

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 027.948/2019-6

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca; Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais; Colégio Pedro II; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal da Grande Dourados; Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Ouro Preto; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São Carlos; Fundação Universidade Federal de São João Del Rei; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal de Uberlândia; Fundação Universidade Federal de Viçosa; Fundação Universidade Federal do ABC; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Pampa; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal do Rio Grande; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha; 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 Grande do Sul; 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 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 Fluminense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul -rio-grandense; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro -Brasileira; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Integração Latino -Americana; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Alfenas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal de Lavras; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pelotas; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Santa Maria; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Oeste da Bahia; Universidade Federal do Oeste do Pará; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Sul da Bahia; Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural da Amazônia; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Federal Rural do Semiárido; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO ELETRÔNICO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO. CONCRETIZAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica (peças 10-11):

“1. Este trabalho trata de “Auditoria Integrada com a finalidade de avaliar a implementação do processo eletrônico nas Instituições Federais de Ensino”, decorrente de proposta de fiscalização de 22/8/2019, do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Assim, o objeto da auditoria é a informatização dos processos administrativos nas Universidades Federais (Instituições Federais de Ensino Superior - IFES) e nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), além do Colégio Pedro II e de dois Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), que juntas compõem as denominadas Instituições Federais de Ensino vinculadas aos Ministério da Educação (IFEs/MEC).

2. Essas instituições atendem mais de 1,3 milhão de estudantes, possuem 120 mil docentes e 140 mil funcionários técnico-administrativos (Censo 2017) e contam com um orçamento superior a R\$ 70 bilhões, comprovando a relevância para a área de educação. Considerando também o pressuposto de que sistemas de gestão eletrônica de documentos e processos acarretam expressivos benefícios, esta unidade técnica julgou oportuno proceder à presente auditoria.

3. Desse modo, propôs-se avaliar a implantação do processo eletrônico nessas 104 instituições de ensino, o grau de implementação (se parcial, por quais razões), eventuais dificuldades, benefícios gerados e a disponibilização de ferramentas de transparência ativa, consistente no “Módulo de Pesquisa Pública” para acesso aos autos administrativos por usuários externos (item 8).

4. Acrescenta-se que outra finalidade da ação seria coletar boas práticas que tenham sido implementadas, como avaliações de resultados, capacitações e novas funcionalidades, bem como indicadores de impacto da adoção da ferramenta.

5. O uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional foi tornado obrigatório com o advento do Decreto 8.539, de 8/10/2015. A implantação de um sistema de processo eletrônico pressupõe ganhos de eficiência, economia, segurança, transparência, acesso e sustentabilidade ambiental. Esses impactos têm sido referidos na doutrina, e avaliados na prática por alguns entes.

6. Foram realizados procedimentos de auditoria para responder a seguinte questão: a implementação e o funcionamento dos sistemas eletrônicos de gestão de processos nas Instituições Federais de Ensino estão de acordo com as diretrizes da legislação e com os princípios da transparência? A matriz de planejamento (peça 8, p. 1-4) contemplou cinco questões de auditoria, as quais detalham os critérios e o escopo:

6.1 Os procedimentos de implantação do processo administrativo na instituição atendem ao prazo estabelecido no Decreto 8539/2015 (art. 22) e na Portaria-MEC 1.042/2015, art. 2º, e estabelecem um prazo final?

6.2 Houve despesas com contratação de serviços de terceiros para apoiar a implantação, na: modelagem de processos; implantação; suporte técnico; capacitação? (Decreto 8.539, art. 4º (preferência por código aberto); Portaria MPOG 17/2018, art. 3º; Resolução TRF4 116/2017 (no caso do SEI));

6.3 Existe normativo que regule a utilização do sistema de processo eletrônico administrativo de acordo com as diretrizes do Decreto 8539, das regras arquivísticas, de segurança, de protocolo e de transparência? Lei 12.527, art. 6º, inc. I (proteção da informação), art. 6º, inc. III (proteção da informação sigilosa e pessoal), art. 23 (hipóteses de sigilo); Lei 12.682, art. 3º, caput (requisitos do processo de digitalização), art. 3º, par. único (proteção aos documentos nos meios de armazenamento); Decreto 8.539, art. 3º, inc. II (segurança, transparência e economicidade), art. 4º, par.

único (verificação de autoria e integridade), art. 6º (certificado digital ou senha), art. 16 (classificação e destinação de acordo com o plano e temporalidade conforme legislação arquivística), § 1º (política de descarte), § 2º (setor de arquivo), arts. 17 e 18 (adesão ao ePing e políticas de acesso e preservação); Portaria Interministerial 1.677/2015 (procedimentos gerais para atividades de protocolo, modelo de requisitos para sistemas informatizados – e-ARQ Brasil).

6.4 Foram criadas ou revistas bases de conhecimento, e elaborados documentos padronizados para os processos de trabalho implantados no sistema? (Decreto 8.539, art. 3º, inc. I (objetivo de assegurar eficácia, eficiência e efetividade e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados).

6.5 O sistema de processo administrativo eletrônico implantado permite o alcance dos requisitos de transparência? (Lei 12527, art. 3º, inc. I; e Decreto 7.724/2012, art. 7º (transparência ativa); Lei 12527, art. 6º, inc. I (gestão transparente e amplo acesso), art. 3º, inc. III (desenvolvimento da cultura de transparência); Decreto 8.539, art. 3º, inc. IV (acesso do cidadão); Decreto 8.777/2016 (política de dados abertos).

METODOLOGIA

7. Para o alcance dos objetivos, considerando a limitação relacionada à distribuição geográfica das 104 unidades alvo da auditoria, desenvolveu-se um questionário no ambiente LimeSurvey, enviado para endereços eletrônicos institucionais (extraídos do portal e-MEC), e respondidos pelos representantes das IFES e dos IF. Assim, ressalva-se que parte das conclusões são obtidas a partir da declaração dos gestores na consulta informada. Algumas das informações foram validadas pela equipe mediante acesso às páginas da Internet contendo as pesquisas públicas de processos, quando existentes.

8. No questionário aplicado (peça 6) foram definidos oito grupos de questões: identificação da instituição; implantação; impactos; capacitação; normativos; gestão documental; transparência; e comentários adicionais. Houve questões fechadas e abertas, e para estas foi feita análise do conteúdo, de forma a categorizar as respostas oferecidas. Foram enviados em 16/9/2019, com prazo inicial de 30/9, depois prorrogado para 7/10/2019. Das 104 instituições para as quais foi encaminhado, 92 responderam, 1 preencheu as informações após o prazo final (IFSP) e 11 nada informaram, não obstante a equipe tenha reencaminhado as mensagens durante o processo.

9. Além da aplicação e análise dos questionários, foram efetuadas entrevistas com representantes das seguintes instituições: i) TRF4, com a responsável pelo sistema SEI (presencial); ii) UFCSPA, com a equipe responsável pela implantação do SEI (presencial); iii) UFRGS, também com a equipe responsável pela implantação do SEI e gestão do processo eletrônico (presencial); iv) Ministério da Economia, Coordenação Geral do Processo Eletrônico Nacional (PEN), com a equipe do Departamento de Normas e Sistemas de Logística (videoconferência); UFPR, com o responsável pela Coordenadoria de Governança e Riscos, que apresentou informações sobre impactos do SEI na instituição (videoconferência); IFRN, com a equipe responsável pelo desenvolvimento e gestão do sistema SUAP (videoconferência); e UFRN, com a equipe responsável pelo desenvolvimento e gestão do sistema SIPAC (videoconferência). A equipe também realizou a análise heurística dos portais das instituições que declararam oferecer a pesquisa pública de processos (sem necessidade de login), checando-os quanto ao critério de visibilidade, ou seja, avaliou se o acesso a essa pesquisa era de fácil visualização na página inicial da Internet.

10. Os resultados estão neste relatório, que foi construído com o propósito de sintetizar os achados e priorizar a comunicação com o leitor. O detalhamento dos procedimentos de auditoria, fontes de informação, metodologia, evidências coletadas e análises realizadas estão nos apêndices do relatório ou em peças do processo. Foi colocado em apêndice também a análise da consulta realizada pela Internet, evidência mais utilizada no trabalho.

VISÃO GERAL

11. Com a Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei 12.527/2011, a qual regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal, a APF passou a se preocupar em garantir transparência aos cidadãos com relação às suas informações e processos. A transparência passa a constituir regra para a administração pública e o sigilo, a exceção. Essa lei define, entre as diretrizes para assegurar o direito fundamental de acesso à informação (art. 3º): a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (inciso II); a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (inciso III); o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública (inciso IV); o desenvolvimento do controle social da administração pública (art. V). De acordo com o art. 6º, cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar: I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

12. Após a LAI, surgiu a Lei 12.682/2012, sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meio eletromagnéticos. Destacam-se os seguintes dispositivos: i) a possibilidade de destruir os documentos originais após a digitalização e assegurada sua integridade, com exceção dos documentos de valor histórico (art. 2º-A, § 1º); ii) o documento digital possui o mesmo valor probatório do documento original (art. 2º-A, § 2º) e o mesmo efeito jurídico dos documentos microfilmados nos termos da Lei 5.433/1968 e regulamentação posterior (art. art. 2º-A, § 4º); iii) o processo de digitalização deverá garantir a integridade, a autenticidade e se necessário a confidencialidade (art. 3º, caput); iv) os meios de armazenamento deverão proteger os documentos digitais de acesso, uso, alteração, reprodução e destruição não autorizados (art. 3º, § único).

13. Como os procedimentos físicos de concessão limitavam o alcance da LAI, a necessidade de um software de gestão eletrônica de documentos (GED) se tornou latente. O então Ministério do Planejamento (MP) iniciou a estudar o tema e a visitar instituições públicas que já haviam implantado sistemas de processo eletrônico, até que, em janeiro de 2013, realizou consulta pública solicitando manifestação de interessados em apresentar solução que também pudesse ser incorporada ao acervo do Portal do Software Público. E entre as soluções apresentadas, destacou-se o Sistema Eletrônico de Informações – SEI (informações extraídas do site do PEN). O Processo Eletrônico Nacional (PEN) é uma estrutura do Ministério da Economia, cuja finalidade é coordenar projetos vinculados ao processo eletrônico em toda a APF. O PEN é responsável pelas seguintes iniciativas:

- Protocolo Integrado: permite consulta atualizada de qualquer documento, avulso ou processo cadastrado na APF, visualizando assunto, interessado(s) e histórico de operações (sem acesso à alteração);

- Software de Processo Eletrônico (Módulo de Protocolo do SIPAC, SEI, SUAP e os outros);

- Conecta GOV (Barramento do PEN): conjunto de serviços eletrônicos que permitirão a intercomunicação entre órgãos e entidades usuários de quaisquer soluções de processo eletrônico.

14. A norma específica regulamentando o processo eletrônico foi o Decreto 8539/2015, dispondo sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

15. No art. 3º constam os objetivos do Decreto: *I - assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados*

(a implantação do sistema de processo eletrônico pressupõe o alcance desse objetivo em vista do ganho de eficiência e da economia); *II - promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade* (avaliar os aspectos de segurança, transparência e economicidade); *III - ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação* (verificar estudos e estimativas sobre o ganho em termos de sustentabilidade); e *IV - facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas* (acesso do cidadão, fundamentando a necessidade de prover a pesquisa pública de processos).

16. Os órgãos e entidades utilizarão sistemas informatizados para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos (art. 4º), os quais deverão utilizar preferencialmente programas com código aberto e prover mecanismos para a verificação da autoria e integridade dos documentos (parágrafo único).

17. A autoria, a autenticidade e a integridade dos documentos e da assinatura podem ser obtidos por meio de certificado digital (art. 6º), ou mediante login/senha (§1º). O Decreto define ainda diretrizes de classificação quanto ao grau de sigilo, validade dos documentos nato digitais e dos autenticados, classificação conforme normas arquivísticas, armazenamento e descarte, padrões de interoperabilidade, acesso e preservação e outros.

18. No art. 22 estão os prazos para implementação do processo eletrônico: cronograma de implantação (abril/2016, seis meses); uso do meio eletrônico para realização do processo administrativo (outubro/2017, dois anos); e adequação para quem já tinha processo eletrônico (outubro/2018, três anos).

19. São três os principais sistemas de processo eletrônico escolhidos: o SEI (43 instituições), o SIPAC (39) e o SUAP (17). Os outros sistemas utilizados são o SIE, desenvolvido pela UFSM (implantado na UFSM, UFES e UNIRIO), o sistema proprietário do IFTM, denominado ERP IFTM (Sistema Integrado de Gestão), e o Solar, implantado na UFSC. Destaque-se que as dez instituições que responderam não ter iniciado ainda a implantação também informaram o sistema escolhido, evidenciando que já foi feita a opção pela aplicação.

20. Destaca-se a Portaria 1.042, de 4/11/2015, do Ministério da Educação, que dispõe sobre a implantação e o funcionamento do processo eletrônico no âmbito do Ministério da Educação. Institui o SEI como sistema oficial de informações, documentos e processos eletrônicos (art. 1º) e define regras de digitalização, acesso, credenciamento e outras. Estabelece que autarquias, fundações e empresas públicas vinculadas ao Ministério engendrem esforços para implantar o SEI-MEC no prazo de cento e vinte dias e aponta diretrizes de eficiência, eficácia, efetividade, segurança, transparência, produtividade, celeridade na tramitação de processos e sustentabilidade ambiental. Além disso, a Portaria Conjunta TRF4/MPOG 3/2014 também faz referência ao SEI como projeto estratégico da Administração Pública Federal. Não obstante, muitas instituições possuíam outras soluções já implementadas - mais da metade dos respondentes do questionário (Sistema escolhido – Anexo 1, peça 9). Assim, há que sopesar o fato de que nesses casos o sistema já estava em uso antes mesmo da edição do Decreto 8.539/2015 e da priorização do uso do SEI no âmbito da APF. Destaque-se, no entanto, que algumas entidades informaram adotar uma solução mista, ou seja, decidiram pelo SEI mesmo utilizando o sistema de gestão SIG, que incorpora o SIPAC – 3 instituições, ou o sistema SUAP – 1 instituição.

SEI

21. O SEI é uma plataforma desenvolvida e mantida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e abrange vários módulos e funcionalidades. Ele é cedido gratuitamente para instituições públicas, mediante a assinatura de Acordo de Cooperação Técnica (ACT). O TRF4 disponibiliza a propriedade intelectual dos códigos-fonte e todos os dados, documentos e elementos de informação pertinentes à tecnologia de concepção, manutenção e atualizações. As melhorias do SEI

são feitas tanto pelo próprio TRF4 quanto pelos demais órgãos que usam o sistema. Entretanto, os aprimoramentos desenvolvidos pelos diversos órgãos são consolidados, testados, validados e só então distribuídos pelo TRF4, garantindo, assim, que todas as entidades da administração pública possuam sempre a mesma versão do software:

22. O SEI é considerado “software de governo” e, apesar de ficar hospedado no Portal do Software Público, não é um software livre e nem público, ou seja, o acesso é restrito a quem o TRF4 autoriza e as alterações precisam ser homologadas pelo órgão proprietário.

23. Destaca-se que o Ministério da Economia publicou a Portaria 179, de 22/4/2019, que veda a “realização de despesa para contratação, prorrogação contratual e/ou substituição contratual, relativas a sistemas informatizados de controle e movimentação de processos administrativos eletrônicos diferente daquele disponibilizado pelo Ministério da Economia”, induzindo a adoção do SEI pelos órgãos da administração pública. Como já mencionado, tal norma encontrou óbice no fato de várias instituições terem implantado outras soluções de processo eletrônico à época.

24. Por meio da Resolução 116, de 20/10/2017 (peça 7), o TRF4 estabeleceu, dentre outros, que:

24.1 o processamento de todas as solicitações e a assinatura dos acordos de cessão do SEI, inclusive de órgãos e entidades do Governo Federal, seria realizado pelo TRF4, impondo que os pedidos de cessão sejam destinados ao Presidente do Tribunal, responsável pela assinatura do ACT com todos os órgãos/entidades interessados;

24.2 não haverá cessão do SEI para instituições que, mesmo públicas, desenvolvam ou comercializem sistemas informatizados ou serviços de TI;

24.3 é vedada qualquer alteração, total ou parcial, que envolva modificação do núcleo do sistema (porção comum utilizada pelo TRF4 e por todas as instituições cessionárias), exceto as que estão disponíveis na camada de parametrização, o que inclui a utilização de desenvolvimento evolutivo por módulos, que serão pertencentes ao cessionário, não se constituindo em parte integrante do SEI;

24.4 as apresentações do SEI em eventos (seminários, convenções, palestras, etc.) serão realizadas pelo TRF4.

25. No quadro I estão as unidades que utilizam ou utilizarão o SEI, de acordo com as respostas ao questionário, complementadas com consulta à Internet (para as instituições que não responderam).

SUAP

26. O SUAP foi concebido em 2006 e desenvolvido pela equipe da Diretoria de Gestão de TI (DIGTI) do IFRN, com o objetivo originalmente de cuidar do registro da frequência dos servidores e do controle dos materiais e equipamentos recebidos, sendo chamado Sistema Unificado de Almoxarifado e Patrimônio. Depois foram sendo acrescentados outros módulos e o sistema, rebatizado como Sistema Unificado de Administração Pública, passou a ser utilizado em outros Institutos Federais:



The screenshot shows the SUAP system interface. On the left is a dark sidebar with a menu containing categories like 'ACESSOS', 'AUTENTICAÇÃO DE DOCUMENTOS', 'AVALIAÇÕES', 'CONSULTAS', and 'FAROL DE DESEMPENHO'. The 'CONSULTAS' category is expanded, showing 'Processos Eletrônicos' as the selected option. The main content area is titled 'CONSULTAS' and 'Consulta de Processos Eletrônicos'. It features a search form with the following fields: 'Número do processo:' (text input), 'Interessado:' (text input with a note 'Digite o nome do interessado.'), 'Assunto do Processo:' (text input), 'Todas as situações:' (checkbox, checked), and 'Situação:' (dropdown menu). At the bottom of the form, there is a checkbox for 'Não sou um robô' and a CAPTCHA image.

27. O sistema está em constante atualização para resolução de problemas, melhorias de funcionalidades e criação de novos módulos. Atualmente, os processos que já são cobertos pelo SUAP são, Gestão de Pessoas, Controle Patrimonial, Gerenciamento de Almoxarifado, Ponto Eletrônico, Planejamento Anual, Gestão de Projetos de Extensão, Gestão de Protocolo de Documentos, Controle de Acesso a chaves de ambientes, Frota de Veículos, Gestão de Contratos e Convênios, Gestão Orçamentária, Catálogo de Materiais, e outros. O módulo de Gestão de Protocolos e Documentos corresponde ao processo eletrônico.

28. Destaca-se que o SUAP é o primeiro sistema dentro do MEC a fazer tramitação de processos no barramento de Processo Eletrônico Nacional (PEN). O IFRN já realizou a troca de documentação, de forma eletrônica e direta com o Ministério da Economia.

29. Além do IFRN, já foram assinados 32 acordos de cooperação entre diversos órgãos das administrações públicas, nas esferas federal, municipal e estadual, para colaboração e uso do sistema. Entre esses, diversos outros Institutos Federais.

30. O IFRN cede, de forma colaborativa e gratuita, o SUAP para essas outras instituições. No quadro I, adiante, constam as entidades que utilizam o sistema, dentro do universo auditado.

SIPAC

31. O SIPAC - Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos abrange processos orçamentários, almoxarifados, controle patrimonial, compras e licitações, obras e manutenções de bens imóveis, biblioteca, controle dos contratos e convênios, processos e documentos eletrônicos, controle de bolsistas, despesas com automóveis e combustíveis e outros.

32. Integra o SIG-UFRN, sistema mais amplo para a gestão administrativa, financeira e acadêmica da instituição de ensino, desenvolvido pela UFRN:



The screenshot shows the SIPAC system interface. On the left is a vertical menu with options like 'LICITAÇÕES', 'ATAS VIGENTES', 'CONSULTAS', 'PROCESSOS', 'DOCUMENTOS', 'MATERIAIS', 'UNIDADES', 'CONTRATOS', 'DIÁRIAS', 'TELEFONES', 'EMITIR EXTRATO DIRF', 'BOLETINS DE SERVIÇO', 'AUTENTICAR DOCUMENTOS', and 'CERTIDÕES'. The 'PROCESSOS' option is highlighted with a blue arrow. The main content area is titled 'Opções de Busca de Processos' and contains a search form with the following fields: 'Nº Processo' (checkbox checked, text input '23077', dropdown '2020', text input, note '(Radical.Número/Ano-Dígitos) Caso não saiba os dígitos verificadores, informe 99.'), 'Nome Interessado' (checkbox, text input), 'Matrícula/CPF/CNPJ' (checkbox, text input, note '(Apenas números)'), 'Período de Cadastro' (checkbox, text input 'dd/mm/aaaa', text input 'dd/mm/aaaa'), and 'Tipo de Processo' (checkbox, dropdown menu '-- SELECIONE --'). Below the form is a 'Consultar Processo' button.

33. A UFRN transfere a tecnologia para as instituições interessadas mediante os termos de cooperação que estabelecem as condições. A Universidade não implanta os sistemas SIG, não faz a migração de dados, nem está no âmbito das atribuições da instituição a prestação de tais serviços. Esta responsabilidade é da equipe técnica de TI de cada instituição. A Resolução 61/2018-CONSAD, de 29/11/2018, disciplina o relacionamento entre a UFRN e as cooperadas no licenciamento e transferência do sistema, e na manutenção, evolução e sustentabilidade financeira. No processo de licenciamento, as cooperadas pagam uma contrapartida destinada à sustentabilidade do ecossistema de cooperação (a CDI), e as empresas licenciadas pagam royalties decorrente do direito de exploração econômica. Assim, as instituições que implantaram o SIG arcam com custos diversos, diferentemente dos modelos de transferência tecnológica dos sistemas SEI e SUAP, em que a manutenção e a customização ficam por conta dos entes nos quais os sistemas foram implantados. Foi definido, conforme a normativa do CONSAD, o valor econômico dos sistemas SIG-UFRN em R\$ 49,53 milhões, correspondentes a 90.065 pontos de função, conforme detalhado em anexo à norma.

