

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 010.292/2022-5

Natureza: Acompanhamento.

Unidades Jurisdicionadas: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca; Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais; Colégio Pedro II; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO RELATIVO À REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA – IFES (INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA; CENTROS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA; E COLÉGIO PEDRO II). ANÁLISE DA GOVERNANÇA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC), DAS AUDITORIAS INTERNAS DAS ENTIDADES, DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PONTOS ELETRÔNICOS NAS ENTIDADES E DA TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS. INCONFORMIDADES E DISPERSÃO DE INFORMAÇÕES NOS SÍTIOS OFICIAIS NA INTERNET DE ALGUMAS IFES. UTILIZAÇÃO PELA MAIORIA DAS IFES DE CONTROLE ELETRÔNICO DE FREQUÊNCIA SOMENTE PARA SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS. BAIXA UTILIZAÇÃO DESSE CONTROLE PARA PROFESSORES. AUSÊNCIA DE AVANÇO NO FORTALECIMENTO DAS UNIDADES DE AUDITORIA INTERNA. ESTÁGIO INICIAL DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), peça 269, que contou com a anuência de seu corpo dirigente (peça 270):

“1. INTRODUÇÃO

1. Consoante proposta formulada por esta então Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto no TC ADM 002.503/2022-0 (peça 1 daqueles autos), foi autorizada pelo Ministro Augusto Nardes (peça 4 daqueles autos) a atuação deste processo de tipo Acompanhamento, relativo à Rede Federal de Educação Tecnológica - Rede Federal (Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, Centros Federais de Educação Tecnológica e Colégio Pedro II - Ifes) tendo como escopo os seguintes temas: i) Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC); ii) aspectos relacionados às auditorias internas das entidades; iii) avaliação da implementação dos pontos eletrônicos nas entidades, conforme orientação constante do subitem 9.4.3 do Acórdão 1.006/2016-TCU-Plenário, Ministra Ana Arraes; e iv) aspectos de transparência e prestação de contas, conforme orientações constantes da IN-TCU 84/2020.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

2.1. Transparência e Prestação de Contas

2. O Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou a Instrução Normativa-TCU 84, de 22/4/2020, que passou a regulamentar as prestações de contas anuais da administração pública federal a partir do exercício de 2020. Este novo regulamento busca a modernização dos instrumentos de controle para incorporar os avanços tecnológicos na área de transparência pública, com o objetivo maior de facilitar a atuação do controle social.

3. De acordo com a nova norma, apenas as Unidades Prestadoras de Contas (UPC) significativas do Balanço Geral da União (BGU), considerando critérios como a materialidade (volume de recursos geridos), o risco de distorção e a sensibilidade pública, deverão formalizar processo de prestação de contas ao TCU para fins de julgamento. Essas unidades serão definidas pelo Tribunal anualmente em decisão normativa.

4. As demais UPCs poderão ter processo de tomada de contas instaurado a qualquer tempo, com julgamento imediato, se forem comunicados pelo controle interno ou identificados diretamente pelo controle externo quaisquer indícios de irregularidades que, individualmente ou em conjunto, sejam materialmente relevantes ou que apresentem risco de impacto relevante na gestão.

5. Todas as UPCs, como as Instituições Federais de Ensino, deverão disponibilizar para toda a sociedade em seus portais na internet, até 31 de março, relatórios de gestão e demonstrativos contábeis, relativos ao exercício anterior.

6. Portanto, o cumprimento da obrigação de prestar contas se fará exclusivamente por meio do sítio oficial da UPC, em seção específica com chamada na página inicial sob o título 'Transparência e Prestação de Contas', com as informações dispostas no inciso I, alíneas 'a' a 'j' do art. 8º da IN-TCU 84/2020, e a publicação e manutenção atualizada do rol de responsáveis, durante o exercício financeiro, observados os prazos e a periodicidade de atualização definidos em decisão normativa do TCU.

7. Além dessas informações, devem ser publicadas, após o encerramento do exercício financeiro, as demonstrações contábeis, acompanhadas das respectivas notas explicativas, e o relatório de gestão na forma de relato integrado.

8. A seção 'Transparência e Prestação de Contas' deve ser composta internamente por diversos menus, cada um aberto em página própria. Os menus devem ser disponibilizados em endereço eletrônico (URL) persistente e único. Todos os menus de navegação devem ser criados, ainda que não haja conteúdo a ser divulgado. Nesse caso, deve-se criar o menu e nele informar, de maneira explícita, que não há, até o momento, conteúdo a ser publicado.

9. Para a finalidade destas orientações, considera-se informação o conjunto de dados, textos, imagens, métodos, sistemas ou quaisquer formas de representação disponibilizados na seção 'Transparência e Prestação de Contas', com o objetivo de conferir transparência aos atos de gestão administrativa e de prestação de contas.

10. Ademais, a estrutura da seção "Transparência e Prestação de Contas" deve facilitar o acesso à informação pelo usuário externo às Ifes, por meio do uso de ferramentas de busca rápida e do agrupamento e categorização de informações.

11. As informações devem ser disponibilizadas em mais de um formato de arquivo, incluindo formatos abertos e não proprietários, que possibilitem a leitura por máquina e o processamento automatizado.

12. A seção é um canal de comunicação com a sociedade e deve concentrar o acesso a todas as informações relacionadas à transparência ativa e à prestação de contas da gestão, que podem ser providas mediante links e redirecionamento para outras páginas do site da Instituição, ou para outros portais oficiais, onde elas se encontram ou estejam mais detalhadas.

13. As mudanças propostas pela IN-TCU 84/2020 permitem que o TCU promova a fiscalização contínua da gestão das UPCs e democratize o acesso às informações relativas à gestão e à prestação de contas aos diversos atores que possam ter interesse nesse tipo de informação, fortalecendo o controle social.

2.2. Ponto Eletrônico

14. O Decreto 1.867/1996 dispõe sobre instrumento de registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Segundo o art. 1º do referido decreto, o registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal será realizado mediante controle eletrônico de ponto.

15. Dessa forma, os servidores das carreiras técnico-administrativas federais em educação, bem como os docentes da carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT), estão no rol dos servidores citados no art. 1º do Decreto 1.867/1996.

16. Destaca-se que os docentes da carreira do Magistério Superior são dispensados do controle de frequência por expressa previsão do art. 6º, § 7º, alínea 'e', do Decreto nº 1.590/1995:

Art. 6º

(...) § 7º São dispensados do controle de frequência os ocupantes de cargos:

- a) de Natureza Especial;
- b) do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, iguais ou superiores ao nível 4;
- c) de Direção - CD, hierarquicamente iguais ou superiores a DAS 4 ou CD - 3;
- d) de Pesquisador e Tecnologista do Plano de Carreira para a área de Ciência e Tecnologia;
- e) de **Professor da Carreira de Magistério Superior do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos**. (grifos não contidos no original)

17. O § 1º do art. 1º do Decreto 1.867/1996 dispõe que o controle eletrônico de ponto deveria ser implantado, de forma gradativa, tendo início nos órgãos e entidades localizados no Distrito Federal e nas capitais, cuja implantação deveria estar concluída no prazo máximo de seis meses, a contar da publicação do Decreto.

18. Mais recentemente, a Instrução Normativa 02/2018, publicada pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), trouxe orientações para o controle de frequência aplicáveis aos servidores públicos, em exercício nos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, ratificando o estabelecido no Decreto 1.867/1996, conforme transcrição a seguir:

Art. 7º É obrigatório o controle eletrônico de frequência do servidor público em exercício na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

§ 1º O registro de frequência é pessoal e intransferível, devendo ser realizado no início da jornada diária, na saída e no retorno do intervalo para as refeições, e ao término da jornada diária.

§ 2º Nos casos de ausência do registro de frequência por esquecimento, problemas técnicos no equipamento ou prestação de serviços externos, o servidor público deverá solicitar que sua chefia imediata registre o horário não lançado, seguindo os procedimentos fixados pelo órgão ou entidade.

§ 3º É vedada a aplicação de método que permita a marcação com horários uniformes de frequência ('registro britânico').

19. Avaliações anteriores do controle de frequência dos servidores integrantes dos Ifes pela então SecexEducação decorreram dos resultados dos trabalhos de auditoria em programas do Governo Federal ou mesmo da análise de processos de contas das instituições que integram a Rede Federal.

20. Podemos citar a fiscalização realizada pela SecexEducação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a qual teve como um dos achados a sobreposição de horários entre a carga horária regular de servidores dos Institutos Federais e suas jornadas de bolsista dedicadas às atividades do Pronatec Bolsa Formação, apresentando como causa a deficiência do controle de frequência desses servidores.

21. Como forma de evitar que essa situação se perpetuasse foi proposta, e acatada pelo Pleno deste Tribunal, recomendação à **Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC) para que orientasse os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que implementassem controle de frequência de servidores ativos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, a exemplo do controle eletrônico de frequência previsto no Decreto 1.867/1996, de modo a evitar a participação no programa com prejuízo à carga horária regular do servidor, o que configura inobservância ao disposto na Lei 12.513/2011 e na Resolução FNDE 72/2011 (Acórdão 1.006/2016, Ministra Ana Arraes).**

22. Em 17/11/2021, em comunicação do Ministro Raimundo Carreiro, acolhida pelo Plenário, conforme Aviso 1.916-TCU/GP, de 23/11/2021, foi destacado ser necessário promover acompanhamento para avaliação dos mecanismos de controle e do efetivo cumprimento das jornadas de trabalho dos docentes e demais servidores no âmbito da Rede Federal, em especial no controle eletrônico de frequência (Decreto 1.857/1996), de modo a aferir o grau de efetividade da recomendação versada no subitem 9.4.3 do Acórdão 1.006/2016-Plenário (relatora: Ministra Ana Arraes).

9.4.3. oriente os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que implementem controle de frequência de servidores ativos da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, a exemplo do controle eletrônico de frequência previsto no Decreto 1.867/1996, de modo a evitar a participação no programa com prejuízo à carga horária regular do servidor, o que configura inobservância ao disposto na Lei 12.513/2011 e na Resolução FNDE 72/2011.

23. Em complemento, por pertinente, determinou-se como necessário que o processo de acompanhamento investigasse o cumprimento pelos docentes da carga horária de dedicação exclusiva de quarenta horas, propondo quando cabível a abertura de tomada de contas especial.

24. Dessa forma, considerando a relevância do tema e do teor da orientação do pleno deste Tribunal para que se realizasse acompanhamento para avaliação dos mecanismos de controle de frequência eletrônico nos Ifes, incluiu-se esta avaliação como um dos quatro temas no âmbito deste processo de ACOM.

25. Para se atingir o objetivo da comunicação do Ministro Raimundo Carreiro, foi realizada diligência junto aos 41 integrantes da Rede Federal, bem como foi aplicado um questionário eletrônico junto a esses institutos (Anexo I desta instrução e peça 268), cuja análise permitiu identificar inconformidades que estão relatadas no subitem 4.2.

2.3. Avaliação transversal da estrutura e posicionamento das Audins nos Ifes

26. Uma das linhas de atuação previstas na Estratégia Digital do TCU consiste no fortalecimento dos controles internos e linhas de defesa dos Ifes. Nesse contexto, auditorias internas (Audins) fortes e atuantes tornam-se importantes para fomentar o planejamento conjunto e a atuação integrada das instâncias de controle, como previsto na Estratégia.

27. Essas unidades têm como missão avaliar os atos de gestão quanto à legalidade, legitimidade, eficácia e eficiência, assim como prestar consultoria para aperfeiçoamento das atividades e estruturas de controles internos dos Ifes.

28. Desse modo, a fim de se buscar o objetivo de Audins fortes e atuantes, inicialmente, mostra-se como relevante avaliação transversal da estrutura e do posicionamento dessas unidades nas entidades da Rede Federal, com o intuito de observar sua adequabilidade sob a ótica das próprias Audins.

29. Destaca-se que o bom funcionamento das auditorias internas é essencial para que o trabalho do Tribunal em coordenação com essas unidades seja efetivo, conforme se vislumbra na Estratégia Digital do TCU. Ademais, a dimensão controle é fundamental para a boa governança dessas entidades.

30. Neste trabalho foram verificados aspectos como independência, autoridade, normatização, estrutura de pessoal e de material a partir do exame dos portais dos Ifes, bem como das respostas apresentadas à diligência enviada por este Tribunal aos 41 integrantes da Rede Federal (peças 267 e 268).

2.4. Gestão e Governança de TIC

31. Conforme a Portaria 778/2019/ME/SEDGGD/SGD, que estabelece a implantação da governança de TIC na Administração Pública Federal, a TIC é:

(...) um ativo estratégico que suporta processos de negócios institucionais, mediante a conjugação de recursos, processos e técnicas utilizados para obter, processar, armazenar, disseminar e fazer uso de informações' e a governança de TIC como um sistema pelo qual 'o uso atual e futuro de TIC é dirigido e controlado, mediante avaliação e direcionamento, para atender às necessidades prioritárias e estratégicas da organização e monitorar sua efetividade por meio de planos, incluída a estratégia e as políticas de uso de TIC no âmbito da organização.

32. Conforme voto do Acórdão 2.308/2010-Plenário, Ministro Aroldo Cedraz, a governança de TI é o conjunto estruturado de políticas, normas, métodos e procedimentos destinados a permitir à alta administração e aos executivos o planejamento, a direção e o controle da utilização atual e futura de tecnologia da informação, de modo a assegurar, a um nível aceitável de risco, eficiente utilização de recursos, apoio aos processos da organização e alinhamento estratégico com

objetivos desta última. Seu objetivo, pois, é garantir que o uso da TI agregue valor ao negócio da organização.

33. Para o **Information Technology Governance Institute (ITGI)**, a governança de TI é de 'responsabilidade dos executivos e da alta direção, consistindo em aspectos de liderança, estrutura organizacional e processos que garantam que a área de TI da organização suporte e aprimore os objetivos e as estratégias da organização.'

34. Portanto, é notório que o tema possui relevância estratégica. Todas as instituições dependem de ferramentas tecnológicas, cada vez mais, e quaisquer falhas ou irregularidades podem impactar fortemente na própria existência das entidades. O foco principal da TIC é a efetiva utilização da informação como suporte às práticas e aos objetivos organizacionais.

35. Além disso, a TIC tem transversalidade sobre vários eixos da organização, permeando as suas diversas áreas de atuação. É a TIC que apoia as organizações a atenderem as exigências por agilidade, flexibilidade, efetividade e inovação.

36. Para garantir que os objetivos de TIC estejam alinhados com os objetivos da entidade, é necessária a elaboração de um planejamento consistente. Assim, o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (Petic), deve estar alinhado ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), para então nortear a elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) da instituição.

37. O Petic tem por objetivo estruturar diretrizes e princípios na gestão de TIC de modo que sua elaboração seja um processo dinâmico, interativo e eficaz, no sentido de assegurar o alinhamento estratégico dos recursos de TIC às necessidades da entidade, direcionando as ações a serem implementadas no próximo triênio.

38. Já o PDTIC é um instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão de recursos e processos de Tecnologia da Informação que visa à determinação das prioridades de investimento e à alocação de recursos nos diversos projetos e ações de TIC, permitindo o alinhamento entre as atividades de TIC e o negócio da organização, a otimização dos recursos disponíveis, o acompanhamento do estágio de desenvolvimento dos projetos, a solução de conflitos relativos a recursos e o monitoramento dos níveis de serviço de TIC e suas melhorias. Nesse sentido, a principal tarefa neste processo é estabelecer as diretrizes e as metas que orientam a construção do Planejamento de Tecnologia da Informação e Comunicação.

39. Dessa forma, para a realização de acompanhamento sobre este tema, há a necessidade de avaliação desses planos para aferir o grau de maturidade da gestão e governança de TI nas entidades integrantes da Rede Federal.

40. Ainda, outro tema de grande importância que foi avaliado neste trabalho é a questão da Gestão da Segurança da Informação e Comunicação no âmbito das entidades da Rede Federal.

41. A Gestão da Segurança da Informação e comunicação compreende uma gama de ações e métodos que visam à integração das atividades de gestão de riscos, gestão de continuidade do negócio, tratamento de incidentes, tratamento da informação, conformidade, credenciamento, segurança cibernética, segurança física, segurança lógica, segurança orgânica e segurança organizacional aos processos institucionais estratégicos, operacionais e táticos, não se limitando, portanto, à tecnologia da informação e comunicações.

42. Neste acompanhamento, mais especificamente, buscou-se verificar o grau de maturidade com relação à implementação da Estrutura de Gestão da Segurança da Informação pelas entidades da Rede Federal, conforme previsão na Instrução Normativa-GSI 01/2020.

43. A Estrutura de Gestão da Segurança da Informação nos órgãos e nas entidades da administração pública federal dispõe sobre as orientações para gestão de segurança da informação que deverão ser observadas e implementadas pelos gestores com a finalidade de assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade da informação.

3. METODOLOGIA

44. A metodologia aplicada está de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), tendo como base o documento 'Manual de Acompanhamento' do TCU de 2018.

45. Registra-se que a seleção dos temas considerou não só o conhecimento acumulado desta unidade técnica, assim como as informações trazidas pelas unidades de auditoria interna das entidades da Rede Federal, em alinhamento ao que prescreve a Estratégia Digital do TCU, segundo a qual deve ser buscado o planejamento conjunto e a atuação integrada das instâncias de controle.

46. Fez-se consulta aos portais oficiais de internet das 41 Ifes, com o intuito de obter informações relativas aos quatro temas que foram avaliados neste ciclo de acompanhamento. Os resultados dos levantamentos realizados no âmbito dos temas estão apresentados em diferentes tabelas, acostadas à peça 267 deste processo.

47. Além disso, realizou-se diligência aos 41 Ifes com o intuito de obter informações mais detalhadas com relação ao tema que aborda a implementação de Ponto Eletrônico e com relação à implementação de Política de Governança de TI. O Anexo I desta instrução contém lista detalhada com a indicação da resposta de cada um dos integrantes da Rede Federal.

48. Foram, ainda, elaborados e aplicados quatro questionários (um para cada tema) junto aos 41 Ifes para obtenção de mais informações sobre os objetos avaliados. A tabela contendo as respostas desses questionários estão acostadas à peça 268 deste processo.

49. Por fim, cabe mencionar a realização de evento de capacitação acerca do tema Prestação de Contas dos Ifes à luz da IN TCU 84/2020, em novembro de 2022, em consonância com a proposta preventivo-pedagógica do acompanhamento, e com as diretrizes da Estratégia Digital do TCU.

4. EXAME TÉCNICO

4.1. *Transparência e Prestação de Contas: atendimento aos requisitos existentes na IN-TCU 84/2020.*

50. Neste capítulo, faz-se a análise das constatações evidenciadas a partir do exame dos portais dos Ifes, bem como das respostas apresentadas aos questionários enviados por este Tribunal aos 41 integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal).

51. Da análise dos 41 sites da internet, corroborada com a avaliação das informações prestadas pelos integrantes da Rede Federal, observaram-se:

- i) descumprimento dos requisitos previstos no inciso I e IV do art. 8º da IN-TCU/2020; e
- ii) falha na forma de apresentação das informações exigidas dos Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia para a prestação de contas da gestão (links fechados, informações dispersas etc.), em desacordo com o previsto no § 1º do art. 9º da IN-TCU 84/2020.

4.1.1. *Descumprimento dos requisitos previstos no inciso I e IV do art. 8º da IN-TCU/2020*

52. Foi identificado que parte dos integrantes da Rede Federal não disponibilizam em seus sites de internet todas as informações exigidas no inciso I, alíneas 'a' a 'j' do art. 8º da IN-TCU 84/2020, e a publicação e manutenção atualizada do rol de responsáveis, prejudicando o acesso às informações relativas à gestão por este Tribunal e pela sociedade em geral.

53. No inciso I, alíneas 'a' a 'j', e no inciso IV do art. 8º da IN-TCU 84/2020 estão listadas informações que as UPCs devem apresentar nos seus sites oficiais, para a prestação de contas de sua gestão:

- (...) a) os objetivos, as metas, os indicadores de desempenho definidos para o exercício e os resultados por eles alcançados, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da UPC, e, se for o caso, ao Plano Plurianual, aos planos nacionais e setoriais do governo e dos órgãos de governança superior;
- b) o valor público em termos de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues no exercício, e a capacidade de continuidade em exercícios futuros;

- c) as principais ações de supervisão, controle e de correição adotadas pela UPC para a garantia da legalidade, legitimidade, economicidade e transparência na aplicação dos recursos públicos;
- d) a estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
- e) os programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto, com indicação dos valores alcançados no período e acumulado no exercício;
- f) os repasses ou as transferências de recursos financeiros;
- g) a execução orçamentária e financeira detalhada;
- h) as licitações realizadas e em andamento, por modalidade, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
- i) a remuneração e o subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos ativos, inativos e pensionistas, de maneira individualizada; e
- j) o contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC); (...)

IV. rol de responsáveis.

54. Pela análise realizada nos sites oficiais das entidades (peça 267), foi verificada maior recorrência de falhas de atendimento às alíneas 'a', 'b', 'e' e o inciso IV, ou por omissão de informações ou por precariedade nas informações disponibilizadas pelos integrantes da Rede Federal.

55. Para o atendimento do item 'a' descrito anteriormente, a entidade deve apresentar informações acerca de seu planejamento (objetivos, metas, indicadores de desempenho) e a demonstração dos resultados alcançados no exercício com vinculação à missão institucional e aos objetivos estratégicos e, se for o caso, ao PPA e aos planos nacionais e setoriais do governo e dos órgãos de governança superior.

56. Por ocasião da análise, constatou-se a indisponibilidade de qualquer informação acerca do planejamento institucional e dos resultados alcançados na gestão em sites oficiais de três entidades. Além da omissão das informações, foi identificada também a limitação dos dados declarados por outras nove entidades. Para esses casos, foi verificado que os planejamentos estratégicos apresentados pelas entidades eram simplificados, onde as informações divulgadas se limitavam ao mero detalhamento de despesas previstas por programação orçamentária e/ou pela classificação contábil da despesa.

57. Ademais, identificou-se também que nove entidades não disponibilizam as revisões/avaliações do exercício de 2021 dos seus planejamentos estratégicos (Plano de Desenvolvimento Institucional).

58. Destaca-se que a Instrução Normativa nº 24, de 18/3/2020, do Ministério da Economia, dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg). E dispõe em seu artigo 5º, que 'o plano estratégico institucional deverá ser revisado pelo menos uma vez por ano, a partir de 2021, e, se for necessário, atualizado', considerando os resultados obtidos no ciclo anterior, em particular a evolução dos indicadores estratégicos e sua relação com as metas previamente definidas, bem como a situação dos projetos estratégicos.

59. Dessa forma, entende-se que as revisões dos PDI das entidades da Rede Federal também devem ser elaboradas e disponibilizadas nos seus respectivos sites oficiais.

60. Frente às exigências previstas na alínea 'a', inciso I do art. 8º da IN-TCU 84/2020 descritas anteriormente, foi constatado um total de doze entidades, ou 30% da Rede Federal, que não disponibilizaram essas informações ou apresentaram dados inadequados para o atendimento desse dispositivo do normativo.

61. No que tange à alínea 'b' do inciso I da IN-TCU 84/2020, as UPCs devem disponibilizar informações sobre a o 'valor público em termos de produtos e resultados gerados,

preservados ou entregues no exercício, e a capacidade de continuidade em exercícios futuros'. Neste quesito não foram identificadas informações acerca da Cadeia de Valor da instituição no seu site oficial para nove entidades da Rede Federal.

62. Com relação às informações sobre valor público/cadeia de valor, há a recomendação para que seja identificado e apresentado o conjunto de atividades (macroprocessos e processos de segundo nível) que a instituição realiza, com reconhecimento do valor público - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades da entidade que representam respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público e modificam aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos aceitos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

63. Para outras cinco entidades, embora tenha sido encontrada seção específica no site oficial com menção à Cadeia de Valor gerada pela instituição, o documento apresentado se mostrava bastante simplificado, não trazendo informações sobre a associação dos produtos e resultados gerados, preservados ou entregues às partes interessadas identificadas, sobre os objetivos, os indicadores e as metas do exercício, os principais processos da entidade ou programas de governo.

64. De uma maneira geral, apesar de 27 instituições apresentarem as cadeias de valor em seções específicas de seus sites oficiais, poucas entidades da Rede Federal disponibilizam esse tipo de informação conforme o recomendado, porém, os dados dispostos mostram-se suficientes para o atendimento dos requisitos previstos na alínea 'b' do inciso I da IN-TCU 84/2020.

65. Do exposto, conclui-se que, com base nas exigências previstas na alínea 'b', inciso I do art. 8º da IN-TCU 84/2020, aproximadamente 34% das entidades da Rede Federal (quatorze instituições) não disponibilizam essas informações ou apresentam dados inadequados para o atendimento desse dispositivo do normativo.

66. No que se refere à alínea 'e' do inciso I da IN-TCU 84/2020, relativa às informações sobre projetos/programas desenvolvidos pela instituição e sua vinculação aos objetivos estratégicos definidos, foi verificado que dezoito entidades, cerca de 44% da Rede Federal, deixam de publicar essas informações em seção específica no seu respectivo site oficial, em desacordo com o prescrito no dispositivo da norma. Essas informações somente são encontradas apenas em capítulo específico do Relatório de Gestão disponibilizado pelas entidades, o que dificulta o acesso às informações.

67. Ainda com relação à publicação das informações da relação dos programas/projetos das entidades, a avaliação do conteúdo dessas informações indica que pode estar ocorrendo uma dificuldade de entendimento do dispositivo da IN-TCU 84/2020 pelas entidades, uma vez que a muitas disponibilizam apenas a identificação e descrição dos programas e ações, porém, não apresentam os resultados atingidos nesses programas/ações no exercício e sua vinculação com os objetivos estratégicos da entidade.

68. Para esses casos, na seção específica dos sites que tratam do planejamento institucional e resultados da gestão, os dados disponibilizados se restringem a informar apenas o desenvolvimento e os resultados dos objetivos estratégicos previstos no PDI vigente e o alcance das metas.

69. No que tange ao atendimento do inciso III da IN-TCU 84/2020, que trata da exigência da disponibilização das demonstrações contábeis atualizadas em site oficial, não foi possível identificar nos sites oficiais de seis instituições (cerca de 15%) a existência deste documento em formato aberto e digital, conforme exigência do citado dispositivo.

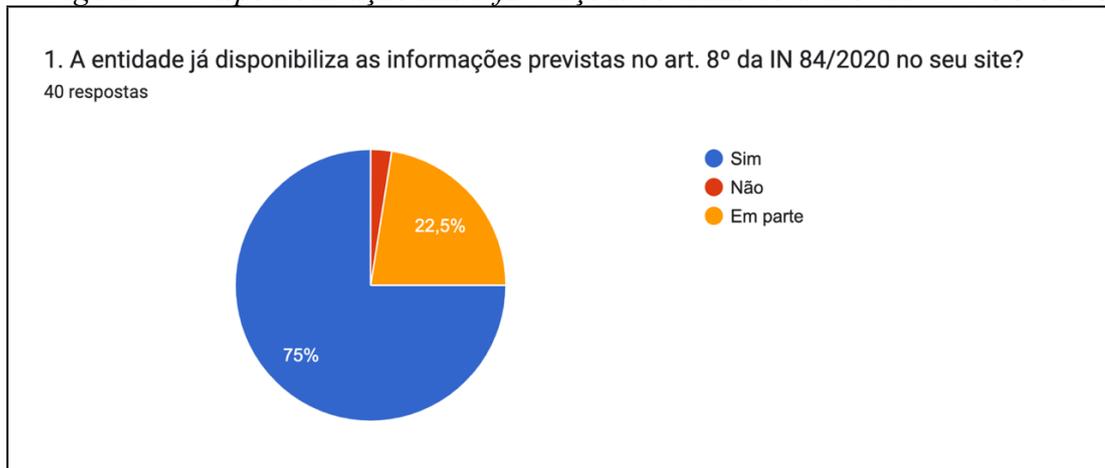
70. Por fim, no que se refere ao atendimento das exigências previstas no inciso IV do art. 8º da IN-TCU 84/2020, relativa ao rol de responsáveis das UPCs, não foi possível encontrar as informações que identificassem adequadamente os responsáveis pelos atos de gestão das entidades nos sites oficiais de oito entidades (aproximadamente 20%) da Rede Federal.

71. Ressalta-se que, segundo o § 4º do art. 7º da IN-TCU 84/202, as entidades devem manter e disponibilizar em seu portal oficial da internet, as seguintes informações sobre os integrantes do rol de responsáveis:

- a) nome completo e CPF, com a ocultação dos três primeiros dígitos e dos dois dígitos de verificação (exemplo: xxx.123.456-xx);
- b) identificação da natureza da responsabilidade (cargos ou funções exercidas);
- c) indicação dos períodos de gestão, por cargo ou função;
- d) identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, incluindo a data de publicação no Diário Oficial da União ou em documento de divulgação equivalente; e
- e) endereço de correio eletrônico institucional.

72. Em resposta ao questionário enviado aos integrantes da Rede Federal (peça 268), que aborda o tema da transparência e prestação de contas, 25% dos respondentes (dez Ifes) indicaram que ainda não disponibilizam ou dispõem parcialmente das informações exigidas no âmbito da IN-TCU 84/2020, o que vai ao encontro da avaliação objetiva realizada nos sites oficiais de cada uma das instituições.

Figura 1 – Disponibilização das informações contidas no art. 8º da IN-TCU 84/2020



Fonte: elaboração própria.

73. Destaca-se que foram identificadas inconformidades para o atendimento das demais exigências previstas no art. 8º da IN-TCU 84/2020, porém essas foram pontuais, não havendo a necessidade de relato sobre cada uma das situações identificadas.

74. Considerando o exposto neste subitem da instrução, entende-se que seja oportuno dar ciência aos integrantes da Rede Federal de que a ausência, incompletude ou inadequação de informações atinentes à prestação de contas, em especial, de objetivos, metas, indicadores de desempenho definidos para o exercício, resultados alcançados e sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da UPC, de valor público em termos de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues no exercício e a capacidade de continuidade em exercícios futuros, assim como de metas e resultados de programas, projetos, ações, obras e atividades, representam descumprimento do previsto nas alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘e’ do inciso I e IV do art. 8º da IN-TCU 84/2020.

4.1.2. Falha na forma de apresentação das informações exigidas para a prestação de contas da gestão, em desacordo com o previsto no § 1º do art. 9º da IN-TCU 84/2020;

75. Conforme orientação do § 1º do art. 9º da IN-TCU 84/2020, as informações da gestão da entidade para a prestação de suas contas devem ser disponibilizadas em uma seção específica, seção ‘Transparência e Prestação de Contas’, a qual deve ser composta internamente por diversos menus, cada um aberto em página própria, sem formato rígido, devendo ser de simples, usual, de fácil acesso e intuitivo.

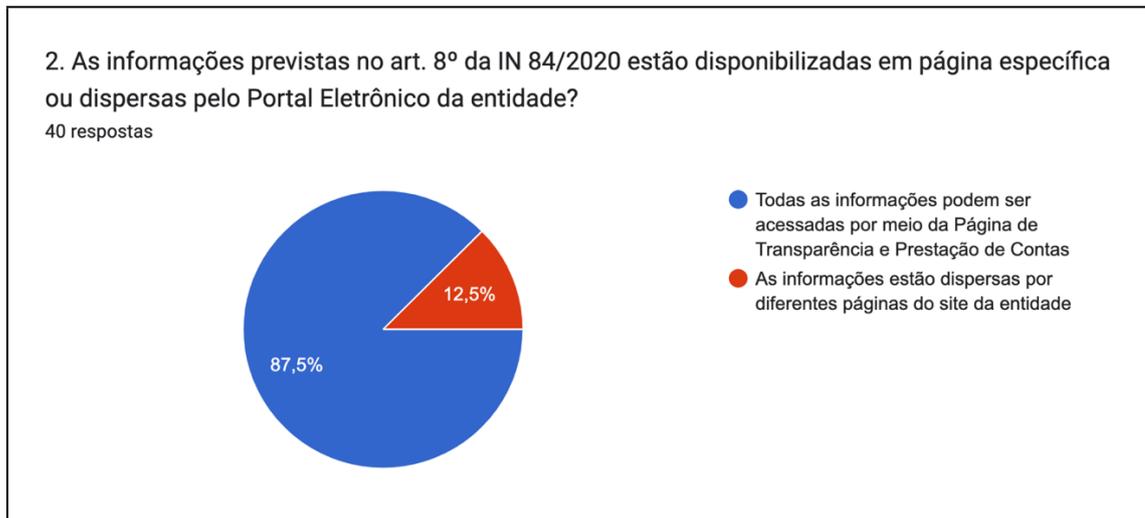
76. A estrutura da seção ‘Transparência e Prestação de Contas’ deve facilitar o acesso à informação pelo usuário externo à entidade, por meio do uso de ferramentas de busca rápida e do agrupamento e categorização de informações.

77. Pela avaliação objetiva dos sites oficiais foi identificado em algumas situações que, apesar da disponibilidade das informações previstas no art. 8º da IN-TCU 84/2020, os dados estavam

dispersos pela página oficial da entidade, prejudicando a transparência do processo de prestação de contas e o controle social.

78. Para corroborar com essa avaliação, as respostas dos representantes das entidades ao questionário, que aborda o tema da transparência e prestação de contas, também indicaram que em cerca de 13% dos casos, ou cinco instituições, as informações exigidas para a prestação de contas da gestão da UPC não estão adequadamente disponibilizadas em seus respectivos sites oficiais.

Figura 2 – Forma que as entidades disponibilizam as informações do art. 8º da IN-TCU 84/2020



Fonte: elaboração própria

79. Foram identificadas também situações pontuais em que foram solicitadas senhas de acesso para a página de consulta do rol de responsáveis, o que contraria o disposto no art. 7º e o inciso IV do art. 8º da IN-TCU 84/2020.

80. Reitera-se que, segundo o normativo, as informações devem ser disponibilizadas em mais de um formato de arquivo, incluindo formatos abertos e não proprietários, que possibilitem a leitura por máquina e o processamento automatizado.

81. Com base nas inconformidades encontradas, além das relatadas nos subitens 4.1.1, procurou-se estabelecer uma avaliação qualitativa dos sites oficiais com o intuito de classificá-los quanto ao nível de atendimento das exigências do art. 8º da IN-TCU 84/2020.

82. Foi proposta a seguinte metodologia para a classificação dos sites oficiais com relação ao atendimento das exigências de prestação de contas previstas no art. 8º da IN-TCU 84/2020: (i) adequado, para os casos em que não foram identificadas pendências ou em que as pendências são pontuais não prejudicando o atendimento das exigências do normativo; (ii) razoável, para os casos em que foram identificadas pendências de duas até três subitens previstos na norma; e (iii) inadequados, para os casos em que foram verificadas pendências em mais de três subitens da norma.

83. A avaliação realizada indicou que:

- i) seis (22%) sites oficiais foram considerados inadequados,
- ii) 27 (66%) sites oficiais foram classificados como razoáveis, e
- iii) oito (19%) sites oficiais considerados adequados.

84. Com essa avaliação procurou-se obter uma visão geral da situação atual encontrada frente à nova metodologia de prestação de contas e sua transparência, identificando as inconformidades e dando ciência aos integrantes da Rede Federal para a sua correção/adaptação, considerando que o presente processo de acompanhamento tem por objetivo a atuação preventivo-pedagógica. A tabela contendo a avaliação está autuada à peça 267.

85. Ademais, cumpre destacar que é compreensível que neste momento inicial de aplicação da IN TCU 84/2020, as entidades ainda não estejam perfeitamente alinhadas ao que a

norma prescreve. Por isso, entende-se que não cabe propor qualquer tipo de encaminhamento de natureza sancionatória a qualquer uma das entidades por ocasião do presente acompanhamento, sem prejuízo de que a questão seja novamente avaliada em futura ação de controle, na qual poderão ser propostos outros tipos de encaminhamentos para os casos de inadequação ou incompletude da Página de Transparência e Prestação de Contas.

86. Em complemento às inconformidades relatadas neste item da instrução, cabe relatar as percepções recorrentes obtidas junto aos representantes das instituições captadas pela aplicação do formulário (peça 268) que trata a temática de transparência e prestação de contas, as quais estão causando dificuldades no processo de prestação de contas.

87. Segundo os respondentes, existe uma sobreposição de solicitações dos órgãos de controle social (TCU e CGU) quanto às informações requeridas no art. 8º da IN-TCU 84/2020 e na Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12527/2022), o que acarreta a publicação de duas páginas no site institucional com informações bastante similares (Acesso à Informação e Transparência e Prestação de Contas).

88. Cabe registrar que, na avaliação objetiva realizada nos portais oficiais da internet, foi possível constatar essa percepção dos representantes das entidades da Rede Federal. Identificou-se em diversos casos que as mesmas informações poderiam ser obtidas no âmbito das duas páginas, o que gera uma certa confusão e acréscimo de trabalho para os setores responsáveis pela manutenção e atualização de informações desses portais.

89. De acordo com os respondentes, uma solução para esta situação seria a organização das informações relativas ao Acesso à Informação e à Transparência e Prestação de Contas em apenas um link. Atualmente, as informações são postadas no link de 'Acesso à Informação' e no link de 'Transparência e Prestação de Contas' o que pode causar confusão no usuário que não tem costume de acessar.

90. Ciente dessa problemática, esta unidade técnica atuou no sentido de propor padronização da Página de Transparência e Prestação de Contas da Rede Federal conforme IN-TCU 84/2020, tendo sido criada uma minuta com esse objetivo (TC 006.208/2021-5).

91. No entanto, optou-se em não avançar na definição de um documento próprio, uma vez que o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal (Conif) também estava produzindo um documento com o mesmo objetivo. Desse modo, seguindo as diretrizes da Estratégia Digital deste Tribunal, foi disponibilizada ao Conif a minuta elaborada pelo TCU para que realizassem a compatibilização do que este Tribunal estava demandando com a sua minuta elaborada, de modo a evitar orientações divergentes e retrabalho.

92. Desse modo, entende-se que o guia elaborado pelo Conif - Orientações para construção da Seção Acesso à Informação das Instituições da RFEPCT, mostra-se adequado enquanto instrumento de padronização das informações dos integrantes da Rede Federal frente às exigências previstas pela IN-TCU 84/2020 e pela Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

93. Outra dificuldade relatada pelos integrantes da Rede Federal tem relação com o alinhamento do prazo para a entrega das prestações de contas (31/3) com o prazo para a finalização dos procedimentos relacionados à Plataforma Nilo Peçanha (idealmente, para que as informações dos indicadores de gestão sejam incorporadas ao Relato Integrado).

94. Os gestores relataram que existe uma dificuldade de incorporar os dados desta plataforma no relatório de gestão integrado, devido ao fato de que o processamento dos indicadores de um ano só pode ter início a partir do final do mês de janeiro do ano seguinte, e, após isso, as etapas seguintes consomem cerca de oito semanas de trabalho.

95. Sobre o assunto, destaca-se que este tema já foi objeto de representação (TC 000.765/2021-0), no âmbito da qual o plenário desta Corte, por meio do Acórdão 1340/2022-TCU-Plenário (Ministro Relator Augusto Nardes), decidiu:

9.1. conhecer da presente solicitação para, no mérito, indeferir o pedido de prorrogação de prazo para apresentação dos relatórios de gestão pelas autarquias que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal) vinculadas ao Ministério da

Educação relativo ao exercício de 2021;

9.2. autorizar, em caráter permanente, que os relatórios anuais de gestão das autarquias que compõem a Rede Federal sejam publicados da forma mais completa possível na data de 31 de março, em cumprimento à IN TCU 84/2020, contendo a explanação conceitual dos indicadores do Acórdão 2.267/2005-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 612/2021-TCU-Plenário, acompanhada de hyperlink que direcione o leitor para uma seção da Página de Transparência e Prestação de Contas em que serão apresentados, até 31 de maio, os indicadores e suas respectivas análises, com informação a respeito desse prazo de disponibilização das informações no referido hyperlink;

96. Em que pese a negativa desta Corte para a ampliação do processo para a apresentação dos relatórios de gestão pelas autarquias que compõem a Rede Federal, restou autorizado que essas entidades publiquem os relatórios anuais de gestão da forma mais completa possível na data de 31 de março, acompanhada de hyperlink que direcione o leitor para uma seção da Página de Transparência e Prestação de Contas em que serão apresentados em sua forma completa, até 31 de maio. Registra-se que, obrigatoriamente, devem ser mantidas no site todas as versões publicadas do documento.

97. Desta forma, os eventuais prejuízos causados por não conseguir apresentar o relatório anual de gestão com os indicadores atualizados, previstos no Acórdão 2.267/2005-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 612/2021-TCU-Plenário, podem ser mitigados com a inclusão de hyperlink que direcione o leitor para a página específica do portal que aborde o tema.

98. Pelo exposto neste subitem da instrução, será proposta ciência aos 41 integrantes da Rede Federal de que a dispersão das informações relativas à prestação de contas da gestão pelas páginas do portal, diminuem a transparência e dificultam o controle social, em desacordo com o previsto no § 1º do art. 9º da IN-TCU 84/2020.

4.2. Ponto Eletrônico

99. Neste capítulo, realizou-se a análise das constatações evidenciadas a partir da diligência realizada por este Tribunal, bem como das respostas apresentadas aos questionários enviados por este Tribunal aos 41 integrantes da Rede Federal.

100. Com base nas informações coletadas, foi verificado que apenas parte dessas entidades implementaram o controle de frequência eletrônico para aferir a assiduidade e pontualidade dos seus servidores técnicos-administrativos e docentes (EBTT), em desconformidade com o previsto no art. 1º do Decreto 1.867/1996 e art. 7º da IN-MPOG 02/2018.

101. Ademais, há indícios de que há tratamento diferenciado no controle de frequência entre seus servidores técnicos-administrativos e docentes (EBTT e Superior).

4.2.1. Controle de frequência eletrônico parcialmente adotado pelas entidades integrantes da Rede Federal, em desacordo com o previsto no art. 1º do Decreto 1.867/1996 e art. 7º da IN-MPOG 02/2018.

102. Segundo resultados obtidos, 28 entidades da Rede Federal, ou cerca de 69% da Rede Federal, já implementaram o controle de frequência eletrônico para os seus servidores.

Tabela 1 – Quantidade de Ifes que implementaram o controle de frequência eletrônico de acordo com o art. 1º do Decreto 1.867/1996 e art. 7º da IN-MPOG 02/2018.

Resposta	Controle de Frequência Eletrônico - Ifes	%
Sim	28	68,29%
Não	13	31,71%
Total	41	100,00%

Fonte: elaboração própria

103. No entanto, dos institutos federais que já possuem implementada a ferramenta para o controle de frequência eletrônico, na maior parte dos casos apurados, os docentes da carreira de Magistério do EBTT estão dispensados deste tipo de controle em virtude de resoluções e portarias

internas de cada uma das entidades. Ressalta-se que este tipo de concessão não foi verificado para os servidores técnico-administrativos em educação (TAE), estando estes obrigados a registrar a sua frequência em todos os casos apurados.

104. A consolidação das informações repassadas pelos integrantes da Rede Federal indicou que, das 28 entidades que já implementaram o controle eletrônico de frequência, em apenas treze existe o controle de frequência eletrônica para os docentes da carreira de Magistério do EBTT.

105. Considerando esse rol, foi verificado que em nove deles (ou em cerca de 70% dos casos) os docentes registram eletronicamente o cumprimento de sua jornada de trabalho e frequências de forma parcial, contrariando o disposto no Decreto 1.867/1996.

106. Ou seja, de acordo com as informações prestadas, apenas quatro Ifes (cerca de 10% dos integrantes da Rede Federal – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte/IFRN, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha/IFFarroupilha, Colégio Pedro II e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul/IFMS) estariam realizando o controle de frequência eletrônica conforme previsto no art. 1º do Decreto 1.867/1996 e art. 7º da IN-MPOG 02/2018.

Tabela 2 – Quantidade de Ifes que já implementaram o controle de frequência eletrônico para os docentes da carreira de Magistério EBTT

Cargos	Controle de Frequência Eletrônico - Ifes	%
<i>Docentes - EBTT - parcial</i>	9	21,95%
<i>Docentes - EBTT - total</i>	4	9,76%

Fonte: elaboração própria

107. Segundo as considerações obtidas por meio das diligências e nas respostas ao questionário, resumidamente, para os casos de controle de frequência parcial dos docentes, apenas as atividades de regência em sala de aula, o atendimento de alunos na instituição e a participação em reuniões e outras atividades presenciais são registradas no sistema eletrônico de frequência. Complementarmente, as atividades de planejamento das aulas, atividades de pesquisas, extensão, apoio e manutenção do ensino e outras atividades, seriam planejadas e registradas em planos de trabalho (PIT), elaborados pelo docente a cada semestre letivo, aprovados pela chefia imediata e acompanhados por meio do Relatório de Atividades dos Docentes.

108. Registra-se que já existe entendimento no âmbito deste Tribunal de que o controle de frequência eletrônico não deve se limitar às atividades de aula presenciais. Por exemplo, no Acórdão 5.485/2020-TCU/Plenário, Ministro Walton Alencar, relativo ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas - IFAM, o TCU determinou que essa instituição se abstinhasse imediatamente de realizar o controle de frequência dos ocupantes de cargo de professor do EBTT por meio de Plano Individual de Trabalho (PIT) [sem controle eletrônico de ponto].

109. Ou seja, a jurisprudência do TCU vai no sentido de que é necessário o registro eletrônico de frequência para os docentes, sem a possibilidade do uso de outras ferramentas para substituí-lo.

110. No entanto, os resultados observados indicam que existe uma distinção de tratamento entre os servidores técnico-administrativo e os docentes integrantes da carreira do Magistério do EBTT para o controle de frequência eletrônico nos Ifes.

111. Segundo apuração das respostas apresentadas à questão 3 do formulário eletrônico, esse tratamento diferenciado pode estar relacionado com o fato de que essa categoria de docentes pleiteia isonomia com os docentes da carreira de Magistério Superior, os quais estão dispensados do controle de frequência, com base na alínea 'e' do § 7º do art. 6º do Decreto nº 1.590/95.

112. A título de exemplificação, cita-se o relato advindo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (IFES) em que se declara que:

a ausência de isonomia nos controles de frequência entre as carreiras do magistério federal (magistério superior e magistério do ensino básico, técnico e tecnológico) resultou na necessidade

de regulamentação do controle de frequência dos docentes EBTT do IFES de forma mista e complementar, conforme consta no artigo 6º da Resolução do Conselho Superior nº 41/2019. Isso porque, à época da criação do regulamento (primeiro semestre de 2019) havia pelo menos duas ações individuais favoráveis à servidores do IFES que pleitearam judicialmente a isonomia no controle de frequência com o Magistério Superior, ambas transitadas em julgado. Diante disso, **ficou inviável exigir a integralidade do registro de frequência da jornada de trabalho dos docentes do IFES no horário real, pois já havia inúmeros servidores docentes se organizando para entrar com ações individuais na justiça para obter o mesmo direito. Com o regulamento, esse movimento arrefeceu e foi possível manter a unidade da regra de controle de frequência dos docentes do IFES.** (grifos não contidos no original)

113. Sobre o assunto, apesar das diversas investidas anteriores por meio de processos judiciais no sentido de alterar o entendimento, destaca-se que atualmente essa discussão deve ser considerada pacificada, uma vez que, em 2018, posteriormente à criação da carreira de docente do Magistério do EBTT, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) publicou a IN 02/2018/MPDG, de 13/9/2018, com o objetivo de orientar e uniformizar critérios e procedimentos gerais a serem observados, quanto à jornada de trabalho e ao que dispõem os Decretos 1.590/1995 e 1.867/1996. Segundo os arts. 7º e 8º da IN 02/2018/MPDG:

Art. 7º É obrigatório o controle eletrônico de frequência do servidor público em exercício na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

(...) § 3º É vedada a aplicação de método que permita a marcação com horários uniformes de frequência ('registro britânico').

(...) Art. 8º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional somente serão dispensados do controle eletrônico de frequência os ocupantes de cargos de:

I - Natureza Especial;

II - Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, iguais ou superiores ao nível 4;

III - Direção - CD, hierarquicamente iguais ou superiores a DAS 4 ou CD - 3;

IV - Professor da Carreira de Magistério Superior do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos; e

V - Pesquisador e Tecnologista do Plano de Carreira para a área de Ciência e Tecnologia.

§ 1º No interesse do serviço, o dirigente máximo do órgão ou entidade poderá manter o controle eletrônico de frequência dos ocupantes de cargo de Pesquisador e Tecnologista do Plano de Carreira para a área de Ciência e Tecnologia, conforme as características das atividades de cada entidade.

§ 2º Ficam também dispensados do controle eletrônico de frequência os servidores participantes do programa de gestão, de que trata o § 6º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995.

114. Na mesma linha, cita-se o Parecer 00117/2019/DECOR/CGU/AGU, da Consultoria-Geral da União, órgão da Advocacia-Geral da União, de 5/12/2019, no qual foi esclarecido que a dispensa do controle de frequência para os ocupantes dos cargos de Professor da Carreira de Magistério Superior do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos não pode ser estendida aos integrantes da Carreira de Magistério do EBTT, 'por absoluta falta de previsão normativa'. Segundo o aludido Parecer:

A Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), na qualidade de órgão central do Sipec, se pronunciou sobre a questão por meio da Nota Técnica SEI nº 44/2019/DIPVA/CGCOP/DEPRO/SGP/SEDGG-ME, sem data, assinada eletronicamente em 19 de agosto de 2019 (sequencial 19 do Sapiens), no sentido de que, **considerando que a dispensa de controle de frequência seria medida excepcional a ser adotada pela Administração Pública, e em observância ao disposto nos §§ 6º e 7º do art. 6º do Decreto nº 1.590, de 1995, somente os ocupantes de cargos elencados nos referidos dispositivos estariam dispensados do controle eletrônico de frequência, o que não seria o caso dos integrantes da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico - EBTT.** (grifos contidos no original)

115. Por sua vez, a Nota Técnica SEI nº 28499/2020/ME, do Ministério da Economia, de 27/8/2020, documento mais recente sobre o tema, que tratou da **consolidação de entendimento acerca da dispensa de controle eletrônico dos Professores da Carreira de Magistério do Ensino Básico,**

Técnico e Tecnológico - EBTT, nos termos da alínea 'e' do § 7º do art. 6º do Decreto nº 1.590/1995, manteve o mencionado entendimento do Parecer 00117/2019/DECOR/CGU/AGU, de 5/12/2019.

116. Algumas instituições se utilizam de pareceres emitidos pelas suas Procuradorias Federais que firmam entendimento de que os docentes da carreira do Magistério EBTT também estariam dispensados da obrigação do controle de frequência, para justificar a não adoção do controle de frequência para os integrantes desta categoria. Entende-se que esse argumento não pode ser sustentado, uma vez que esses pareceres estão em desconformidade com o posicionamento firmado, não apenas pela AGU, como também pelo ME.

117. Outro aspecto que merece ser abordado é que apenas duas entidades relataram dificuldades técnicas para a implementação do controle de frequência eletrônico nas suas instalações, o que pode indicar que o não atendimento do estabelecido no Decreto 1.867/1996 não se deve às dificuldades técnicas/orçamentárias impostas para a construção de um novo modelo de registro eletrônico em sistemas informatizados. Ademais, conforme a Nota Técnica SEI nº 28499/2020/MEC, de 27/8/2020:

Assim, como forma de contribuir para o cumprimento no disposto no Decreto 1.590, de 1990, e, especificamente, no Decreto nº 1.867, de 1996, quanto à obrigação de os dirigentes máximos dos órgãos e entidades implantarem sistema eletrônico de controle de frequência, este órgão Central do Sipec disponibilizou o Sistema de Registro Eletrônico de Frequência – SISREF, solução tecnológica acessível, sem custos, para toda a Administração Pública federal, direta, autárquica e fundacional, especialmente para atender as universidades e instituições federais de ensino e em seus respectivos hospitais universitários.

118. No que se refere às ferramentas adotadas, destaca-se que, entre as instituições que implementaram o controle de frequência eletrônico, foi constatado que a sua grande maioria utiliza o Sistema Unificado da Administração Pública (Suap). O Suap é um sistema que foi inicialmente desenvolvido pelo Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), o qual possui diversos módulos, inclusive o de controle de frequência de pessoal.

119. Segundo as informações coletadas, o servidor registra por meio de senha no terminal de ponto as entradas e saídas em conformidade com sua jornada de trabalho, a chefia imediata analisa e homologa o ponto, emite um relatório todo fim de mês e encaminha ao setor de Gestão de Pessoas para ajustes no Siape.

120. Para as entidades que não implementaram controle de frequência eletrônico, foi informado que o controle é realizado de forma mecânica, por meio de preenchimento manual de folha de ponto e posterior homologação da chefia imediata, contrariando o que dispões os normativos de referência.

121. Foram identificados também casos em que não há qualquer tipo de controle de frequência (manual ou eletrônico) para os docentes da carreira do Magistério do EBTT. Nesses casos, o controle de assiduidade é realizado por meio do controle das atividades (de entregas) que o próprio docente estabelece no seu planejamento para executar ao longo do ano/semestre. No início do período letivo, o docente cadastra o seu planejamento e, ao final do período, apresenta o relatório das atividades desenvolvidas. Todos esses controles seriam avaliados/homologados pelas chefias imediatas.

122. Por fim, importante registrar que não é considerada controle de frequência eletrônico a adoção de folha de ponto em formato eletrônico para preenchimento pelos próprios servidores e homologação pelas respectivas chefias imediatas, de acordo com o estabelecido no § 2º e 3º do art. 8º da IN-MPOG 02/2018. Essa situação foi identificada em dois Ifes.

123. As entidades devem implementar um sistema informatizado que registre os horários de trabalho dos colaboradores por meio de um equipamento eletrônico. Dependendo do aparelho utilizado, esses registros podem ser marcados por biometria, cartão de ponto, senha ou, até mesmo, por reconhecimento facial.

124. Frente ao exposto, entende-se que a maior parte dos integrantes da Rede Federal realiza o controle de frequência de seus servidores (técnicos e docentes) de forma inadequada, em

desconformidade com as exigências estabelecidas no Decreto 1.867/1995 e na IN-MPOG 02/2018.

125. Além disso, concluiu-se que, até o momento, a recomendação versada no subitem 9.4.3 do Acórdão 1.006/2016-Plenário, Ministra Ana Arraes, não foi efetiva no sentido de fomentar a implementação do controle de frequência eletrônico nos Institutos Federais, conforme previsão do Decreto 1.857/1996 e IN-MPOG 02/2018.

126. Não obstante, há que se considerar o caráter preventivo-pedagógico do presente Acompanhamento. Ademais, ressalta-se que o entendimento sobre a questão dos professores EBTT foi consolidado pela AGU e pelo ME alguns anos após a recomendação, de modo que não cabe propor neste momento qualquer tipo de encaminhamento com viés sancionatório.

127. Desse modo, considerando os normativos e entendimento vigentes, entende-se necessário que seja dado ciência às entidades da Rede Federal de que a ausência de controle de frequência eletrônico para todos os seus servidores ou o controle de frequência eletrônico parcial (atividades de ensino, pesquisa, extensão, manutenção etc.) para os docentes EBTT, vai de encontro ao recomendado no subitem 9.4.3 do Acórdão 1.006/2016-Plenário (Ministra Ana Arraes) e ao entendimento consolidado no Parecer 00117/2019/DECOR/CGU/AGU e na Nota Técnica SEI nº 28499/2020/ME, e configura descumprimento do art. 1º do Decreto 1.867/1996 e art. 7º e 8º da IN-MPOG 02/2018.

128. Cabe registrar que se faz essa proposta sem prejuízo de que a questão seja reavaliada em futuro ciclo de acompanhamento da gestão da Rede Federal ou mesmo em outra ação de controle.

4.3. Avaliação transversal da estrutura e posicionamento das Audins nos Ifes

129. Da análise dos 41 sites da internet, corroborada com a avaliação das informações prestadas pelos integrantes da Rede Federal, constataram-se as seguintes inconformidades:

a) Estrutura insuficiente na maioria das Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG) para realização dos trabalhos de auditoria; e

b) Atribuição de gratificação não condizente com a complexidade do cargo de Responsável da UAIG.

4.3.1. Estrutura insuficiente na maioria das UAIG para realização dos trabalhos de auditoria

130. Com base nas respostas dos formulários informativos aplicados junto aos integrantes da Rede Federal, bem como de pesquisa nos seus respectivos portais oficiais de internet, foi verificado que o quantitativo de servidores das Audins da maioria dos Institutos Federais (68%) é insuficiente para a execução adequada das atividades de controle interno no órgão.

131. Levantamento realizado por este Tribunal nos portais oficiais de internet dos integrantes da Rede Federal indicou que a estrutura de pessoal das UAIG é pequena frente à estrutura institucional de cada um dos Ifes (peça 267). Ou seja, o quantitativo de auditores internos é muito pequeno frente ao quantitativo de servidores e docentes do órgão.

132. Como não há um padrão ou normativo que estabeleça o dimensionamento do corpo funcional das Auditorias Internas, na Tabela 1 é apresentada uma distribuição de frequência relacionando intervalos de quantidade de servidores e o número de institutos federais.

Tabela 3 - Quantidade de servidores nas Audins

Número de Servidores	Qtde	%
Até 3 auditores	12	29,27%
Entre 4 e 6 servidores	16	39,02%
Entre 7 e 9 servidores	8	19,51%
Mais de 9 servidores	5	12,20%
Fonte: elaboração própria.		

133. Destaca-se que no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amapá (IFAP) há somente um servidor exercendo a atividade, e em outros cinco existem somente dois

servidores na estrutura das Audins (Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais/Cefet-MG, Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais/IFSULMG, Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Baiano/IFBaiano, Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Tocantins/IFTO, Colégio Pedro II/CP II), números que podem ser considerados insuficientes devido à complexidade das atividades e ao volume de recursos financeiros geridos nessas entidades.

134. A título de exemplificação, o Colégio Pedro II possui atualmente dois servidores na UAIG, ao passo que existem na entidade cerca de 2.274 servidores (dados de novembro de 2022).

135. Caso similar ao do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas (IFSULMG), o qual possui uma estrutura de 1.278 servidores, entre docentes e servidores administrativos. Observou-se que essa situação é recorrente nas UAIG dos integrantes da Rede Federal, sendo alguns casos mais críticos.

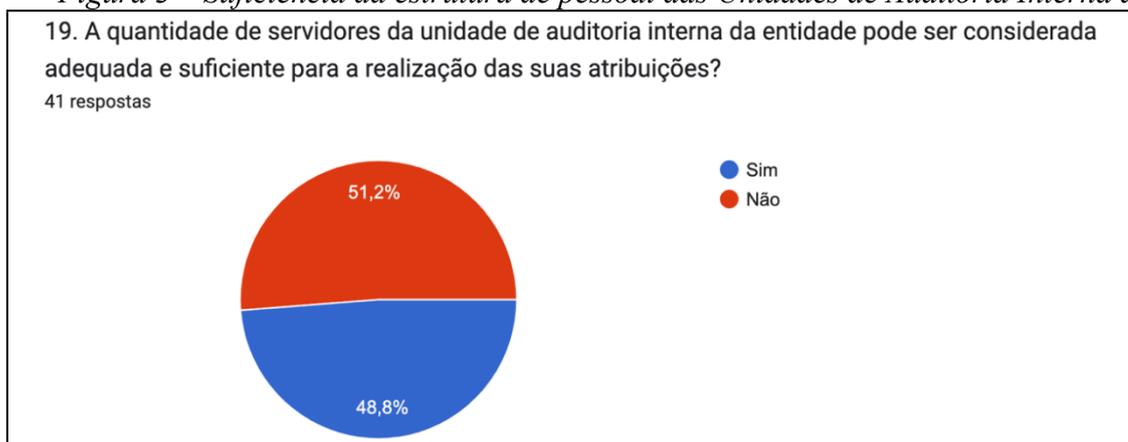
136. Conforme levantamento realizado junto aos integrantes da Rede Federal, em 28 entidades (68,29%), a quantidade de servidores está entre um e seis, não podendo se afirmar se o número atende ou não as necessidades da entidade, pois há de se considerar o seu porte, em termos de orçamento, quantidade de servidores, discentes, docentes e campi descentralizados, assim como as atividades desenvolvidas pela unidade. Os quantitativos mais comuns de servidores são três e cinco.

137. O Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) possui a maior quantidade de servidores em atividade, com dezessete. Os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia Catarinense (IFC), do Rio Grande do Sul (IFRS), do Maranhão (IFMA) e do Pará (IFPA) também contam com mais de nove servidores cada em suas respectivas Audins.

138. Ainda, de acordo com informações coletadas, parte dos auditores integrantes da unidade de auditoria interna estão, atualmente, cedidos a outras unidades para a realização de outro tipo de atividade (Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - IFMG, Sul-riograndense - IFSUL, e do Rio Grande do Sul – IFRS).

139. Questionou-se às UAIG se a quantidade de servidores em atividade e lotados nesta unidade era considerada adequada e suficiente para poder realizar as suas atividades fins e administrativas.

Figura 3 – Suficiência da estrutura de pessoal das Unidades de Auditoria Interna dos Ifes



Fonte: elaboração própria.

140. Em vinte Ifes (48,8% da Rede Federal) foi informado que o número de servidores lotados na UAIG era suficiente para cumprir a missão institucional da unidade de forma satisfatória, bem como para realizar as atividades previstas no Plano Anual de Auditoria Interna (Paint), pois o planejamento era efetuado de acordo com a quantidade de servidores disponíveis para realizá-la.

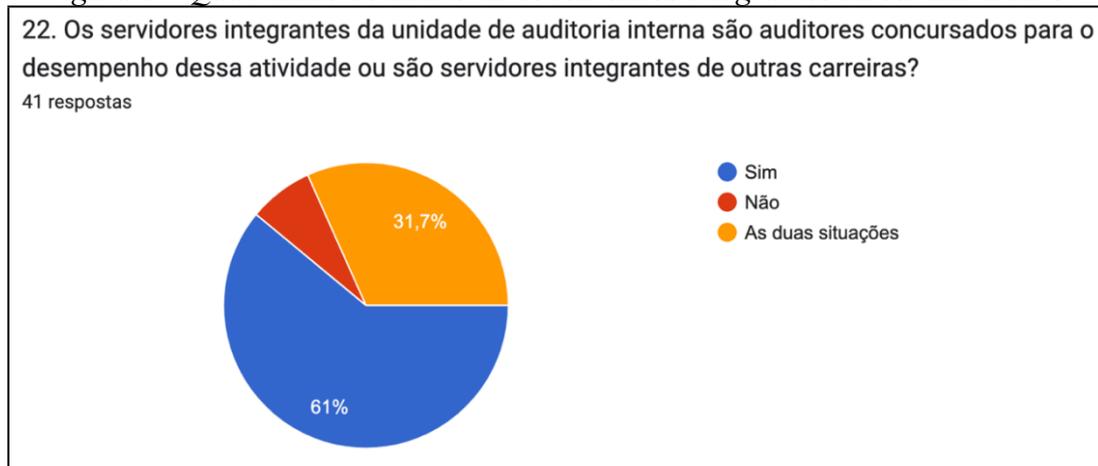
141. Não haveria quantidade suficiente de servidores, conforme resposta das próprias Auditorias Internas, em 21 entidades (51,2% da Rede Federal). Entre os motivos alegados para essa opinião está, principalmente, o prejuízo causado no planejamento anual da unidade. Na priorização

das ações da unidade ocorre a seleção dos níveis mais altos de riscos em detrimento a uma gama de ações atribuídas às auditorias internas que são excluídas diante da falta de condições de operacionalização.

142. Além de contar com o corpo técnico restrito, dezesseis UAIG (39% da Rede Federal) relataram que possuem servidores integrantes de outras carreiras cedidos à unidade, sendo que em cerca de 7% dos Ifes não há auditores internos integrando a sua estrutura de pessoal.

143. Conforme relato do IFMG, atualmente dos sete servidores lotados nas auditorias internas do Instituto, apenas o Campus Formiga possui uma auditora de carreira, não havendo auditores de carreira na Coordenação/Reitoria. Não obstante a competência e experiência dos servidores (não auditores) que compõem a unidade de auditoria interna, o Instituto entende ser de suma importância o fortalecimento das unidades de auditoria interna com servidores de carreira/Auditores Internos.

Figura 4 – Quantidade de auditores concursados integrantes da estrutura da UAIG



Fonte: elaboração própria.

144. Por outro lado, foi possível observar que, predominantemente, as áreas de formação dos servidores são afins às atividades desenvolvidas no âmbito das Audins, mas também há cursos na Área de Gestão, Educação e Economia (peça 268).

145. Registra-se que, em 2013, o TCU realizou uma avaliação da situação da estrutura das Audins em 32 universidades federais e em doze institutos federais de educação, ciência e tecnologia (TC 028.636/2013-9), a qual indicou que em **64% das unidades o número de auditores internos lotados nas Audin foi considerado insuficiente**, tomando-se apenas como base de comparação o número de trabalhos já previstos no planejamento das atividades.

146. Já em 2014, foi realizada auditoria operacional junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO), com o objetivo de avaliar a estrutura e a atuação de sua unidade de auditoria interna (Audin), constatando que a unidade contava com três servidores. Por essa razão, mediante o subitem 9.2.4. do Acórdão 3462/2014-TCU/Plenário, Ministro Bruno Dantas, foi recomendado ao IFTO que adotasse providências com vistas ao incremento do quadro de auditores internos, de modo a compatibilizá-lo com o crescimento das dimensões do instituto. No levantamento atual, o IFTO permanece com apenas três servidores lotados em sua unidade de Auditoria Interna.

147. Confrontando a situação verificada há dez anos com o resultado deste levantamento, conclui-se que não houve avanço no fortalecimento das unidades de auditoria interna, no que diz respeito à sua estrutura de pessoal para desempenhar os trabalhos necessários de controle.

148. O art. 14 do Decreto 3.591/2000 estabelece que as entidades da Administração Pública devam prover de recursos humanos necessários e suficientes as unidades de Auditoria Interna, não existindo nenhum normativo, tanto por parte da CGU como do próprio TCU, que trate sobre o dimensionamento do quadro de pessoal, ficando a critério de cada entidade o quantitativo de servidores necessários para o desenvolvimento das atividades. Não obstante, há que se ter

razoabilidade, de modo que o quadro de servidores das Audins seja capaz de realizar satisfatoriamente seu papel nas respectivas entidades.

149. Não obstante as situações relatadas, entende-se que no presente trabalho não ser possível propor encaminhamento no sentido de promover diretamente o fortalecimento das Audins, por meio de alocação de mais servidores, tendo em vista: i) a ausência de normativos que parametrizem uma estrutura mínima; ii) as limitações orçamentárias enfrentadas pelos integrantes da Rede Federal; e iii) o fato de que no presente acompanhamento, diferentemente dos trabalhos pretéritos mencionados, não havia o objetivo de aprofundamento nos exames a fim de avaliar de modo mais objetivo a adequabilidade e a suficiência das quantidades de servidores informadas para cada entidade. Como relatado anteriormente, o que se pretendeu neste tópico foi apurar a percepção das próprias Audins dos Ifes.

150. Desse modo, entende-se razoável que essas situações sejam registradas pela Unidade Técnica no Sistema Conhecer, a fim de subsidiar avaliações de conveniência e oportunidade acerca de futuras ações de controle.

4.3.2. Atribuição de gratificação não condizente com a complexidade do cargo de Responsável da UAIG

151. O marco legal que estabeleceu a criação de Auditoria Interna nas instituições da Administração Pública Federal é o Decreto nº 3.591/2000, de 6/9/2000, cujo artigo 15 menciona que a Auditoria Interna deve estar vinculada ao Conselho de Administração ou a órgão equivalente e somente na ausência de tais conselhos, ao dirigente máximo da entidade, para efeitos dos Ifes, o Reitor.

152. A subordinação a um conselho da entidade é feita quase na totalidade dos casos apurados nos Institutos Federais (98%), o que representa um avanço, uma vez que, em fiscalização realizada pela então SecexEducação em 2013 (TC 028.636/2013-9), que tinha por objetivo avaliar a situação da estrutura das Audin em 32 universidades federais e em doze institutos federais de educação, ciência e tecnologia, constatou-se que 57% das entidades fiscalizadas apresentavam sua Audin subordinada diretamente ao reitor, o que reduzia o grau de independência de sua atuação.

153. Esse fato reflete diretamente na percepção dos representantes das UAIG dos Ifes para quem o posicionamento da unidade no organograma da entidade confere independência/autonomia para que se desempenhem as suas atribuições sem interferência por parte da alta gestão do órgão.

Figura 5 – Avaliação da independência/autonomia das UAIG na estrutura regimental dos Ifes



Fonte: elaboração própria.

154. Em termos de gratificação, para o exercício da chefia da unidade, os auditores-chefe recebem um valor adicional aos seus proventos, conforme demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4 – Gratificação recebida pela Chefia das Audins dos Ifes

Gratificação	Qtde	%
CD 000.4 - CARGO DE DIRECAO - CD - Ifes	25	60,98%

CD 000.3 - CARGO DE DIRECAO - CD - Ifes	10	24,39%
FG 000.1 - FUNCAO GRATIFICADA - Ifes	5	12,20%
FG 000.2 - FUNCAO GRATIFICADA - Ifes	1	2,44%
Fonte: Questão 16 - peça 268 - p. 4-8		

155. De acordo com a Tabela 4, em 35 institutos federais (85,37%), a gratificação para o exercício da chefia consiste em Cargos de Direção. Em seis entidades (14,43%), no entanto, a gratificação é concedida por meio de Função Gratificada (Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB, Baiano – IFBaiano, do Sul de Minas Gerais – IFSULMG, do Rio Grande do Sul – IFRS, de Goiás – IFG e do Amapá – Ifap).

156. A discussão sobre qual tipo de gratificação deve ser atribuída ao Responsável da UAIG já foi tema de alguns trabalhos desenvolvidos nos últimos anos, sendo a jurisprudência no sentido de recomendar que as Ifes atribuam Cargo de Direção compatível com o nível de responsabilidade do posto. Em um dos julgados, considerando a sua atribuição precípua de assessoramento direto à alta gestão, foi recomendado que a Audin fosse reposicionada na mesma estrutura hierárquica que as Pró-Reitorias, conferindo maior independência e apoio da alta direção do órgão.

157. Nesse sentido, destacamos os seguintes Acórdãos:

a) Acórdão 1.612/2013 – Plenário, Ministro José Jorge

9.2. recomendar à Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN que:

(...) 9.2.3. posicione a auditoria interna na estrutura da UFRN, de modo que ela possua independência, maior apoio da direção superior e horizontalidade em relação às **pró-reitorias**, e que seja conferida gratificação de Direção compatível com o seu nível hierárquico, em favor do desenvolvimento adequado das suas atribuições, conforme estabelece o art. 15 do Decreto 3591/2000;

b) Acórdão 3.386/2013 – Plenário, Ministro Raimundo Carreiro

9.2. recomendar a Universidade Federal do Acre que:

(...) 9.2.6. adote providências para retribuir o exercício da Coordenadoria-Geral da Audint com Cargo de Direção compatível com o nível de responsabilidade do referido posto;

c) Acórdão 3.462/2014 – Plenário, Ministro Bruno Dantas

9.2. recomendar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins que:

(...) 9.2.6. adote providências para retribuir o exercício de Chefe da Unidade de Auditoria Interna com o Cargo de Direção compatível com o nível hierárquico da Audin e com as responsabilidades do referido posto, em favor do desenvolvimento adequado das suas atribuições, conforme estabelece o art. 15 do Decreto 3.591/2000;

d) Acórdão nº 1.093/2018 – Plenário, Ministro Walton Alencar

9.3. recomendar à Universidade Federal do Acre a adoção das seguintes medidas:

9.3.1. envide esforços para nomear o Auditor-Geral integrante dos quadros de auditores internos e remunerar o referido cargo com função de direção compatível com o nível de responsabilidade do posto, conforme Regimento Interno da Auditoria Interna;

158. Além da jurisprudência deste Tribunal, destacamos a relevância da missão institucional das Auditorias Internas, as quais, conforme disposto no Referencial Técnico da CGU IN-CGU 3/2017, devem prestar serviços independentes e objetivos de avaliação e de consultoria, desenvolvidos para adicionar valor aos processos de gerenciamento de riscos, controles internos, integridade e governança, e melhorar as operações da organização. Ademais, devem contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e a atuação das organizações que as gerenciam.

159. Quanto ao chefe da UAIG, esse é o responsável pela conformidade da atuação da UAIG com as normas e boas práticas aplicáveis à atividade de auditoria interna governamental, independentemente do exercício direto de suas atribuições ou de eventual delegação de competência. No Sistema de Controle Interno, ocupam essa posição: a) na Controladoria-Geral da União/CGU, o Secretário Federal de Controle Interno; b) nas Secretarias de Controle Interno/Ciset, os respectivos Secretários de Controle Interno; e c) nas Audin, os Auditores Chefes.

160. Já o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, IN-SFC 08/2017, por seu turno, dispõe relativamente às atribuições do dirigente da UAIG, referindo que, além de administrá-la de forma que alcance sua finalidade, deve atender aos normativos e garantir que os auditores internos atuem em conformidade com os princípios e requisitos éticos.

161. Entre as várias atribuições incumbidas ao Responsável pela UAIG, cabe destacar que o normativo estabelece ainda que para que a função de auditoria interna seja independente, deve possuir autonomia técnica. Isso significa que o responsável pela UAIG deve se comunicar diretamente com as pessoas de maior nível hierárquico dentro da Unidade Auditada (alta administração ou conselho, se houver) que permitam à UAIG cumprir suas responsabilidades, livre de interferências na determinação do escopo, na execução dos procedimentos, no julgamento profissional e na comunicação dos resultados.

162. Com base no nível hierárquico das Audins e das responsabilidades incumbidas ao responsável pela UAIG, conforme as citações orientações normativas da CGU (IN 03 e 09/2017), percebe-se o grau de complexidade envolvido nas atividades desempenhadas pelas unidades técnicas e o nível de responsabilidade atribuído ao cargo de Auditor Chefe das Audins.

163. A organização de uma unidade de auditoria interna (Audin) visa ao fortalecimento e ao aperfeiçoamento da estrutura de governança da instituição e à racionalização das ações de controle, constituindo-se em elemento de melhoria endógena da gestão, fornecendo à administração meios de garantir a legalidade e a legitimidade dos atos e o alcance de resultados quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia da gestão. Desde o advento do Decreto 3.591/2000, as entidades da administração pública federal indireta têm a obrigação de organizar sua Audin.

164. O fortalecimento da estrutura e organização das UAIG passa, evidentemente, pela valorização de seus profissionais, em especial, dos seus chefes, que possuem o encargo de garantir que elas atinjam seus objetivos. Essa valorização compreende a atribuição de gratificação compatível com a importância e complexidade da função.

165. Considerando a jurisprudência deste Tribunal, bem como o posicionamento das Audins dentro da estrutura dos institutos federais e as atribuições previstas para essas unidades técnicas nas IN-CGU 03 e 09/2017, entende-se que deve ser retribuído o exercício de Chefe da Unidade de Auditoria Interna com o Cargo de Direção (CD) compatível com o nível hierárquico da Audin e com as responsabilidades do referido posto, ainda que na ausência de norma expressa sobre o tema.

166. Destaca-se que essa lacuna normativa específica fragiliza e precariza não só o nível da gratificação que acaba por ser determinada de maneira arbitrária, gerando assimetrias entre as entidades da Rede Federal, a despeito de todas as Audins possuírem pelo mesmo nível de responsabilidade, como também promove uma ameaça à necessária independência funcional dos auditores-chefe, uma vez que pode se tornar moeda de troca por parte dos gestores.

167. Entende-se que a atribuição de Função Gratificada (FG), em detrimento de Cargo de Direção (CD) aos chefes das UAIG nos seis Ifes acima mencionados (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá - IFAP, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais - IFSULMG, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba - IFPB, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano - IFBaiano, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás - IFG), mostra-se inadequada, pois não observa a jurisprudência deste Tribunal. Essa prática não se mostra equivalente à natureza, à responsabilidade, à complexidade e à importância dessa função pública.

168. Pelo exposto, será proposta ciência às entidades da Rede Federal de que casos de gratificação para o Chefe da Unidade de Auditoria Interna por meio de Função Gratificada em detrimento de remuneração com o Cargo de Direção (CD), mostra-se incompatível com o nível hierárquico da UAIG na estrutura do Ifes e com as responsabilidades do referido posto, e contraria o

que estabelece o art. 15 do Decreto 3.591/2000 e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.612/2013 – Min. José Jorge, 3.386/2013 – Min. Raimundo Carreiro, 3.462/2014 – Min. Bruno Dantas, 1.093/2018 – Min. Walton Alencar, todos do Plenário).

4.4. Governança de TI nos Ifes

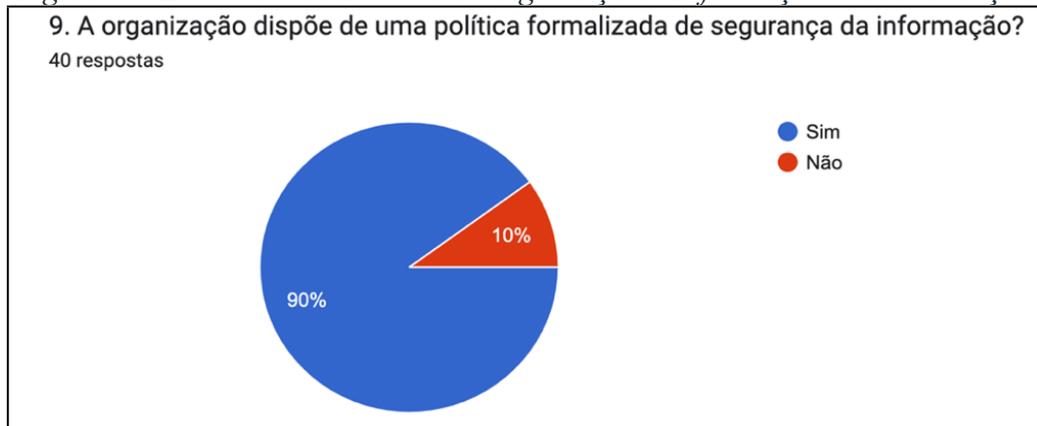
4.4.1. Não atendimento da previsão da Estrutura de Gestão da Segurança da Informação consignada na IN-GSI 01/2020 e IN-GSI 04/2021

169. A definição de uma Política de Segurança da Informação pelos órgãos da Administração Pública Federal é estabelecida no art. 9º da IN-GSI 01/2020, a qual determina que:

art. 9º É obrigatório a todos os órgãos e as entidades da administração pública federal possuir uma Política de Segurança da Informação, implementada a partir da formalização e aprovação por parte da autoridade máxima da instituição, com o objetivo de estabelecer diretrizes, responsabilidades, competências e subsídios para a gestão da segurança da informação.

170. Segundo resultado da diligência realizada junto aos integrantes da Rede Federal, 10% dos respondentes (quatro Ifes) indicaram que a organização ainda não possui uma Política de Segurança da Informação e Comunicação (Posic), conforme preconizado na IN-GSI 01/2020.

Figura 6 – Existência de Política de Segurança da Informação e Comunicação nos Ifes



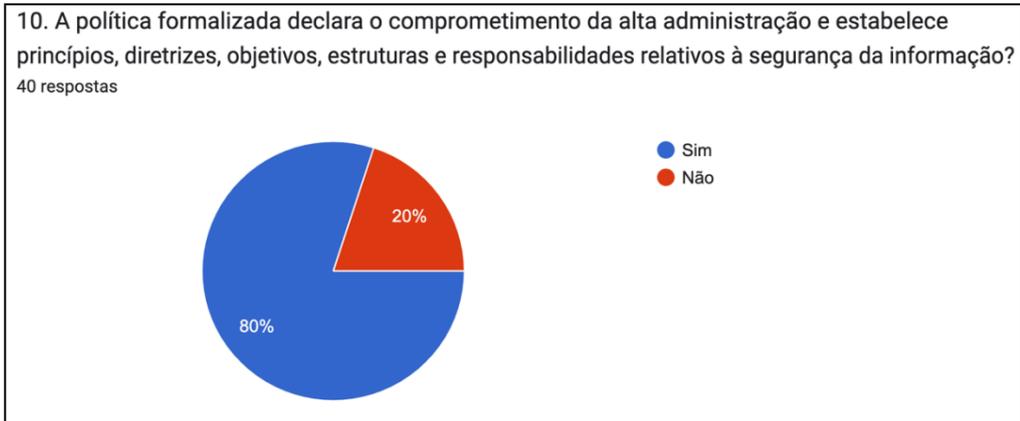
Fonte: elaboração própria.

171. A Política de Segurança da Informação e Comunicação deve assegurar o comprometimento da alta direção organizacional com vistas a prover diretrizes estratégicas, responsabilidades, competências e o apoio para implementar a gestão de segurança da informação e comunicação no órgão. Conforme art. 13 da IN-GSI 01/2020:

Art. 13. A elaboração e a adoção de uma Política de Segurança da Informação interna evidenciam o comprometimento da alta administração com vistas a prover diretrizes estratégicas, responsabilidades, competências e apoio para implementar a gestão da segurança da informação em sua organização.

172. Questionados acerca deste tema, oito Ifes (20% dos respondentes) indicaram que a política de segurança da informação formalizada pelo órgão não garante o comprometimento da alta administração e nem estabelece princípios, diretrizes, objetivos, estruturas e responsabilidades relativos à segurança da informação.

Figura 7 – Comprometimento da alta administração com os princípios previstos na Posic

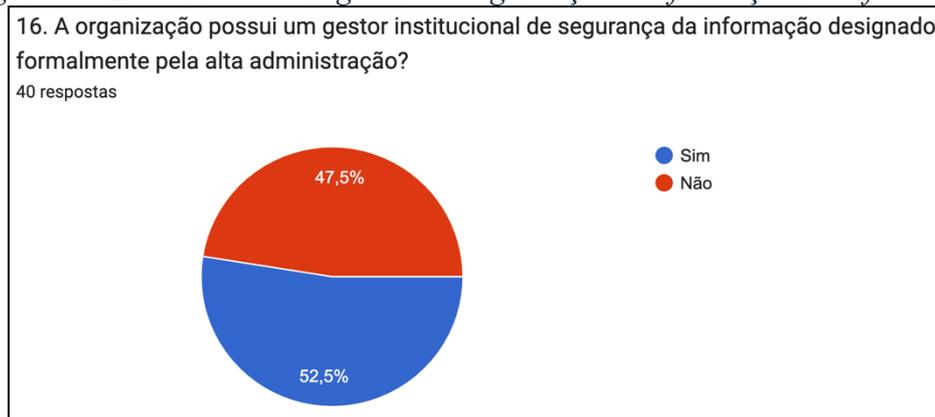


Fonte: elaboração própria.

173. Com o intuito de estruturar a gestão de segurança da informação nas organizações, o art. 16 da IN-GSI 01/2020 estabelece que essas devem designar ao menos: a) o Gestor de Segurança da Informação; b) o Comitê de Segurança da Informação ou estrutura equivalente; e c) uma Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes Cibernéticos (Etir) ou estrutura equivalente.

174. A despeito da mencionada norma, foi observado que dezenove organizações (47% da Rede Federal) ainda não designaram o Gestor de Segurança da Informação.

Figura 8 – Existência de um gestor de segurança da informação nos Ifes



Fonte: elaboração própria.

175. Ainda, segundo o art. 18 da IN-GSI 01/20202, o gestor de segurança da informação será designado entre os servidores públicos civis ocupantes de cargo efetivo e militares de carreira do órgão ou entidade, com formação ou capacitação técnica compatível às suas atribuições.

176. Destaca-se a importância desta figura na Estrutura de Gestão da Segurança da Informação. O art. 19 da IN-GSI 01/2020 elenca as várias competências previstas para o gestor de segurança da informação:

- I - coordenar o Comitê de Segurança da Informação ou estrutura equivalente;
- II - coordenar a elaboração da Política de Segurança da Informação e das normas internas de segurança da informação do órgão, observadas as normas afins exaradas pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- III - assessorar a alta administração na implementação da Política de Segurança da Informação;
- IV - estimular ações de capacitação e de profissionalização de recursos humanos em temas relacionados à segurança da informação;
- V - promover a divulgação da política e das normas internas de segurança da informação do órgão a todos os servidores, usuários e prestadores de serviços que trabalham no órgão ou na entidade;
- VI - incentivar estudos de novas tecnologias, bem como seus eventuais impactos relacionados à segurança da informação;
- VII - propor recursos necessários às ações de segurança da informação;
- VIII - acompanhar os trabalhos da Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes Cibernéticos;

IX - verificar os resultados dos trabalhos de auditoria sobre a gestão da segurança da informação; X - acompanhar a aplicação de ações corretivas e administrativas cabíveis nos casos de violação da segurança da informação; e

XI - manter contato direto com o Departamento de Segurança da Informação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República em assuntos relativos à segurança da informação.

177. Cabe registrar que, conforme apurado na diligência junto às entidades da Rede Federal, das 21 Ifes que já indicaram o Gestor de Segurança de Informação, cinco delas (ou 24% dessas Ifes) indicaram que o Gestor de Segurança de Informação não possui as prerrogativas e os recursos necessários para o desempenho das competências listadas no art. 19 da IN-GSI 01/2020.

Figura 9 – Atendimento pelos Ifes do previsto no art. 19 da IN-GSI 01/2020

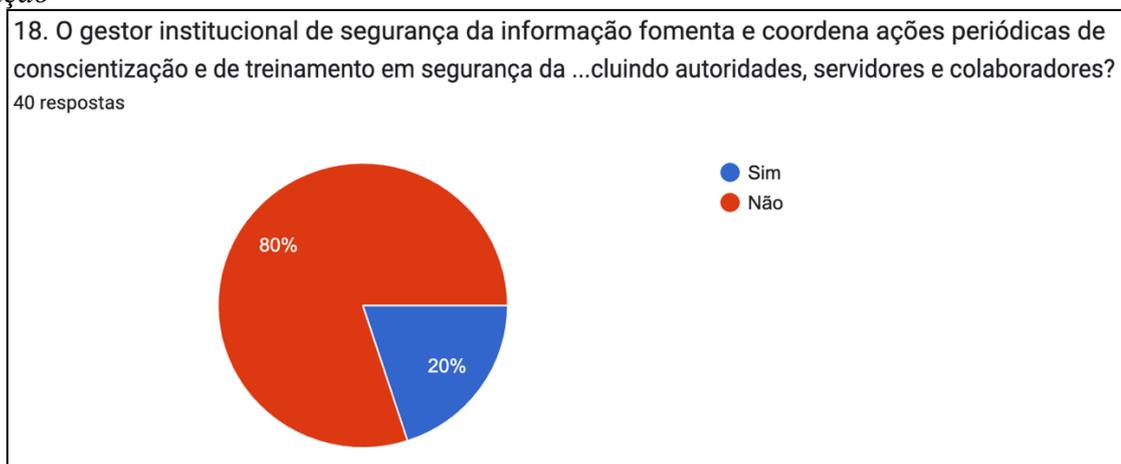


Fonte: elaboração própria.

178. A não indicação da figura do Gestor de Segurança de Informação certamente refletiu no resultado apurado junto às organizações da Rede Federal quanto às ações de capacitação/treinamento de recursos humanos (inciso IV do art. 19 da IN-GSI 01/2020); e quanto à divulgação da política de segurança da informação aos servidores, usuários e terceirizados.

179. No que tange às ações de capacitação, 32 Institutos Federais (80% dos respondentes) informaram que não há fomento e coordenação de ações de capacitação e conscientização em segurança da informação nas entidades.

Figura 10 – Fomento às ações de capacitação e de treinamento em segurança da informação



Fonte: elaboração própria.

180. Já no que se refere à divulgação da Posic, 22 Institutos Federais (55% dos respondentes) indicaram que a política de segurança da informação ainda não é amplamente difundida junto aos empregados, servidores, colaboradores e partes externas relevantes.

181. Outro ator previsto na Estrutura de Gestão da Segurança da Informação importante

para a implementação da política de segurança da informação consiste no Comitê de Segurança da Informação.

182. Conforme a IN-GSI 01/2020, o Comitê de Segurança da Informação deve ter a seguinte composição:

- a) o gestor de segurança da informação do órgão ou da entidade, que o coordenará;
- b) um representante da Secretaria-Executiva ou da unidade equivalente do órgão ou da entidade;
- c) um representante de cada unidade finalística do órgão ou da entidade; e
- d) o titular da unidade de tecnologia da informação do órgão ou da entidade.

183. Basicamente, o Comitê de Segurança da Informação possui prerrogativa de elaborar a Política de Segurança da Informação da organização, bem como propor alterações e atualizações na política e normas internas.

184. Das respostas apresentadas, constatou-se que dez Ifes (24% das entidades da Rede Federal) ainda não constituíram o Comitê de Gestão da Segurança da Informação, em desacordo com a previsão do inciso II do art. 16 da IN-GSI 01/2020.

Figura 11 – Existência de Comitê de Segurança da Informação e Comunicação nos Ifes



Fonte: elaboração própria.

185. Acerca das diretrizes gerais que devem estar dispostas na política de segurança da informação de cada organização, o art. 12 da IN-GSI 01/2020 apresenta uma lista mínima de temas que devem ser planejadas e implementadas:

Art. 12. A Política de Segurança da Informação deverá ser composta, no mínimo, pelos seguintes itens:

(...) IV - diretrizes gerais: estabelece diretrizes sobre a implementação, no mínimo, dos seguintes temas:

- a) Tratamento da Informação;
- b) Segurança Física e do Ambiente;
- c) Gestão de Incidentes em Segurança da Informação;
- d) Gestão de Ativos;
- e) Gestão do Uso dos Recursos Operacionais e de Comunicações, como: e-mail, acesso à internet, mídias sociais, computação em nuvem, dentre outros;
- f) Controles de Acesso;
- g) Gestão de Riscos;
- h) Gestão de Continuidade; e
- i) Auditoria e Conformidade.

186. Destaca-se que, para este acompanhamento, priorizou-se a avaliação dos temas listados na alínea 'c', 'f' e 'g' do dispositivo citado no parágrafo anterior.

187. Entende-se como gerenciamento de riscos o processo que visa à proteção dos serviços da organização, por meio da eliminação, redução ou transferência dos riscos, conforme seja economicamente (e estrategicamente) mais viável. Os seguintes pontos principais devem ser identificados:

- a) O que deve ser protegido;

- b) *Análise de riscos (contra quem ou contra o quê deve ser protegido); e*
c) *Avaliação de riscos (análise da relação custo/benefício).*

188. *Com relação à Gestão de Riscos associada à implementação da política de segurança da informação, metade dos respondentes informou que o normativo interno da organização não prevê diretrizes sobre a gestão de riscos de segurança da informação.*

189. *Cumprido ressaltar que a Gestão de Riscos de Informação é importante para as organizações pois ajuda a garantir que as informações sensíveis sejam protegidas, reduzindo o risco de vazamentos de dados. Ao seguir as etapas básicas da Gestão de Riscos de Segurança da Informação, as organizações podem proteger melhor seus ativos de informação, reduzir o risco de perda financeira e manter a confidencialidade, integridade e disponibilidade das informações.*

190. *Não obstante, em que pese metade dos representantes das organizações da Rede Federal terem indicado a inexistência de diretrizes para a Gestão de riscos da Informação, cerca de 62% responderam que a entidade consegue identificar e avaliar os riscos de segurança da informação.*

191. *No que tange à estrutura de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) existente para a execução do processo de gestão de risco das informações sensíveis da entidade, metade dos respondentes informou que a entidade não possui estrutura suficiente para assegurar a execução do processo de Gestão de Riscos das Informações no órgão.*

192. *Com relação ao Controle de Acesso, diretriz que deve estar prevista na Política de Segurança da Informação das entidades, conforme alínea 'f' do art. 12 da IN-GSI 01/2020, destaca-se que a 3ª edição do Referencial Básico de Governança Organizacional (RBGO), publicado pelo TCU em 2020 e aplicável a organizações públicas e a outros entes jurisdicionados ao Tribunal, apresenta, entre outras coisas, práticas, processos e atividades relacionados à gestão de tecnologia e segurança da informação com vistas ao adequado funcionamento da TIC. Entre essas práticas, destaca-se a de 'estabelecer processos e atividades para a gestão da segurança da informação', constituindo um dos elementos principais o processo de controle de acesso à informação, assim como os controles dele decorrentes e a respectiva política.*

193. *Conforme esse referencial, devem ser observados alguns aspectos, como, por exemplo, a execução, pela organização, de um processo de controle de acesso à informação e aos ativos associados às informações críticas para o negócio, orientada por uma Política de Controle de Acesso (PCA), a qual deve estabelecer princípios, objetivos, diretrizes, principais atividades e responsabilidades relativos ao processo.*

194. *Da mesma forma, a 4ª edição do documento Boas Práticas em Segurança da Informação, publicado pelo TCU em 2012, apresenta conceitos sobre controles de acesso lógico a serem implantados em instituições que utilizam a informática como meio de geração, armazenamento e divulgação de informações, com o objetivo de prover segurança de acesso a essas informações.*

195. *Segundo esse documento, as regras de controle e direitos de acesso para cada usuário ou grupo devem estar claramente definidas no documento da política de controle de acesso da instituição, o qual deverá ser fornecido aos usuários e provedores de serviço para que tomem conhecimento dos requisitos de segurança estabelecidos pela gerência.*

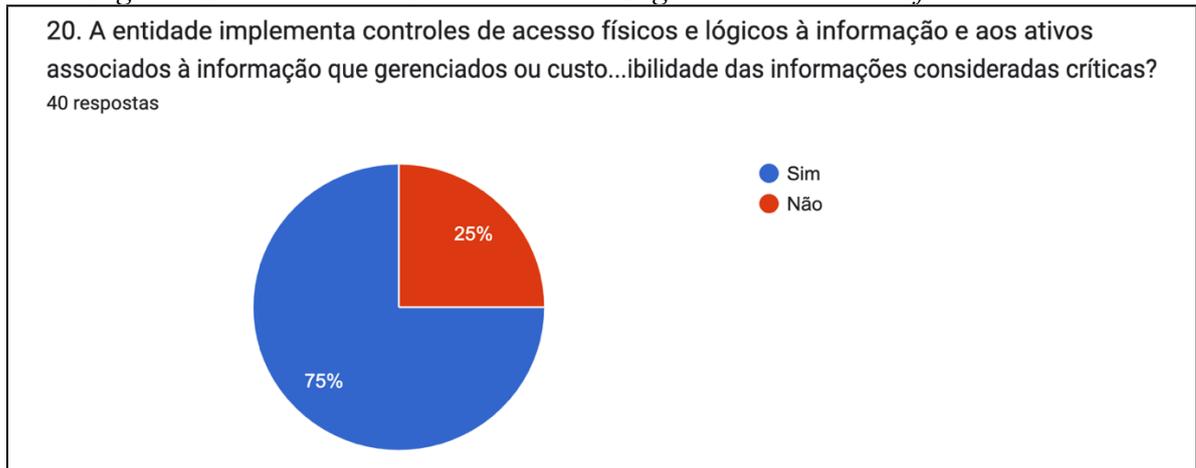
196. *Também nesse sentido é o Acórdão 609/2011-TCU-Plenário, relator Ministro Weder de Oliveira, cujo enunciado diz que a inexistência de política de controle de acesso (PCA) institucionalizada, conforme estabelecido na NBR ISO/IEC 27002/2005, potencializa os riscos de fraude, perda e manipulação de dados.*

197. *Já nos Acórdãos 2.831/2011-TCU-Plenário, Ministro Aroldo Cedraz, e 2296/2012-TCU-Plenário, Ministro Walton Alencar Rodrigues, esta Corte de Contas assentou o entendimento de que a administração deve definir política de controle de acesso a informações e recursos de TIC, com base nos requisitos de negócio e de segurança da informação da entidade.*

198. *Apesar disso, dez Ifes (25% da Rede Federal) indicaram que a sua entidade ainda não implementa planos de controle de acesso físico e lógico à informação e aos ativos associados à*

informação.

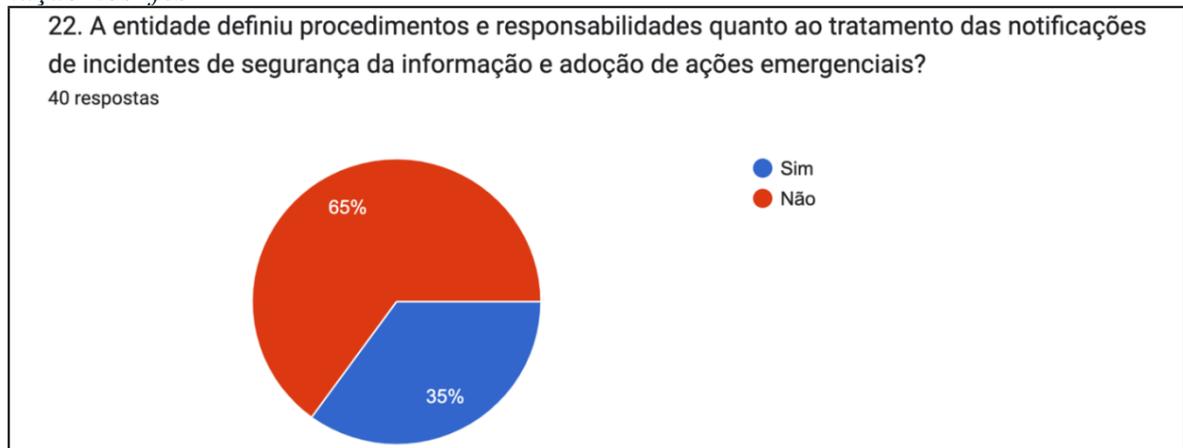
Figura 12 – Controle de Acesso Físico e Lógico aos ativos das Ifes



Fonte: elaboração própria.

199. Quanto à Gestão de Incidentes em Segurança da Informação, foi informado por 26 Ifes (65% da Rede Federal) que a entidade não possui um planejamento específico para tratar esse tipo de risco.

Figura 13 – Implementação do Plano de Gestão de Incidentes de Segurança da Informação nos Ifes



Fonte: elaboração própria.

200. Assim sendo, essas entidades que responderam de forma negativa, não têm formalizados os setores responsáveis e os procedimentos que devem ser adotados para o tratamento dos incidentes de segurança à informação nos sistemas/aplicativos que fazem a custódia de informações relevantes da gestão.

201. Nas respostas abertas aos questionamentos da diligência, foi relatado que, em virtude da estrutura precária de pessoal nos setores de TIC das entidades, há dificuldades em avançar no desenvolvimento de políticas/normativos de TIC (política de governança, política de segurança da informação, gestão de riscos, Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação - Petic, Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC, Plano de Atualização Tecnológica - PAT, gestão da continuidade de negócios etc.) uma que vez que não haveria servidores suficientes para o funcionamento da TIC institucional, caso fossem desenvolvidas as políticas e os demais artefatos exigidos pelos normativos legais.

202. Segundo a maioria dos integrantes da Rede Federal (38 Ifes ou 98%), o quantitativo de servidores de TIC tem sido insuficiente para atender ao grande volume de demandas dessa área, faltando, sobretudo, analistas e técnicos para se ocuparem especificamente com o mapeamento de riscos e ações emergenciais contra incidentes de segurança da informação nas entidades.

203. Além disso, cabe registrar relatos de que a limitação de recursos financeiros

impossibilita contratações de soluções em nuvem ou mesmo de softwares de segurança para a Central de Dados das entidades.

204. Frente aos dados coletados, entende-se que as organizações ainda estão em um estágio inicial de maturidade no que tange à implementação da Política de Segurança da Informação, sendo identificadas muitos Ifes que não têm estruturados os componentes mínimos para que seja realizada satisfatoriamente a Gestão da Segurança da Informação em seus sistemas corporativos (Estrutura de Gestão da Segurança da Informação, Gestor de Segurança da Informação e Comitê de Segurança da Informação formalizados).

205. Do exposto, será proposta ciência aos integrantes da Rede Federal de que a não implementação da Estrutura de Segurança de Informação e Comunicação, mais especificamente, o Comitê Gestor de Segurança da Informação, bem como da designação formal de um Gestor de Segurança da Informação e Comunicação, constitui descumprimento do previsto no art. 16 da IN-GSI 01/2020.

206. Ademais, foi verificado que vários Ifes não implementaram itens relevantes que estão previstos nas suas Posic (Gestão de Incidentes da Segurança da Informação, Controle de Acesso e Gestão de Riscos).

207. Buscando aperfeiçoar a Posic da Rede Federal, será proposta também ciência aos integrantes da Rede Federal de que Políticas de Segurança da Informação e Comunicação que não contemplam as diretrizes mínimas contrariam o previsto no inciso IV do art. 12 da IN-GSI 01/2020.

4.4.2. Planejamento de TIC (Petic e PDTI)

208. O planejamento de TIC constitui um processo de gestão norteador para a execução das ações e projetos de TIC da organização. Visa a conferir foco à atuação da área de TIC, apresentando estratégias e traçando planos de ação para implantá-las, o que possibilita o direcionamento de esforços e recursos para a consecução de metas. Esse planejamento deve ser materializado em um documento escrito, publicado e divulgado no âmbito da organização, abrangendo ambientes interno e externo, relativos à área de TIC. Deve ser elaborado com a participação das diversas unidades da área de TIC e das áreas finalísticas. O documento deve ser acompanhado e avaliado periodicamente.

209. No caso dos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - Sisp, o planejamento da TIC é consolidado no Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (Petic) e no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDTIC.

210. O Petic, situado no nível estratégico, é um documento que complementa o Plano Estratégico Institucional, por meio do planejamento dos recursos de tecnologia da informação e comunicação, possibilitando a definição de objetivos específicos para a área de TIC e estabelecendo as diretrizes e as metas que orientam a construção do Planejamento de TIC do Órgão.

211. Já no nível tático, o instrumento mais comumente usado para representar o planejamento de TIC é o PDTIC, que permite nortear e acompanhar a atuação da área de TIC, definindo estratégias e um plano de ação para implementá-las. A elaboração e publicação do PDTIC é um dever jurídico-legal firmado no Decreto nº 10.332, de 28/4/2020, que trata da Estratégia de Governo Digital - EGD - no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Além disso, na forma do art. 6º da Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 4/4/2019, a existência de um PDTIC vigente é um dos requisitos da programação estratégica requerido para a efetivação de contratações públicas de Tecnologia da Informação e Comunicação.

212. É fundamental que o PDTIC proporcione o alinhamento das soluções de TIC às metas do negócio e às necessidades da organização. Dessa maneira, o planejamento de TIC em nível tático complementa o planejamento estratégico da organização, bem como permite o alinhamento das expectativas entre as diversas áreas da organização a respeito dos recursos de TIC (conforme o Guia do PDTIC do Sisp v.02, 2016). Por ser um instrumento de alinhamento entre as estratégias e os planos de TIC e as estratégias organizacionais, o PDTIC deverá observar, no que couber, o guia de PDTIC

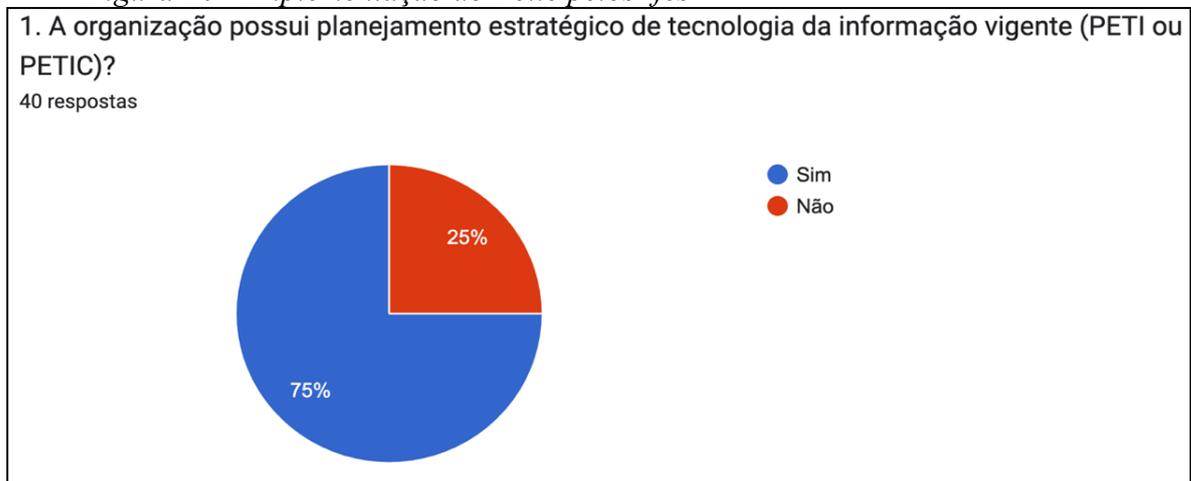
do Sisp (Portaria N° 778, de 4/4/2019, Art. 6° I, alterada pela Portaria n° 18.152, de 4/8/2020).

213. O modelo de PDTIC abrange, além do conteúdo tático característico desse tipo de documento, alguns elementos estratégicos, que, em princípio, seriam constantes de um Petic. Essa ampliação de escopo foi necessária pois diagnosticou-se que grande parte dos integrantes do Sisp não possuíam maturidade em planejamento para utilizar dois instrumentos distintos. Dessa forma, o Guia do Sisp não apresenta um modelo específico para Petic. Todavia, não há impedimentos para que a organização, à medida que aprimore suas práticas de planejamento, comece a utilizar instrumentos distintos – Petic e PDTIC – para aprofundar e aperfeiçoar sua governança e gestão de TIC.

214. Foram coletadas informações sobre a elaboração dos PDTIC e Petic, a vigência dos PDTIC, a estratégia de monitoramento, a observância de requisitos normativos e de orientações do Guia PDTIC do Sisp e o alinhamento ao Plano Estratégico Institucional.

215. Acerca da elaboração dos planos, foi informado que 25% (dez Ifes) ainda não possuem publicado o Petic, ao passo que cerca de 13% (cinco Ifes) ainda não produziram o PDTIC, em desacordo com as normas vigentes.

Figura 14 – Implementação do Petic pelos Ifes



Fonte: elaboração própria.

216. Os Ifes que informaram não possuir PDTIC alegaram que ou os PDTIC estavam em processo de elaboração ou de prorrogação do plano anterior ou aguardando apreciação e aprovação dos conselhos competentes.

217. Já no que concerne à elaboração dos Petic, as entidades alegam que, em muitos casos, o Petic está considerado como parte integrante tanto do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) quanto do PDTIC. Por isso o percentual maior de Ifes que não desenvolveram o Petic em relação aos que não elaboraram o PDTIC.

218. Considerando as justificativas apresentadas pelos Ifes, conclui-se que o processo de elaboração dos PDTIC está consolidado nessas entidades, ao passo que o processo de construção dos Petic ainda não está amadurecido, necessitando maior atenção das entidades, apesar de o guia de PDTIC do Sisp não obrigar a execução desses dois planos de TIC.

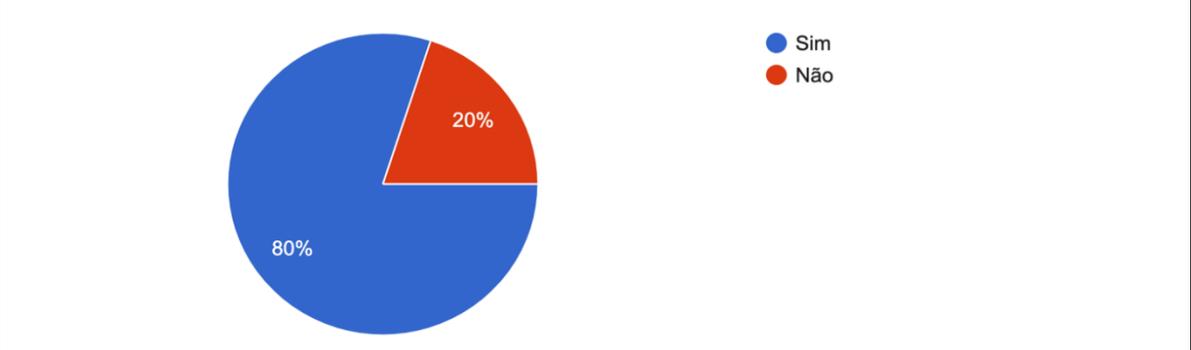
219. Acerca da vigência dos PDTIC, foi constatado que 15% dos Ifes (seis respondentes) estavam com os seus planos de TIC desatualizados, em desacordo com o previsto no inciso VI do art. 6° da Portaria SGD/ME 778/2019, a qual dispõe sobre requisitos do PDTIC. Conforme a norma supracitada, o PDTIC **deve ter vigência mínima de dois anos com revisão anual**.

220. Com relação à revisão dos PDTIC, 20% (oito Ifes) informaram que a organização não realiza a avaliação periódica do desempenho e da conformidade do processo de planejamento de TI (PDTIC), visando a promover os ajustes necessários, não observando o previsto no inciso V do art. 6° da Portaria SGD/ME 778/2019.

Figura 15 – Quantidade de Ifes que realizam a revisão do PDTI ou PDTIC, conforme a Portaria SGD/ME 778/2019

8. A organização avalia periodicamente o desempenho e a conformidade do processo de planejamento e execução de TI (PETI e PDTI) e pro...uais ajustes necessários durante a sua vigência?

40 respostas



Fonte: elaboração própria.

221. Na consulta aos portais oficiais, não foi possível constatar a revisão anual do PDTIC para dezenove Ifes, além dos seis que não possuem PDTI publicado ou fora da vigência, totalizando um percentual de cerca de 61%, número muito superior aos 20% informados pelos respondentes. Cabe registrar que essa diferença no que tange à avaliação/revisão dos PDTIC pode significar tanto que as entidades não publicizam estes documentos nos portais oficiais da internet ou que não houve a formalização da revisão no PDTIC, diante da ausência de necessidade de alterações no documento.

222. Não obstante, mesmo que não haja a necessidade de alteração do PDTIC, conforme inciso V do art. 6º da Portaria SGD/ME 778/2019, os Ifes devem publicar os documentos relativos à avaliação e ao monitoramento que resultaram na manutenção das metas/ações previstas no plano original.

223. Desse modo, será proposta ciência aos integrantes da Rede Federal para alertá-los de que a existência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) com vigência expirada e com ausência de publicação do processo de revisão anual deste plano está em desacordo com o previsto nos incisos V e VI da Portaria SGD/ME 778/2019.

224. Quanto ao conteúdo mínimo que o PDTIC deve possuir, o art. 6º da Portaria SGD/ME 778/2019 estabelece que:

Art. 6º O PDTIC é o instrumento de alinhamento entre as estratégias e os planos de TIC e as estratégias organizacionais, e deverá:

I - observar, no que couber, o guia de PDTIC do SISP;

II - estar alinhado à Estratégia de Governança Digital - EGD e ao Planejamento Estratégico Institucional - PEI e, na ausência deste, ao Plano Plurianual - PPA;

III - conter, no mínimo:

a) inventário de necessidades priorizado;

b) plano de metas e ações;

c) plano de gestão de pessoas;

d) plano orçamentário; e

e) plano de gestão de riscos;

IV - possuir uma ou mais metas para cada objetivo estratégico ou necessidade de TI, devendo cada meta ser composta por indicador, valor e prazo;

V - ter um processo de acompanhamento formalizado para monitorar e avaliar a implementação das ações, o uso dos recursos e a entrega dos serviços, com o objetivo de atender às estratégias e aos objetivos institucionais e, primordialmente, verificar o alcance das metas estabelecidas e, se necessário, estabelecer ações para corrigir possíveis desvios; e

VI - ter vigência mínima de dois anos com revisão anual.

225. Frente ao estabelecido no normativo, realizou-se análise do conteúdo dos PDTIC elaborados pelos integrantes da Rede Federal. Ao todo foram verificados 35 PDTIC, uma vez que não foram analisados os conteúdos dos PDTIC com prazo de vigência expirado. A Tabela 5 ilustra o nível de atendimento dos PDTIC elaborados Ifes frente às exigências previstas no inciso III do art. 6º da

Portaria SGD/ME 778/2019.

Tabela 5 – Nível de pendências identificadas nos PDTIC frente ao mínimo exigido no inciso III do art. 6º da Portaria SGD/ME 778/2019

<i>Itens do Inciso III</i>	<i>Pendências no Conteúdo Mínimo - inc. III do art. 6º da Port. 778/2019 (%)</i>
<i>Inventário de Necessidades (III.a)</i>	<i>5,71 ou 2 Ifes</i>
<i>Plano de Metas e Ações (III.b)</i>	<i>2,44 ou 1 Ifes</i>
<i>Plano de Gestão de Pessoas (III.c)</i>	<i>17,14 ou 6 Ifes</i>
<i>Plano Orçamentário (III.d)</i>	<i>17,14 ou 6 Ifes</i>
<i>Plano de Gestão de Riscos (III.e)</i>	<i>31,43 ou 11 Ifes</i>

Fonte: elaboração própria.

226. Sobre o inventário de necessidades e o plano de metas e ações, 33 e 34 Ifes, respectivamente, informaram de forma clara que integram seus respectivos planos. Da mesma forma, o Plano de Gestão de Pessoas e Plano Orçamentário integram o PDTIC de cerca de 83% dos Ifes (trinta Ifes). Desse modo, entende-se que esses conteúdos são considerados pelos Ifes na elaboração de seus planos.

227. Por outro lado, cerca de um terço dos Ifes não incluem o Plano de Gestão de Riscos em seus respectivos PDTIC. Apesar disso, destaca-se que o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece que uma das diretrizes da governança pública é implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores (art. 4º, inciso VI).

228. Ou seja, os Ifes necessitam mapear riscos dos processos organizacionais críticos, abrangendo alguns no âmbito de suas áreas de TIC. No entanto, alguns Ifes justificaram a não elaboração do Plano de Gestão de Riscos no âmbito do PDTIC, pelo fato de esses riscos já estarem mapeados no âmbito do PDI do órgão.

229. Embora se considerem aceitáveis as justificativas apresentadas pelos Ifes, como forma de induzir o amadurecimento deste importante tema na formulação dos PDTIC, entende-se oportuno dar ciência aos integrantes da Rede Federal de que a elaboração de PDTIC sem considerar o mapeamento de riscos específicos das ações estratégicas da área da Tecnologia da Informação desrespeita o previsto no inciso III e do art. 6º da Portaria SGD/ME 778/2019.

5. CONCLUSÃO

230. Os temas propostos para este ciclo de acompanhamento dos Ifes, conforme a instrução de peça 1, foram: i) Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC); ii) aspectos relacionados às auditorias internas das entidades; iii) avaliação da implementação dos pontos eletrônicos nas entidades, conforme orientação constante do subitem 9.4.3 do Acórdão 1.006/2016-Plenário, Ministra Ana Arraes; e iv) aspectos de transparência e prestação de contas, conforme orientações constantes da IN-TCU 84/2020.

231. Quanto aos aspectos de transparência e prestação de contas, os Ifes, de modo geral, vêm obedecendo o previsto no art. 8º da IN-TCU 84/2020, a qual estabelece as informações necessárias que devem estar disponíveis no portal oficial de internet das entidades.

232. No entanto, foram verificadas inconformidades recorrentes com relação ao atendimento dos itens previstos alíneas 'a', 'b', 'e' do inciso I e o inciso IV do art. 8º da IN-TCU 84/2020, ou por omissão de informações ou por precariedade nas informações disponibilizadas pelos integrantes da Rede Federal em seus sites oficiais. Também foi constatado que ainda existem Ifes que não estão disponibilizando as informações de sua prestação de contas conforme previsto no § 1º do art. 9º da IN-TCU 84/2020.

233. *Pela avaliação objetiva dos sites oficiais, foi identificado em algumas situações que, apesar da disponibilidade das informações previstas no art. 8º da IN-TCU 84/2020, os dados estavam dispersos pela página oficial da entidade, prejudicando a transparência do processo de prestação de contas e o controle social.*

234. *Dessa forma, propôs-se dar ciência aos integrantes da Rede Federal de que a ausência, incompletude ou inadequação de informações atinentes à prestação de contas, em especial, de objetivos, metas, indicadores de desempenho definidos para o exercício, resultados alcançados e sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da UPC, de valor público em termos de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues no exercício e a capacidade de continuidade em exercícios futuros, assim como de metas e resultados de programas, projetos, ações, obras e atividades, representam descumprimento ao previsto nas alíneas 'a', 'b' e 'e' do inciso I e IV do art. 8º, e no § 1º do art. 9º da IN-TCU 84/2020 (itens 4.1.1 e 4.1.2).*

235. *No que se refere ao controle de frequência eletrônico, verificou-se que 28 Institutos Federais (cerca de 68%) possuem a ferramenta para o registro eletrônico em sistemas informatizados da frequência de seus servidores, porém, só a utilizam para o controle da frequência dos servidores técnicos-administrativos em educação, excluindo na sua grande parte, os docentes da carreira do Magistério do EBTT.*

236. *Especificamente com relação aos docentes da carreira do magistério do EBTT, foi verificado que o controle de frequência praticado pelos Ifes é mais precário do que em relação aos servidores técnico-administrativos, sendo adotado de forma plena em apenas quatro Institutos Federais (10% das entidades) e de forma parcial em nove entidades da Rede Federal (aproximadamente em 21% dos casos).*

237. *A resistência dos docentes da carreira do Magistério do EBTT em aderir ao controle de frequência eletrônico dificulta a implementação de sistema de frequência mais eficiente, a exemplo do controle de frequência eletrônico, prejudicando a gestão das entidades para garantir o atendimento dos dispositivos previstos na Lei 12.272/2012, que regem a jornada de trabalho mínima dos docentes, assim como, em última instância, a própria efetividade dos Ifes.*

238. *Assim sendo, na maior parte dos Ifes, não há garantias de que os docentes de EBTT estejam efetivamente cumprindo a devida carga-horária, bem como não exercendo outra atividade remunerada, seja ela pública ou privada, no caso de dedicação exclusiva.*

239. *Além disso, concluiu-se que, até o momento, a recomendação versada no subitem 9.4.3 do Acórdão 1.006/2016-Plenário, Ministra Ana Arraes, não foi efetiva no sentido de fomentar a implementação do controle de frequência eletrônico nos Institutos Federais, conforme previsão do Decreto 1.857/1996 e IN-MPOG 02/2018.*

240. *Não obstante, considerando o caráter preventivo-pedagógico do presente Acompanhamento e o fato de que o entendimento sobre a questão dos professores EBTT foi consolidado pela AGU e pelo ME alguns anos após a recomendação, conclui-se que não cabe propor neste momento qualquer tipo de encaminhamento com viés sancionatório.*

241. *Por outro lado, diante dos normativos vigentes, cujo entendimento encontra-se pacificado de acordo com a AGU e ME, mostra-se razoável propor a ciência às entidades da Rede Federal de que a ausência de controle de frequência eletrônico para todos os seus servidores ou o controle de frequência eletrônico parcial (atividades de ensino, pesquisa, extensão, manutenção etc.) para os docentes EBTT, vai de encontro ao recomendado no subitem 9.4.3 do Acórdão 1.006/2016-Plenário (Ministra Ana Arraes) e ao entendimento consolidado no Parecer 00117/2019/DECOR/CGU/AGU e na Nota Técnica SEI nº 28499/2020/ME, e configura descumprimento do art. 1º do Decreto 1.867/1996 e art. 7º e 8º da IN-MPOG 02/2018 (item 4.2.1).*

242. *Propõe-se esse encaminhamento, sem prejuízo de que a questão seja reavaliada no próximo ciclo de acompanhamento ou em outra ação de controle futura.*

243. *Com relação à avaliação das estruturas das Audin dos Ifes, com base nas respostas dos formulários informativos aplicados junto aos integrantes da Rede Federal, bem como de pesquisa*

nos seus respectivos portais oficiais de internet, foi verificado que 27 Ifes (68% da Rede Federal) possuem quantitativo de até seis servidores para atender a demanda de toda a entidade. Foram constatados casos da existência de apenas um servidor para atender uma estrutura de mais de 1.500 servidores e docentes.

244. Confrontando a situação verificada por este Tribunal há dez anos (TC 028.636/2013-9) com o resultado deste acompanhamento, conclui-se que não houve avanço no fortalecimento das unidades de auditoria interna, no que diz respeito a sua estrutura de pessoal para desempenhar os trabalhos necessários de controle.

245. Uma das causas para que este fato esteja se perpetuando pode estar relacionada com o fato de que não há normativos legais que regulamentem minimamente as estruturas das UAIG nos Ifes, contribuindo para a precarização das suas unidades de auditoria interna.

246. Não obstante as situações relatadas, entende-se que no presente trabalho não ser possível propor encaminhamento no sentido de promover diretamente o fortalecimento das Audins, por meio de alocação de mais servidores, tendo em vista: i) a ausência de normativos que parametrizem uma estrutura mínima; ii) as limitações orçamentárias enfrentadas pelos integrantes da Rede Federal; e iii) o fato de que no presente acompanhamento, diferentemente dos trabalhos pretéritos mencionados, não havia o objetivo de aprofundamento nos exames, a fim de avaliar de modo mais objetivo a adequabilidade e a suficiência das quantidades de servidores informadas para cada entidade. Como relatado anteriormente, o que se pretendeu neste tópico foi apurar a percepção das próprias Audins dos Ifes.

247. Desse modo, registra-se que se entende pertinente que essas situações sejam registradas no Sistema Conhecer, a fim de subsidiar avaliações de conveniência e oportunidade acerca de futuras ações de controle.

248. No que se refere ao posicionamento e ao grau de independência das UAIG dos Ifes, foi verificado que quase na sua totalidade as UAIG das entidades da Rede Federal (quarenta Ifes) são subordinadas a um conselho da entidade, o que está de acordo com o previsto no art. 15 do Decreto 3591/2000.

249. Por outro lado, foi constatado que apesar dessa vinculação hierárquica junto ao Consup das entidades, ainda existem vários casos de atribuição de gratificações aos Chefes dessas unidades não condizentes com o nível de complexidade das atribuições de seu cargo, conforme as citações orientações normativas da CGU (IN 03 e 09/2017).

250. Segundo decisões recorrentes deste Tribunal, considerando o posicionamento das UAIG dentro da estrutura dos Ifes e as atribuições previstas para essas unidades técnicas nas IN-CGU 03 e 09/2017, entende-se que deve ser retribuído o exercício de Chefe da Unidade de Auditoria Interna com o Cargo de Direção (CD) compatível com o nível hierárquico da UAIG e com as responsabilidades do referido posto, mesmo à mingua de norma expressa.

251. Pelo exposto, será proposta ciência aos Ifes de que a existência de casos de gratificação para o Chefe da Unidade de Auditoria Interna por meio de Função Gratificada em detrimento de remuneração com o Cargo de Direção (CD), mostra-se incompatível com o nível hierárquico da UAIG na estrutura do Ifes e com as responsabilidades do referido posto, e contraria o que estabelece o art. 15 do Decreto 3.591/2000 e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.612/2013-Min. José Jorge, 3.386/2013-Min. Raimundo Carreiro, 3.462/2014-Min. Bruno Dantas, 1.093/2018-Min. Walton Alencar, todos do Plenário) (item 4.3.2).

252. No que tange aos aspectos da Governança de TI nos Ifes, frente aos dados coletados na diligência e na aplicação de questionário, constatou-se que as organizações ainda estão em um estágio inicial no que tange à implementação da Política de Segurança da Informação, sendo identificados muitos Ifes que não têm estruturados os componentes mínimos para que seja realizada satisfatoriamente a Gestão da Segurança da Informação em seus sistemas corporativos (Estrutura de Gestão da Segurança da Informação: Gestor de Segurança da Informação e Comitê de Segurança da Informação formalizados).

253. Desse modo, será proposta ciência aos integrantes da Rede Federal de que a não implementação da Estrutura de Segurança de Informação e Comunicação, mais especificamente, o Comitê Gestor de Segurança da Informação, bem como da designação formal de um Gestor de Segurança da Informação e Comunicação, constitui afronta ao previsto no art. 16 da IN-GSI 01/2020 (item 4.4.1).

254. Ademais, foi verificado que vários Ifes não implementam temas relevantes que estão previstos nas suas Posic (Gestão de Incidentes da Segurança da Informação, Controle de Acesso e Gestão de Riscos).

255. Logo, será proposta ciência aos integrantes da Rede Federal de que a elaboração de Políticas de Segurança da Informação e Comunicação que não contemplam as diretrizes mínimas representam afronta ao previsto no inciso IV do art. 12 da IN-GSI 01/2020 (item 4.4.1).

256. Ainda no tema de Governança de TI, foi analisado o planejamento das ações de TI pelas Ifes, o qual deve estar consubstanciado na elaboração do PDTIC.

257. De um modo geral, observou-se que este tema está amadurecido nos entes da Rede Federal, uma vez que já foi objeto de fiscalizações realizadas por este Tribunal, além de compor rol de documentos que deve ser apresentada para a prestação de contas anual do órgão.

258. Por outro lado, foram verificados alguns casos de PDTIC desatualizados (vigência expirada), além de vários casos em que não foi possível identificar a revisão anual do PDTIC nos portais oficiais de internet.

259. Visando a sanar esta inconformidade, será proposta ciência aos integrantes da Rede Federal de que os casos de PDTIC com vigência expirada e de ausência de publicação do processo de revisão anual deste plano contrariam o previsto nos incisos V e VI da Portaria SGD/ME 778/2019 (item 4.4.2).

260. Por fim, com relação ao conteúdo mínimo dos PDTIC, foi constatado que cerca de um terço dos Ifes não incluem o Plano de Gestão de Riscos em seus respectivos PDTIC.

261. Como forma de induzir o amadurecimento deste importante tema na formulação dos PDTIC, entende-se necessário dar ciência aos integrantes da Rede Federal que a elaboração de PDTIC sem considerar o mapeamento de riscos específicos das ações estratégicas da área da Tecnologia da Informação desrespeita o previsto no inciso III e do art. 6º da Portaria SGD/ME 778/2019 (item 4.4.2).

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

262. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) dar ciência às 41 instituições de ensino que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

a.1) a ausência, incompletude ou inadequação de informações atinentes à prestação de contas, em especial, de objetivos, metas, indicadores de desempenho definidos para o exercício, resultados alcançados e sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da UPC, de valor público em termos de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues no exercício e a capacidade de continuidade em exercícios futuros, assim como de metas e resultados de programas, projetos, ações, obras e atividades, representam descumprimento ao previsto nas alíneas 'a', 'b' e 'e' do inciso I e IV do art. 8º, e no § 1º do art. 9º da IN-TCU 84/2020 (itens 4.1.1 e 4.1.2);

a.2) a ausência de controle de frequência eletrônico ou o controle de frequência eletrônico parcial (atividades de ensino, pesquisa, extensão, manutenção etc.) para todos os servidores de sua instituição, inclusive docentes EBTT, vai de encontro ao recomendado no subitem 9.4.3 do Acórdão 1.006/2016-Plenário (Ministra Ana Arraes) e ao entendimento consolidado no Parecer 00117/2019/DECOR/CGU/AGU e na Nota Técnica SEI nº 28499/2020/ME, e configura descumprimento do art. 1º do Decreto 1.867/1996 e art. 7º e 8º da IN-MPOG 02/2018 (item 4.2.1);

a.3) a existência de casos de gratificação para o Chefe da Unidade de Auditoria Interna por meio de Função Gratificada em detrimento de remuneração com o Cargo de Direção (CD),

mostra-se incompatível com o nível hierárquico da UAIG na estrutura do Ifes e com as responsabilidades do referido posto, e contraria o que estabelece o art. 15 do Decreto 3.591/2000 e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.612/2013-Min. José Jorge, 3.386/2013-Min. Raimundo Carreiro, 3.462/2014-Min. Bruno Dantas, 1.093/2018-Min. Walton Alencar, todos do Plenário) (item 4.3.2);

a.4) a não implementação da Estrutura de Segurança de Informação e Comunicação, mais especificamente, o Comitê Gestor de Segurança da Informação, bem como da designação formal de um Gestor de Segurança da Informação e Comunicação, constitui afronta ao previsto no art. 16 da IN-GSI 01/2020 (item 4.4.1);

a.5) a elaboração de Políticas de Segurança da Informação e Comunicação que não contemplam as diretrizes mínimas representam afronta ao previsto no inciso IV do art. 12 da IN-GSI 01/2020 (item 4.4.1);

a.6) os casos de PDTIC com vigência expirada e de ausência de publicação do processo de revisão anual deste plano, contrariam o previsto nos incisos V e VI da Portaria SGD/ME 778/2019 (item 4.4.2); e

a.7) a elaboração de PDTIC sem considerar o mapeamento de riscos específicos das ações estratégicas da área da Tecnologia da Informação desrespeita o previsto no inciso III e do art. 6º da Portaria SGD/ME 778/2019 (item 4.4.2);

b) dar conhecimento do acórdão que vier a ser proferido à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do Ministério da Educação, aos 41 institutos federais de educação, ciência e tecnologia, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor dos autos está disponível na plataforma Conecta-TCU; e

c) encerrar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento autorizado pelo Acórdão 623/2022-TCU-Plenário, de minha relatoria, relativo à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; Centros Federais de Educação Tecnológica; e Colégio Pedro II) – IFEs, referente aos seguintes temas: transparência e prestação de contas; implementação dos pontos eletrônicos; auditorias internas; e governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

2. Para a realização do trabalho, a equipe de auditoria da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) consultou os portais oficiais de internet das 41 IFEs, com o intuito de obter informações relativas aos quatro temas que foram avaliados neste ciclo de acompanhamento. Além disso, a unidade técnica realizou diligência a todas as instituições com vistas a obter informações mais detalhadas com relação aos temas “implementação de Ponto Eletrônico” e “implementação de Política de Governança de TI”, bem como aplicou quatro questionários (um para cada tema) para obtenção de mais informações sobre os objetos avaliados.

3. Na análise das respostas das instituições de ensino, a AudEducação, em resumo, apontou as seguintes impropriedades, com relação a cada um dos temas resumo (peça 269):

- a) inconformidades e dispersão de informações nos **sites** oficiais de algumas IFEs;
- b) utilização pela maioria das IFEs de controle eletrônico de frequência somente para servidores técnico-administrativos e baixa utilização desse controle para professores;
- c) ausência de avanço no fortalecimento das unidades de auditoria interna ao longo dos anos; e

d) estágio inicial de implementação das políticas de segurança da informação.

4. Por conseguinte, aquela unidade propõe que seja dada ciência a todas as 41 instituições de ensino que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica a respeito das falhas identificadas no relatório que antecede este voto, as quais se referem ao não cumprimento de dispositivos da Instrução Normativa TCU 84/2020 (Transparência e Prestação de Contas); Decreto 1.867/1996 e Instrução Normativa MPOG 02/2018 (Ponto Eletrônico); Decreto nº 3.591/2000, de 6/9/2000 (Auditoria Interna); e Instrução Normativa GSI 01/2020 e Instrução Normativa GSI 04/2021 (Gestão da Segurança da Informação).

5. De antemão, informo que concordo com o posicionamento uniforme da unidade técnica (peças 269 e 270), com pequenos ajustes, de acordo com as considerações a seguir.

6. Quanto ao primeiro tema do levantamento, referente à Transparência e Prestação de Contas (Subitem 4.1, do Relatório de Levantamento), foram identificadas as impropriedades abaixo indicadas:

- a) descumprimento dos requisitos previstos no inciso I e IV do art. 8º da IN-TCU 84/2020;

e

b) falha na forma de apresentação das informações exigidas das Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia para a prestação de contas da gestão (**links** fechados, informações dispersas etc.), em desacordo com o previsto no § 1º do art. 9º da IN-TCU 84/2020.

7. No que se refere ao descumprimento dos requisitos previstos no inciso I e IV do art. 8º da IN-TCU 84/2020, consta expressamente da instrução da unidade técnica (peça 269):

*“52. Foi identificado que parte dos integrantes da Rede Federal não disponibilizam em seus **sites** de internet todas as informações exigidas no inciso no inciso I, alíneas ‘a’ a ‘j’ do art. 8º da IN-TCU 84/2020, e a publicação e manutenção atualizada do rol de responsáveis, prejudicando o acesso às informações relativas à gestão por este Tribunal e pela sociedade em geral.”*

8. Com vistas a obtenção de maior transparência e publicidade dos dados que necessitam ser apresentados pelas IFEs e, conseqüentemente, aperfeiçoar o controle social dessas entidades, transcrevo a seguir as informações que deverão ser prestadas, em conformidade com as alíneas “a” a “j”, do inciso I, e do **caput** do inciso IV, do art. 8º, da IN-TCU 84/2020:

“a) os objetivos, as metas, os indicadores de desempenho definidos para o exercício e os resultados por eles alcançados, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da UPC, e, se for o caso, ao Plano Plurianual, aos planos nacionais e setoriais do governo e dos órgãos de governança superior;

b) o valor público em termos de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues no exercício, e a capacidade de continuidade em exercícios futuros;

c) as principais ações de supervisão, controle e de correção adotadas pela UPC para a garantia da legalidade, legitimidade, economicidade e transparência na aplicação dos recursos públicos;

d) a estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

e) os programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto, com indicação dos valores alcançados no período e acumulado no exercício;

f) os repasses ou as transferências de recursos financeiros;

g) a execução orçamentária e financeira detalhada;

h) as licitações realizadas e em andamento, por modalidade, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;

i) a remuneração e o subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos ativos, inativos e pensionistas, de maneira individualizada; e

j) o contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC);

(...) IV. rol de responsáveis.”

9. Quanto à segunda impropriedade desse tópico, referente à falha na forma de apresentação das informações exigidas para a prestação de contas da gestão, a AudEducação identificou que, em algumas IFEs, apesar da disponibilidade das informações previstas no art. 8º da IN-TCU 84/2020, os dados estavam dispersos na página oficial da entidade, prejudicando a transparência do processo de prestação de contas e o controle social.

10. Dessa forma, foi possível identificar que algumas IFEs afrontaram o § 1º do art. 9º da IN-TCU 84/2020, segundo o qual, as informações da gestão da entidade para a prestação de suas contas devem ser disponibilizadas em uma seção específica, seção “Transparência e Prestação de Contas”, a que deve ser composta internamente por diversos menus, cada um aberto em página própria, sem formato rígido, devendo ser de simples, usual, fácil acesso e intuitivo.

11. Quanto ao primeiro questionamento dos gestores das instituições de ensino a respeito da sobreposição de solicitações dos órgãos de controle (TCU e CGU) relacionadas às informações requeridas na IN-TCU 84/2020 e na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em conformidade com o posicionamento da unidade técnica, entendo que o guia elaborado pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal – Conif (Orientações para construção da Seção Acesso à Informação das Instituições da RFEPCT) mostra-se adequado enquanto instrumento de padronização das informações dos integrantes.

12. Quanto ao segundo questionamento dos gestores das IFEs referente ao alinhamento do prazo para a entrega das prestações de contas com o prazo para a finalização dos procedimentos relacionados à Plataforma Nilo Peçanha, também consinto com a conclusão da área técnica, **in verbis**:

“96. Em que pese a negativa desta Corte para a ampliação do processo para a apresentação dos relatórios de gestão pelas autarquias que compõem a Rede Federal, restou autorizado que essas entidades publiquem os relatórios anuais de gestão da forma mais completa possível na data de 31 de março, acompanhada de hyperlink que direcione o leitor para uma seção da Página de Transparência e Prestação de Contas em que serão apresentados em sua forma completa,

até 31 de maio. Registra-se que, obrigatoriamente, devem ser mantidas no site todas as versões publicadas do documento.”

13. No que se refere ao segundo tópico do levantamento, relacionado com o Ponto Eletrônico, a AudEducação identificou que o controle de frequência eletrônico é parcialmente adotado pelas entidades integrantes da Rede Federal, em desacordo com o previsto no art. 1º do Decreto 1.867/1996 e no art. 7º da IN-MPOG 02/2018.

14. Cabe destacar a impropriedade identificada pela unidade especializada no sentido de que, na maioria dos institutos federais que já implantaram o controle de frequência eletrônico, os docentes da carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT) estão dispensados desse tipo de controle em virtude de resoluções e portarias internas de cada uma das entidades.

15. Ressalto que tal impropriedade afronta jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 5.485/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, bem como a IN 02/2018/MPDG, de 13/9/2018, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); o Parecer 00117/2019/DECOR/CGU/AGU, de 5/12/2019, da Consultoria-Geral da União, órgão da Advocacia-Geral da União (AGU); e a Nota Técnica SEI nº 28499/2020/ME, de 27/8/2020, do então Ministério da Economia.

16. No que pertine ao terceiro tema do levantamento, referente à avaliação transversal da estrutura e posicionamento das Auditorias Internas (Audins) nas IFEs, a unidade técnica identificou as inconformidades a seguir:

- a) estrutura insuficiente na maioria das Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG) para realização dos trabalhos de auditoria; e
- b) atribuição de gratificação não condizente com a complexidade do cargo de Responsável da UAIG.

17. Estou de acordo com a AudEducação quando aponta a estrutura insuficiente das UAIGs. Menciono, a título de exemplo, o Colégio Pedro II, que possui atualmente dois servidores na Unidade de Auditoria Interna, sendo que o número de servidores da entidade é de aproximadamente 2.274 (dados de novembro de 2022).

18. Também consinto com o apontamento da unidade técnica quanto à existência de diversos servidores das UAIG que não são auditores de formação ou pertencem à carreira de auditoria, quando o ideal seria o contrário – a maioria dos servidores das UAIGs serem auditores de formação ou pertencentes à carreira de auditoria. Apesar disso, não deve ser encaminhada nenhuma providência com relação à essa impropriedade para as entidades fiscalizadas, conforme posicionamento uníssono da AudEducação.

19. Quanto à segunda impropriedade desse tópico – atribuição de gratificação não condizente com a complexidade do cargo de Responsável da UAIG, concordo com a equipe de auditoria quanto à relevância do papel das Auditorias Internas em qualquer entidade pública, em especial, nas IFEs.

20. No entanto, discordo da proposta de dar ciência a essas entidades de que “*casos de gratificação para o Chefe da Unidade de Auditoria Interna por meio de Função Gratificada em detrimento de remuneração com o Cargo de Direção (CD), mostra-se incompatível com o nível hierárquico da UAIG na estrutura das IFEs fiscalizadas e com as responsabilidades do referido posto*”.

21. Entendo que a competência para determinar se o Chefe da Auditoria Interna deve receber Função Gratificada ou Cargo de Direção é de cada uma das Instituições de Ensino, visto que cada uma delas têm particularidades com relação à distribuição das suas funções de confiança e cargos em comissão. Dessa forma, tal decisão deve ser tomada, individualmente, em cada IFE, ressaltando a importância do cargo de Chefe da Unidade de Auditoria Interna.

22. Vejo que, nesse caso específico, a decisão de qual função de confiança ou cargo em comissão deverá ser destinada ao responsável pela Audin fica no âmbito de discricionariedade do administrador público da IFE, cabendo a esse gestor efetuar o juízo acerca da solução que melhor

atenda ao interesse público, em conformidade com os Acórdãos 1.555/2017, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e 906/2015, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, ambos do Plenário do TCU.

23. No que se refere ao quarto tópico do levantamento, relacionado à Governança de TI nas IFEs, a AudEducação apontou as seguintes inconformidades:

a) não atendimento da previsão da Estrutura de Gestão da Segurança da Informação consignada na IN-GSI 01/2020 e IN-GSI 04/2021;

b) inexistência ou falta de atualização de Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (Petic) e de Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) em várias IFEs.

24. Com relação a esse aspecto, a equipe técnica constatou que as organizações ainda estão em um estágio inicial no que tange à implementação da Política de Segurança da Informação, visto que muitas IFEs não têm estruturados os componentes mínimos para que a realização satisfatória da Gestão da Segurança da Informação em seus sistemas corporativos (Estrutura de Gestão da Segurança da Informação: Gestor de Segurança da Informação e Comitê de Segurança da Informação formalizados).

25. Ante as razões acima, estou de acordo com todas as propostas da AudEducação no sentido de dar ciência aos 41 IFEs fiscalizados de todas as impropriedades identificadas no relatório de levantamento (peça 269), as quais foram tratadas no presente voto. A única exceção se refere à proposta de ciência do terceiro tema – avaliação transversal da estrutura e posicionamento das Auditorias Internas (Audins) nos Institutos Federais de Educação – conforme tratado neste voto.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de agosto de 2023.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1688/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.292/2022-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades Jurisdicionadas: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca; Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais; Colégio Pedro II; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento relativo à Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; Centros Federais de Educação Tecnológica; e Colégio Pedro II), referente aos seguintes temas: transparência e prestação de contas; implementação dos pontos eletrônicos; auditorias internas; e governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência às 41 instituições de ensino que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, no sentido de que:

9.1.1. a ausência, incompletude ou inadequação de informações atinentes à prestação de contas, em especial, de objetivos, metas, indicadores de desempenho definidos para o exercício, resultados alcançados e sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da Unidade Prestadora de Contas (UPC), de valor público em termos de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues no exercício e a capacidade de continuidade em exercícios futuros, assim como de metas e resultados de programas, projetos, ações, obras e atividades, representam descumprimento ao previsto nas alíneas “a”, “b” e “e” dos incisos I e IV do art. 8º, e no § 1º do art. 9º da IN-TCU 84/2020;

9.1.2. a ausência de controle de frequência eletrônico ou o controle de frequência eletrônico parcial nas atividades de ensino, pesquisa, extensão, manutenção etc., para todos os servidores de sua instituição, inclusive docentes EBTT, vai de encontro ao recomendado no subitem 9.4.3 do Acórdão 1.006/2016-TCU-Plenário (relatora Ministra Ana Arraes) e ao entendimento consolidado no Parecer 00117/2019/DECOR/CGU/AGU e na Nota Técnica SEI nº 28499/2020/ME, e configura descumprimento do art. 1º do Decreto 1.867/1996 e do art. 7º e 8º da IN-MPOG 02/2018;

9.1.3. a não implementação da Estrutura de Segurança de Informação e Comunicação, mais especificamente, o Comitê Gestor de Segurança da Informação, bem como a designação formal de um Gestor de Segurança da Informação e Comunicação, constitui afronta ao previsto no art. 16 da IN-GSI 01/2020;

9.1.4. a elaboração de Políticas de Segurança da Informação e Comunicação que não contemplam as diretrizes mínimas representam afronta ao previsto no inciso IV do art. 12 da IN-GSI 01/2020;

9.1.5. os casos de Plano Diretor de Tecnologias de Informação e Comunicação (PDTIC) com vigência expirada e de ausência de publicação do processo de revisão anual deste plano, contrariam o previsto nos incisos V e VI da Portaria SGD/ME 778/2019; e

9.1.6. a elaboração de PDTIC sem considerar o mapeamento de riscos específicos das ações estratégicas da área da Tecnologia da Informação desrespeita o previsto no inciso III do art. 6º da Portaria SGD/ME 778/2019;

9.2. dar ciência desta deliberação à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do Ministério da Educação, aos 41 institutos federais de educação, ciência e tecnologia, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor dos autos está disponível na plataforma Conecta-TCU; e

9.3. encerrar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/8/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1688-34/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral