verificou-se que todos os servidores selecionados cumpriam os requisitos necessários para a percepção da GECC, bem como apresentavam a devida qualificação e expertise profissional.

c) Limite do somatório de horas da GECC.

Após a análise da documentação apresentada pela Enap, contendo a relação de todas as seleções e pagamentos referentes a GECC no ano de 2019, verificou-se que não houve, nos 826 processos analisados, o desrespeito ao limite total das 240 horas anuais (120 horas previstas originalmente mais a possibilidade de prorrogação por mais 120 horas) por servidor, apesar de duas servidoras terem atingido esse limite total.

No total, 29 servidores ultrapassaram o limite inicial das 120 horas anuais, porém, se mantiveram abaixo do limite estendido de 240 horas, situação permitida excepcionalmente, desde que autorizada pelo dirigente máximo do órgão.

d) Limites sobre o valor máximo pago a título de GECC.

Segundo o Decreto nº 6.114/2007, o valor máximo por hora pago a título de GECC é de 1,47% sobre o maior vencimento básico da Administração Pública Federal, o que corresponderia, segundo os valores de 2019, a R\$ 445,46 por hora.

Nas resoluções da Enap, o valor máximo pago por hora é limitado em R\$ 180,00. Dessa forma, como o limite total para cada servidor é de 240 horas anuais, o valor máximo que poderia ser pago a um servidor durante um ano seria de R\$ 43.200,00 (R\$180 x 240hs). Após análise da documentação, verificou-se que, apesar de duas servidoras terem atingido o limite de 240 horas, o valor recebido por ambas não chegou perto desse valor máximo possível. Ainda, nenhum servidor recebeu mais de R\$ 30.000,00 a título de GECC em 2019.

4. Avaliação da gestão da Gratificação Temporária de Atividade em Escola de Governo

Como parte do escopo da avaliação da gestão de pessoas da Enap, foram analisados os pagamentos realizados a título da GAEG. Esses pagamentos foram obtidos por meio de cruzamentos de dados no Sistema Integrado de Administração de Pessoal – Siape e são referentes ao exercício de 2019.

No exercício em exame, um total de 427 servidores distintos receberam, ao menos em um mês, a GAEG, sendo que a quantidade mensal de servidores com GAEG variou de 169 até 375 servidores. O valor total registrado no Siape é de R\$ 9.843.513,69 dispendidos no exercício auditado.

Para avaliar a gestão da GAEG na Enap, a seguinte questão de auditoria e subquestões de auditoria foram formuladas pela equipe de auditoria:

- O pagamento da GAEG pela Enap está seguindo os controles definidos na Lei nº 11.907, de 02.02.2009?
 - Os servidores que percebem a GAEG são titulares de cargo efetivo e estão em efetivo exercício na Enap?
 - Há pagamento de GAEG para servidores que recebem remuneração por meio de subsídio?
 - A quantidade de servidores que recebem a GAEG respeita o limite do quantitativo de gratificações que podem ser distribuídas?
 - O valor pago a título de GAEG respeita a carga horária mensal de trabalho efetivamente realizada pelos servidores?
 - Os servidores que percebem a GAEG obtiveram desempenho satisfatório em avaliação de desempenho periódica?

As análises realizadas pela CGU permitiram concluir que todos os servidores da Enap que perceberam a GAEG no exercício de 2019 pertenciam a carreiras regidas pelo Regime Geral Único, tinham como unidade de lotação áreas da Enap e não apresentavam a estrutura de remuneração baseada em subsídio. Ainda, verificou-se que nenhum servidor recebeu valor superior ao previsto em lei, com exceção de casos eventuais de pagamentos referentes a meses anteriores.

Verificou-se também que a quantidade de gratificações concedidas por nível (auxiliar, médio e superior) seguiram os limites previstos em lei.

Com relação à avaliação de desempenho periódica, observou-se que todos os servidores que deveriam ser avaliados o foram. Apenas uma servidora obteve avaliação insatisfatória e teve a percepção da GAEG interrompida.

Assim, por todo o exposto, tendo em vista o escopo da auditoria, verificou-se a regularidade da gestão da GAEG.

RECOMENDAÇÃO

1 – Elaborar ou atualizar norma interna para formalização dos Termos de Execução Descentralizada celebrados pela Enap, de forma a padronizar essas operações, devendo constar a necessidade de justificar o enquadramento, ou não, das contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, efetuadas por meio do referido instrumento, aos ditames da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, ou da que vier a substituí-la. Deve ser considerada, para isso, a definição de solução de TIC constante na referida IN ou em sua substituta.

Achado nº 2

CONCLUSÃO

O presente Relatório de Avaliação teve como objetivo avaliar a gestão da Enap no âmbito da AAC, exercício de 2019. O escopo da auditoria esteve restrito à análise das peças produzidas pela unidade auditada no processo de contas, à gestão de pessoas (no que concerne à GECC e à GAEG) e à gestão dos TED promovidos pela Enap.

No que concerne à avaliação da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da Instrução Normativa TCU 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças, não foram observadas necessidades de melhoria nos documentos produzidos.

Da mesma forma, tendo em vista o escopo firmado, não foram identificadas fragilidades na gestão de pessoas da Enap.

Não obstante, verificou-se que o procedimento de seleção de servidores públicos federais aptos ao recebimento da GECC não possui controle que garanta o rodízio dos servidores, quando da realização de diversas ofertas da mesma ação educacional.

A implantação de um sistema de rodízio, nessa situação, traria uma maior aderência ao princípio administrativo da impessoalidade, garantindo o acesso à GECC a mais servidores aprovados nos editais de chamamento e seleções realizadas pela Enap.

Apesar dessa possibilidade de melhoria, registra-se que os pagamentos da GECC e da GAEG realizados no exercício de 2019, considerando o escopo do trabalho realizado, estiveram aderentes à legislação que rege essas gratificações.

Com relação à gestão dos TED, verificou-se que a Enap utilizou esse instrumento para a obtenção de serviços de TI sem o prévio planejamento adequado e pertinente a esse tipo de objeto.

Dessa forma, registra-se que a Enap não seguiu a normatização do Ministério da Economia sobre o tema, a Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, que rege o processo de contratação de soluções de TI. Esse normativo prevê, no planejamento para aquisição de bens e serviços de TI, a formalização da demanda por meio de um DOD, garantindo o alinhamento estratégico da solução, e a elaboração de um Estudo Técnico Preliminar, possibilitando a avaliação de alternativas e a escolha daquela mais vantajosa à administração.

Assim, considerando novamente o escopo da auditoria, registra-se que as descentralizações de créditos ocorridas por meio de TED estão em consonância com os normativos ligados ao tema, com exceção do fato de que o planejamento do TED nº 03/2019 não seguiu o previsto na Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 2:

Manifestação da unidade examinada:

“Trata-se de manifestação desta CGTI/DGI a respeito do Relatório Preliminar de Auditoria nº 825425 (SEI 0440181), conforme definido na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, em videoconferência realizada em 15 de outubro de 2020, na qual foi discutido o teor das recomendações formuladas pela equipe de auditoria.

Seguem alguns trechos do item 2 do citado Relatório Preliminar e suas respectivas respostas:

Trecho 01: “...sendo a segunda parcela antecipada por meio de solicitação do Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação, realizada por meio de despacho que não apresenta a motivação para o pleito.”

Resposta: A motivação para esse ato deve-se ao trâmite lento da fundação de apoio para contratar os bolsistas, por isso foi necessário ajustar o fluxo financeiro para que o cronograma não sofresse atraso. Essa antecipação da segunda parcela prevista no TED foi recomendada pela área orçamentária visando garantir a continuidade do projeto. Em dezembro de 2019 havia disponibilidade do financeiro para fazer a antecipação, tendo em vista que é comum nos primeiros meses do ano, haver a irregularidade da liberação do orçamento e do financeiro. No TED anterior (03/2018), devido aos cortes no orçamento da Enap e principalmente, diante da Portaria Nº 424/2019, que determinou a racionalização de gastos e redução de despesas do exercício de 2019 no âmbito do Ministério da Economia, autarquias e fundações vinculadas, não foi possível a liberação da segunda parcela na data prevista. O valor então repassado foi de R\$ 302.914,38 (trezentos e dois mil novecentos e quatorze reais e trinta e oito centavos), dos R\$ 828.743,15 (oitocentos e vinte e oito mil setecentos e quarenta e três reais e quinze centavos) inicialmente planejados.”

Análise da equipe de auditoria para o Trecho nº 01:

A antecipação de pagamento apontada no achado nº 2 deste relatório não foi registrada como uma impropriedade, haja vista haver a solicitação, neste sentido, do Coordenador-Geral de Tecnologia da Informação, por meio de despacho.

Tal fato foi registrado para oportunizar melhores esclarecimentos, tendo em vista não haver detalhes no referido despacho.

A motivação apresentada foi a disponibilidade de recursos financeiros ao final do exercício, e o atraso no pagamento de parcela anterior, que sofreu contingenciamento. Houve, portanto, uma compensação.

Desta feita, esta equipe de auditoria entende que as informações prestadas esclarecem o fato.

Trecho 02: “Ao se analisar o Plano de Trabalho do TED, observa-se que o objeto do TED, na verdade, não é a “transferência de conhecimento” apenas, mas envolve, também, e de maneira significativa, o desenvolvimento, a implantação e o suporte do SUAP para a Enap. Isso fica claro ao observar parte das entregas previstas no Plano de Trabalho:”

Resposta: O plano de trabalho previsto no TED é fundamentalmente para promover pesquisa, estudo e melhoria sobre essas ações, ainda que envolvam suporte, integração, refatoração, atualização ou formas de automação, conforme o Projeto de Extensão Tecnológica aprovado no CONSEPEX/IFRN na DELIBERAÇÃO Nº 28/2018 - CONSEPEX/IFRN de 19 de novembro de 2018:

“O objetivo geral do projeto é o desenvolvimento de cooperação técnica nas áreas de tecnologia da informação e gestão pública, onde o IFRN apoiará o processo de treinamento e suporte da equipe técnica da Enap. E, para que esta, através de sua equipe técnica e utilizando sua própria infraestrutura física possa fazer a implantação e a eventual customização do sistema para atender as suas necessidades, de acordo com sua área de atuação, desenvolvendo assim novos módulos que busquem o aprimoramento dos processos de gestão e torne o governo cada vez mais digital e conectado com as demandas da sociedade moderna.

[...] São objetivos específicos deste projeto:

a) Fomentar a formação técnica/profissional de alunos da área de Tecnologia da Informação, ampliando os espaços de participação de projetos que estejam alinhados a futura atuação desses alunos no mercado de trabalho.

b) Permitir a transferência de conhecimento técnico e tecnológico, com apoio negocial e gerencial a Enap, para garantir o desenvolvimento pleno do Projeto

c) Fomentar o desenvolvimento de pesquisa aplicada no ecossistema criado ao redor do SUAP, para que professores e alunos possam desenvolver seus projetos, TCCs e outras ações que colaborem para evolução do sistema e do desenvolvimento acadêmico-profissional dos envolvidos.” (IFRN, 2018, p. 3 e 4, grifo nosso)

É, portanto, um fomento às fundações educacionais envolvidas na busca contínua de melhorias enquanto uma esteira de suporte, desenvolvimento e sustentação é realizada de forma contratual com suas devidas métricas, ordens de serviço e acordos de nível de serviço. Portanto, não há que se confundir essa ação com as de mera prestação de serviço e os nossos bolsistas atuam com essa condição. Por fim, é importante salientar que um dos objetivos do TED é a contínua atualização do código do SUAP-Enap, de forma a manter-se compatível com a versão original, uma vez que o SUAP-Enap é um produto derivado do SUAP Original, desenvolvido e mantido pelo IFRN.”

Trecho 03: “Outra fonte que apresenta evidências do objeto a ser desenvolvido são as responsabilidades do IFRN previstas no TED, com destaque para:

a) Realizar investimentos em Tecnologia da Informação, com objetivo de manter o repositório de referências, bem como ações necessárias para a constante atualização e evolução do SUAP, garantido a melhoria continuada dos processos de gestão da PROPONENTE e das instituições que façam uso do SUAP.

[...]

e) Oferecer suporte de Nível III para atender a equipe de Tecnologia de Informação da CONCEDENTE. (sem grifo no original)”

Resposta: A responsabilidade do IFRN, na condição de detentor do código do SUAP, hoje utilizado em mais de 36 instituições das esferas federal, estadual e municipal, envolve a extensão tecnológica, o fomento e a melhoria da comunidade ativa de utilização do sistema. Portanto as ações necessárias para atualização e evolução fazem parte e estão alinhadas com as características de cooperação e se distinguem de prestação contratual.

“Por parte do IFRN, o presente projeto permitirá a servidores da instituição conhecer rotinas de gestão do órgão, analisando a eventual incorporação de dessas práticas ao dia-a-dia do IFRN. Do ponto de vista tecnológico, especialmente em relação ao SUAP, a evolução arquitetural que pode ser propiciada na incorporação de eventuais melhorias desenvolvidas pela equipe técnica do órgão, torna o sistema mais robusto e suscetível a atender demandas que inicialmente não estavam previstas dentro do plano de desenvolvimento mantido pelo IFRN. Destaca-se ainda a inserção de alunos e professores no contexto do projeto, propiciando ambiente real de desenvolvimento de sistema WEB de grande porte, fornecendo assim ecossistema para desenvolvimento de projetos vinculados ou mesmo trabalhos de conclusão de curso, seja para alunos dos cursos técnicos como dos cursos superiores do IFRN.” (IFRN, 2018, p. 4)

Nesse diapasão o suporte de nível III confere a efetiva transferência de conhecimento necessária para a evolução mútua presente entre as fundações.

O arquivo anexo (0446457) apresenta:

Ordens de Serviço encaminhadas para execução para a Websis, no âmbito dos projetos GECC, RH e Educacional.

Documentação do estudo técnico realizado pelos bolsistas sobre a Integração com Plataformas de Eventos;

Documentação do projeto de migração do Python e do Django do SUAP-Enap;

Documentação de Transferência de Conhecimento - Esteira de Deploy;

Documentação de Transferência de Conhecimento - Integração com o Webservice do SIGEPE. Essa transferência de conhecimento pode ser exemplificada na funcionalidade de Integração com o Web Service do SIAPE/SIGEPE, que já existia no SUAP Original. Para que a Enap pudesse utilizar esse recurso sem precisar abrir uma OS para se desenvolver tal integração do zero (gerando custos desnecessários), a equipe do IFRN ficou responsável pela orientação na

incorporação do código já desenvolvido no SUAP Original para o SUAP-Enap. Além disso, a equipe do IFRN fez o repasse de conhecimento sobre a utilização das classes, métodos e propriedades necessárias para a utilização dessa funcionalidade pela equipe de desenvolvimento da Websis.

Da mesma forma, a migração para Python e Django foi realizada sob orientação da equipe do IFRN, uma vez que eles já haviam realizado no SUAP original. Isto possibilitou economia de tempo de recursos e reduziu riscos de erros de migração.

A participação do IFRN foi fundamental para orientar a Enap na migração de versão do Python e na atualização do Django, uma vez que eles detêm o conhecimento profundo do código e da arquitetura do SUAP, minimizando os riscos de parada de funcionalidades. A migração era de suma importância para garantir a segurança do código e melhor performance.

A equipe de sustentação da Websis trabalhou, sob orientação do IFRN, para realizar a correção/migração do código e de bibliotecas utilizadas, no caso das funcionalidades desenvolvidas pela Enap. Ocorreu também a incorporação dos códigos originais do SUAP, uma vez que o IFRN já tinha feito a migração de código para Python 3 e Django 2 no SUAP Original em 2019.

O trabalho também envolveu a Central IT, sob orientação da equipe do IFRN, nas atividades de criação, configuração e deploy dos ambientes de desenvolvimento, homologação e produção do SUAP-Enap. A Central IT e a equipe do IFRN atuaram também na “virada de chave” do sistema que ocorreu no dia 30/01, porém, as equipes da Central IT, da Websis e do IFRN continuaram o monitoramento e correções até o dia 07/02.

Em nosso entendimento, diante das evidências apresentadas, não se configura elementos de contratação constante na colaboração realizada entre a Enap e o IFRN.

Diante do achado manifestado no relatório preliminar da auditoria percebemos que no Plano de Trabalho deveria ter trechos que evidenciassem a exclusividade dos bolsistas nas ações de pesquisa, transferência de conhecimento e busca contínua de melhorias para levar à estereira de suporte e prestação de serviço nos contratos de serviços de TI da Enap. O texto poderia explicitar essa distinção, evitando entendimento diverso. Os textos das entregas também poderiam apresentar termos que deixassem claro esse objetivo, tal como foi executado desde o início da atuação dos bolsistas, conforme as evidências em anexo e que poderiam constituir uma recomendação de melhoria no planejamento e gestão de futuros TEDs no âmbito da TI da Enap.”

Análise da equipe de auditoria para os Trechos nº 02 e nº 03:

A temática tratada nos Trechos nº 02 e nº 03 resume-se à questão do enquadramento, ou não, do TED celebrado com o IFRN ao previsto na Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 04.04.2019, que rege as contratações de bens e serviços de TI.

Esta equipe de auditoria apontou vários registros constantes do processo, além de termos relativos aos serviços prestados, que indicam a necessidade do cumprimento das etapas previstas na IN SGD/ME nº 1.

A unidade auditada se manifestou apresentando documentos que, no seu entender, afastam o enquadramento naquele normativo. No entanto, esta equipe de auditoria verificou que as supostas evidências enviadas não afastam tal hipótese, em especial, devido ao seguinte:

- A análise da lista de demandas remetida não evidencia que se referem a OS executadas pela Websis (fábrica). Trata-se de meras listagens de demandas, sem assinaturas, autorizações ou registros que indiquem, de maneira clara e inequívoca, seus solicitantes e executores.
- De mesmo modo, os documentos de estudos técnicos apresentados não trazem evidências de que foram elaborados, de fato, pela equipe de bolsistas. Além disso, e igualmente importante, trata-se de arquivos em formato de apresentação convertidos para PDF que, na visão desta equipe de auditoria, não podem ser classificados como estudos técnicos, dada a informalidade e a presença de informações muito resumidas e em tópicos neles dispostas.
- Os códigos-fonte e documentações obtidos do ambiente GIT do IFRN (repositório de código-fonte de sistemas), referentes a configuração de ambientes e integração com SIGEPE, não comprovam que a participação dos bolsistas nesses processos envolveu, exclusivamente, atividades de transferência de conhecimento.
- O e-mail enviado pela equipe da Enap à CentralIT (fábrica), com data de 23 de janeiro de 2020, sugere a participação da IFRN na confecção de um guia de instalação para montagem do ambiente SUAP na versão do Python 3 e Django 2. Contudo, isso também não comprova a participação dos bolsistas do IFRN exclusivamente em atividades de transferência de conhecimento.

Dessa forma, é notória a ausência de evidências robustas na manifestação da unidade. Tais evidências poderiam ser materializadas, por exemplo, em amostras detalhadas de OS, demonstrando inequivocamente a execução pela fábrica, ou por e-mails trocados entre os bolsistas e a equipe da Enap (além do apresentado pela unidade auditada), contendo entregas de trabalhos executados por eles, ou ainda, registros em sistema, comprovando os tipos de ações executadas pelos bolsistas.

Ademais, conforme relatado no último parágrafo do trecho nº 03 acima, a unidade auditada entende que, entre outros, há necessidade de melhorias “no planejamento e gestão de futuros TEDs no âmbito da TI da Enap.”, o que se coaduna com o objetivo deste trabalho.

Não houve manifestação da unidade auditada, após a reunião de busca conjunta de soluções, para os achados nº 1, nº 3 e nº 4.