34. O SIPAC – Módulo de Protocolo, em suas versões mais atuais, está integrado ao CONECTA-GOV, ou seja, possibilita a integração com outros sistemas de processo eletrônico e a movimentação para outras unidades da APF.

Quadro I – Unidades que implantaram ou implantarão os sistemas SEI, SIPAC e SUAP

SEI	SIPAC	SUAP
Centro Federal de Educação Tecnológica 'Celso Suckow da Fonseca	Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais	Colégio Pedro II
Fundação Universidade de Brasília	Fundação Universidade Federal da Grande Dourados	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano
Fundação Universidade do Amazonas	Fundação Universidade Federal de Roraima	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	Fundação Universidade Federal de São João del Rei	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	Fundação Universidade Federal do ABC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Fundação Universidade Federal do Maranhão	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
Fundação Universidade Federal de Ouro Preto	Fundação Universidade Federal do Piauí	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul
Fundação Universidade Federal de Pelotas	Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima
Fundação Universidade Federal de Rondônia	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
Fundação Universidade Federal de São Carlos	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá
Fundação Universidade Federal de Viçosa	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
Fundação Universidade Federal do Acre	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí
Fundação Universidade Federal do Pampa	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
Fundação Universidade Federal do Rio Grande	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais
Fundação Universidade Federal do Tocantins	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sergipe	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha	

SEI	SIPAC	SUAP
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia	Universidade Federal da Bahia	
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre	Universidade Federal da Integração Latino Americana	
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará	Universidade Federal da Paraíba	
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais	Universidade Federal de Alagoas	
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná	Universidade Federal de Itajubá	
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano	Universidade Federal de Lavras	
Instituto Federal do Rio Grande do Sul	Universidade Federal de Pernambuco	
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	Universidade Federal do Amapá	
Universidade Federal da Fronteira Sul	Universidade Federal do Cariri	
Universidade Federal de Alfenas	Universidade Federal do Oeste da Bahia	
Universidade Federal de Campina Grande	Universidade Federal do Oeste do Pará	
Universidade Federal de Goiás	Universidade Federal do Pará	
Universidade Federal de Juiz de Fora	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	
Universidade Federal de Minas Gerais	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	
Universidade Federal de São Paulo	Universidade Federal do Sergipe	
Universidade Federal de Tocantins	Universidade Federal do Sul da Bahia	
Universidade Federal de Uberlândia	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	
Universidade Federal do Ceará	Universidade Federal Rural da Amazônia	
Universidade Federal do Paraná	Universidade Federal Rural de Pernambuco	
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	
Universidade Federal do Triângulo Mineiro		
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri		
Universidade Federal Fluminense		
Universidade Tecnológica Federal do Paraná		

TRANSPARÊNCIA

35. Um dos focos mais relevantes da auditoria é avaliar a transparência ativa das instituições, ou seja, a possibilidade de consulta de processos administrativos sem necessidade de procedimentos de credenciamento prévios. Essa avaliação consta de uma questão específica de auditoria e é tratada no achado correspondente.

36. A concretização efetiva da transparência ativa para os atos administrativos da Administração Pública, além de garantir o alcance de um princípio de matiz constitucional, favorece as ações dos órgãos de controle e fomenta o controle social. Por exemplo, podem ser examinados e avaliados, de forma on-line e a qualquer momento e lugar, processos licitatórios, concessão de benefícios, formalização de convênios, pagamentos diversos, e muitos outros.
37. Nesse contexto, cabe reiterar o teor do Decreto 8539/2015, o qual tem como objetivo, dentre outros, facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas. Além disso, a LAI define diretrizes para assegurar o direito fundamental de acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da CF/1988.
38. Cada sistema implementa essa possibilidade de forma diversa. A seguir, apresentam-se algumas informações úteis para a compreensão prévia das particularidades do sistema.
39. No que tange ao SEI, foi desenvolvido pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), o módulo de “Pesquisa Pública”, que permite o acesso aos autos administrativos. O módulo está disponível no Portal do Software Público, necessitando de um certo esforço de TI da instituição que o implantar. Além disso, depende da parametrização adotada (filtros e configurações do sistema), podendo-se restringir o acesso ao teor dos documentos, por exemplo.
40. No caso do SIPAC, há a possibilidade de consulta; porém, dependendo da versão, há filtros de pesquisa mais amplos e é possível visualizar o conteúdo dos documentos ou não. A equipe da UFRN informou que nas versões do SIPAC a partir da 4.36 é possível ver o conteúdo dos documentos, e a partir da 4.46 há mais filtros de pesquisa, conforme será detalhado no achado correspondente. Assim, a garantia da efetiva transparência depende da versão implantada do SIPAC.
41. Para o SUAP, é possível consultar os processos, porém sem visualizar o conteúdo tanto de despachos como dos demais documentos. As consultas retornam somente um resumo da tramitação dos processos. A equipe do IFRN informou haver a previsão, para o primeiro semestre de 2020, de desenvolvimento de uma versão evolutiva que permitirá o acesso ao conteúdo.
42. Já para os demais sistemas implantados não foram determinadas as regras gerais, em função de sua pouca representatividade.

ACHADOS DE AUDITORIA

Não implantação do processo eletrônico

43. Doze instituições dentre as 104 examinadas ainda não iniciaram a implantação do processo eletrônico, ou seja, possuíam os processos administrativos todos em meio físico ainda quando da auditoria. São elas: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca; Fundação Universidade Federal de Roraima; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Rio Grande; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano; Universidade Federal do Pará; Instituto Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Universidade Federal do Tocantins e Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (ver grau de implantação – p. 1 do Anexo 1, peça 9).
44. No art. 22 do Decreto 8.539/2015, foi definido o prazo de dois anos para que os órgãos e entidades da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional implementem o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo; ou seja, tal implementação deveria ter sido efetuada até outubro de 2017.
45. Na Portaria do Ministério da Educação 1.042/2015, que dispõe sobre implantação e funcionamento do processo eletrônico no âmbito do Ministério da Educação, está estabelecido, no art. 2º, que as autarquias, fundações e empresas públicas vinculadas ao Ministério da Educação deverão “engendrar esforços no sentido de implementar o SEI-MEC no prazo de 120 dias”. Em que pese o

normativo fazer alusão ao sistema SEI como sistema oficial, ao passo que muitas instituições adotaram outras plataformas, verifica-se que houve preocupação no âmbito do Ministério no sentido de dar agilidade à implantação de um processo eletrônico em todas as unidades.

46. Entre as causas da inadimplência, destacam-se: i) dificuldades relacionadas ao cronograma de implantação do TRF4 para as instituições que adotam o SEI (demora na negociação entre Ministério da Economia e TRF4, para a assinatura do termo de cooperação, habilitação, capacitação, implantação e acesso ao sistema); ii) atrasos devido a troca da solução - nesse sentido, uma instituição relatou que inicialmente teria optado pela plataforma do SIPAC, e alterado para o SEI, tendo em vista ter tomado conhecimento da cobrança pela UFRN pelo uso e manutenção do sistema (Justificativa para o descumprimento do prazo p. 2 do Anexo 1, peça 9).

47. O atraso na implantação do processo eletrônico impede a concretização da transparência no acesso aos documentos e processos administrativos, além de persistirem custos maiores relacionados à impressão de papel e à logística de movimentação dos processos físicos; as instituições inadimplentes também não contam com os ganhos de agilidade, de otimização dos fluxos de trabalho, de aumento da confiabilidade e integridade dos processos e documentos, da possibilidade de acesso remoto e da portabilidade, e da significativa redução do tempo de tramitação e resposta às demandas (ver impactos e estimativas de economia relatados pelos respondentes do questionários – p. 5-9 do Anexo 1, peça 9).

48. Todas as instituições que informaram não ter iniciado a implantação justificaram, na consulta efetuada, os motivos para a intempestividade. Verifica-se que em todas há atividades em andamento e grupos de trabalho/comissões responsáveis, em estágios diversos, desde a simples constituição de equipe responsável até a fase de testes anteriores à homologação/implantação. O prazo máximo previsto para iniciar o processo de implantação é julho de 2020, sendo que duas instituições nada informaram (data prevista de implantação - p. 2 do Anexo 1, peça 9).

49. Embora não haja sanção definida para o descumprimento dos prazos, em especial o do Decreto 8.539/2015, entende-se necessário determinar diretamente às instituições que, caso ainda não tenham iniciado a implantação do processo eletrônico (possuam somente processos físicos), adotem medidas para garantir tal implementação, elaborando plano de ação e encaminhando-o ao TCU para monitoramento das providências. A equipe entende que não cabe propor qualquer medida sancionatória, visto que, além do grupo que não iniciou a implantação, há outro que também descumpriu o prazo do decreto, embora já tenha iniciado a implantação. Nesse sentido, 15 dentre os respondentes iniciaram em 2018 e 9 em 2019, totalizando no mínimo 24 que extrapolaram o prazo de outubro de 2017 (ver Data de conclusão - p. 3 do Anexo 1, peça 9).

Atraso na implantação do processo eletrônico

50. Das 92 entidades que responderam a consulta do TCU, 43 informaram já ter iniciado a implantação do processo eletrônico e 39 informaram ter “virado a chave”, ou seja, estão atuando somente processos em meio eletrônico. Assim, o total de 82 já contam com o meio eletrônico para a gestão dos documentos e processos, em algum grau. Além disso, das demais 12 instituições, que não responderam o questionário, verificou-se que todas possuem alguma solução já implementada, embora não se saiba em que estágio. Das 43 instituições que informaram ter iniciado e não concluído a implantação, em 19 o percentual de processos eletrônicos era até 40%, sendo que em 11 dessas instituições foram atuados em meio eletrônico até 20% dos processos somente. Esse índice foi definido como sendo o resultado da fórmula: (número de processos eletrônicos atuados no 1º semestre de 2019) / (total de processos administrativos atuados no 1º semestre de 2019 - físicos e eletrônicos) (ver Percentual de implantação – p. 1 do Anexo 1, peça 9).

51. Entende-se que persiste um número significativo de processos físicos a serem convertidos, demonstrando que o ritmo de migração de processos de trabalho para o meio eletrônico é lento e insuficiente.

52. A norma legal que dispõe a implementação do processo eletrônico (art. 22 do Decreto 8.539/2015) deve ser interpretada como a imposição de uma solução que signifique “virada de chave”; não faz sentido incentivar via legislação a adoção somente de um “início” de implantação, em que apenas 20% dos processos estão sendo autuados em meio eletrônico e a maioria ainda sendo físicos. Nesse sentido, entende-se que, para o integral cumprimento da regra, as entidades devem priorizar a migração de todos os seus processos para o meio eletrônico.

53. Entre as causas da situação, estão as mesmas já referidas no achado anterior. Podem ser acrescidas as dificuldades relatadas pelos respondentes (Principais dificuldades – p. 4 do Anexo 1, peça 9). A maior delas, a resistência cultural à mudança nos procedimentos dos servidores, é um fator que exige certo lapso de tempo para ser superado.

54. A segunda causa em número de citações (relacionada ao mapeamento de processos) também pode acarretar um prazo maior no avanço da migração, sendo uma atividade que a equipe considera relevante para o sucesso da implantação e para que haja incrementos efetivamente maiores no que tange à eficiência e à agilidade; o mapeamento e otimização dos processos e fluxos de trabalho pré-implantação é uma oportunidade de a Administração rever e corrigir pontos de ineficiência, redundância, desperdício, obscuridades e erros nas suas rotinas.

55. A terceira dificuldade, pertinente à capacitação dos usuários, está associada a limitações de ordem orçamentária e financeira por que estão passando as instituições. No título Capacitação (p. 10 do Anexo 1, peça 9), estão demonstrados os resultados da análise das respostas referentes à capacitação, demonstrando haver concentração no nível aproximado de 40% de pessoas capacitadas nas entidades, independentemente do total de servidores, que varia conforme o porte da instituição. Do total de pessoas que são ou serão usuárias do sistema de processo eletrônico em todas as instituições que informaram os dados, foram capacitadas em torno de 27% apenas. No entanto, tal disfunção pode ser suprida pelo uso e disseminação do sistema, não havendo um vínculo direto entre o treinamento formal e o aprendizado sobre o sistema, que pode ser adquirido de forma prática; assim, não se considerou tal constatação com relevância bastante para originar alguma recomendação.

56. Os efeitos do ritmo lento na migração de processos são os mesmos já assinalados no achado anterior: ausência de transparência, persistência de custos maiores; impossibilidade de alcançar ganhos de agilidade, de otimização dos fluxos de trabalho, de aumento da confiabilidade e integridade dos processos e documentos; impossibilidade de acesso remoto e não portabilidade; e não redução do tempo de tramitação e resposta às demandas.

57. Assim, se propõe que as instituições que ainda não viraram a chave priorizem a plena migração de seus processos para o meio eletrônico, estabelecendo plano de ação para garantir a virada de chave.

Inexistência (ou restrição) de acesso público por meio dos sistemas

58. Quanto à consulta pública de processos e documentos por meio do sistema eletrônico, sem necessidade prévia de cadastramento (login+senha), das 82 entidades que responderam possuir sistema eletrônico, 60 declararam implementar essa funcionalidade, ao passo que 22 responderam que não fornecem a consulta pública de processos. Dessas 60 instituições, a quase maioria disponibiliza como critério de consulta apenas o número do processo e o nome do interessado, e menos da metade possibilita uma pesquisa mais abrangente pelo assunto, pelo tipo de processo/documento ou por texto livre, onde o SEI oferece a opção mais ampla, seguido pelo SUAP e por fim o SIPAC, que tem a busca mais restrita (p. 17 e 20-22 do Anexo 1, peça 9).

59. No tocante à facilidade de acesso ao módulo de pesquisa pública no portal das entidades, em 21 delas não foi possível localizar o hiperlink; em 8, quando se selecionou o link “pesquisa pública”, apareceu uma tela de “usuário+senha” exigindo cadastramento prévio; e nas 31 restantes, houve acesso direto no portal, conquanto em alguns casos o meio de acesso não esteja explícito.

60. Como antes referido, com a criação da LAI - Lei 12.527/2011, a transparência passou a constituir regra para a administração pública e o sigilo, exceção. Desse modo, ao não fornecer meios, ao exigir que o cidadão precise se cadastrar no sistema para ter acesso ao seu conteúdo ou ao restringir os mecanismos de pesquisa, as instituições estão tornando padrão a transparência passiva e diluindo a transparência ativa garantida pela lei, a qual além de garantir o alcance de princípios constitucionais, favorece as ações dos órgãos de controle e fomentam o controle social, ao permitir que sejam examinados e avaliados, de forma on-line e a qualquer momento e lugar, processos licitatórios, concessão de benefícios, formalização de convênios, pagamentos diversos, e muitos outros.

61. Segundo o art. 7º do Decreto 7724/2012, que regulamenta a LAI, na seção que define “Transparência Ativa”, é dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas: Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput (§ 1º). Já o art. 8º diz que os sítios eletrônicos deverão conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara em linguagem de fácil compreensão (inciso II).

62. Todo esses preceitos estão explícitos também no art. 3º da LAI: direito fundamental de acesso à informação (caput); divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (inciso II); utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (inciso III); fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública (inciso IV); desenvolvimento do controle social da administração pública (art. V); art. 6º - cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar: I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação. O Decreto 8.539/2015, art. 3º, inc. IV, também garante o acesso do cidadão às instâncias administrativas.

63. Dentre as causas para não disponibilizar a pesquisa pública, algumas instituições declararam estar desenvolvendo/testando tal funcionalidade, algumas reportaram problemas técnicos com a versão do SEI para a implantação do módulo, e outras declararam não o ter implementado. Em relação à abrangência dos critérios de busca, a equipe da UFRN, cujo sistema ofereceu poucos critérios de busca, informou que nas versões do SIPAC a partir da 4.46, há mais filtros de pesquisa, relacionando a garantia da efetiva transparência à versão implantada do SIPAC.

64. Embora não haja sanção definida para o descumprimento do fornecimento da transparência ativa, entende-se que as instituições não estão atendendo de forma plena o princípio. Contudo, pôde-se constatar no parágrafo anterior que há tratativas de implementação por cerca de metade das instituições que ainda hoje não fornecem esse tipo de acesso, restando poucas que desatendem as normas, sendo que algumas não se justificaram, não se conhecendo os reais motivos e intenções.

65. Por essa razão, e porque será proposto plano de ação para realização de medidas corretivas, conforme constatações anteriores, considera-se razoável determinar diretamente às instituições que privilegiem transparência ativa, por meio de consulta pública sem necessidade de cadastro de usuário e senha, em seus portais na internet, até o final do primeiro semestre de 2020, elaborando plano de ação e encaminhando-o ao TCU para monitoramento das providências.

66. Para os casos em que houve dificuldade de se localizar o link de pesquisa pública no portal inicial da entidade, ou em que o mesmo não foi localizado, sugere-se como forma de padronizar o acesso que ele seja posicionado no hiperlink Transparência/Acesso à informação.

67. Por fim, nas situações em que o SIPAC foi o sistema selecionado, será necessária a atualização das versões, a fim de contemplem os modos de pesquisa implementados a partir da versão 4.46, onde há mais critérios de pesquisa no módulo de consulta pública.

Não apresentação do conteúdo dos documentos públicos na pesquisa pública

68. Quando questionadas sobre a natureza das informações apresentadas nas pesquisas públicas, de acordo com o nível de acesso dos respectivos documentos e processos, das 60 instituições que implementam a funcionalidade, 22 responderam não mostrar o conteúdo do documento, mesmo quando ele é classificado como público (p. 19 do Anexo 1, peça 9).

69. A análise das respostas se deu em confronto com sistema selecionado: no caso do SIPAC, somente a partir da versão 4.4.36 o conteúdo dos documentos pode ser visualizado, e ainda pode haver parametrização de acesso, ou seja, apenas se o sistema for configurado para tanto é que mostrará as informações; no SUAP, ainda não há possibilidade de se ver os conteúdos, tal característica está no rol de melhorias que o sistema deve sofrer; no SEI, também há possibilidade de parametrização a fim de selecionar quais documentos terão seu conteúdo exposto ou não.

70. Quanto à parametrização mencionada no item anterior, ela é melhor explicada na seção Transparência do Anexo 1, peça 9 (p. 15). Ademais, deve-se considerar a forma como são classificados os documentos. Grande parte das instituições afirmou que a opção padrão para classificação dos documentos é pública, porém, há casos em que os usuários podem definir o nível de acesso como restrito, alegando principalmente a proteção de dados pessoais. Desse modo, se há falhas na classificação dos níveis de acesso, a consequência é a limitação da transparência. Nas situações de restrição, são apresentados apenas dados sobre a tramitação e/ou descrição dos documentos/ processos.

71. Segundo mencionado no achado anterior, a LAI (Lei 12.527/2011) prevê a transparência como regra, no seu art. 3º, destacando o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública (inciso IV) e, de acordo com o art. 6º, II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. O Decreto 7724/2012, nos seus arts. 7º e 8º, de igual modo, também se preocupou em garantir a transparência ativa, mencionando inclusive no inciso III do art. 8º que se deve “possibilitar gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações”.

72. Nessas condições, assim como no tratamento dado ao achado anterior, por estarem intrinsecamente relacionados, entende-se pertinente determinar às instituições que adotem medidas para garantir a transparência ativa, oferecendo a visualização do conteúdo dos documentos não sigilosos, respeitando-se a classificação de níveis de acesso determinadas na LAI, , elaborando plano de ação e encaminhando-o ao TCU para monitoramento das providências.

Insuficiência de norma regulamentadora da utilização do processo administrativo eletrônico na instituição

73. Dentre os respondentes da consulta, 53 instituições informaram existir norma regulamentando a utilização do processo eletrônico administrativo e o restante não (ver Existência de norma regulamentadora – p. 11,12 do Anexo 1, peça 9). Portanto, uma quantidade expressiva de instituições – 39 – não editou norma até o momento da consulta. Além dessas, pode haver outras entre as entidades que não responderam. Impende registrar que não foi efetuada análise de conteúdo para confirmação das declarações prestadas pelos respondentes

74. A equipe definiu 13 requisitos considerados relevantes, de acordo com a legislação aplicável, que entendeu deveriam estar previstos e verificou o atendimento nas 53 instituições que informaram possuir normativos. Verificou-se que, em geral, as normas editadas não atendiam integralmente esses requisitos, onde os seguintes temas tiveram menor atenção: i) política de descarte (31 das 53 não atendiam); ii) adesão a diretrizes de interoperabilidade e de acesso e preservação (29 não atendiam); iii) procedimentos de protocolo e requisitos definidos no e-ARQ Brasil (29 não contemplavam); iv) proteção aos documentos nos meios de armazenamento (26); v) setor de arquivo (26); vi) requisitos do processo de digitalização (21); vii) hipóteses de sigilo (20).

75. Destacam-se positivamente as seguintes instituições, que informaram atender ao menos 11 dos 13 requisitos definidos: UNB, UFMT, UFMS, UFRO, UFTPR, UFES, UFU, UFMG, UFG, UFCG, UFFS, UNILAB, IFRJ, IFPA, IFES e IFAC.

76. A edição de normas regulamentando o processo eletrônico nas instituições visa garantir a proteção da informação, a regulação do acesso e do uso e a autenticidade, integridade e legibilidade dos documentos digitais, bem como a adesão a diretrizes superiores de natureza arquivística, de interoperabilidade e de preservação. A obrigatoriedade de instituição dessa política está prevista no art. 18 do Decreto 8539/2015:

Art. 18. Os órgãos ou as entidades deverão estabelecer políticas, estratégias e ações que garantam a preservação de longo prazo, o acesso e o uso contínuo dos documentos digitais.

77. Uma das causas dessa insuficiência é a pouca relevância dada ao processo de regulamentação, relacionada à ausência de cultura organizacional de informatização dos processos, que foi a dificuldade principal apontada para a implantação do processo eletrônico. Além disso, citem-se divergências nos instrumentos legais aplicáveis e o *déficit* de recursos humanos e sobrecarga de trabalho das equipes responsáveis pela implantação, por executarem outras atividades também.

78. A não normatização ou a regulamentação incompleta dos procedimentos relacionados ao processo eletrônico podem resultar na existência de processos e documentos não padronizados, na gestão documental ineficiente, em falhas quanto à segurança ou legibilidade da informação e na inviabilidade de aproveitamento dos processos e documentos por outras instituições.

79. Dada a quantidade de vieses no tema “processos eletrônicos”, desde questões técnicas da área de tecnologia da informação, normativas (em especial, classificação de confidencialidade), de reorganização de fluxos de processos de trabalho (visando maior eficiência), da escassez de recursos (humanos, materiais, financeiros) e outros aspectos, o presente trabalho focou, de forma objetiva e simplificada, nos dois propósitos maiores almejados, quais sejam: i) que as IFEs implementem de forma integral o processo eletrônico administrativo; e ii) que as ferramentas de processo eletrônico disponibilizem módulo de consulta pública ativa, independentemente de cadastros, autorizações ou utilização de login/senha.

80. Assim, a proposta da equipe será recomendar que as instituições criem e/ou aperfeiçoem os normativos internos que dispõem sobre o uso do meio eletrônico para a gestão de documentos e processos, de forma a atender integralmente os requisitos necessários, incluindo, no mínimo, os definidos no presente trabalho, além de outros que forem considerados relevantes.

CONCLUSÃO

81. A auditoria teve como objetivo avaliar a implementação do processo eletrônico nas Instituições Federais de Ensino, com um foco especial na concretização da transparência ativa a partir da disponibilização, de forma visível e sem necessidade de credenciamento prévio de quem consulta, do conteúdo dos documentos e processos públicos.

82. O uso do meio eletrônico para processos administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional foi tornado obrigatório com o advento do Decreto 8.539/2015, e os dispositivos da LAI também se aplicam, em especial a diretriz de que a regra a classificação de sigilo dos documentos deve ser “público”, sendo o sigilo a exceção. A concretização do processo eletrônico pressupõe ganhos de eficiência, economia, segurança, transparência, acesso e sustentabilidade ambiental.

83. São utilizados os sistemas: SEI, desenvolvido e disponibilizado pelo TRF4; SIPAC, desenvolvido e cedido pela UFRN; SUAP, desenvolvido e cedido pelo IFRN, e outros sistemas menos frequentes. Cada sistema tem suas particularidades, necessitando de esforço de desenvolvimento das equipes de TI dos diversos órgãos para sua otimização e para garantia da efetividade da transparência.

84. A partir da avaliação das 104 unidades objeto do trabalho, cuja metodologia contemplou em especial uma consulta realizada pela Internet utilizando a ferramenta LimeSurvey, a equipe identificou cinco achados, para os quais estão sendo propostas medidas visando ao aperfeiçoamento da implantação do processo administrativo nas entidades. Verificou-se que, não obstante a maioria das instituições já tenha iniciado a implantação (e 39 informaram já ter “virado a chave”), ainda persistem muitos tipos de processos a serem migrados do ambiente físico (papel) para o digital. Nesse sentido, espera-se que haja maior agilidade nessa migração nos lugares onde a “chave não foi virada”.

85. Foram identificadas boas práticas, descritas no presente relatório e no Anexo I (peça 9), que podem subsidiar as ações dos órgãos.

86. As determinações e recomendações visam garantir que todas as instituições de ensino tenham implantado seus sistemas de processo eletrônico, que haja uma evolução no alcance dos processos em meio eletrônico a partir da migração de processos físicos e que seja garantida, em um grau razoável e esperado, a transparência ativa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

87. Submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

87.1 determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do Regimento interno do TCU, para as instituições às Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação (IFEs/MEC), que:

87.1.1 adotem medidas para garantir a integral implementação do processo eletrônico para os processos administrativos, de modo que os novos autos sejam autuados em formato digital, nos termos do Decreto 8.539/2015 e da Portaria-MEC 1.042/2015;

87.1.2 que, caso ainda não possuam a funcionalidade, adotem medidas para implementar a consulta pública do inteiro teor de todos os documentos e processos eletrônicos administrativos, mediante módulo da Pesquisa Pública no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo CADE, ou pelas respectivas implementações nos demais sistemas, independentemente de cadastro, autorização ou utilização de login e senha pelo usuário, observada a classificação de informações sob restrição de acesso, nos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012;

87.1.3 que elaborem, no prazo de 180 dias, plano de ação com a definição das ações, dos responsáveis e dos prazos necessários para o cumprimento das determinações e recomendações expedidas, o qual deve ser objeto de um processo eletrônico destinado ao registro e acompanhamento desse plano, encaminhando ao TCU a cópia do plano de ação e o número do processo administrativo autuado, para possibilitar o acompanhamento;

87.2 recomendar às instituições objeto da auditoria, com fundamento no art. 250, III, do Regimento interno do TCU, que:

87.2.1 criem e/ou aperfeiçoem os normativos internos que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a gestão de documentos e processos, de forma a atender integralmente os requisitos necessários, incluindo, no mínimo, os definidos no presente trabalho, além de outros que forem considerados relevantes;

87.3 encaminhar às unidades cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, da presente instrução e do anexo da peça 9, destacando que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

87.4 encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, V, do RICTU.”

O titular da 4ª Diretoria da Secex/Educação reforçou e complementou alguns pontos do relatório acima reproduzido, bem como propôs alguns ajustes, *in verbis*:

“1. Nos termos da delegação de competência dada pela Portaria-SecexEducação 3/2019, manifesto-me de acordo com a proposta constante da peça precedente, tecendo as considerações que seguem e formulando pequenos ajustes nos encaminhamentos.

II

2. Preliminarmente cabe consignar que a equipe de auditoria elaborou o percuciente relatório de peça 10, complementado na forma do anexo de peça 9, de acordo com os prazos previamente estabelecidos para o trabalho e que desde então os autos permaneceram sob revisão da Diretoria Técnica para expedição deste pronunciamento.

3. Dada à relevância do tema e às implicações que decorrerão desta ação de controle e considerando também os pontos a seguir relacionados, foi preciso avaliar de forma ampla, amadurecida e detalhada os encaminhamentos que seriam dados, a fim de atingir os objetivos propostos.

4. A primeira questão que mereceu aprofundamento foi quanto às implicações da Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD), cuja vigência inicial estava prevista para o início deste ano de 2020, mas que somente terá eficácia total em 3 de maio de 2021 (Medida Provisória 959/2020).

5. Outro ponto que poderia impactar nos encaminhamentos desta auditoria seria o julgamento do processo de denúncia TC 001.032/2019-4, que tratava justamente da transparência dos processos eletrônicos administrativos na Administração Pública Federal.

6. A denúncia foi recentemente julgada pelo Acórdão 1142/2020-TCU-Plenário, relator Aroldo Cedraz, nos seguintes termos (grifos inseridos):

1.8.1. recomendar, ao Ministério da Economia que, em articulação com a Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 127, incisos I e VII c/c o art. 129, incisos III e IV, do Decreto 9.745/2019 c/c o art. 68 do Decreto 7.724/2012, incisos IV, VI e VII:

1.8.1.1. adote as providências necessárias para que seja possível a consulta pública de inteiro teor dos processos administrativos, assegurada a proteção das informações classificadas ou sujeitas a sigilo legal, e definindo quais tipos de processos e/ou informações devem ser objeto de transparência ativa, em respeito ao disposto no art. 8º da Lei 12.527/2011 c/c o art. 7º do Decreto 7.724/2012.

1.8.1.2. adote as providências necessárias para orientar as organizações públicas, inclusive por meio de regulamentação, se necessário, quanto à divulgação proativa, mediante transparência ativa, dos processos de aquisição e de execução contratual, em atenção ao fato de serem informações definidas pela legislação como de interesse público, coletivo e geral, consoante o disposto no art. 8º, §1º, inciso IV, da Lei 12.527/2011 c/c art. 7º, §3º, inciso V do Decreto 7.724/2012, e em sintonia com o art. 37 da Constituição Federal c/c art. 3º da Lei 8.666/1993, indicando as cautelas necessárias para a proteção de informações classificadas ou protegidas por sigilo legal;

1.8.2. determinar, ao Ministério da Economia, que, quando da conclusão do estudo de viabilidade que está sendo conduzido para desenvolvimento de nova solução de processo eletrônico, encaminhe a este Tribunal cópia do referido estudo, bem como informações atualizadas a respeito do panorama de utilização do SEI como solução de referência para o processo eletrônico nacional;

7. Após o julgamento da denúncia, avalia-se que as recomendações expedidas direcionam na mesma linha que os encaminhamentos que serão dados nestes autos, não havendo, portanto, impactos negativos.

8. Solucionadas tais questões, o presente processo estava apto a ter seu pronunciamento concluído.

III

9. Por relevante, também é preciso consignar que quando da finalização do relatório de auditoria ainda vigorava no Tribunal a Resolução-TCU 259/2014, atualmente substituída pela Resolução-TCU 315/2020, e que dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas (determinações, recomendações e ciências) a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas.

10. A nova norma estabelece como diretriz, em seu art. 14, que as Unidades Técnicas do Tribunal devem oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas, mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização.

11. No presente caso, considera-se que tal medida não deve ser realizada por dois motivos: primeiro, porque as determinações e recomendações propostas serão direcionadas a grande grupo de órgãos (104 Instituições Federais de Ensino, além de Ministérios e outras entidades), o que inviabilizaria o prosseguimento dos autos de forma adequada e tempestiva.

12. Além disso, crê-se como aplicável neste caso a excepcionalidade prevista no inciso I do § 2º do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, que dispensa o envio do relatório preliminar para comentários quando “as circunstâncias do processo permitirem antecipar a possível proposta de encaminhamento, facultando à unidade jurisdicionada manifestar-se sobre as informações previstas no caput na etapa de contraditório ou na reunião de encerramento dos trabalhos”.

13. Neste trabalho, realizado essencialmente mediante o envio de pesquisa eletrônica (Lime Survey) e entrevistas com gestores e servidores, sempre foram estabelecidos e comunicados aos diversos atores envolvidos os objetivos da ação, bem como foi oportunizado livremente quaisquer comentários quanto aos direcionamentos que seriam dados.

14. Ou seja, a proposta de deliberação deste processo foi construída de forma participativa com as Unidades Jurisdicionadas, atendendo ao intuito da Seção III da Resolução-TCU 315/2020.

IV

15. Quanto à fiscalização propriamente, avalia-se que este é um trabalho paradigmático do Tribunal e estabelecerá um marco relevante para o aprimoramento da gestão e da governança das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação (IFEs/MEC), bem como para as futuras ações de controle e acompanhamento.

16. É certo que os efeitos não serão imediatos, mas, mediante o monitoramento permanente, concomitante e proativo que será estabelecido, pretende-se que em médio prazo sejam atingidos os dois objetivos maiores deste trabalho, quais sejam:

16.1. que as IFEs implementem de forma integral o processo eletrônico administrativo, atuando novos autos de maneira digital; e

16.2. que as ferramentas de processo eletrônico disponibilizem módulo de consulta pública ativa aos autos e documentos, permitindo o acesso independentemente de cadastros, autorizações ou utilização de login/senha. Atualmente, na maioria dos casos, para se acessar o conteúdo de um processo é preciso prévio cadastramento e autorização dos órgãos, o que inviabiliza a transparência ativa desejada pela Lei de Acesso à Informação.

17. Veja-se que a implementação de processos eletrônicos não é apenas um simples ato técnico-administrativo, mas sim um macroprocesso que requer novos fluxos de trabalhos, compreensão de novo paradigma, ações de capacitação e disponibilização de recursos que nem sempre estarão presentes para a imediata efetivação.

18. Assim, no caso das IFEs, grupo heterogêneo de instituições, algumas centenárias e outras que apenas ao final do ano de 2019 tiveram seus dirigentes designados (casos da UFR, UFJ, UFCAT, UFDPAr e UFAPE), de diferentes tamanhos e graus de maturidade administrativa, tem-se que os efetivos resultados deste trabalho serão atingidos em médio prazo e demandarão esforços permanentes.

19. Por esta razão, os encaminhamentos que serão dados a este trabalho têm em vista uma sistemática de acompanhamento para implementação contínua e gradual, observadas as especificidades de cada instituição de ensino e sob responsabilidade desta SecexEducação.

V

20. Ainda sobre a proposta da fiscalização, considerando que o objeto de controle, processos eletrônicos administrativos, possui diversos vieses, desde questões técnicas da área de tecnologia da informação, como em termos normativos (em especial, classificação de confidencialidade), fluxos de processos de trabalho (visando maior eficiência), existência de recursos (humanos, materiais, financeiros) e outros aspectos, optou-se por focar, no presente trabalho, de forma objetiva e simplificada, nos dois propósitos maiores almejados, antes citado no item 16.

21. Assim, embora os diversos aspectos tenham sido abordados no relatório e no documento complementar de peça 9, avalia-se que o Tribunal deve direcionar, neste momento, seus esforços para que os processos eletrônicos sejam implementados nas IFEs e que seja disponibilizado módulo de Pesquisa Pública ativa, sem olvidar-se de, em momento oportuno e quando as próprias entidades estiverem com maior maturidade em relação ao tema, tratar das demais questões em outras ações de controle.

VI

22. A equipe de auditoria abordou adequadamente a existência de três principais plataformas de processo eletrônico: o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), adotado como sistema estruturante no âmbito do Processo Eletrônico Nacional; o Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), utilizado por boa quantidade de instituições; e o Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP), implantado principalmente em Institutos Federais.

23. Todos possuem versões com módulo de Pesquisa Pública ativa, com diferentes possibilidades de consultas conforme configurações adotadas pelas entidades (itens 39-41 do relatório de auditoria).

24. Quanto ao SEI, por exemplo, a Pesquisa Pública corresponde a módulo desenvolvido pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica e por isso conhecido como “módulo CADE”. Conforme a Nota Técnica SEI 6541/2020/ME (SEI 6603867) da Coordenação-Geral do Processo Eletrônico Nacional, não há nenhum impedimento de ordem jurídica ou administrativa para implantação desse módulo, disponível na versão 3.0.10 ou superior do sistema.

25. Não foi objetivo da fiscalização, nem poderia mesmo, dado que não cabe ao Tribunal se imiscuir nas decisões administrativas internas de cada órgão, identificar qual das soluções de tecnologia seria a mais adequada ou que deveria ser adotada.

26. Assim, no âmbito deste trabalho, considerou-se que cada IFEs pode optar pelo sistema que atender às suas necessidades, conforme critérios próprios. Apenas, como ao final será

encaminhado, deve ser adotada ferramenta de processo eletrônico e módulo de transparência ativa, consoante os objetivos fulcrais antes mencionados.

27. Entretanto, para melhor avaliação dos dirigentes das instituições, deve ser alertado que o SEI foi adotado como sistema estruturante e estratégico para toda a Administração Pública Federal (Portaria Conjunta TRF-4 e MPDG 3/2014) e que doravante é possível que esse sistema seja priorizado no âmbito do Governo Federal em detrimento das outras alternativas.

28. Nesse sentido, observa-se que o art. 3º da Portaria-MEconomia 179/2019, que dispõe sobre medidas de racionalização do gasto público nas contratações, estabeleceu que “fica vedada a realização de despesa para contratação, prorrogação contratual e/ou substituição contratual relativas a sistemas informatizados de controle e movimentação de processos administrativos eletrônicos diferente daquele disponibilizado pelo Ministério da Economia”, qual seja, o SEI.

29. Cabe então recomendação às IFEs que adotam o SIPAC, SUAP ou outras plataformas que avaliem de forma criteriosa, levando em conta tais informações e suas estratégias internas, a pertinência de migrar-se para o SEI.

VII

30. Como o tema ‘processo eletrônico’ é complexo e tem caráter estruturante na Administração Pública, crê-se que é necessário envolver, além das IFEs, outros órgãos centrais, de modo a catalisar o potencial transformador desta ação de controle.

31. Assim, avalia-se que deve ser expedida recomendação ao Ministério da Educação, a quem cabe orientar, apoiar e supervisionar as instituições federais de ensino (Decreto 10.195/2019 e o art. 23, inciso I, da Portaria-MEC 1.042/2015), para que componha Grupo de Trabalho, instância ou plano de ação, sob sua coordenação, visando a boa, eficiente e tempestiva implementação das medidas que serão propostas.

32. Considera-se que devem participar desse grupo, além de representantes das próprias IFEs, o Ministério da Economia, por meio da sua Secretaria de Gestão (art. 127, incisos I e VII c/c o art. 129, incisos III e IV, do Decreto 9.745/2019), a Controladoria-Geral da União (art. 68 do Decreto 7.724/2012, incisos IV, VI e VII), o Conselho Nacional de Arquivos (arts. 2º e 29 do Decreto 4.073/2002), a Advocacia-Geral da União (Portaria-PGF 701/2017), o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (desenvolvedor do SEI, Resolução TRF4 116/2017), a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (desenvolvedora do SIPAC) e o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (desenvolvedor do SUAP).

33. Cada um desses órgãos possui papel relevante no assunto, destacando-se o protagonismo do MEC e do ME como articuladores, e da CGU, da AGU e do Conarq nas questões relacionadas com normatização e operacionalização da transparência, classificação e segurança documental.

34. A UFRN e o IFRN também podem colaborar na questão, posto que seus sistemas são utilizados por boa parte das IFEs.

35. A partir de tal recomendação espera-se que as instituições envolvidas possam de modo colaborativo, articulado e integrado, atuar em conjunto para facilitar a implantação do processo eletrônico, promover melhorias, padronizar procedimentos e normas, disseminar boas práticas e benchmarks, realizar capacitações, dentre outras possibilidades.

36. Consigna-se que o modelo de trabalho ora recomendado para o caso específico das IFEs poderá futuramente servir como boa prática na disseminação do processo eletrônico por toda a Administração Pública.

VIII

37. Outra recomendação que se considera pertinente e que deve ser levada à consideração das instituições é quanto à ordem dos processos de trabalho que devem ser priorizados para a implementação do processo eletrônico.

38. A partir da expertise desta Diretoria Técnica em relação aos riscos associados a cada atividade, bem como a convicção de que para alguns procedimentos administrativos existe consenso quanto ao caráter público dos documentos que lhes são associados, entende-se que haverá maior facilidade e melhor agregação de valor se os seguintes processos de trabalho forem implementados antes dos demais: dispensas e inexigibilidades; projetos com fundações de apoio, em suas diferentes fases; licitações em geral; adesões a atas de registro de preços; contratos e fiscalizações da execução contratual; estudos, concessões e controles de jornada flexibilizada; concessões, pagamentos e controles de bolsas, auxílios e outras retribuições pecuniárias; gestão do patrimônio imobiliário; atendimento de demandas de órgãos de controle.

IX

39. Também é pertinente ressaltar que o processo eletrônico, além de poderosa ferramenta de gestão, transparência e aperfeiçoamento de controles e da governança, está alinhado com uma Administração Pública moderna, ágil, eficiente e voltada para a oferta de mais e melhores serviços aos cidadãos.

40. No contexto atual da pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19), restou claro que as instituições que melhor se adaptaram às necessidades de um novo modelo de atuação, remoto e eletrônico, dispunham de instrumentos digitais.

41. Assim, esta auditoria se coaduna com o Sistema Nacional para a Transformação Digital (Decreto 9.319/2018) e a Estratégia de Governo Digital (Decreto 10.332/2020) e seus objetivos, tais como: conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais; promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais; e adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica dos serviços e setores da administração pública federal.

42. Além disso, do ponto de vista dos órgãos de controle, haverá enormes ganhos quando todas as IFEs tiverem adotado o processo eletrônico.

43. Além da facilidade de acesso, imediato, integral e on-line, aos autos, minimizando a necessidade de realização de diligências e fiscalizações in loco, qualquer pessoa em qualquer lugar do mundo e a qualquer momento poderá consultar os documentos e processos, ampliando o controle social e a expectativa de controle.

44. Mais ainda: futuramente, com os avanços tecnológicos, será possível realizar mineração de dados textuais a partir de grande volume da massa documental (pareceres, informações, mensagens de e-mail, etc) que compõem o acervo digital dos processos eletrônicos, cruzando-se as informações e utilizando-se de ferramentas de inteligência artificial para identificação de potenciais impropriedades.

45. Outro benefício advindo da tecnologia é o Barramento de Serviços, mecanismo que permite a tramitação de documentos e processos entre os diversos órgãos e sistemas. Por meio dele, por exemplo, os sistemas do Tribunal, como o e-TCU, poderão ser utilizados para enviar e receber documentos de maneira digital, com celeridade, redução de custos, segurança e confiabilidade.

X

46. Outro aspecto relevante que cabe consignar, talvez até mais importante que os demais, é que as propostas alvitradas nesta fiscalização trarão benefícios concretos e permanentes às Instituições Federais de Ensino, seus dirigentes e seus servidores, posto que a transparência que será dada aos atos administrativos garantirá maior segurança e autotutela aos procedimentos, sendo minimizados riscos e aperfeiçoados os processos de trabalho.

47. Com os documentos e processos sendo disponibilizados de modo público, a verificação quanto a eventuais falhas poderá ser realizada com tempestividade e por maior quantidade de pessoas, colaborando para evitar e solucionar possíveis desconformidades, em auxílio aos bons gestores.

48. Ainda, a partir da atual situação de pandemia que se passa, resta evidente que os processos de trabalho das instituições deverão ser repensados, de modo a garantir que mesmo remotamente os serviços públicos sejam realizados e ofertados com qualidade, celeridade e eficiência, o que será melhor viabilizado quando todos os processos foram digitais.

XI

49. Dado que a efetiva implementação das medidas ora propostas perpassa por grande quantidade de instituições, com diferentes níveis organizacionais, etapas de implementação interdependentes, disponibilização de recursos e mudanças de paradigmas, questões nem sempre de simples tratamento, considera-se que excepcionalmente deve ser adotada a previsão contida no § 1º do art. 6º da Resolução-TCU 315/2020, deixando-se de estabelecer prazo para cumprimento de parte das providências.

50. No entanto, nos termos do § 3º do art. 7º da mesma Resolução, será determinado que as IFEs elaborem, em até 180 dias após a ciência da deliberação, plano de ação que indique as providências, seus responsáveis e os prazos previstos para que as demais determinações sejam cumpridas.

51. Tal plano de ação poderá ser sucinto e preferencialmente disponibilizado em processo eletrônico para o qual se concederá acesso ao TCU, de modo a evitar o recebimento de farta documentação das 104 instituições de ensino e facilitando a operacionalização do monitoramento.

52. Assim, esta Secretaria de Controle Externo da Educação estabelecerá plano de monitoramento (item 34 dos Padrões de Monitoramento, Portaria-Segecex 27/2009) para acompanhar o atendimento das determinações e recomendações expedidas, bem como as transformações e benefícios advindos da presente fiscalização.

53. Além disso, de modo a induzir diuturnamente a implementação das medidas, deverá ser adotada sistemática de orientação desta Secretaria para as demais Unidades Técnicas do TCU para que nos processos e outras ações de controle que tratem das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao MEC seja continuamente verificada a situação de utilização de processos eletrônicos administrativos e da ferramenta de transparência ativa.

54. No mesmo sentido, caberá recomendação às instâncias internas de controle e governança das IFEs, como Procuradorias Federais, Unidades de Auditoria Interna, Conselhos Superiores, Comitês de Integridade e Gestão de Riscos e outros, para que adotem verificações permanentes quanto à questão tratada.

XII

55. Por fim, como se observa no relatório de peça precedente, a equipe de auditoria, seguindo diretrizes desta Diretoria Técnica e os novos paradigmas da elaboração de relatórios advindos da série de capacitações “Aperfeiçoamento em Auditoria”, adotou modelo de documento mais objetivo e simplificado, sem olvidar dos requisitos técnicos necessários e com adaptações às

orientações das Normas de Auditoria do TCU (NAT), nada existindo que tenha afetado os objetivos, os resultados e as conclusões dos trabalhos (item 131 das NAT).

56. Nesse quesito, diversas informações e análises quantitativas e qualitativas foram apresentadas no documento complementar à peça 9, especialmente quanto às respostas apresentadas pelas IFEs ao questionário que fora enviado, tratando das dificuldades, benefícios, custos, impactos, meios de capacitação e outras questões, além das boas práticas observadas.

57. Tais elementos serão levados em conta quando do monitoramento da deliberação que vier a ser proferida, bem como para subsídio a novas ações de controle.

58. Ainda em termos processualísticos, consigna-se que foi verificado o atendimento ao disposto na Resolução-TCU 315/2020, nos termos do parágrafo único do art. 1º da referida norma.

XIII

59. Diante do exposto, a proposta de encaminhamento que se submete ao Exmo. Sr. Ministro-relator, em substituição à que consta na peça 10, item 87, é a seguinte:

59.1. determinar, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, às Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação (IFEs/MEC) que:

a) implementem meio eletrônico para a realização de processo administrativo, de modo que os novos autos sejam autuados em formato digital, nos termos do Decreto 8.539/2015 e da Portaria-MEC 1.042/2015;

b) independentemente da plataforma utilizada, adotem as providências para que seja possível a consulta pública do inteiro teor dos documentos e processos eletrônicos administrativos, mediante versão ou módulo que no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) corresponde à Pesquisa Pública (transparência ativa do “módulo CADE”), independentemente de cadastro, autorização ou utilização de login e senha pelo usuário, observada a classificação de informações sob restrição de acesso nos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012;

c) como regra, classifiquem os documentos e processos administrativos como públicos, excepcionando-se a classificação em outros graus de sigilo nos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012;

d) no prazo de 180 dias, elaborem plano de ação que preferencialmente seja disponibilizado em processo eletrônico para o qual se concederá acesso ao TCU, indicando de forma sintética as ações, seus responsáveis e os prazos previstos para a efetiva adoção das medidas contidas nos itens acima;

59.2. recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, às Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação (IFEs/MEC) que:

a) priorizem na implementação dos processos eletrônicos os seguintes macroprocessos: dispensas e inexigibilidades; projetos com fundações de apoio, em suas diferentes fases; licitações em geral; adesões a atas de registro de preços; contratos e fiscalizações da execução contratual; estudos, concessões e controles de jornada flexibilizada; concessões, pagamentos e controles de bolsas, auxílios e outras retribuições pecuniárias; gestão do patrimônio imobiliário; atendimento de demandas de órgãos de controle;

b) disponibilizem em destaque nos seus portais da internet, na página inicial ou na própria de transparência, botão específico da funcionalidade de Pesquisa Pública das ferramentas de processo eletrônico, a exemplo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (<https://ifce.edu.br/> e <https://ifce.edu.br/sei/>);

c) configurem e parametrizem os sistemas de processo eletrônico em uso para que o default de classificação dos documentos e processos administrativos e a consequente disponibilização nas plataformas permita a transparência ativa, consoante a Lei 12.527/2011 e o Decreto 7.724/2012;

d) estabeleçam nos normativos internos que dispõem sobre o uso do meio eletrônico para a gestão de documentos e processos os requisitos arquivísticos, de segurança, de protocolo e de transparência verificados no presente trabalho (item 6.3 do Relatório de Auditoria e peça 9, p. 11);

e) no âmbito do fluxo de trabalho de suas instâncias internas de controle e governança, como Procuradorias Federais, Unidades de Auditoria Interna, Conselhos Superiores, Comitês de Integridade e Gestão de Riscos e outros, verifiquem e consignem nos autos acerca da utilização de processos em meio eletrônico e de módulo de Pesquisa Pública, de modo a constantemente induzir a utilização dessas ferramentas para a boa gestão pública;

f) relativamente às instituições que utilizam outras plataformas, a exemplo do SIPAC e SUAP, que avaliem de forma criteriosa a pertinência de migrar-se para o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), levando em conta suas estratégias internas, o cenário atual e futuro quanto à disponibilização de recursos para o desenvolvimentos de tecnologias (art. 3º da Portaria-MEeconomia 179/2019) e a adoção do SEI como sistema estruturante e estratégico no âmbito da Administração Pública Federal (Portaria Conjunta TRF-4 e MPDG 3/2014);

59.3. recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Ministério da Educação que, sob sua coordenação e em conjunto com outras instituições, em especial as Instituições Federais de Ensino que lhes são vinculadas, o Ministério da Economia, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, o Conselho Nacional de Arquivos, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e o Instituto Federal do Rio Grande do Norte, componha Grupo de Trabalho, instância ou plano de ação, para analisar e definir estratégias necessárias à boa, eficiente e tempestiva implementação do processo eletrônico nos termos da deliberação que vier a ser aprovada;

59.4. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de determinar à Secretaria de Controle Externo da Educação para:

a) adotar sistemática de orientação às demais Unidades Técnicas do TCU para que nos processos e outras ações de controle que tratem das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao MEC seja continuamente verificada a situação de utilização de processos eletrônicos administrativos e da ferramenta de transparência ativa;

b) estabelecer plano de monitoramento para acompanhar o atendimento das determinações e recomendações expedidas, bem como as transformações e benefícios advindos da presente fiscalização, na forma do item 34 dos Padrões de Monitoramento (Portaria-Segecex 27/2009);

59.5. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada da peça 9, às Instituições Federais de Ensino, ao Ministério da Educação, ao Ministério da Economia, à Controladoria-Geral da União, à Advocacia-Geral da União, ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região e ao Conselho Nacional de Arquivos, destacando que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

59.6. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, V, do RITCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria integrada cujo objeto é avaliar a implementação de processo eletrônico nas Instituições Federais de Ensino (IFEs). A fiscalização visa ao alcance de dois objetivos principais:

- a) Implementação integral, pelas IFEs, do processo eletrônico administrativo, atuando novos autos de maneira digital e
- b) Disponibilização pelas ferramentas de processo eletrônico de módulo de consulta pública ativa aos autos e documentos, permitindo o acesso **independentemente de cadastros, autorizações ou utilização de login/senha** (transparência ativa).

As IFEs ora avaliadas formam grupo heterogêneo de instituições, algumas centenárias e outras que, apenas em 2019 tiveram seus dirigentes formalmente designados, com diferentes tamanhos e graus de evolução administrativa, motivo pelo qual espera-se que os resultados almejados neste trabalho ocorram em médio prazo, demandando esforços permanentes.

Nesse contexto, os encaminhamentos propostos pela unidade instrutiva, os quais acolho integralmente, estão inseridos em sistemática de acompanhamento para implementação contínua e gradual, considerando as especificidades das instituições.

O objeto desta fiscalização é de grande relevância para a concretização dos princípios da publicidade (transparência), da eficiência e da razoável duração do processo.

Inúmeros são os benefícios advindos de uma Administração Pública mais transparente em relação aos administrados e aos órgãos de controle. Como já me referi em outras oportunidades, segundo Louis Brandeis, ex-presidente da Suprema Corte Americana, “*A luz do sol é o melhor desinfetante*”.

A implantação do processo eletrônico nas IFEs pressupõe, como aduzido pela unidade instrutiva, reorganização de seus processos de trabalho, com ganhos de aprendizado e eficiência. As entidades passam a economizar substanciais quantias em termos de material e de pessoal.

O processo eletrônico permite, ainda, incremento da celeridade da atividade administrativa, em benefício dos administrados. Atos e encaminhamentos dos processos podem ser realizados a qualquer tempo e de qualquer lugar com acesso à internet.

Além das 104 IFEs fiscalizadas, número expressivo que envolve substancial número de agentes públicos e atividades, bem como montante relevante de recursos orçamentários (mais de R\$ 70 bilhões), o presente trabalho poderá transbordar seus efeitos em outros órgãos e instituições federais, em benefício de todos.

II

A utilização do meio eletrônico para o processo administrativo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal passou a ser obrigatório com o Decreto 8.539/2015, o qual estabeleceu:

Art. 22. No prazo de seis meses, contado da data de publicação deste Decreto, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão apresentar cronograma de implementação do uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 1º O uso do meio eletrônico para a realização de processo administrativo deverá estar implementado no prazo de dois anos, contado da data de publicação deste Decreto.

O art. 2º da Portaria-MEC 1.042/2015, acompanhando o decreto, estabeleceu prazo de 120 dias para que as entidades vinculadas ao Ministério da Educação implementassem o sistema SEI-MEC.

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) prevê, como regra para a Administração Pública, a transparência, sendo o sigilo exceção. Referida lei estabelece a necessidade de divulgação de informações de interesse público **independentemente de solicitações**, por meio de ferramentas de tecnologia da informação, de forma a aumentar o controle social (art. 3º).

Na execução dos trabalhos, a equipe de auditoria enviou questionários e validou parte das informações prestadas nas páginas das instituições na internet. Também realizou entrevistas com equipe do Ministério da Economia e com representantes dos órgãos responsáveis pelo: Sistema Eletrônico de Informações (SEI), adotado como sistema estruturante no âmbito do processo eletrônico nacional e utilizado por 43 IFEs; Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), utilizado por 39 das instituições, e Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP), adotado por 17 instituições. Há outros sistemas adotados em menor número.

Conquanto a Portaria-MEC 1.042/2015 tenha instituído o SEI como sistema oficial de informações, documentos e processos eletrônicos e outros normativos tenham adotado esse sistema como projeto estratégico da Administração Pública Federal, muitas IFEs já haviam adotado sistemas diversos em momento anterior.

Dado o escopo do trabalho, não caberá a esta Corte, neste momento, avaliar o sistema mais adequado para cada entidade. Cada instituição tem liberdade para escolher o que melhor lhe atende, considerando os custos para eventual migração e razões de conveniência e oportunidade administrativa.

Nesse cenário, a IFE também deverá considerar as vedações a novas contratações e os incentivos estabelecidos em normativos do Ministério da Economia, descritos no relatório de auditoria, que visam à ampla adoção do SEI.

O SEI é desenvolvido e mantido pelo Tribunal Federal da 4ª Região (TRF4) e é cedido gratuitamente para instituições públicas por meio de acordos de cooperação técnica. O SUAP foi desenvolvido pelo IFRN (Instituto Federal do Rio Grande do Norte) e é utilizado por outros institutos federais. O SIPAC, por sua vez, foi criado pela UFRN (Universidade Federal do Rio Grande do Norte).

No que tange à transparência ativa (possibilidade de consulta de processos administrativos sem necessidade de procedimentos de credenciamento prévios), a equipe de auditoria verificou que o SEI permite, por meio do módulo de “pesquisa pública”, o acesso aos autos dos processos, com a possibilidade de se criarem filtros e restrições de acesso. O SIPAC também possibilita o acesso ao conteúdo de documentos, a depender da versão utilizada (a partir da versão 4.36). O SUAP ainda não permite o acesso ao conteúdo de documentos, mas apenas a tramitação dos processos, o que deve evoluir nas versões seguintes, como informado pela UFRN.

III

A equipe de fiscalização identificou os seguintes achados:

- a) Não implantação ou atraso na implantação do processo eletrônico;
- b) Inexistência ou restrição de acesso público por meio dos sistemas;
- c) Não apresentação do conteúdo dos documentos públicos na pesquisa pública e

- d) Insuficiência de norma regulamentadora da utilização do processo administrativo eletrônico na instituição.

Trata-se de problemas de certa forma já esperados antes do início dos trabalhos, considerando a heterogeneidade do grupo de instituições auditadas, os quais demandam acompanhamento constante até o atingimento dos objetivos legais e regulamentares mencionados neste voto.

Das 104 IFEs auditadas, 12 ainda não haviam iniciado a implantação do processo administrativo eletrônico, em afronta ao prazo estabelecido no Decreto 8.539/2015 (outubro de 2017). Porém já haviam iniciado atividades preparatórias, como a constituição de grupos de trabalho responsáveis pela implantação.

A equipe de auditoria verificou, ainda, que 24 IFEs, embora tenham iniciado a implantação do processo eletrônico, extrapolaram o prazo de outubro de 2017.

Segundo o relatório de fiscalização, 43 entidades que informaram ter iniciado a implantação do processo eletrônico, ainda não “viraram a chave”, ou seja, não atuam exclusivamente processos em meio eletrônico, o que é feito por apenas 39 instituições pesquisadas. Em muitos casos, o processo de migração de processos para o meio eletrônico é lento e insuficiente.

É preciso vencer a resistência cultural à mudança, mapear e otimizar os processos de trabalho existentes, capacitar os usuários, o que pode ocorrer de uma forma mais prática, sem necessidade de treinamento formal sobre o sistema.

Do universo de instituições auditadas, a equipe de fiscalização apurou que menos de 30 possuem consulta pública de processos e documentos por meio de sistema eletrônico sem necessidade prévia de cadastramento, de forma mais abrangente pelo assunto, pelo tipo de processo/documento ou por texto livre.

Chama a atenção também que de 60 instituições que informaram ter implementado pesquisas públicas 22 responderam não mostrar o conteúdo do documento, ainda que seja classificado como público.

Quanto a esse aspecto, também é importante avaliar se a classificação de uma informação como pública ou restrita atende aos requisitos legais. Falhas nessa classificação, como bem registrado no relatório de auditoria, podem limitar indevidamente a transparência.

Quanto à criação de norma regulamentadora do processo administrativo eletrônico, 53 instituições afirmaram ter normativo em vigor. No entanto, parte substancial desses documentos não atendiam satisfatoriamente temas importantes definidos pela equipe, como: política de descarte, adesão a diretrizes de interoperabilidade e de acesso e preservação, proteção aos documentos nos meios de armazenamento e hipóteses de sigilo.

Nesse caso, destacaram-se positivamente as seguintes instituições: UNB, UFMT, UFMS, UFRO, UFTPR, UFES, UFU, UFMG, UFG, UFCG, UFFS, UNILAB, IFRJ, IFPA, IFES e IFAC.

A edição dessas normas, como bem salientado pela equipe de auditoria, visa a garantir a proteção da informação, a regulação do acesso e do uso, a autenticidade, integridade e legibilidade dos documentos digitais, a adesão a diretrizes de natureza arquivística, de interoperabilidade e de preservação, em sintonia com o art. 18 do Decreto 8539/2015.

Como bem destacado pelo diretor da Secex/Educação:

Assim, esta auditoria se coaduna com o Sistema Nacional para a Transformação Digital (Decreto 9.319/2018) e a Estratégia de Governo Digital (Decreto 10.332/2020) e seus objetivos,

tais como: conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais; promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais; e adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica dos serviços e setores da administração pública federal.

Além disso, do ponto de vista dos órgãos de controle, haverá enormes ganhos quando todas as IFEs tiverem adotado o processo eletrônico.

Além da facilidade de acesso, imediato, integral e on-line, aos autos, minimizando a necessidade de realização de diligências e fiscalizações in loco, qualquer pessoa em qualquer lugar do mundo e a qualquer momento poderá consultar os documentos e processos, ampliando o controle social e a expectativa de controle.

Mais ainda: futuramente, com os avanços tecnológicos, será possível realizar mineração de dados textuais a partir de grande volume da massa documental (pareceres, informações, mensagens de e-mail, etc) que compõem o acervo digital dos processos eletrônicos, cruzando-se as informações e utilizando-se de ferramentas de inteligência artificial para identificação de potenciais impropriedades.

As circunstâncias deste processo, envolvendo 104 Instituições Federais de Ensino, não permitiram o envio de relatório preliminar para comentários dos gestores. Contudo, no decorrer dos trabalhos, sempre foi oportunizada a participação dos atores envolvidos, culminando com encaminhamento construído de forma participativa, em atendimento à Resolução-TCU 315/2020.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de março de 2021.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 484/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.948/2019-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca; Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais; Colégio Pedro II; Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal da Grande Dourados; Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Ouro Preto; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São Carlos; Fundação Universidade Federal de São João Del Rei; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal de Uberlândia; Fundação Universidade Federal de Viçosa; Fundação Universidade Federal do ABC; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Pampa; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal do Rio Grande; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha; 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 Grande do Sul; 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 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 Fluminense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul -rio-grandense; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro -Brasileira; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Integração Latino -Americana; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Alfenas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal de Lavras; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal

de Pelotas; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Santa Maria; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Oeste da Bahia; Universidade Federal do Oeste do Pará; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Sul da Bahia; Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural da Amazônia; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Federal Rural do Semiárido; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria integrada cujo objeto é avaliar a implementação de processo eletrônico nas Instituições Federais de Ensino (IFEs);

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

9.1. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, às Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação (IFEs/MEC) que:

9.1.1. implementem meio eletrônico para a realização de processo administrativo, de modo que os novos autos sejam autuados em formato digital, nos termos do Decreto 8.539/2015 e da Portaria-MEC 1.042/2015;

9.1.2. independentemente da plataforma utilizada, adotem as providências para que seja possível a consulta pública do inteiro teor dos documentos e processos eletrônicos administrativos, mediante versão ou módulo que no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) corresponde à Pesquisa Pública (transparência ativa do “módulo CADE”), independentemente de cadastro, autorização ou utilização de login e senha pelo usuário, observada a classificação de informações sob restrição de acesso nos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012;

9.1.3. como regra, classifiquem os documentos e processos administrativos como públicos, excepcionando-se a classificação em outros graus de sigilo nos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012;

9.1.4. no prazo de 120 dias, elaborem plano de ação que preferencialmente seja disponibilizado em processo eletrônico para o qual se concederá acesso ao TCU, indicando de forma sintética as ações, seus responsáveis e os prazos previstos para a efetiva adoção das medidas contidas nos itens acima;

9.2. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, às Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação (IFEs/MEC) que:

9.2.1. priorizem na implementação dos processos eletrônicos os seguintes macroprocessos: dispensas e inexigibilidades; projetos com fundações de apoio, em suas diferentes fases; licitações em geral; adesões a atas de registro de preços; contratos e fiscalizações da execução contratual; estudos, concessões e controles de jornada flexibilizada; concessões, pagamentos e controles de bolsas, auxílios e outras retribuições pecuniárias; gestão do patrimônio imobiliário; atendimento de demandas de órgãos de controle;

9.2.2. disponibilizem em destaque nos seus portais da internet, na página inicial ou na própria de transparência, botão específico da funcionalidade de Pesquisa Pública das ferramentas de processo eletrônico, a exemplo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (<https://ifce.edu.br/> e <https://ifce.edu.br/sei>);

9.2.3. configurem e parametrizem os sistemas de processo eletrônico em uso para que o *default* de classificação dos documentos e processos administrativos e a consequente disponibilização nas plataformas permita a transparência ativa, consoante a Lei 12.527/2011 e o Decreto 7.724/2012;

9.2.4. estabeleçam nos normativos internos que dispõem sobre o uso do meio eletrônico para a gestão de documentos e processos os requisitos arquivísticos, de segurança, de protocolo e de transparência verificados nesta auditoria;

9.2.5. no âmbito do fluxo de trabalho de suas instâncias internas de controle e governança, como Procuradorias Federais, Unidades de Auditoria Interna, Conselhos Superiores, Comitês de Integridade e Gestão de Riscos e outros, verifiquem e consignem nos autos acerca da utilização de processos em meio eletrônico e de módulo de Pesquisa Pública, de modo a constantemente induzir a utilização dessas ferramentas para a boa gestão pública;

9.2.6. relativamente às instituições que utilizam outras plataformas, a exemplo do SIPAC e SUAP, que avaliem de forma criteriosa a pertinência de migrar-se para o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), levando em conta suas estratégias internas, o cenário atual e futuro quanto à disponibilização de recursos para o desenvolvimentos de tecnologias e a adoção do SEI como sistema estruturante e estratégico no âmbito da Administração Pública Federal;

9.3. recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, ao Ministério da Educação que, sob sua coordenação e em conjunto com outras instituições, em especial as Instituições Federais de Ensino que lhes são vinculadas, o Ministério da Economia, a Controladoria-Geral da União, a Advocacia-Geral da União, o Conselho Nacional de Arquivos, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e o Instituto Federal do Rio Grande do Norte, componha Grupo de Trabalho, instância ou plano de ação, para analisar e definir estratégias necessárias à boa, eficiente e tempestiva implementação do processo eletrônico nos termos desta deliberação;

9.4. ordenar à Secretaria de Controle Externo da Educação que:

9.4.1. adote sistemática de orientação às demais Unidades Técnicas do TCU para que nos processos e outras ações de controle que tratem das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao MEC seja continuamente verificada a situação de utilização de processos eletrônicos administrativos e da ferramenta de transparência ativa;

9.4.2. estabeleça plano de monitoramento para acompanhar o atendimento das determinações e recomendações expedidas, bem como as transformações e benefícios advindos da presente fiscalização;

9.5. dar ciência da presente deliberação, bem como da peça 9 destes autos, às Instituições Federais de Ensino, ao Ministério da Educação, ao Ministério da Economia, à Controladoria-Geral da União, à Advocacia-Geral da União, ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região e ao Conselho Nacional de Arquivos;

9.6. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do RI/TCU.

10. Ata nº 7/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/3/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0484-07/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral