



Ministério da Educação
Esplanada dos Ministérios Bloco L, Edifício Sede - 8º Andar - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70047-900
Telefone: (61) 2022-7960 - <http://www.mec.gov.br>

OFÍCIO Nº 2165/2022/ASPAR/GM/GM-MEC

Brasília, 12 de dezembro de 2022.

A Sua Excelência o Senhor
Senador IRAJÁ
Primeiro-Secretário
Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal
Palácio do Congresso Nacional
70165-900 Brasília/DF

Assunto: Requerimento de Informação nº 244, de 2022, do Senador Jean Paul Prates.

Senhor Primeiro-Secretário,

1. Em atenção ao Ofício nº 968 (SF), de 11 de novembro de 2022, que versa sobre o Requerimento de Informação em epígrafe, encaminho a Vossa Excelência documentação anexa contendo as informações prestadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (**itens 1 a 5**) acerca "de auditorias internas realizadas em processos de contratação relativos à aquisição de livros e materiais didáticos".
2. Em relação ao **item 6**, informo que a Ouvidoria deste Ministério está levantando as informações, para posterior encaminhamento a essa Casa Legislativa.
3. Na oportunidade, coloco-me à disposição de Vossa Excelência para os esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

VICTOR GODOY VEIGA
Ministro de Estado da Educação

Anexos: I - NOTA TÉCNICA Nº 3266783/2022/ASESP/GABIN (3711823);
II - OFÍCIO Nº 13333/2021/CGEBC/DS/SFC/CGU (3711835);
III - COMUNICADO DE INÍCIO DE TRABALHO Nº 1112766 (3711844);
IV - RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO Nº 836871 (3711866);
V - RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO INTERNA Nº 2/2022 (3711874).



Documento assinado eletronicamente por **Victor Godoy Veiga, Ministro de Estado da Educação**, em 12/12/2022, às 18:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3716526** e o código CRC **399A1438**.

**FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO****NOTA TÉCNICA Nº 3266783/2022/ASESP/GABIN****PROCESSO Nº 23034.036231/2022-83****INTERESSADO: @INTERESSADOS_VIRGULA_ESPACO_MAIUSCULAS@****1. ASSUNTO**

1.1. Trata-se do Ofício nº 2045/2022/ASPAR/GM/GM-MEC, sobre o Requerimento de Informação nº 244, de 2022, de autoria do Senador Jean Paul Prates, o qual "requer informações sobre auditorias internas realizadas em processos de contratação relativos à aquisição de livros e materiais didáticos".

2. REFERÊNCIAS

2.1. Ofício Nº 2045/2022/ASPAR/GM/GM-MEC.

2.2. Requerimento de Informação nº 244, de 2022, de autoria do Senador Jean Paul Prates.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. O Requerimento de Informações subscrito pelo parlamentar acima mencionado foi elaborado com base no artigo 50, §2º da Constituição Federal e nos artigos 216 e 217 do Regimento Interno do Senado Federal "com o intuito de agregar informações acerca do suposto favorecimento da pasta na priorização do envio de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a municípios indicados pelos Senhores Gilmar Santos e Arilton Moura, lideranças religiosas vinculadas a Igreja Ministério Cristo para Todos, sob demanda do Presidente da República.

3.2. Os questionamentos elaborados pelos nobres Deputados foram os seguintes:

1. Foram realizadas auditorias internas em processos de contratação relativos à aquisição de livros e materiais didáticos abertos entre 2019 e 2022? Se não, quais foram os critérios de seleção dos processos a serem submetidos ao controle interno do órgão? Se sim, responder demais questionamentos 2 e 3.

2. Quais foram os principais achados de auditoria e as recomendações feitas para cada um dos processos auditados? Encaminhar cópia integral do relatório final elaborado pelo controle interno do MEC.

3. Quais as providências tomadas pelo ministério a fim de atender as recomendações do controle interno?

4. Foram realizadas auditorias externas em processos de contratação relativos à aquisição de livros e materiais didáticos abertos entre 2019 e 2022? Se sim, encaminhar cópia integral do relatório final elaborado pelo controle externo.

5. Quais as providências tomadas pelo ministério a fim de atender as recomendações do controle externo? 6. Durante o período de 2019 e 2022, a Ouvidoria do MEC recebeu denúncias referentes aos processos de contratação para aquisição de livros e materiais didáticos ou outras aquisições no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Nacional da Educação? Se sim, encaminhar denúncias e respectivos relatórios de apuração. Se a denúncia não tiver sido apurada, justificar.

6. Durante o período de 2019 e 2022, a Ouvidoria do MEC recebeu denúncias referentes aos processos de contratação para aquisição de livros e materiais didáticos ou outras aquisições no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Nacional da Educação? Se sim, encaminhar denúncias e respectivos relatórios de apuração. Se a denúncia não tiver sido apurada, justificar.

3.3. A partir do item a seguir, a presente Nota Técnica responderá aos questionamentos de responsabilidade do FNDE, especialmente os itens 1 a 5, eis que o item 6 indaga sobre denúncias recebidas especificamente pelo MEC.

4. ANÁLISE

- 4.1. O pedido formulado pelo Parlamentar solicita, em linhas gerais, informações sobre auditorias realizadas em processos de contratação relativos à aquisição de livros e materiais didáticos.
- 4.2. Inicialmente, cabe mencionar que a Auditoria Interna do FNDE (Audit), em consonância com o Decreto nº 3.591/2000, o qual dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências, está sujeita à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, nomeadamente, a Controladoria-Geral da União (CGU).
- 4.3. Considerando as atividades típicas de uma unidade de auditoria interna governamental, bem como o Modelo das 3 Linhas[1], a Audit atua na 3ª linha do FNDE, auxiliando a CGU como Órgão Central do Sistema de Controle Interno e prestando serviços de avaliação e consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e objetividade, visando adicionar valor às unidades auditadas e às políticas públicas sob responsabilidade da Autarquia, mediante abordagem sistemática e disciplinada, fomentando a melhoria dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da gestão. Assim, no âmbito de suas competências, cabe a esta Unidade de Auditoria Interna Governamental (UAIG) se manifestar quanto ao pedido nos itens 1, 2 e 3 do Requerimento de Informação nº 244 de 2022.
- 4.4. No que tange à metodologia utilizada para a seleção dos trabalhos, a Audit, a partir de 2019, passou a usar, como base para a definição das ações a serem executados no exercício subsequente, o Mapeamento do Universo Auditável[2]. A partir dele, e considerando as estratégias, os objetivos, as prioridades, as metas da Unidade Auditada e os riscos a que seus processos estão sujeitos, são selecionados e priorizados os temas a serem auditados, os quais constam dos Planos Anuais de Auditoria Interna (Paints)[3]. Ademais, com o intuito de evitar sobreposição com iniciativas em curso na CGU e no Tribunal de Contas da União (TCU), são priorizados, precipuamente, escopos que não estejam sendo tratados no âmbito de tais órgãos.
- 4.5. Acerca da atuação da Auditoria Interna do FNDE sobre aquisição de livros e materiais didáticos, informa-se que, ao longo dos exercícios de 2019 a 2022, a Audit emitiu Relatório de Auditoria Interna nº 2/2019 (SEI 1307294), que compila os resultados de trabalho realizado no processo de contratação e gestão do Contrato nº 057/2017, firmado com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). O trabalho visou examinar a conformidade dos procedimentos de contratação com os normativos internos e a legislação federal, bem como verificar o modelo adotado pelo FNDE, junto ao fornecedor, para distribuição e entrega dos livros aos entes federados.
- 4.6. A partir da análise realizada, o Relatório identificou: ausência de encaminhamento de processo de contratação para área responsável pela gestão de compras; elementos insuficientes que comprovem o atendimento aos pressupostos da inexigibilidade na contratação de empresa para distribuição dos livros adquiridos pelo FNDE; falha na aplicação do princípio da segregação de funções na gestão do contrato nº 57/2017; ausência de estudos institucionais relativos à definição de padrão de embalagens e de modelo de entregas; e terceirização de mão de obra não prevista no contrato nº 57/2017.
- 4.7. Ademais, quando da análise da aplicação de plano de contingência para distribuição dos livros no âmbito do Contrato nº 57/2017, constatou-se que o FNDE não possuía gestão sobre as operações da ECT, tampouco plano alternativo que pudesse ser implementado no caso de a ECT falhar nas entregas dos livros. Assim, ao consignar à ECT a paletização, a distribuição e a entrega dos livros, o FNDE assumia o risco de perder todo o esforço empregado nessa atividade caso a entrega não se efetivasse.
- 4.8. A fim de sanar os aspectos supracitados, recomendou-se:
- I - Quando da realização de processo de compras atentar para a Resolução CD/FNDE nº 20/2014, em especial quanto ao disposto no Capítulo II, procedendo os devidos encaminhamento à área de gestão de compras do FNDE;

- II - Realizar estudo visando a identificação dos preços de mercado de prestadores de serviço logísticos para o objeto a ser contratado, a partir da elaboração de Termo de Referência e consequente chamamento público;
- III - Normatizar internamente a participação e responsabilidades dos servidores da Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI), de forma que fique evidenciada a segregação das funções em cada fase do processo de contratação;
- IV - Realizar estudo dos modelos de embalagens existentes no mercado visando economicidade e sustentabilidade na distribuição dos livros;
- V - Realizar estudo para identificação de modelos de distribuição e entrega, a partir de ampla pesquisa de mercado, considerando as características e escala do objeto;
- VI - Observados os riscos para os Programas de Livros adquiridos pelo FNDE, estabelecer nos Termos de Referência futuros quais e quanto das atividades contratadas poderão ser subcontratadas, se admitido pela administração.

4.9. Após consulta ao Sistema e-Aud, disponibilizado pela CGU e utilizado pela Auditoria Interna do FNDE, dentre outras finalidades, para registro e acompanhamento de recomendações, com fins de auxiliar a manifestação relativa ao item 3 do requerimento ora em tela, verificou-se que apenas a recomendação "Normatizar internamente a participação e responsabilidades dos servidores da Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI), de forma que fique evidenciada a segregação das funções em cada fase do processo de contratação" ainda se encontra "em execução" por parte dos gestores, estando as demais recomendações registradas como concluídas.

4.10. Ao se debruçar sobre a recomendação acima mencionada, a área técnica levou em consideração a segregação de funções constantes no Regimento Interno (RI) do FNDE que passou por um processo de revisão em função da nova estrutura aprovada no Decreto nº 11.196, de 13 de setembro de 2022, conforme as atribuições descritas em relação à Coordenação-Geral e suas unidades subordinadas. Por parte da Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI) a revisão do Regimento foi concluída e aprovada pela Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), sendo que, atualmente, o Regimento Interno está em fase final de revisão pela Assessoria de Gestão Estratégica e Governança (AGEST) para publicação.

4.11. Além da atuação específica da Auditoria Interna do FNDE, cumpre mencionar que nos últimos anos a CGU tem atuado em temáticas relacionadas à aquisição de livros e materiais didáticos, tendo, por exemplo, iniciado, em 2021, trabalho sobre os sistemas de informação e dados do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), nos termos do Ofício nº 13333/2021/CGEBC/DS/SFC/CGU (SEI 2449446) encaminhado ao FNDE. Ainda em relação à temática, em 2022, a CGU também comunicou à Autarquia o início da Auditoria nº 1112766, visando à avaliação do PNLD nos municípios do RJ, conforme Comunicado de início de trabalho (SEI 3191546). Os trabalhos ainda estão em andamento, assim os Relatórios contendo as conclusões das análises oriundas das auditorias mencionadas ainda não foram publicados.

4.12. Ainda no que tange à atuação da CGU, em 2022 foi expedido o Relatório de Avaliação nº 836871 (SEI 3254664), que consubstanciou as análises referentes à Governança das Aquisições do FNDE, nos exercícios de 2016 a 2021, tendo em vista a criticidade para a execução de políticas públicas educacionais, a relevância do tema para a sociedade e a elevada materialidade dos gastos públicos envolvidos. Em que pese ter tratado a temática de aquisições em um espectro mais amplo, o referido Relatório também contempla aspectos relativos aos Programas do Livro.

4.13. Por fim, cabe ressaltar que os Relatórios emitidos pela Auditoria Interna do FNDE se encontram disponíveis para consulta no endereço <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias-1/relatorios-de-auditoria-1>.

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

- 5.1. Ofício nº 13333/2021/CGEBC/DS/SFC/CGU (SEI 2449446);
- 5.2. Comunicado de início de trabalho - Auditoria nº 1112766 (SEI 3191546);

- 5.3. Relatório de Avaliação nº 836871 (SEI 3254664);
5.4. Relatório de Auditoria Interna Nº 2/2019 (SEI 1307294).

6. **CONCLUSÃO**

Ante a fundamentação acima exposta, o FNDE encaminha a presente Nota Técnica com o fito de responder aos questionamentos 1 a 5 formulados no Requerimento de Informação.

Atenciosamente,

MARCELO LOPES DA PONTE
Presidente do FNDE

[1] Modelo proposto pelo Instituto de Auditores Internos (IIA) como forma de melhorar a comunicação da gestão de riscos e controle por meio da definição de papéis, funcionalidades e responsabilidades. Segundo ele, a 1ª linha se refere aos gerentes operacionais que gerenciam e são proprietários dos riscos, sendo também responsáveis por implementar ações corretivas para resolver deficiências em processos e controles. À 2ª segunda linha, também executada no âmbito da gestão, cabe garantir que a primeira linha seja apropriadamente desenvolvida e posta em prática. Já a 3ª linha compete às unidades de Auditoria Interna, as quais, com base nos princípios de independência e objetividade, emitem avaliações sobre a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, incluindo a forma como a 1ª e a 2ª linhas de defesa alcançam os objetivos de gerenciamento de riscos e controles.

[2] O universo auditável consiste no conjunto de objetos sobre os quais a UAIG pode realizar suas atividades, como: unidades de negócios, linhas de produtos ou serviços, processos, programas, sistemas, controles, operações, contas, divisões, funções, procedimentos e políticas.

[3] Mais informações sobre os Paints podem ser consultadas em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/auditorias-1/planejamento-anual>.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO LOPES DA PONTE, Presidente**, em 07/12/2022, às 18:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015, respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.fnde.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3266783** e o código CRC **44EB5973**.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Básica, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
SAS Quadra 01 Bloco A Ed. Darcy Ribeiro, - Bairro Asa Sul - Brasília/DF, CEP 70070-905
Telefone: - www.cgu.gov.br -

OFÍCIO Nº 13333/2021/CGEBC/DS/SFC/CGU

Brasília, 06 de julho de 2021.

Ao Senhor

Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

Setor Bancário Sul, Quadra 2, Bloco F, Edifício FNDE

70070-929 – Brasília/DF

Assunto: Análise de dados PNLD - Programa Nacional do Livro e do Material Didático.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 00190.105896/2021-65.

Senhor Presidente,

1. Cumprimentando-o, informo que esta Controladoria-Geral da União deu início ao projeto e-Aud nº 995825, que tem por objetivo realizar análise inicial sobre os sistemas de informação e dados do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). A equipe de auditoria é formada por Gilleddson Fryttys Menezes Leite e Hugo Leonardo Tosto Cuoco (supervisores); Arleide Nascimento (coordenadora); e Ricardo Massahiro Tomita.
2. Tendo em vista o início imediato dos trabalhos, solicito que seja realizada apresentação, em reunião remota, sobre os macroprocessos do PNLD, demonstrando como estes são operacionalizados pelos sistemas (exibição das telas e recursos) e as bases de dados relacionadas.
3. Coloco-me, desde logo, à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **GUTEMBERG ASSUNCAO VIEIRA, Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Básica, Cidadania e Turismo**, em 07/07/2021, às 14:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2017051 e o código CRC EF1176F9

Documento de Auditoria com Assinatura Digital
#1317925 Documento Recebido

Principal

Destinatários do Documento

Destinatário(s):

- PROTOCOLO/FNDE/AUDIT - Protocolo do FNDE (cód.: 70276-090)

Com cópia para:

- GABIN/FNDE/AUDIT - Gabinete da Presidência (cód.: 375)
- AUDIT - Auditoria Interna do FNDE (cód.: 376)

Documento

Título:

Formalização de Início dos Trabalhos - Auditoria 1112766 - NAC3/RJ - Avaliação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD.

Prazo:

03/11/2022

Documento:

Senhor Presidente,

Em conformidade com o disposto na Lei nº 10.180/2001 e na Instrução Normativa SFC nº 03/2017, informo que daremos início ao Plano de Trabalho de Auditoria nº 1112766, com o objetivo de realizar avaliação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD nos municípios do RJ, considerando os critérios de avaliação estabelecidos pelo Decreto nº 9.099, de 18/07/2017.

Os trabalhos serão realizados no período de 26/09/2022 a 31/03/2023, compreendendo, no primeiro momento, a fase de planejamento dos trabalhos e, na sequência, a execução dos procedimentos de auditoria. A equipe será composta pelos servidores Ana Paula de Jesus Fonseca e Isabela Grumbach Vaz Pereira Mayer Vieira, Auditoras Federais de Finanças e Controle, sob a coordenação da última e supervisão da servidora Adriana Cláudia Reis dos Santos - Chefe do Núcleo de Ações de Controle 3.

Para o bom desenvolvimento dos trabalhos, solicitamos a designação de servidor para realizar a interlocução entre a equipe de auditoria e as unidades organizacionais abrangidas pelo presente trabalho, de forma a viabilizar a tempestiva apresentação de documentos, manifestações e/ou esclarecimentos necessários à condução da auditoria.

Caso entenda que os critérios de avaliação ora apresentados não sejam apropriados, solicito que essa informação nos seja reportada de imediato, em resposta à presente comunicação.

Após a finalização da fase de execução dos trabalhos, será encaminhado Relatório Preliminar de Auditoria, que servirá de base para a realização da reunião de busca conjunta de soluções e posterior emissão do Relatório Final de Auditoria.

Documento Autêntico da CGU

Para verificar a autenticidade deste documento escaneie o QRCode ao lado ou Acesse

Assinaturas eletrônicas:

Marcela Jacominy de Amorim Mendes (CGEBCCO/CGEBC/DS/SFC/CGU), Coordenadora-Geral Substituta, em 17/10/2022, às 17:16
Conforme horário oficial de Brasília

<https://eaud.cgu.gov.br/documento/autenticidade/1317925/a86969b65340188f2cb21377206fe997>
Id: 1317925
Código de Verificação: a86969b65340188f2cb21377206fe997

Anexos:

Não informado

Dados Gerenciais

Dias de Prazo:

15

Data de Ciência:

18/10/2022

Subtarefas

<div>Colunas Selecionadas</div> <div><div></div>Exibir somente tarefas não concluídas e não canceladas</div>															
	ID	Assunto	Atividade	Título	Situação	Estado	Id da Tarefa Associada	Título da Tarefa Associada	Previsão de Início	Previsão de Fim	Data de Início	Data de Fim	Prioridade	Tags	Pendências

Anexos

Histórico

Filtrar por Tipo de Interação

Filtrar por Campo

Documento Recebido

JAILSON PEREIRA SANTOS (AUDIT)

18/10/2022 13:48:33

Enviar Documento

Adriana Cláudia Reis dos Santos (NAC3/CGURJ/SE/CGU)

18/10/2022 12:08:57

Compartilhamentos:



	Nome	Papel	Compartilhar com Unidades Inferiores	Predefinido
*	SFC/CGU - Secretaria Federal de Controle Interno (cód.: SIAPE:000000368)	Observador	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Adriana Cláudia Reis dos Santos (NAC3/CGURJ/SE/CGU)	Executores da tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	CGURJ/SE/CGU - Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (cód.: SIAPE:000000701)	Observador	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	CGEBC/DS/SFC/CGU - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Básica, Cidadania e Turismo (cód.: SIAPE:000000406)	Observador	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Cristina Correia da Silva Lomba (CGURJ/SE/CGU)	Executores da tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Cristina Correia da Silva Lomba (CGURJ/SE/CGU)	Responsável pela tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Isabela Grumbach Vaz Pereira Mayer Vieira (NAC3/CGURJ/SE/CGU)	Executores da tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Cristina Correia da Silva Lomba (CGURJ/SE/CGU)	Signatários	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	NAC3/CGURJ/SE/CGU - Divisão do Núcleo de Ações de Controle III (cód.: SIAPE:000000705)	Observador	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Ana Paula de Jesus Fonseca (NAC3/CGURJ/SE/CGU)	Executores da tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Adalberto Felinto da Cruz Neto (CGEBC/DS/SFC/CGU)	Executores da tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Marcela Jacominy de Amorim Mendes (CGEBCCO/CGEBC/DS/SFC/CGU)	Executores da tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Adalberto Felinto da Cruz Neto (CGEBC/DS/SFC/CGU)	Responsável pela tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Adalberto Felinto da Cruz Neto (CGEBC/DS/SFC/CGU)	Signatários	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Hugo Leonardo Tosto Cuoco (EDUCACAO/CGEBC/DS/SFC/CGU)	Executores da tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Marcela Jacominy de Amorim Mendes (CGEBCCO/CGEBC/DS/SFC/CGU)	Responsável pela tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Marcela Jacominy de Amorim Mendes (CGEBCCO/CGEBC/DS/SFC/CGU)	Signatários	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	PROTOCOLO/FNDE/AUDIT - Protocolo do FNDE (cód.: 70276-090)	Destinatários	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

	Nome	Papel	Compartilhar com Unidades Inferiores	Predefinido
*	AUDIT - Auditoria Interna do FNDE (cód.: 376)	Com Cópia para	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	GABIN/FNDE/AUDIT - Gabinete da Presidência (cód.: 375)	Com Cópia para	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

 Assinar

 **Marcela Jacominy de Amorim Mendes (CGEBCCO/CGEBC/DS/SFC/CGU)**  17/10/2022 17:16:33

 Cadastro da Tarefa

 **Adriana Cláudia Reis dos Santos (NAC3/CGURJ/SE/CGU)**  26/09/2022 12:10:24

Título:
Formalização de Início dos Trabalhos - Auditoria 1112766 - NAC3/RJ - Avaliação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD.

Anexos:
Não informado

Compartilhamentos:

	Nome	Papel	Compartilhar com Unidades Inferiores	Predefinido
*	SFC/CGU - Secretaria Federal de Controle Interno (cód.: SIAPE:000000368)	Observador	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Adriana Cláudia Reis dos Santos (NAC3/CGURJ/SE/CGU)	Executores da tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	CGURJ/SE/CGU - Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (cód.: SIAPE:000000701)	Observador	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	CGEBC/DS/SFC/CGU - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Educação Básica, Cidadania e Turismo (cód.: SIAPE:000000406)	Observador	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Cristina Correia da Silva Lomba (CGURJ/SE/CGU)	Executores da tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Cristina Correia da Silva Lomba (CGURJ/SE/CGU)	Responsável pela tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Isabela Grumbach Vaz Pereira Mayer Vieira (NAC3/CGURJ/SE/CGU)	Executores da tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Cristina Correia da Silva Lomba (CGURJ/SE/CGU)	Signatários	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	NAC3/CGURJ/SE/CGU - Divisão do Núcleo de Ações de Controle III (cód.: SIAPE:000000705)	Observador	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
*	Ana Paula de Jesus Fonseca (NAC3/CGURJ/SE/CGU)	Executores da tarefa	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Exercícios 2016 a 2021

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Educação

Unidade Auditada: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 836871

Missão

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

Avaliação

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O trabalho consistiu na avaliação da Governança das Aquisições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Para tanto, foi analisado como a organização implementa as atividades de governança (avaliar, dirigir e monitorar) e suas práticas (liderança, estratégia e controle), de modo a alcançar os objetivos organizacionais. Nesse contexto, foram analisados o modelo de governança do FNDE; o comprometimento com valores éticos e íntegros; o exercício da liderança na área de compras; o monitoramento da gestão das aquisições; a gestão de riscos das contratações; a promoção da transparência e da *accountability*, bem como a participação das partes interessadas nos processos de aquisição; a efetividade da auditoria interna; o planejamento das contratações; e os processos de trabalho para gestão das contratações.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A importância estratégica das compras públicas para implementação das políticas públicas afetas à área da Educação Básica, aliada a criticidade, relevância do tema para sociedade e elevada materialidade dos recursos envolvidos, que representou em média R\$ 2,75 bilhões por ano no período de 2016 a 2020, motivaram a avaliação da Governança das Aquisições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

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

O presente trabalho demonstrou a baixa maturidade do modelo de governança do FNDE, haja vista a ausência de efetividade do Plano de Integridade e do modelo de gestão de pessoas por competências; a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento da força de trabalho e dos recursos tecnológicos; a ausência de acompanhamento do desempenho operacional da área de compras; a inexistência de gerenciamento de riscos das aquisições; as deficiências na transparência e *accountability*; as fragilidades no planejamento das contratações; e a necessidade de instituição de processos de trabalhos para as fases da contratação. Para as inconsistências identificadas foram emitidas recomendações para fazer frente às suas principais causas, com destaque para o aperfeiçoamento do modelo de governança; implementação de processo de gestão de riscos; aprimoramento da transparência ativa; estabelecimento de objetivos, indicadores e metas para as aquisições; e estabelecimento de processos de trabalho para as aquisições.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Agest – Assessor de Gestão Estratégica e Governança

AGU - Advocacia-Geral da União

Alice – Analisador de Licitações, Contratos e Editais

ARP – Ata de Registro de Preços

Audit – Auditoria Interna

CDCN – Comitê Deliberativo de Compras Nacional

CEP – Comissão de Ética Pública

CGARC – Coordenação-Geral de Articulação e Contratos

CGEG/FNDE – Comitê de Gestão Estratégica e Governança do FNDE

CGCOM – Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras

CGPEO – Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Organizações

CGPLI – Coordenação-Geral dos Programas do Livro

CGRCI/FNDE – Comitê de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade do FNDE

CGU – Controladoria-Geral da União

Coare – Coordenação de Apoio às Redes de Ensino

DAS – Direção e Assessoramento Superiores

Demor – Departamento de Modelos Organizacionais

Depro – Departamento de Provimento e Movimentação de Pessoal

Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DIGEF – Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios

DIRAD – Diretoria de Administração

DIRAE – Diretoria de Ações Educacionais

DCI – Declaração Confidencial de Informações

DFD – Documento de Formalização da Demanda

DOU – Diário Oficial da União

Enap – Escola Nacional de Administração Pública

ETP – Estudos Técnico Preliminares

FCPE – Função Comissionada do Poder Executivo

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GECC – Gratificação por Encargo de Curso e Concurso

GDAFE – Gratificação de Desempenho de Atividades de Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais

GDPFNDE – Gratificação de Desempenho de Atividade do Plano Especial de Cargos do FNDE

GTA – Guia de Transparência Ativa

IMR – Instrumento de Medição de Resultados

IN – Instrução Normativa

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

LAI – Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)

ME – Ministério da Economia

MEC – Ministério da Educação

MMoup – Modelo de Maturidade de Ouvidoria Pública

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MR – Mapa de Riscos

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONUREA – Ônibus Urbano Escolar Acessível

ORE – Ônibus Rural Escolar

PAC – Plano Anual de Contratações

PAR – Plano de Ações Articuladas

PCNE – Plano de Compras Nacionais para a Educação

PECNE – Plano Estratégico de Compras Nacionais para a Educação

PDA – Plano de Dados Abertos

PDP – Plano de Desenvolvimento de Pessoas

PE – Pregão Eletrônico

PGMQ – Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade

PGT – Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional

PLS – Plano de Gestão de Logística Sustentável

PNCP – Portal Nacional de Compras Públicas

PNDP – Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas

PNLD – Programa Nacional do Livro e do Material Didático

Raint – Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna

RDC – Regime Diferenciado de Contratação

RG – Relatório de Gestão

RI – Regimento Interno

RPN – Registro de Preço Nacional

SEALF - Secretaria de Alfabetização

SEB – Secretaria de Educação Básica

SEDGG – Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital

Seges – Secretaria de Gestão

SEMESP – Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação

SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SGC – Sistema de Gestão por Competências

SGP – Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal

Siape – Sistema Integrado de Administração de Pessoal

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

Sigarp – Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preço

Sigepe – Sistema de Gestão de Pessoas

Simec – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

Sipec – Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

Sisg – Sistema de Serviços Gerais

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
RESULTADOS DOS EXAMES	14
1. O Modelo de Governança do FNDE é incipiente.	14
2. A instituição carece de fortalecimento da integridade e da gestão da ética.	22
3. Necessidade de aperfeiçoamento do planejamento da força de trabalho e dos recursos tecnológicos existentes para entrega de resultados eficientes.	28
4. Ausência de efetividade do modelo de gestão de pessoas por competências.	41
5. Ausência de acompanhamento do desempenho operacional impacta a eficácia e eficiência das aquisições.	51
6. Inexistência de processo institucional de gerenciamento de riscos das aquisições.	56
7. Deficiências na divulgação de informações relacionadas às contratações prejudicam a Transparência e o Controle Social.	65
8. Fragilidades na promoção da <i>Accountability</i> prejudicam a adequada prestação de contas e responsabilização no âmbito das contratações.	74
9. Necessidade de aprimoramento dos mecanismos de participação das partes interessadas no planejamento das contratações e na avaliação da qualidade dos bens/serviços contratados.	82
10. A Alta Administração assegura a efetividade da auditoria interna.	92
11. O planejamento das contratações apresenta fragilidades que impactam o alcance dos objetivos pretendidos.	94
12. O FNDE não estrutura a maioria de suas contratações a partir de processos de trabalho.	117
RECOMENDAÇÕES	134
CONCLUSÃO	137
ANEXOS	139
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	139

INTRODUÇÃO

A governança busca garantir o alinhamento entre os interesses dos detentores da propriedade (principal) e os agentes responsáveis pela sua gestão, mitigando assim o conflito agente-principal ou conflito de agência. No setor público, os administradores públicos (agentes) devem alinhar suas ações visando ao atendimento dos interesses dos cidadãos (principal).

O termo governança possui certa elasticidade conceitual. No setor público pode-se pensar no termo sob diversas perspectivas de análise do funcionamento das dimensões do Estado.

O Decreto nº 9.203/2017, que estabeleceu a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, definiu governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Tal conceito baseia-se na perspectiva de entidades e órgãos e de atividades intraorganizacionais, conhecida também como perspectiva organizacional (ou corporativa).

Nessa perspectiva, as atividades de governança (avaliar, dirigir e monitorar) são implementadas por meio de práticas relacionadas à liderança, estratégia e controle de modo a contribuir para a melhoria da tomada de decisão e para o uso eficiente dos recursos públicos visando alcançar os objetivos organizacionais.

A diferenciação entre governança e gestão torna-se importante, uma vez que os conceitos não se confundem. Enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função executora. A Figura 1, a seguir, representa essas distinções, demonstrando que a governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses dos proprietários e partes interessadas, ficando, a cargo da gestão, a implementação das diretrizes estabelecidas, execução dos planos e controle de indicadores e riscos.

Figura 1 – Modelo de governança e gestão



Fonte: Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

Destarte, a figura acima deixa evidente a interdependência entre governança e gestão, fato que revela a necessidade de se estabelecer patamares mínimos de governança para o atingimento dos objetivos organizacionais e, por consequência, do interesse público.

O objetivo do presente trabalho foi avaliar a governança do macroprocesso de aquisições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) dada a criticidade para a execução de políticas públicas educacionais, a relevância do tema para a sociedade e a elevada materialidade dos gastos públicos.

Também foram avaliados aspectos relacionados à gestão das contratações, no que diz respeito ao planejamento e à instituição de processos de trabalho.

A Recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para Contratos Públicos¹ aborda a relevância da contratação pública. Segundo a organização, contratos públicos bem administrados podem e devem desempenhar um papel relevante na promoção da eficácia do setor público e no estabelecimento da confiança dos cidadãos, haja vista o elevado volume de gastos envolvidos.

Isso posto, o presente trabalho orientou-se no sentido de responder às seguintes questões de auditoria:

- 1. O modelo de governança do FNDE está alinhado ao contexto e aos objetivos organizacionais?*
- 2. A Alta Administração está comprometida com valores éticos e íntegros?*
- 3. A liderança exercida nos principais cargos da unidade assegura o exercício da boa governança das aquisições?*
- 4. O desempenho operacional do setor das aquisições é acompanhado de forma contínua?*
- 5. A gestão de riscos contribui para a redução das incertezas no alcance dos objetivos das compras públicas?*
- 6. Os instrumentos de controle permitem o monitoramento adequado da gestão das aquisições pela sociedade?*
- 7. A Alta Administração assegura a efetividade da auditoria interna?*
- 8. O Planejamento das Contratações é realizado de forma integrada e permite o alcance da estratégia da entidade?*
- 9. Os processos de trabalho desenhados para a gestão das contratações são orientados para a eficiência e eficácia?*

Dessa forma, as questões de auditoria nº 1, 2 e 3, relacionadas às práticas de liderança, estão tratadas nos achados de nº 1 a 4 do presente trabalho. As questões de auditoria nº 4 e 5, que estão relacionadas ao mecanismo estratégia, foram tratadas nos achados nº 5 e 6. As questões de auditoria nº 6 e 7, relativas às práticas de controle, foram abordadas nos achados de nº 7 a 10. Por fim, as questões nº 8 e 9, que tratam da gestão das contratações, encontram-se nos achados nº 11 e 12.

Para a obtenção de evidências que permitissem responder a tais questionamentos, foram feitas consultas ao sistema de Compras do Governo Federal, ao Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal (Sigepe), ao sistema de gestão por competências do FNDE (SGC), ao sistema Siga Brasil e ao sítio eletrônico da Autarquia e realizadas entrevistas com fiscais de contratos. Também foram solicitados acessos aos processos de denúncias, de compras e sancionatórios de empresas contratadas pela Autarquia, bem como colhidas informações necessárias junto aos gestores públicos.

¹ OCDE, Recomendação do Conselho em matéria de Contratos públicos. Disponível em: [Recomendação-conselho-contratos.pdf \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/pt-br/gov/contratos-publicos/Recomendacao-conselho-contratos.pdf). Acessado em 12/04/2022.

Considerações iniciais

O FNDE realiza compras visando ao atendimento de políticas públicas educacionais, bem como ao atendimento das demandas internas inerentes ao funcionamento da entidade.

No âmbito das políticas educacionais, a Autarquia compra diretamente livros e materiais didáticos para a distribuição aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e promove assistência técnica aos entes federados mediante compras compartilhadas realizadas por meio de Registros de Preços Nacionais (RPN).

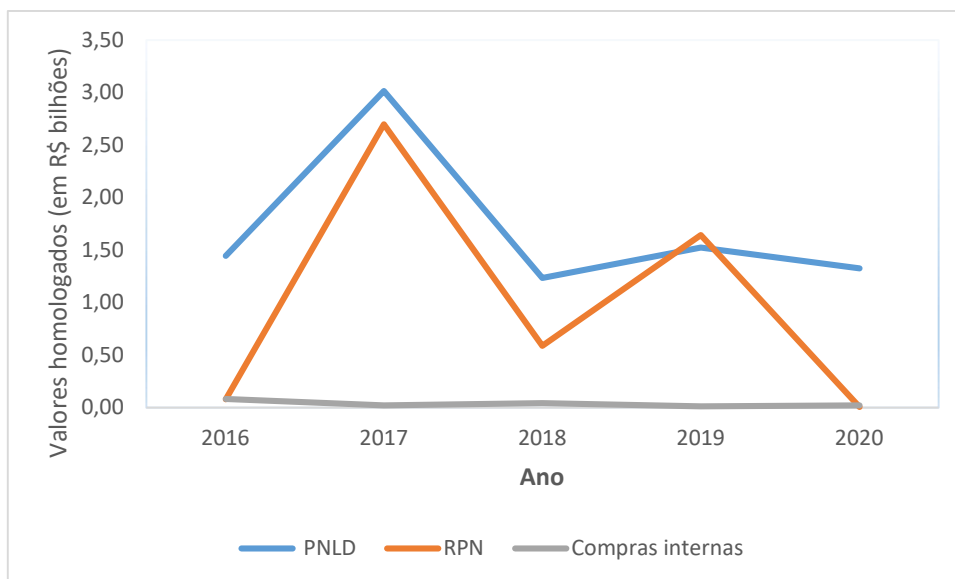
Os RPN visam garantir a padronização e a qualidade de produtos destinados à educação básica. Nesse modelo gerencial de compras, a Autarquia concentra seus esforços nos aspectos técnicos da licitação, notadamente na especificação dos produtos, realização do pregão eletrônico, controle de qualidade dos produtos e gestão da Ata de Registro Preços (ARP), enquanto os entes federados se responsabilizam pelo planejamento da demanda do produto nas redes de ensino, com registro no Plano de Ações Articuladas – PAR, pela gestão e fiscalização dos contratos administrativos e pela prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE, se for o caso. Destaca-se que as aquisições de produtos registrados nas ARP podem ocorrer com recursos próprios dos entes federados.

De acordo com o Regimento Interno do FNDE, o gerenciamento das três frentes de compras (compras internas, PNLD e RPN) ocorrem em três coordenações-gerais.

Cabe à Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI) planejar, coordenar, supervisionar e monitorar a execução dos Programas do Livro; cabe à Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras (CGCOM) o gerenciamento dos Registros de Preços Nacionais, inclusive o planejamento da contratação e a verificação da qualidade dos produtos; e cabe à Coordenação-Geral de Articulação e Contratos (CGARC) planejar, realizar o procedimento licitatório e gerir as compras internas da Autarquia.

Nos anos de 2016 a 2020, a Autarquia homologou aproximadamente R\$ 13,7 bilhões em compras públicas. Tal montante representa, em média, R\$ 2,75 bilhões por ano. O gráfico a seguir demonstra os valores homologados anualmente por segmento de compra (PNLD, RPN e compras internas).

Gráfico 1 – Compras do FNDE



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siasg.

Os dados apresentados no gráfico demonstram que, no período analisado, as aquisições para o PNLD tiveram maior representatividade financeira, com tendência a manutenção dos gastos num mesmo patamar, exceção apenas do ano de 2017. Já os valores decorrentes de RPN apresentaram oscilações consideráveis ao longo do período. As compras internas foram as de menor representatividade, com valores médios anuais homologados da ordem de R\$ 34 milhões.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. O Modelo de Governança do FNDE é incipiente.

A governança constitui mecanismo essencial para alinhamento dos interesses das partes interessadas, favorecendo o direcionamento da gestão para o atingimento dos resultados pretendidos.

Nesse contexto, o Decreto nº 9.203/2017 estabeleceu parâmetros mínimos para implementação do modelo de governança a ser adotado pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tendo em consideração duas premissas fundamentais: (i) os órgãos e entidades têm características, objetivos e níveis de maturidade institucional distintos, o que inviabiliza a adoção de uma solução única; e (ii) é impossível estabelecer um modelo definitivo de governança, dado que o contexto está em constante mudança.

O Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (RBG/TCU - 3ª ed.)² define modelo de governança como a representação clara e pública de como funciona ou deveria funcionar a governança na organização, sendo papel fundamental da liderança avaliar o modelo de governança adotado e ajustá-lo ao contexto e aos objetivos organizacionais, comunicando-o adequadamente às partes interessadas.

O Referencial estabelece ainda que o alcance de uma boa governança depende fundamentalmente da definição e da implantação de um modelo de governança adequado ao tamanho, complexidade, negócio e perfil de risco da organização.

Conforme assevera o Guia da Política de Governança Pública, cada órgão e cada entidade já possui um modelo próprio de governança pública, sendo pertinente avaliar se esse modelo é o mais adequado para atendimento das necessidades dos cidadãos e garantia dos resultados esperados.

O Referencial do TCU elenca medidas para estabelecimento do modelo de governança, destacando-se as seguintes: i) definir as instâncias internas de governança e as instâncias internas de apoio à governança; ii) garantir, por meio de mecanismos formais, às instâncias internas de governança e às de apoio os recursos necessários e o acesso oportuno a informações necessárias ao desempenho de suas funções; iii) identificar as principais partes interessadas da organização e definir diretrizes de comunicação e transparência; iv) estabelecer medidas para fortalecimento da atuação pautada em padrões de ética e integridade; e v) definir diretrizes para direcionar e monitorar o desempenho da gestão e acompanhar os resultados organizacionais.

² Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

Estabelecido o modelo de governança mais aderente ao contexto da organização, deve-se dar ampla publicidade ao modelo e promover a sua revisão periódica dada as mudanças de contexto, garantido o atendimento das necessidades e expectativas das partes interessadas.

a) Governança Pública no FNDE

A implementação de um modelo de governança pressupõe a definição de instâncias internas de governança e de instâncias internas de apoio à governança.

O Decreto nº 9.203/2017, em seu art. 4º, apresenta as diretrizes da governança pública, cabendo citar a constante do inciso X: *“definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais”*. Desse modo, a definição das instâncias internas de governança e respectivas instâncias de apoio seria um dos primeiros passos para o estabelecimento do modelo de governança.

Nesse contexto, o Regimento Interno do FNDE³ apresenta as atribuições do Assessor de Gestão Estratégica e Governança (Agest), órgão de assistência direta e imediata ao presidente, cabendo destacar as seguintes:

- apoiar o desenvolvimento de metodologia de governança, de planejamento estratégico e gestão de processos e projetos;
- promover ações de sensibilização sobre a importância do planejamento estratégico e governança em parceria com as áreas do FNDE; e
- realizar intercâmbio com outros órgãos em assuntos relacionados ao planejamento estratégico e governança.

Observa-se que todas as ações voltadas à governança da Autarquia listadas em seu Regimento Interno, exceção para as ações específicas de governança de TI, estão concentradas no âmbito da Agest.

Adicionalmente, a Autarquia conta com as seguintes instâncias relacionadas à Governança: a Auditoria Interna (Audit/FNDE); o Comitê de Gestão Estratégica e Governança (CGEG/FNDE) e a Unidade de Gestão da Integridade⁴.

Conforme demonstrado em Achado específico deste Relatório, a Alta Administração do FNDE assegura a efetividade da auditoria interna.

O CGEG/FNDE foi instituído por meio da Portaria nº 546/2019 com a finalidade de estabelecer um ponto de referência para as discussões e decisões acerca do assunto, bem como para articular as demais instâncias de governança. O CGEG cumpre, no âmbito do FNDE, as competências de Comitê Interno de Governança previstas no art. 15-A do Decreto nº 9.203/2017.

³ Portaria nº 629, de 3 de agosto de 2017, e suas alterações.

⁴ Portaria nº 202, de 18 de abril de 2019.

Com o intuito de identificar as ações realizadas pelo CGEG/FNDE, foram solicitadas as atas das reuniões do Comitê já realizadas, tendo em vista que são previstas reuniões ordinárias bimestrais, conforme art. 14 da Portaria nº 546/2019. Em resposta, registrada em julho/2021, a Agest informou que não foi estabelecida uma agenda de reuniões para o Comitê, de modo que este carece de estabelecimento de papéis de proposição, sendo este um dificultador para tornar o Comitê orgânico. Desse modo, não houve a identificação de elementos que demonstrem a efetiva atuação do Comitê.

Cabe registrar que o Relatório de Gestão (RG) do FNDE de 2021⁵ informa que houve a concretização de reuniões periódicas do CGEG/FNDE, no entanto, não foi possível identificar as ações decorrentes da atuação do referido Comitê que impactaram a governança institucional, especificamente no que tange às competências previstas no art. 4º da Portaria nº 546/2019.

Ainda no âmbito do que dispõe a Portaria nº 546/2019, a equipe da CGU solicitou ao FNDE que apresentasse informações sobre a instituição de comitês subordinados ao CGEG/FNDE, conforme disposto no art. 4º, inciso IV da Portaria. A Agest informou que a estruturação do encadeamento de subcomitês (ou ainda de outros colegiados com outras nomenclaturas), que elaborem as proposições de políticas e diretrizes em temáticas específicas a fim de que o CGEG/FNDE cumpra seu papel de direcionamento é o ponto frágil do modelo de governança atual do FNDE.

De acordo com informações obtidas junto à Agest⁶, a Autarquia criou o hábito de responder às demandas que surgiam por meio da edição de portarias ou outro normativo similar, de modo que formalmente a unidade atendesse às medidas propostas para melhoria da gestão, mas na prática as ações não se efetivavam. Desse modo, a Agest está trabalhando para mapear todas as instâncias criadas formalmente (comitês, comissões, conselhos, dentre outras instâncias decisórias), atendendo ao disposto no Decreto 9.759/2019⁷, de forma a alcançar uma estrutura de gestão adequada para dar o devido tratamento aos temas afetos à governança. A unidade tem o entendimento que este seria o primeiro passo para se estruturar adequadamente os mecanismos de governança, uma vez que as competências para a tomada de decisões precisam estar claramente definidas. A ideia inicial é propor a revogação de algumas portarias dispersas e estruturar um comitê de governança decisório e subcomitês temáticos (compras, integridade, gestão de riscos, monitoramento etc.), no entanto, essa estratégia ainda está em estudo.

Ainda no âmbito da melhoria da governança institucional, cabe citar o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov)⁸, que tem por objetivo avaliar e modernizar a gestão estratégica dos órgãos integrantes da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. O programa reúne um conjunto de soluções de curto e médio prazo desenvolvidas pelo Ministério da Economia e compreende ações em quatro dimensões:

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas-2/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2021-1>

⁶ Informação extraída da reunião realizada com a Agest em 19/3/2021.

⁷ Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 - Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

⁸ Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020.

Governança e Gestão Estratégica; Processos; Gestão de pessoas; e Arranjos institucionais e estruturas organizacionais.

Por meio de um Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT), pactuado entre o Ministério da Economia e o FNDE, foram estabelecidos objetivos, produtos e entregas previstas. O PGT do FNDE, com vigência de dezembro/2020 a junho/2022, lista ações em diferentes frentes. As ações no âmbito da Governança (GV) e Gestão Estratégica (GE) são apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 1 – Ações PGT/FNDE – Governança e Gestão Estratégica

ID	Ação	Prazo	Situação
GV01	Avaliar as estruturas organizacionais com base na cadeia de valor integrada.	junho/2021	Devido à inclusão da ação GE00, não prevista inicialmente, o prazo será prorrogado.
GV02	Avaliar, na estrutura do órgão, a possibilidade de redução de níveis hierárquicos e de aumentar a amplitude de comando dos ocupantes de cargos em comissão.	junho/2021	Devido à inclusão da ação GE00, não prevista inicialmente, o prazo será prorrogado.
GV03	Instituir Programa de Integridade.	maio/2021	Concluída, conforme Portaria nº 208/2019.
GV04	Implementar política de gestão de riscos, com publicação da respectiva portaria.	maio/2021	Devido à necessidade de conclusão de outros trabalhos, o prazo será prorrogado.
GV05	Instituir Setorial/Seccional de Organização e Inovação, com as devidas competências, na forma do Decreto nº 9.739/2019.	fevereiro/2021	Concluída, conforme NT SEI nº 2251782/ AGEST/ GABIN.
GV06	Selecionar servidores com perfil para o Setorial/Seccional de Organização e Inovação.	março/2021	Concluída, conforme Registro SEI nº 2292430.
GE00	Revisar a Cadeia de Valor	maio/2021	Em andamento.
GE01	Desdobrar o Planejamento Estratégico em portfólio de projetos estratégicos.	fevereiro/2021	Concluída, conforme NT SEI nº 2313449/ AGEST/ GABIN.
GE02	Elaborar rotina para priorização dos processos críticos da cadeia de valor integrada.	fevereiro/2021	Prazo postergado para 30/6/2021.
GE03	Elaborar o Plano Geral de Ações a partir do Mapa Estratégico.	março/2021	Prazo postergado para 30/6/2021.

Fonte: Elaboração própria com base no PGT/FNDE e em informações encaminhadas pela Agest. Informações atualizadas até junho/2021.

As ações do PGT/FNDE estão em fase de implementação, com prazo final previsto para junho/2022, de modo que não é possível avaliar as melhorias na governança da unidade decorrentes das ações já implementadas.

O último RG da unidade informa que, em 2021, o PGT teve 75% do seu escopo executado, no entanto, não é possível identificar qual o percentual de implementação das ações que tratam especificamente de Governança e Gestão Estratégica, apresentadas no Quadro acima. O RG acrescenta que avanços importantes foram dados no que tange à governança corporativa, a exemplo da cadeia de valor integrada, da Adesão ao Modelo de Excelência em Gestão das

Transferências (MEG-TR), do Plano de Integridade e da prospecção para fundamentação da Política de Gestão de Riscos.

No que tange às diretrizes de comunicação e transparência, é oportuno informar sobre as dificuldades encontradas pela equipe de auditoria para localizar informações gerais, tais como Portarias publicadas pela unidade, além da identificação de desatualizações no site do FNDE durante a realização do trabalho, conforme tratado mais detalhadamente em achado específico sobre transparência. Tais fatos demonstram deficiências na transparência ativa da Autarquia, comprometendo o acesso às informações pela sociedade.

Como medidas para fortalecimento da atuação pautada em padrões de ética e integridade, além da instituição da Unidade de Gestão da Integridade já mencionada, identificou-se a criação do Programa de Integridade no âmbito do FNDE⁹ e a constituição do Plano de Integridade. Embora tais instrumentos tenham sido formalmente constituídos e sejam essenciais para uma boa governança, verificou-se ausência de efetividade, conforme será abordado neste Relatório em achado pertinente.

Com relação ao monitoramento do desempenho da gestão e acompanhamento dos resultados organizacionais, a Portaria nº 545/2018 (atualizada pela Portaria nº 90/2021) publicou o quadro de indicadores e metas estratégicas do Painel de Gestão do FNDE para os exercícios 2018 a 2022. Referido Painel tem a finalidade de demonstrar os resultados e a evolução no alcance dos objetivos estratégicos. As metas estratégicas têm por objetivo definir o padrão de desempenho esperado de cada indicador em determinado período de apuração, bem como estabelecer critério para a percepção da Gratificação de Desempenho de Atividades de Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais (GDAFE), e da Gratificação de Desempenho de Atividade do Plano Especial de Cargos do FNDE (GDPFNDE), no âmbito da Autarquia.

Cabe acrescentar que o RG 2021 do FNDE informa que a implantação de uma gestão estratégica voltada à potencialização dos resultados da unidade é o grande desafio para os próximos exercícios, especificamente quanto à articulação e monitoramento com os níveis tático e operacional.

Para verificação do acompanhamento do desempenho da Autarquia, avaliou-se a apuração de dois indicadores vinculados ao objetivo: “Melhorar a Comunicação e Interação com a Sociedade e Entes Externos” do Planejamento Estratégico do FNDE – Ciclo 2018-2022. O quadro a seguir apresenta referidos indicadores acompanhados de suas fórmulas de cálculo, metas e resultados nos exercícios de 2018 a 2020.

⁹ Portaria nº 208, de 22 de abril de 2019.

Quadro 2 – Indicadores relacionados ao objetivo “Melhorar a Comunicação e Interação com a Sociedade e Entes Externos”

Indicador	Fórmula de Cálculo	2018		2019		2020	
		Meta	Apurado	Meta	Apurado	Meta	Apurado
Taxa de implementação do Plano de Dados Abertos (PDA) vigente	Relação entre a quantidade de dados do PDA previstos para o período de referência que foram implementadas e a quantidade de dados do PDA previstos para o período de referência.	25%	50%	35%	65,22%	45%	65,22%
Taxa de atualização de dados PDA	Relação entre a quantidade de atualizações dos dados do PDA existentes e a quantidade de atualizações de dados do PDA previstas.	60%	40%	70%	39,44%	70%	39,44%

Fonte: Elaboração própria com base em informações do PE do FNDE Ciclo 2018-2022 e das Portarias FNDE nº 545/2018, nº 75/2019, nº 263/2020 e nº 41/2021.

Cabe registrar que a Portaria nº 90/2021 promoveu alterações nos indicadores vinculados ao objetivo estratégico citado, de modo que o desempenho passou a ser aferido por meio da Meta Global “Índice de execução das ações do PDA” e da Meta Intermediária “Acompanhamento da Implementação do PDA”, que apresentam metas de 100% tanto para 2021, como para 2022. A Portaria nº 209/2022, que publica o resultado da apuração das metas para 2021, apresenta a sigla “NA” para ambos os indicadores, demonstrando que não houve aferição no período.

Com base nas informações apresentadas no Quadro 2, é possível verificar que para o indicador “Taxa de implementação do PDA vigente”, o resultado apurado esteve acima da meta nos três exercícios verificados. Quanto ao segundo indicador, “Taxa de atualização de dados PDA”, o resultado apurado não alcançou a meta em nenhum dos três exercícios.

Considerando que não existia PDA vigente no exercício de 2020, quando da aferição dos indicadores, e que os valores apurados apresentados foram idênticos aos verificados no exercício de 2019, questionou-se a Autarquia acerca da metodologia de apuração dos dois indicadores citados, tendo sido informado que *“por razões vinculadas ao processo avaliativo das políticas públicas implementadas e do cenário de pandemia, a atualização do PDA foi postergada para o Exercício de 2021”*.

Conforme se verifica na manifestação da unidade, não foi abordada a forma de apuração dos indicadores relacionados ao PDA em 2020, de modo a se demonstrar os mesmos resultados auferidos em 2019. Salienta-se que, de acordo com o disposto no art. 1º, § 2º, da Portaria FNDE nº 545/2018, as metas estratégicas têm por objetivo estabelecer critério para percepção das Gratificações da Autarquia (GDAFE e GDPFNDE).

Segundo a Portaria do Ministério da Educação (MEC) nº 1.073/2010¹⁰, art. 28, a avaliação institucional visa aferir o desempenho do FNDE no alcance dos objetivos organizacionais, podendo considerar programas, projetos e atividades prioritárias e condições especiais de trabalho, além de outras características específicas. Ainda conforme o art. 29 da mesma Portaria, o valor percentual total obtido com a avaliação de desempenho institucional será calculado por meio da média aritmética dos percentuais de alcance das ações estabelecidas. O art. 29, § 2º, apresenta a correlação da avaliação institucional com as faixas de ponto para efeito de cálculo dos efeitos financeiros da GDAFE ou da GDPFNDE, conforme o quadro a seguir:

Quadro 3 – Correlação entre o resultado da avaliação institucional e as faixas de ponto da GDAFE ou GDPFNDE

Percentual Total (%)	Pontos – GDAFE ou GDPFNDE
< 20	24
> = 20 e < 40	38
> = 40 e < 60	52
> = 60 e < 80	66
> = 80	80

Fonte: Portaria MEC nº 1.073/2010.

* O limite de pontos conferidos à avaliação de desempenho será de 80 pontos (Portaria MEC nº 1.073/2010, art. 29, § 1º).

A Portaria FNDE nº 41/2021 apresenta o resultado final da apuração das metas institucionais relativas ao exercício de 2020, que foi de 96,7%, ou seja, atingiu percentual > = 80% e, consequentemente, 80 pontos (pontuação máxima) para cálculo financeiro das gratificações.

Em que pese o fato de uma possível inadequação/inconsistência na apuração dos indicadores relacionados ao PDA não interferir no resultado das gratificações, já que mesmo que tais indicadores tivessem pontuações zeradas se alcançaria resultado global superior aos 80%, não se pode olvidar que há impactos na confiabilidade da informação, uma vez que o resultado apresentado pode não retratar de fato o desempenho da unidade no exercício. Fato similar foi observado na aferição do indicador “taxa de homologação dos itens do RPN”, conforme tratado no Achado 3 deste Relatório.

Tal fato demonstra fragilidades no monitoramento do desempenho da gestão e no acompanhamento dos resultados organizacionais que demandam ações corretivas, de modo a garantir a geração de informações fidedignas que subsidiem a Alta Administração na direção dos objetivos organizacionais.

Pelo exposto, percebe-se que o modelo de governança do FNDE é incipiente e carece de efetividade, haja vista que se identificou a necessidade de reorganização de colegiados de

¹⁰ Portaria MEC nº 1.703, de 23/8/2010 - Estabelece critérios e procedimentos de atribuição da Gratificação de Desempenho de Atividades de Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais - GDAFE e da Gratificação de Desempenho de Atividade do Plano Especial de Cargos do FNDE - GDPFNDE.

governança, de fortalecimento do programa de integridade e de melhorias na transparência ativa e no monitoramento dos resultados.

As possíveis causas para um modelo embrionário de governança no FNDE perpassam pela ausência de patrocínio da alta administração e pelas constantes trocas de comando na gestão da Autarquia.

As consequências potenciais para um modelo de governança incipiente se revelam na falta da garantia de alinhamento das ações do FNDE aos interesses das partes interessadas, no uso ineficiente de recursos públicos e na ausência de direcionamento em áreas estratégicas da unidade, como a de compras públicas.

Destarte, o estágio inicial do modelo de governança repercutiu em diversas impropriedades, a saber: ausência de efetividade do Plano de Integridade do FNDE; gestão da ética deficiente; ausência de processo sistemático e contínuo de avaliação das necessidades presentes e futuras de recursos humanos; ausência de efetividade do modelo de gestão de pessoas por competências; ausência de articulação da estratégia com os subsistemas de pessoal, especificamente o de seleção e alocação de pessoal e o de desenvolvimento; ausência de acompanhamento do desempenho operacional das aquisições; inexistência de um processo institucional de gerenciamento de riscos das aquisições; deficiências na divulgação de informações relacionadas às contratações; fragilidades na promoção da *accountability*, com prejuízo para a adequada prestação de contas e responsabilização; fragilidades na participação das partes interessadas no planejamento das contratações e na avaliação da qualidade dos bens/serviços; fragilidades no planejamento das contratações; e não estruturação da maioria das contratações a partir de processos de trabalho, conforme será demonstrado nas constatações descritas nos Achados seguintes.

Conclui-se, diante das informações levantadas, que o modelo de governança do FNDE é incipiente, uma vez que, apesar de formalmente existirem instrumentos importantes para a governança, tais como o CGEG/FNDE e o Programa de Integridade, estes carecem de efetividade. A autarquia está trabalhando na reorganização das instâncias internas de governança, de modo que as ações transcendam a formalidade e sejam efetivamente implementadas.

Assim, em virtude da baixa maturidade do modelo de governança do FNDE não foi possível emitir opinião acerca de seu alinhamento ao contexto e aos objetivos organizacionais.

O comprometimento da alta administração e o estabelecimento de instrumentos normativos para nortear a atuação das demais instâncias da autarquia são indispensáveis para se estabelecer a boa governança, sendo que dela decorrerá a adequada governança das aquisições.

2. A instituição carece de fortalecimento da integridade e da gestão da ética.

O Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabeleceu a integridade como um dos princípios da governança.

Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público¹¹.

A gestão da integridade é considerada componente fundamental da boa governança, pois, além de conferir legitimidade e confiabilidade às atividades organizacionais, contribui para a eficiência administrativa.

Uma gestão da integridade bem desenvolvida, em que todos os sistemas (correição, controles internos, auditoria, gestão da ética, dentre outros) são atuantes e efetivos, favorece aos gestores públicos a tomada de decisões em função de critérios técnicos, e não com base em interesses particulares, o que, por sua vez, aumenta a qualidade na prestação dos serviços públicos.

O FNDE instituiu o seu Programa de Integridade mediante Portaria nº 208/2019, em atendimento ao disposto no art. 19 do Decreto nº 9.203/2017.

A entidade constituiu uma unidade de gestão da integridade (Portaria FNDE nº 202/2019) e elaborou seu Plano de Integridade com aprovação do presidente da Autarquia.

Cabe ressaltar, entretanto, a necessidade de conferir efetividade ao Plano de Integridade nos termos da Portaria CGU nº 57/2019, haja vista a inexistência de levantamento de riscos para integridade e de medidas para seu tratamento (quando cabíveis).

O guia prático de gestão de riscos para a integridade da CGU elenca, dentre os riscos mais relevantes e comuns à corrupção nas organizações públicas, o conflito de interesses¹².

Nos termos da Lei nº 12.813/2013, considera-se conflito de interesses a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.

¹¹ OCDE. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acessado em: 23/09/2021.

¹² CGU. Guia prático de gestão de riscos para a integridade – orientações para a administração pública direta, autárquica e fundacional. Brasília/DF. Setembro/2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acessado em 23/12/2021.

Sobre o tema, constatou-se, na área de compras públicas, ocupação do cargo em comissão de Coordenador-Geral dos Programas do Livro (DAS 101.4), no período de 25/10/2018 a 11/01/2019, por servidor sem vínculo com a Administração Pública.

Referido servidor era titular de empresa de edição de livros, tendo passado a titularidade da empresa a dois sócios no período de 13/09/2018 a 17/06/2019, sendo que um deles era seu dependente no SIAPE. Cabe ressaltar que o mesmo servidor já foi empregado de várias editoras de livros didáticos, como Moderna e Ática, e ex-sócio da FTD.

Em que pese a titularidade da empresa não coincidir com o período de ocupação do cargo, tal situação deveria ter sido analisada previamente pela Autarquia de forma a avaliar os riscos envolvidos com a nomeação, na medida em que o ocupante do cargo de coordenador-geral da CGPLI tem acesso irrestrito à metodologia elaborada pelo FNDE para precificação dos livros didáticos do PNLD, o que potencialmente poderia comprometer o interesse coletivo.

Cabe informar que a CGU não recebeu consulta do servidor sobre a existência de potencial conflito de interesses para o caso em questão.

A consulta sobre a existência de potencial conflito de interesses é um instrumento posto à disposição do servidor pelo qual ele pode solicitar, a qualquer momento, orientação acerca de situação concreta, individualizada, que lhe diga respeito e que possa suscitar dúvidas quanto à ocorrência de conflito de interesses, estando disciplinada na Portaria Interministerial MP-CGU nº 333/2013.

No que tange à definição de papéis e responsabilidades na prevenção e resolução de conflitos de interesses, constatou-se a ausência de definição clara de competências acerca do assunto no regimento interno da Autarquia.

Em termos de adoção de práticas para prevenção de situações de conflitos de interesse, percebeu-se uma conduta mais passiva da Alta Administração com vistas ao recebimento de informações autodeclaradas dos servidores, como, por exemplo, a Declaração Confidencial de Informações (DCI) dos servidores empossados nos cargos em comissão de Presidente e Diretores do FNDE, nos termos da Resolução CEP nº 12/2018.

No âmbito das compras públicas do FNDE, a CGCOM informou que instituiu rotina para preenchimento de termos de confidencialidade e sigilo de informações de servidores e colaboradores que prestam serviços à Coordenação-Geral. Não foram observadas práticas similares nas demais áreas de compras.

Não se verificou também outras rotinas instituídas na Autarquia para prevenir situações de conflitos de interesses nas áreas de compras públicas, como, por exemplo: obrigatoriedade de registro de situações que possam conduzir a conflito de interesses no exercício das atividades dos servidores (em qualquer nível); verificações acerca de impedimentos legais quando do ingresso na área de contratações; verificações acerca de exercício de atividade privada que tenha algum tipo de relação pessoal ou profissional com fornecedores atuais da entidade; dentre outras.

Sob o aspecto da gestão da ética, o FNDE, mediante Portaria nº 283/2002, instituiu seu próprio código de ética em complementação ao Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto nº 1.171/1994). O regimento interno da Comissão de Ética foi aprovado pela Portaria nº 588/2017.

A Comissão de Ética da Autarquia é composta por três membros titulares e respectivos suplentes, ocupantes de cargo efetivo do quadro permanente do FNDE. Conforme regimento interno do colegiado, quando não houver servidores do quadro permanente do FNDE em número suficiente para instituir a Comissão de Ética, os membros poderão ser escolhidos dentre ocupantes de cargo efetivo ou emprego da Administração Pública (art. 2º, § 4º).

Ressalta-se que a escolha de membros para compor a Comissão não pertencentes ao quadro permanente da entidade não encontra amparo legal, haja vista que o Decreto nº 6.029/2007, que instituiu o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, em art. 5º, não previu tal possibilidade.

O colegiado conta ainda com uma Secretaria-Executiva que tem como finalidade contribuir para a elaboração e o cumprimento do plano de trabalho da gestão da ética e prover apoio técnico e material necessário ao cumprimento das atribuições.

Nos termos do § 1º do art. 7º do Decreto nº 6.029/2007, a Secretaria-Executiva da Comissão de Ética deve estar vinculada administrativamente à instância máxima da entidade ou órgão. Tal entendimento foi ratificado no Ementário de Precedentes da Comissão de Ética Pública (CEP)¹³:

Consulta sobre a forma de inclusão da Secretaria Executiva no organograma e o cargo da Secretária-Executiva. O Relator apresentou voto no sentido de que:

a) a Comissão de Ética deve se vincular diretamente à máxima autoridade do órgão abrangido pela Comissão de Ética, por força do disposto no art. 7º, §1º, do Decreto nº 6.029/2007; (...)

O voto foi aprovado pelo colegiado por unanimidade.

Protocolo nº 18.350/2013. Relator: Dr. Mauro de Azevedo Menezes. 137ª Reunião da Comissão de Ética Pública, realizada no dia 16 de setembro de 2013.

Entretanto, de acordo com a estrutura organizacional instituída pela Portaria FNDE nº 629/2017 (e alterações posteriores), não se observou a referida vinculação administrativa.

Quanto ao cargo de Secretário-Executivo, o § 2º do art. 7º do referido Decreto dispõe que a Secretaria-Executiva deverá ser chefiada por servidor do quadro permanente da entidade, ocupante de cargo de direção compatível com sua estrutura, alocado sem aumento de despesas.

¹³ <https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/etica-publica/noticias/publicada-a-2a-edicao-do-ementario-de-precedentes-da-cep/2EdiçãodoEmentariodePrecedentesversofinal.pdf>

No âmbito do FNDE verificou-se que o secretário-executivo é servidor de carreira da entidade, porém não ocupante de cargo de direção, estando atualmente vinculado ao gabinete da presidência.

O Ementário de Precedentes da CEP traz a seguinte decisão acerca da dedicação exclusiva e da concessão de cargo de direção para o secretário-executivo das Comissões de Ética:

(...)

O Decreto nº 6.029/07 estabelece, em seu § 2º do art. 7º, que as Secretarias Executivas das Comissões de Ética serão chefiadas por servidor ou empregado do quadro permanente da entidade ou órgão, ocupante de cargo de direção compatível com sua estrutura, alocado sem aumento de despesas.

Esse dispositivo deve ser interpretado da seguinte forma: cada comissão de ética deve contar com um secretário-executivo, com **dedicação exclusiva** e cada órgão ou entidade do Poder Executivo Federal deve destinar um cargo de direção específico para este secretário-executivo poder exercer suas funções com exclusividade.

Noutras palavras, o objetivo da norma não é que se escolha um Secretário-Executivo dentre ocupantes de cargos de direção – mesmo porque esses servidores não teriam disponibilidade para se dedicar exclusivamente à comissão de ética – mas o de conceder cargo de direção àquele que irá ocupar a função – relevante e prioritária – de secretário-executivo.

A exigência de cargo de direção para o Secretário-Executivo tem como finalidade o incentivo e estímulo à sua atuação, já que os trabalhos nas comissões são considerados relevantes e prioritários, conforme dispõe o art. 19 do mesmo Decreto. Diante da impossibilidade de realocar cargo de direção ao Secretário-Executivo, o órgão ou entidade poderá conceder outra função gratificada, alocada sem aumento de despesas.

Apenas nos casos em que for demonstrada a inviabilidade de realocação de cargo de direção ou função comissionada para a secretária-executiva da comissão de ética, admite-se que o secretário-executivo exerça temporariamente o encargo sem o respectivo benefício, desde que o órgão ou entidade comprometa-se a envidar esforços para que, assim que possível, seja cumprido o disposto no § 2º do art. 7º do Decreto 6.029/2007.

De todo modo, deve-se priorizar o exercício da função de secretário-executivo com exclusividade e a autonomia das comissões de ética para escolha do servidor ou empregado que exercerá tal função.

O Colegiado, pela unanimidade dos presentes, anuiu ao voto proferido pela relatora.

Processo nº 00191.000214/2018-13. Presidência de FURNAS. Relatora: Conselheira Suzana de Camargo Gomes. 194ª Reunião Ordinária da Comissão de Ética Pública, realizada no dia 11 de junho de 2018.

No que tange às competências da Comissão de Ética, destacam-se: atuar como instância consultiva do dirigente máximo e dos respectivos servidores do FNDE; apurar, de ofício ou mediante denúncia, fato ou conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes; recomendar, acompanhar e avaliar o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina; elaborar e executar o plano de trabalho de gestão da ética; e supervisionar observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e comunicar à Comissão de Ética Pública (CEP) situações que possam configurar descumprimento de suas normas.

Atualmente a atuação da Comissão de Ética do FNDE é limitada à apuração de denúncia referente a fato ou conduta que se apresente em desacordo com as normas éticas. Conforme

informado pela Comissão, não há recebimento de consultas elaboradas pelos servidores do FNDE acerca de assuntos de sua competência.

Quanto à disseminação de uma cultura ética na organização, não há, por parte da Comissão, estratégias e ações voltadas à divulgação de valores éticos e padrões de conduta, tais como: vídeos, mensagens eletrônicas, criação de comunidades de discussão online, exibição de cartazes, palestras, dentre outros.

Tal cenário é provavelmente influenciado pela alta rotatividade dos servidores da entidade, que acaba por afetar a composição e o andamento dos trabalhos da Comissão. Destaca-se que a composição do colegiado, em maio de 2021, era formada majoritariamente por membros que ingressaram a partir da metade do ano de 2020.

Adicionalmente, informa-se que os membros não recebem treinamento antes de assumirem o encargo e que a necessidade de desenvolvimento dos servidores acerca de temas relacionados à ética veio a constar do PDP apenas no ano de 2021.

No que tange à gestão da ética, observou-se inexistência de elaboração e execução de plano de trabalho (inciso XXIV, art. 2º, Resolução CEP nº 10/2008), bem como de acompanhamento sistematizado dos processos de forma a se obter informações gerenciais tempestivas.

Assim, informações acerca, por exemplo, da quantidade de manifestações produzidas pela Comissão em cada processo, duração dos processos no âmbito do colegiado e sanções aplicadas, dependem de levantamento manual.

De acordo com a manifestação da Comissão, isso se deve ao fato de que grande parte dos processos de 2018 a 2020 tiveram sua origem de forma física, sendo que, apenas em novembro de 2020, os processos foram migrados para a forma eletrônica.

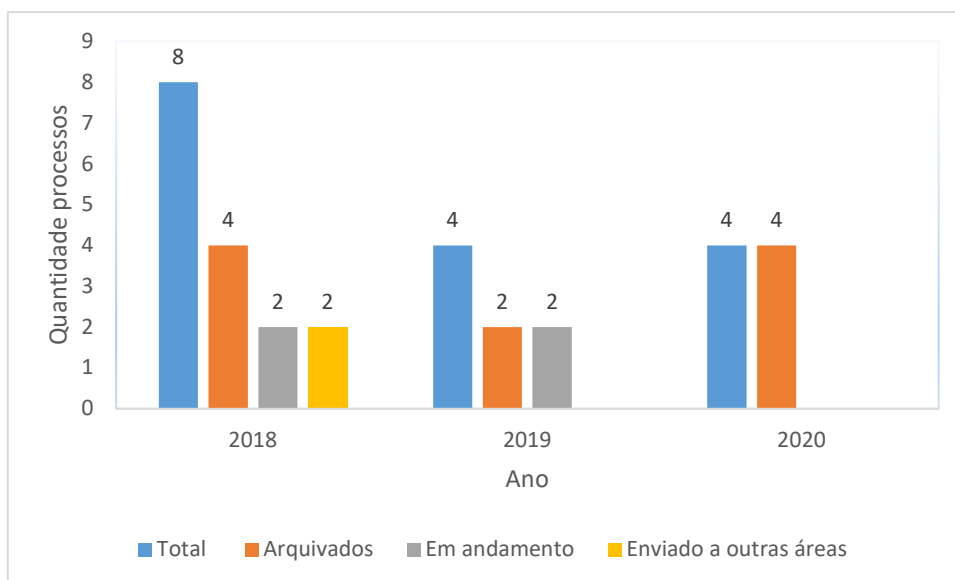
Ressalta-se que, conforme inciso I do art. 6º do Decreto nº 6.029/2007, é dever do titular da entidade assegurar as condições de trabalho para que as Comissões de Ética cumpram suas funções, além de conduzir a avaliação da gestão da ética de acordo com processo coordenado pela CEP.

Anualmente, a CEP realiza uma avaliação da implantação da gestão da ética no Poder Executivo Federal. Para tanto, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal respondem ao Questionário de Avaliação Anual¹⁴. Entretanto, os questionários do FNDE relativos aos anos de 2018, 2019 e 2020 não foram localizados.

¹⁴ <https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/etica-publica/sistema-de-gestao-da-etica/questionario-de-avaliacao-cep-2020.xls/view>

No período de 2018 a 2020 foram recebidos ou abertos dezesseis processos no âmbito da Comissão, sendo que dez foram arquivados (62,5%), quatro (25%) ainda estão em andamento e dois foram encaminhados a outras áreas (12,5%), conforme se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Processos analisados pela Comissão de Ética no período de 2018 a 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Comissão de Ética.

Do gráfico acima, percebe-se que há processos ainda em análise provenientes dos anos de 2018 e 2019, o que demonstra ausência de tempestividade no processamento das demandas.

Ressalta-se que não foi possível verificar a aplicação de sanção de censura ética nos processos relacionados devido à falta de informações sistematizadas.

No que tange à transparência da atuação da Comissão de Ética, observou-se a existência no sítio eletrônico do FNDE de seção destinada à publicação de informações da atuação do colegiado¹⁵.

Cabe à entidade, entretanto, atualizar as informações no sentido de dar divulgação as decisões do colegiado nos termos do art. 18 do Decreto nº 6.029/2007.

Diante de todo o exposto, pode-se elencar como uma das possíveis causas para os fatos relatados a baixa maturidade em gestão de riscos da unidade, o que prejudica o levantamento dos riscos para a integridade, e o baixo comprometimento da Alta Administração em assegurar um ambiente institucional ético e íntegro.

¹⁵ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/comissao-de-etica>

Como consequência, o ambiente organizacional torna-se mais propício à ocorrência de fraudes e corrupção, inclusive nas áreas de compras públicas, dado o volume expressivo de recursos públicos geridos pela entidade.

Cabe consignar que auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU 2604/2018 – Plenário) apontou exposição muito alta do FNDE a riscos de fraudes e corrupção ao considerar o alto poder econômico da Autarquia e a fragilidade dos controles¹⁶.

Assim, conclui-se que é necessário um maior comprometimento da Alta Administração com valores éticos e íntegros, haja vista que o Plano de Integridade do FNDE carece de efetividade, posto a inexistência de levantamento de riscos para integridade e medidas de tratamento, e que a gestão da ética na instituição carece de fortalecimento.

Torna-se necessária ainda a implementação de mecanismos mais eficientes de prevenção a conflito de interesses e de resguardo de informação privilegiada, especialmente nas áreas de compras públicas.

3. Necessidade de aperfeiçoamento do planejamento da força de trabalho e dos recursos tecnológicos existentes para entrega de resultados eficientes.

Nos termos do art. 5º, inciso I, do Decreto nº 9.203/2017, a liderança é um dos mecanismos para o exercício da governança pública e compreende um conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança.

É responsabilidade da Alta Administração estabelecer processos de liderança de forma a direcionar os esforços da organização para a obtenção de resultados em benefício da sociedade.

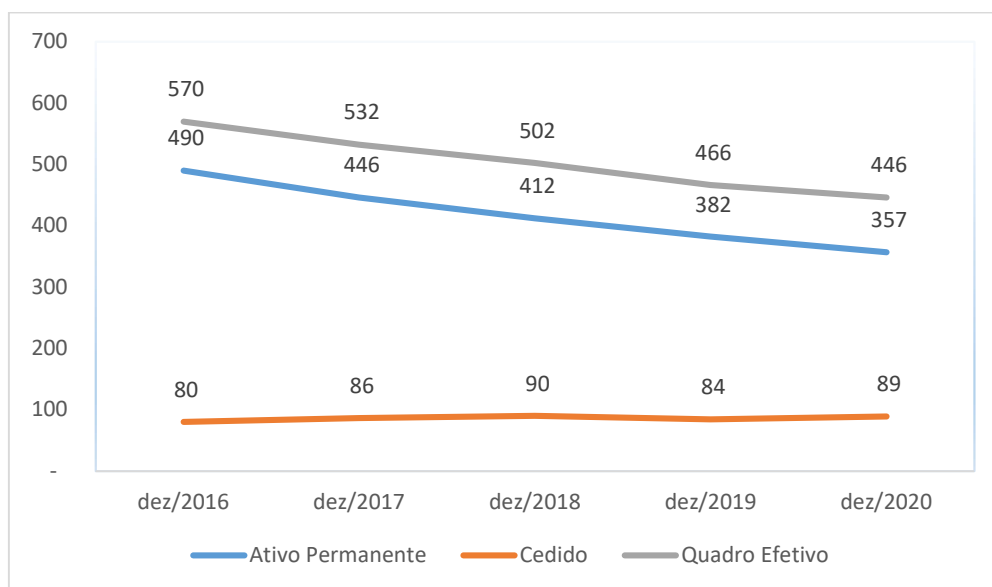
Dessa forma, o foco da presente avaliação foi o processo de alocação de pessoas e recursos tecnológicos às estruturas organizacionais, de forma a verificar seu alinhamento à estratégia organizacional, visando ao alcance dos objetivos e metas estabelecidas de modo eficiente.

a) Do quantitativo de pessoal e dos possíveis impactos no desempenho e na estrutura organizacional

Nos últimos anos, o quadro efetivo do FNDE (ativo permanente e cedidos) vem sendo reduzido devido ao aumento do número de vacâncias, ocasionadas por desligamentos e aposentadorias, conforme série histórica demonstrada no gráfico a seguir.

¹⁶ Disponível em <https://meapffc.apps.tcu.gov.br/>. Acessado em 23/12/2021.

Gráfico 3 – Quadro efetivo do FNDE

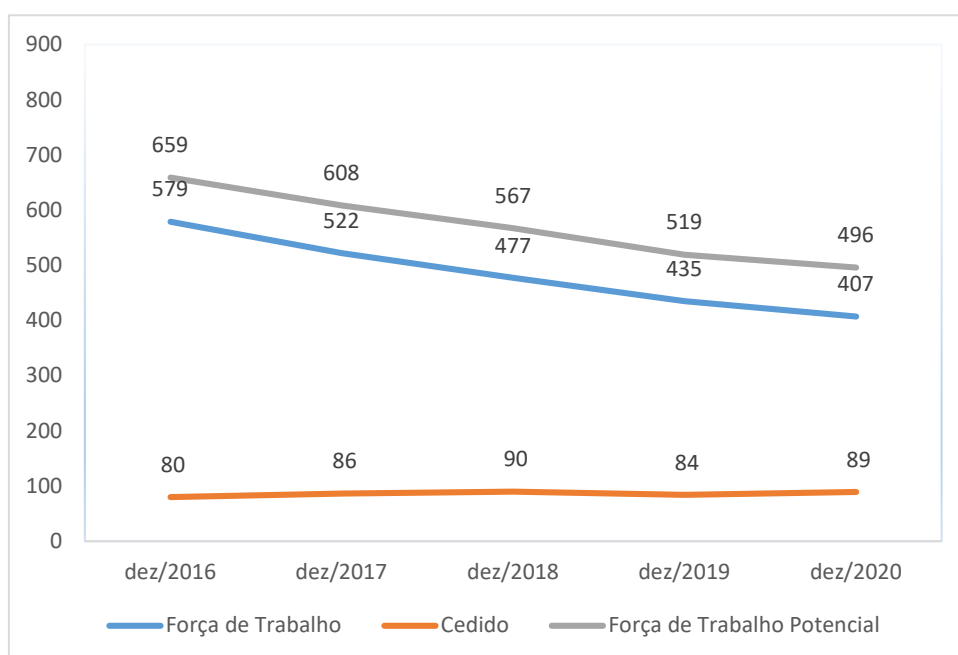


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siape. Consulta realizada em junho/2021.

Verifica-se que, ao longo do período de 2016 a 2020, houve uma redução média do quadro efetivo da unidade de 6% ao ano. No total ocorreu um decréscimo de 22% do quadro de servidores ativos que ingressaram mediante concurso público.

Quanto à força de trabalho da entidade, entendida como o somatório dos servidores em exercício no FNDE: efetivos, não efetivos, requisitados de outros órgãos e temporários, percebe-se uma redução média de 8% ao ano no período de 2016 a 2020, havendo um decréscimo total de 30%, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 4 – Força de trabalho do FNDE e cedidos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siape. Consulta realizada em junho/2021.

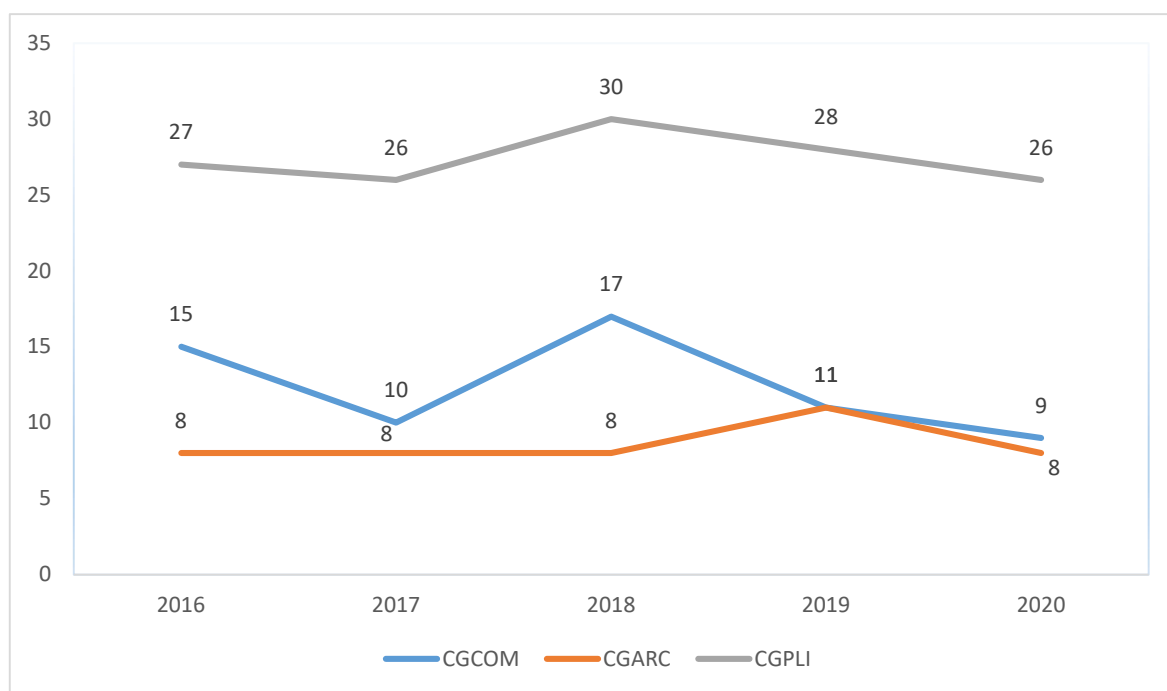
Em relação ao quantitativo de servidores da carreira cedidos, observa-se que o número oscilou pouco no período. No entanto, em termos percentuais, verifica-se que, em 2016, o percentual de cedidos em relação à força de trabalho potencial da entidade (força de trabalho + cedidos) era de 12%, chegando a aproximadamente 18% em dezembro 2020.

Cabe evidenciar que a média geral de servidores cedidos na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional em relação à força de trabalho potencial é de 6,24%, conforme dados colhidos do Painel Raio-x (em maio de 2021), o que revela um alto percentual de servidores do FNDE em exercício em outros órgãos, em que pese o declínio da força de trabalho demonstrado no gráfico.

Da análise dos órgãos de destino dos servidores cedidos no ano de 2020, verificou-se que, do quantitativo de 89 servidores cedidos, 48 servidores (54%) foram requisitados por órgãos públicos com prerrogativa de irrecusabilidade.

A força de trabalho da área de compras segue a mesma tendência verificada para o FNDE como um todo, isto é, no mesmo período de análise, houve uma redução da força de trabalho, com exceção apenas da CGARC.

Gráfico 5 – Força de trabalho das áreas de compras do FNDE



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIAPE. *Os quantitativos levantados para a CGARC e CGCOM podem divergir dos quantitativos reais de cada coordenação, isso porque as Uorgs no SIAPE não estão vinculadas conforme a alteração regimental promovida pela Portaria FNDE 566/2019, a exemplo do SEACE que ainda está vinculado a CGCOM no SIAPE.

Cabe evidenciar ainda que, no período em análise, houve um incremento do número de terceirizados na CGARC e CGCOM. Em 2016, as unidades contavam com 15 e 8 contratados, respectivamente. Em 2020, foram registrados 19 terceirizados na CGARC e 10 na CGCOM. Na CGPLI, o quantitativo de terceirizados não oscilou no período.

Da análise da força de trabalho das unidades de compras, de acordo com o gráfico acima, percebe-se que a CGCOM foi a coordenação-geral mais impactada pela oscilação de servidores, havendo uma redução de 40% do quantitativo de pessoal no período analisado.

Tal fato pode demonstrar um desalinhamento entre alocação de força de trabalho e estratégia institucional, vez que a unidade contribui para o atingimento do objetivo estratégico “aumentar a eficiência dos processos de negócio”.

Em termos de resultados, verifica-se que, nos anos de 2019 e 2020, houve uma diminuição de *performance* dos indicadores institucionais das unidades de compras, conforme pode se observar no quadro abaixo.

Quadro 4 – Indicadores estratégicos das áreas de compras, metas e resultados nos anos de 2019 e 2020.

		2019		2020	
Indicador Estratégico ¹⁷	Responsável	Meta	Resultado	Meta	Resultado
Taxa de homologação dos itens do RPN	CGCOM	75%	74,52%	75%	-
Tempo de resposta aos pedidos de adesão as ARP	CGCOM	5,45 dias	2,87 dias	5,40 dias	4,93 dias
Livros didáticos entregues	CGPLI	85%	99,66%	95%	95,2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório de Gestão 2020 do FNDE. Disponível em: <https://sites.google.com/view/relatriodegestao/apresenta%C3%A7%C3%A3o?authuser=0>

O indicador “taxa de homologação dos itens do RPN” não alcançou a meta estabelecida para o ano de 2019 e, no ano de 2020, segundo o FNDE, não foi aferido em decorrência da inexistência de Registro de Preços Nacional (RPN) no período.

Já o indicador “tempo de resposta aos pedidos de adesão as ARP”, apesar de ter resultado abaixo da meta estabelecida para os anos em referência, o que é positivo, registrou uma diminuição de desempenho em 2020 quando comparado com 2019, haja vista o aumento no tempo de resposta em 73%.

Da mesma forma, o indicador “livros didáticos entregues”, sofreu um declínio de desempenho em 2020 quando comparado com o ano anterior, ficando pouco acima da meta estabelecida para o ano.

No que tange aos resultados das compras internas da entidade, apesar de não haver indicadores de desempenho institucionalizados, a CGARC informou que acompanha o resultado das compras por meio de métricas que demonstraram a baixa eficiência das contratações. Adicionalmente, o Achado 05 deste Relatório corrobora tal fato.

Como possíveis causas para a diminuição/baixo desempenho dos indicadores, pode-se elencar: redução de pessoal, falta de capacitação do corpo funcional, inexistência de

¹⁷ Cabe registrar que a Portaria nº 90/2021 promoveu alterações nas metas instituídas pela Portaria nº 545/2018, de modo que os indicadores apresentados sofreram modificações.

priorização de objetos a serem adquiridos/contratados, ausência de padronização de rotinas administrativas e rotatividade de lideranças com mudanças de diretrizes.

Consigna-se que a redução do quadro servidores na área de compras (vide gráfico 5) teve impacto na hierarquia organizacional da CGCOM e CGARC. Nessas unidades, a maioria dos ocupantes de cargos em comissão ou de função comissionada (DAS ou FCPE) não possuem liderados, segundo dados enviados pela unidade auditada. Assim, os cargos em comissão, em sua grande maioria, não se revestem da natureza que lhe é própria, ou seja, de chefia ou direção.

De acordo com os dados enviados pela unidade auditada, há, na CGARC, seis cargos em comissão/função comissionada destinados às coordenações e divisões subordinadas à coordenação-geral e apenas um liderado. Da mesma forma, a CGOM conta com quatro cargos em comissão/função comissionada destinados à coordenação e divisões subordinadas à coordenação-geral e apenas dois liderados.

Adicionalmente, verificou-se uma hierarquização vertical na CGCOM, haja vista a existência de apenas uma coordenação (Coordenação de Compras Nacionais para a Educação - CNACE) abaixo da coordenação-geral (CGCOM). Tal fato sinaliza para o risco de sobreposição de competências e funções entre as coordenações, podendo acarretar gastos desnecessários com cargos comissionados e burocracia excessiva na entidade.

De acordo com o Manual de Estruturas Organizacionais do Poder Executivo Federal¹⁸, eventual superposição, ainda que parcial, de competência entre unidades administrativas, indica a necessidade de revisão mais acurada, podendo resultar até mesmo na eliminação de uma delas.

O documento ainda orienta aos órgãos/entidades evitar a existência ou criação de unidades administrativas com menos de sete profissionais para aumentar a amplitude de comando e reduzir a fragmentação organizacional. Situação evidenciada nas unidades administrativas das três coordenações-gerais (CGARC, CGCOM e CGPLI).

Nesse sentido, cabe informar a existência da ação GV02 – “Avaliar na estrutura do órgão, a possibilidade de redução de níveis hierárquicos e de aumentar a amplitude de comando dos ocupantes de cargos em comissão”, prevista no PGT 2020-2021 da unidade, que se encontra com a entrega postergada de acordo com a informação apresentada em junho de 2021.

b) Da necessidade de avaliação periódica do quantitativo de pessoal para o alcance dos objetivos organizacionais

O planejamento da força de trabalho pode ser entendido como o alinhamento dos elementos estratégicos e operacionais visando ao alcance dos objetivos da instituição.

¹⁸ https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-estruturas-organizacionais-do-poder-executivo-federal/arquivos/manual-de-estruturas-organizacionais_2edicao.pdf/view

As organizações usam o planejamento da força de trabalho para maximizar a produtividade e eficiência. Um bom planejamento da força de trabalho garante a distribuição dos talentos pelas diferentes áreas de uma organização.

É certo que as necessidades de pessoal (quantitativa e qualitativa) variam ao longo do tempo de acordo com as mudanças na missão da organização, nos processos de trabalho e nos governos que podem redefinir as prioridades políticas. Assim, é necessário a implementação de um processo sistemático e contínuo de avaliação das necessidades presentes e futuras de recursos humanos.

Em termos quantitativos, verificou-se que no âmbito do FNDE inexistia avaliação periódica da necessidade ideal da força de trabalho, seja por mapeamento de processos, produtividade média ou outro indicador.

Entretanto, cabe informar que o art. 5º da Portaria MPDG nº 477/2017, ainda vigente, proibiu a realização de despesa para contratações relativas ao dimensionamento da força de trabalho que não seja decorrente da aplicação da metodologia disponibilizada pelo atual Ministério da Economia (ME).

Nesse sentido, a Autarquia encaminhou em agosto de 2018 solicitação ao antigo MPDG para implantação na entidade do modelo referencial de gestão do dimensionamento da força de trabalho. Tal solicitação foi reiterada em dezembro de 2020.

A ausência de um planejamento da força de trabalho no FNDE acarreta a tomada de decisões não amparadas em evidências por parte da Alta Administração, seja em relação à contratação de novos servidores, seja na alocação dos já existentes, devido à falta de critérios objetivos para definição da necessidade.

Como exemplo, cita-se a solicitação de concurso público para o preenchimento de vagas para o cargo de Especialista e Técnico em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais encaminhada pelo FNDE em 2020 ao Ministério da Economia, cujo quantitativo foi extraído do levantamento de vagas disponíveis no Sigepe, sem haver, contudo, estudo prévio acerca da real necessidade de pessoal.

No ambiente interno, torna-se relevante o planejamento da força de trabalho visando a movimentação de servidores entre áreas, como medida de gestão de riscos, de forma a manter o quadro funcional necessário em áreas prioritárias para o alcance dos objetivos institucionais, além de adequar o quantitativo de pessoal entre unidades em função da carga de trabalho.

Ressalta-se que as três coordenações-gerais envolvidas com compras públicas (CGPLI, CGCOM e CGARC) manifestaram-se no sentido de que o quantitativo atual de servidores é insuficiente para o atendimento das demandas.

No âmbito da Diretoria de Administração (DIRAD), que envolve a CGCOM e CGARC, tal fato se coaduna diante de demandas atendidas com atraso (a exemplo de recomendações oriundas

de auditorias ainda pendentes de implementação e processos de apuração de responsabilidade de empresas com prazos extensos).

Segundo manifestação da CGARC e CGCOM, atividades como: avaliação da qualidade dos processos de aquisições e contratações realizadas, busca de parcerias com instituições especializadas para certificação e promoção da qualidade de bens e serviços, atualizações no Portal de Compras do FNDE e realização de capacitações, que teriam impacto no aperfeiçoamento do processo de compras, ficam prejudicadas devido à falta de pessoal.

No caso da CGPLI, ainda foi ressaltado o aumento da complexidade das atividades diante da inclusão da oferta de materiais digitais e do atendimento da Educação Infantil em decorrência da pandemia do coronavírus e do disposto na Resolução FNDE nº 12/2020, que associada à diminuição da força de trabalho, podem trazer riscos de integridade ao PNLD. A unidade também se manifestou no sentido de que a força de trabalho reduzida contribui para a baixa capacidade de aprimorar o monitoramento do PNLD e produzir estudos e análises gerenciais dos dados, que poderiam aumentar a eficiência e eficácia do Programa.

Mesmo diante da impossibilidade de realizar estudos para o dimensionamento da força de trabalho que não seja decorrente da metodologia disponibilizada pelo ME e considerando o atual contexto de restrição orçamentária e a provável inviabilidade de provimento de vagas por concurso público, é salutar que a Autarquia mitigue os riscos associados, de forma sistematizada e documentada, e busque a eficiência.

O Decreto nº 9.203/2017, no art. 4º, inciso I, apresenta como uma das diretrizes da governança pública o direcionamento de ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.

Sob tal ótica, a movimentação interna de pessoal alinhada ao alcance da estratégica institucional e a otimização de processos de trabalho visando a integração, padronização e automação de tarefas, é fundamental, considerando o atual contexto de restrição orçamentária que possivelmente inviabilizará a contratação de novos servidores.

c) Da rotatividade de pessoal e dos possíveis impactos nos objetivos organizacionais

A rotatividade (*turnover*) no setor público pode ser definida como o fluxo de servidores em um determinado órgão/entidade num período de tempo.

A mensuração da rotatividade e o conhecimento das razões para a entrada e saída de pessoas numa organização permite a revisão de processos e a reformulação de políticas de pessoal que visem a melhoria da gestão de recursos humanos de forma a mitigar a rotatividade, quando elevada, e os custos associados.

Estudo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) demonstrou que a taxa de rotatividade do setor público, com vínculo estatutário, girou em torno de 10% no período de 2003 a 2014¹⁹.

A rotatividade média aferida para o FNDE, no período de 2016 a 2020, foi de 13,3%, bem próxima, portanto, da aferida pelo Dieese, havendo pouca variação do percentual nos anos em análise, conforme demonstra o quadro a seguir.

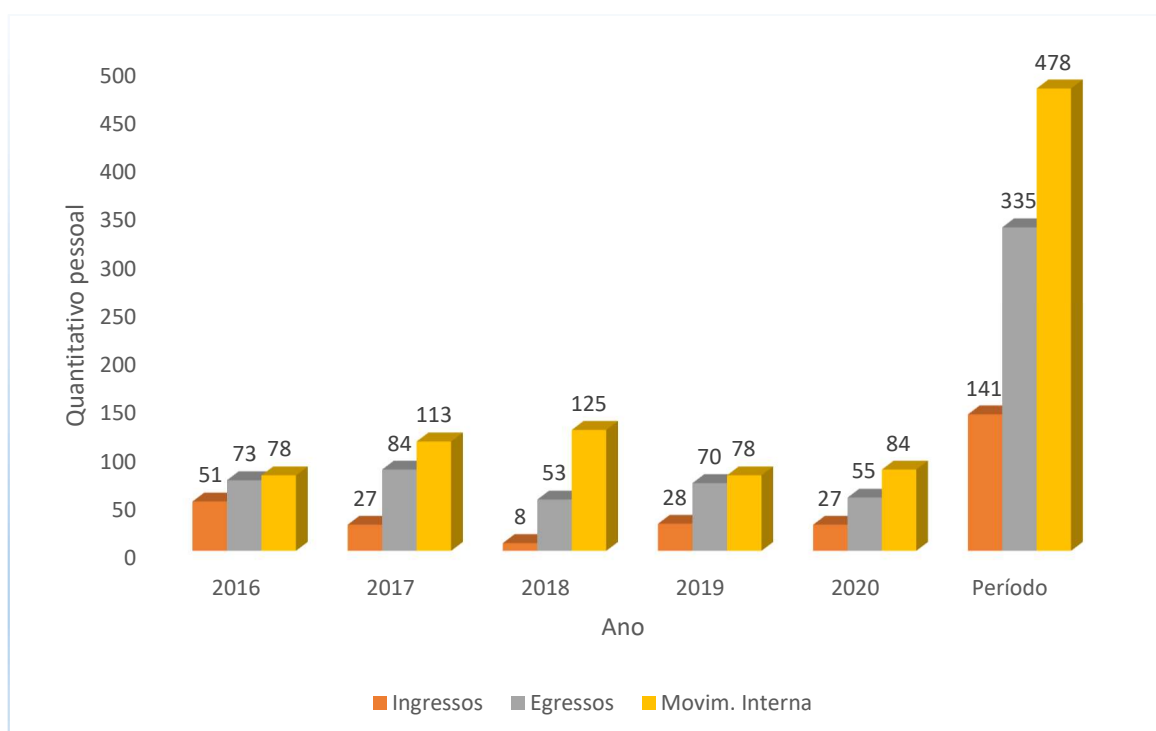
Quadro 5 – Rotatividade do FNDE no período de 2016 a 2020

Ano	Rotatividade
2016	12,4%
2017	15,3%
2018	10,6%
2019	15,4%
2020	13,1%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siape.

O levantamento detalhado do fluxo de pessoal na Autarquia demonstra maior movimentação intraorganizacional no período em análise quando comparado a saída de servidores.

Gráfico 6 – Fluxo de pessoal no FNDE no período de 2016 a 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siape. * As movimentações internas ocorridas dentro das coordenações-gerais foram desconsideradas.

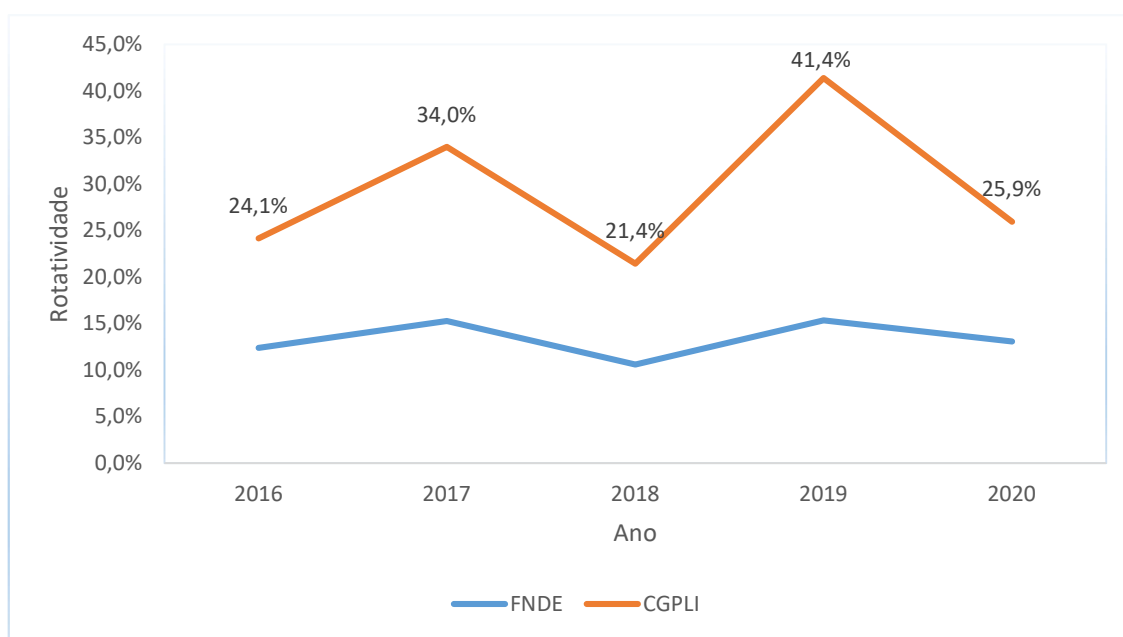
¹⁹ Dieese. Movimentação no mercado de trabalho: rotatividade, intermediação e proteção do emprego. Página 83. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/livro/2017/rotatividade.pdf>

Considerando a expressiva movimentação intraorganizacional, foi realizado o cálculo da rotatividade das unidades de compras visando apurar o fluxo de pessoal nessas áreas. Para o cálculo, foram consideradas as variações decorrentes das trocas de pessoal entre unidades organizacionais, exceto as ocorridas dentro das coordenações-gerais.

Nesse cenário, a rotatividade das áreas de compras seguiu um padrão diverso do institucional, o que revela um percentual elevado de rodízio de pessoas dentro da própria organização.

Na CGPLI, verificou-se uma taxa média de rotatividade no período em análise de cerca de 30%, com o maior pico em 2019, conforme demonstra o gráfico a seguir.

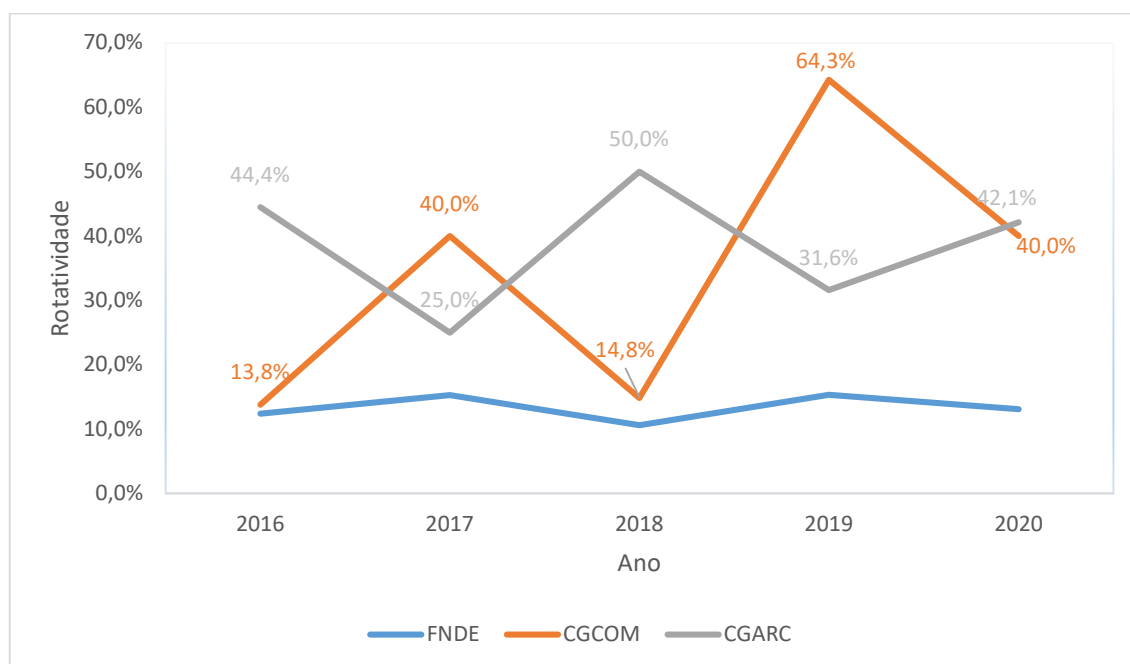
Gráfico 7 – Rotatividade de pessoal na CGPLI no período de 2016 a 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siape.

Da mesma forma, observou-se alta taxa de rotatividade na CGARC e CGCOM, áreas responsáveis pelas compras internas da Autarquia e pelos Registros de Preços Nacionais, respectivamente.

Gráfico 8 – Rotatividade de pessoal nas áreas de compras internas e de Registros de Preços Nacionais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siape.

A análise gráfica demonstra que a CGCOM foi área mais afetada com a entrada e saída de pessoal no período em análise, registrando picos expressivos de um ano para o outro. Em dois anos, a unidade teve um rodízio de servidores em torno de 40% e em 2019 o fluxo foi de mais de 64%.

Na CGARC o cenário não foi diferente, havendo percentual elevado de troca de servidores, com rotatividade média no período de quase 40%.

As possíveis causas para a alta rotatividade podem estar associadas a processos de alocação de pessoal que não observam o perfil profissional; ausência de políticas de valorização profissional; clima organizacional desfavorável; baixa capacidade de liderança; rotinização; conflitos interpessoais; baixa satisfação e motivação dos servidores.

A alta rotatividade pode acarretar perda de capital intelectual, sobrecarga de trabalho aos demais servidores e impactos na motivação da equipe.

Além disso, existem custos associados a curva de aprendizagem dos novos servidores, seja pelo tempo para a aprendizagem do serviço, seja pelos eventuais dispêndios com treinamentos, com possíveis impactos na eficiência da organização e na entrega de resultados à sociedade.

No que concerne à rotatividade de lideranças, observou-se que não há normativos internos que regulem a permanência máxima na ocupação de cargos/funções. Não obstante, verificou-se uma tendência a trocas frequentes de comando na Autarquia.

Dessa forma, foi constatado que o cargo de presidente do FNDE foi ocupado por um prazo médio de 485 dias, considerando os dados de janeiro de 2003 a maio de 2020 disponíveis no sítio eletrônico da unidade²⁰. Nesse período, a entidade foi comandada por 13 presidentes.

Ao se utilizar dados mais recentes, de agosto de 2011 a maio de 2020, o prazo médio de ocupação no cargo cai para 318 dias, ou seja, menos de um ano, com 10 trocas de presidente no período.

Ressalta-se que as indicações para ocupação do cargo de Presidente do FNDE cabem ao Ministro da Educação, conforme art. 3º do Anexo I do Decreto nº 9.007/2017, ficando a nomeação e exoneração a cargo do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, nos termos do art. 4º do Decreto nº 9.794/2019.

Logo, verificou-se que, no período anteriormente citado (de agosto de 2011 a maio de 2020), ocorreram 10 trocas de ministros²¹ na pasta da Educação, fato que provavelmente impactou a rotatividade de presidentes do FNDE dada a relevância da entidade na execução de políticas públicas para a educação básica no país e a alta materialidade de recursos públicos geridos.

Revela informar que apenas 36% das exonerações dos presidentes no período de janeiro de 2003 a maio de 2020 foram a pedido, consoante portarias de exoneração publicadas no Diário Oficial da União.

A frequente troca de comando da presidência do FNDE ecoa para os cargos em comissão da área de compras, especialmente o de nível 5 do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores (DAS).

Constatou-se que o tempo médio de ocupação do cargo de diretor da DIRAD (DAS 101.5) foi de 259 dias (cerca de 8 meses) no período de setembro de 2011 a setembro de 2020. Nesse intervalo, o cargo foi ocupado por 12 diretores.

Na DIRAE a rotatividade foi menor, no período de maio de 2012 a dezembro de 2019, a unidade foi comandada por 5 diretores, sendo que a média de ocupação do cargo foi de 553 dias (cerca de 18 meses).

O cenário de trocas de lideranças na Alta Administração foi refletido na ocupação do cargo em comissão de nível 4 (DAS 101.4) da CGARC.

Nessa unidade, o tempo médio de ocupação do cargo de coordenador-geral foi de 454 dias, no período de março de 2012 a janeiro de 2019. Considerando o período de maio de 2015 a janeiro de 2019, a média reduziu para 288 dias, cerca de 9 meses.

A CGPLI foi comandada por 3 coordenadores-gerais no período de maio de 2012 a janeiro de 2019, sendo que o tempo médio de ocupação do cargo foi de 811 dias (cerca de 27 meses).

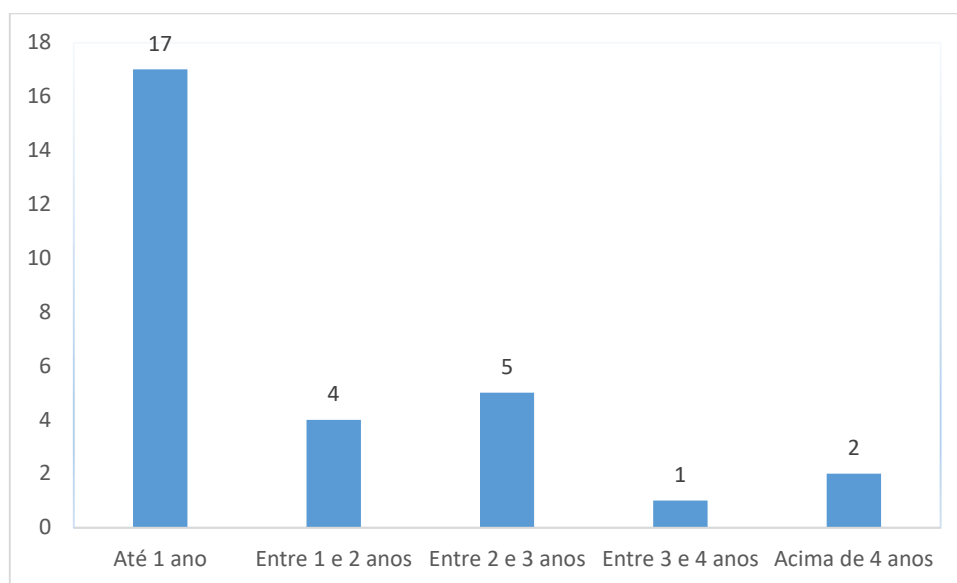
²⁰ <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/presidentes>

²¹ <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/galeria-de-ministros>

Na CGCOM observou-se um quadro de maior estabilidade de liderança, com tempo médio de ocupação do cargo de coordenador-geral de 864 dias (cerca de 28 meses) no período de outubro de 2011 a julho de 2019.

De forma consolidada, pode-se verificar a frequência do tempo médio de permanência nos cargos de diretor e coordenador-geral das áreas de compras do FNDE por período, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 9 – Distribuição de frequência do tempo médio de ocupação dos cargos de diretor e coordenador-geral das áreas de compras do FNDE por período



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo FNDE.

Da análise do gráfico, percebe-se grande concentração de dirigentes ocupando os cargos, em média, por um período de até 1 ano (59%).

Tal fato pode decorrer da baixa qualidade do processo de escolha dos comissionados (DAS 101.4 e 101.5), que na Autarquia ainda é pautado por indicações subjetivas e não transparentes, com reduzida aderência aos perfis profissionais previamente definidos para ocupação das funções (como demonstra o Achado 4 deste Relatório).

O curto lapso temporal na ocupação das funções de nível estratégico pode acarretar mudança de direcionamento estratégico com interrupção ou descontinuidade de projetos de médio e longo prazos, atraso na condução de processos e na tomada de decisões, desmotivação e desmobilização de equipes, e por conseguinte, perda de eficiência administrativa.

Os impactos na entrega de resultados às partes interessadas não foram objetivamente aferidos, haja vista a carência nas unidades de indicadores de atividades e processos de trabalho.

Mesmo num cenário de troca constantes de dirigentes, o FNDE ainda não tem instituído procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão de líderes.

Considerando a alta rotatividade evidenciada, a ausência dessa prática traz riscos de descontinuidade ou atrasos na realização das atividades da liderança quando da ocorrência de afastamentos, impedimentos ou vacância dos cargos ocupados pelos dirigentes.

No que tange à origem dos servidores investidos nos cargos de diretor e coordenador-geral das áreas de compras, observou-se que 41% pertenciam a carreira própria do FNDE, 9% foram cedidos de outros órgãos e 50% não tinham vínculo com a administração pública. Logo, verificou-se um equilíbrio no preenchimento dos cargos DAS 101.4 e 101.5 das áreas de compras por servidores efetivos e não efetivos.

Entretanto, considerando pesquisa com servidores cedidos, realizada em julho de 2020 pela entidade, que apontou como motivos preponderantes para a saída de profissionais da entidade a oferta de gratificação e oportunidade de crescimento profissional, sugere-se oportunizar uma maior ocupação desses cargos com servidores efetivos de carreira, como forma de retenção de talentos.

Acerca da política de retenção de talentos, a unidade considera a política de treinamento e desenvolvimento um dos principais atrativos para retenção de pessoas.

Registra-se, no entanto, que os incentivos concedidos aos servidores, especialmente os financeiros, devem ser avaliados em termos de resultado, tais como diminuição da rotatividade, redução do absenteísmo e aumento da satisfação dos servidores, visando sempre obter eficiência nas ações implementadas.

Cabe acrescentar que políticas de valorização profissional por meio de reconhecimento (com uso de *feedbacks*, por exemplo) e premiações de servidores ou equipes com alto desempenho seriam outras formas de aumento da satisfação dos servidores, com baixo custo financeiro, e possíveis reflexos na redução da rotatividade.

d) Dos recursos tecnológicos e dos possíveis impactos no desempenho organizacional

Em termos de recursos tecnológicos, verificou-se a necessidade de aprimoramentos dos sistemas informatizados utilizados pela CGCOM e CGPLI visando a promoção de eficiência.

Na CGCOM, o Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preço (Sigarp) necessita de aperfeiçoamento de modo a possibilitar a assinatura digital dos contratos gerados (atualmente o contrato digitalizado é inserido no sistema após assinatura das partes), bem como divulgação das informações mediante painéis interativos.

Na CGPLI, o principal sistema utilizado para aquisição de livros didáticos, literários e pedagógicos no âmbito do PNLD é o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), gerido pelo Ministério da Educação.

Apesar de executar quase todas as etapas do Programa, previstas no art. 8º do Decreto 9.099/2017, à exceção apenas da avaliação pedagógica, o FNDE ainda não possui sistema próprio dedicado ao gerenciamento de todas as fases da aquisição dos livros.

Ressalta-se que outras ferramentas auxiliam na gestão do programa, de forma não integrada.

Nesse sentido, de forma a mitigar os riscos da deficiência de estrutura tecnológica nos objetivos do programa e da organização, a CGPLI firmou parceria com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), visando atender o PNLD de forma sistêmica, garantindo assim agilidade e integração entre as diversas etapas do Programa.

Por fim, a CGCOM informou ainda a necessidade de espaço adequado para as amostras encaminhadas nas fases de controle de qualidade.

Diante de todo o exposto, considerando que o planejamento da força de trabalho carece de melhorias, haja vista as frequentes trocas de dirigentes (DAS 101.5 e 101.4) e a ausência de processo sistemático e contínuo de avaliação das necessidades presentes e futuras de recursos humanos, que permita balizar a contratação de novos servidores e a alocação dos já existentes, alinhado ao planejamento estratégico da entidade, não se pode afirmar que a liderança exercida nos principais cargos assegura o exercício da boa governança das aquisições públicas do FNDE.

Adicionalmente, para uma boa governança das compras públicas é necessário que a Alta Administração assegure a disponibilização e atualização dos recursos tecnológicos necessários para o processamento das compras visando a obtenção de ganhos de eficiência administrativa, especialmente num contexto de redução do quadro de pessoal.

4. Ausência de efetividade do modelo de gestão de pessoas por competências.

A gestão por competências propõe-se a orientar esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização – individual, grupal e organizacional –, as competências necessárias à consecução de seus objetivos²².

No setor público, a gestão de pessoas por competências vem sendo adotada nos diversos órgãos e entidades em variados níveis de intensidade, havendo, portanto, graus distintos de maturidade na implementação do modelo.

O FNDE adotou a metodologia de gestão por competência em 2009 de forma a dar atendimento ao disposto no Decreto nº 5.707/2006, vigente à época, e que formalizou o tema na administração pública brasileira²³.

O foco da presente análise perpassou pela efetividade conferida ao modelo, seja em termos de mapeamento de competências em prol de resultados, seja em termos da integração com

²² Brandão e Bahry, 2005, apud Brandão e Guimarães, 2001. Gestão por competências: métodos e técnicas para o mapeamento de competências. Revista do Serviço Público. Brasília 56 (2): 179-194 Abr/Jun 2005.

²³ Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades: III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual.

a estratégia institucional e articulação com os subsistemas de gestão de pessoas, especificamente o de seleção e alocação de pessoal e o de desenvolvimento.

a) Da necessidade de atualização do mapeamento de competências para entrega de valor público²⁴

O processo de implantação do modelo de gestão por competências no FNDE teve como principal suporte tecnológico o Sistema de Gestão por Competências (SGC). Nesse sistema, foram reunidas informações acerca das competências requeridas para ocupação dos postos de trabalho, bem como as competências individuais dos servidores que constam de seus currículos.

Da análise das competências mapeadas para os postos de trabalho especificamente da área de compras, verificou-se que as competências dos coordenadores-gerais são idênticas às competências descritas no Regimento Interno do FNDE para as coordenações-gerais. O mesmo ocorre com os postos ocupados por coordenadores e chefes de divisão.

Já as competências mapeadas para os postos de trabalho ocupados por servidores sem função, quando existentes, são voltadas para execução de procedimentos. À guisa de exemplo, tem-se: consolidar pesquisas de preços em processos de compras internas.

Registra-se que o SGC carece de atualização quanto à alteração de competências e estrutura promovida pela Portaria FNDE nº 566/2019 nas unidades CGCOM e CGARC.

As competências constantes dos postos de trabalho foram desdobradas em conhecimentos, habilidades e atitudes.

A Autarquia optou por detalhar o conhecimento requerido para a ocupação dos postos de trabalho a nível de leis, normas e regulamentos, de modo que alguns deles não existem mais no ordenamento jurídico.

Chama a atenção também o rol extensivo de conhecimentos, habilidade e atitudes requeridos para a ocupação dos cargos de coordenador-geral das áreas de compras, que compromete a utilização do modelo de gestão por competências nos processos de seleção de pessoas e de desenvolvimento.

Cabe pontuar que no atual cenário de aceleração do desenvolvimento tecnológico e crescentes demandas da sociedade por serviços públicos de qualidade, surgem novas competências, de modo que as disponíveis no ambiente organizacional se tornam obsoletas, sendo fundamental a atualização periódica do modelo às novas exigências que se apresentam,

²⁴ O inciso II do art. 2º do Decreto nº 9.203/2017 define valor público como os produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

inclusive sob uma perspectiva sistêmica, enxergando a organização como um todo em seu contexto, e antevendo competências necessárias no futuro.

É essencial também que as competências estejam alinhadas aos objetivos organizacionais e que haja revisão das competências quando da ocorrência de alterações na estratégia institucional ou de reestruturação de áreas e atividades.

Nesse contexto, constatou-se que o FNDE carece de um rol de competências (técnicas e gerenciais) atualizado em que se possa identificar os conhecimentos, habilidades e atitudes essenciais e prioritárias para a consecução da estratégia organizacional visando a entrega de valor público.

No âmbito das contratações públicas, a Lei nº 14.133/2021 dispõe que caberá à autoridade máxima da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover a gestão por competências dos agentes públicos que atuam com licitações e contratos.

A Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal, disciplina que cabe à entidade assegurar a aderência às normas, regulamentações e padrões estabelecidos pelo órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), quanto às competências para os agentes públicos que desempenham papéis ligados à governança, à gestão e à fiscalização das contratações.

Assim, informa-se que a Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21/2021, que trata da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), traz em seus Anexos competências transversais para os servidores públicos e competências para as lideranças.

Na referida IN, estão listadas no Anexo I competências transversais, tais como: resolução com base em dados, foco nos resultados para os cidadãos, mentalidade digital, comunicação, organização por valores éticos, dentre outras.

Dessa forma, o normativo traz um elenco de competências que tem por finalidade atender demandas da sociedade por um Estado mais ágil, eficiente e que agregue valor público.

Ressalta-se que, apesar de as competências listadas nos Anexos da referida IN serem de utilização facultativa, podem servir de caráter referencial e norteador tanto para atualização das competências da entidade, como para elaboração dos Planos de Desenvolvimento de Pessoas (PDP).

b) Da necessidade de seleção e alocação de pessoas com base em competências para obtenção de eficiência operacional

O Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU²⁵ destaca como boa prática a promoção da capacidade de liderança, que envolve, dentre outros aspectos, a definição e divulgação das competências desejáveis ou necessárias da liderança, bem como os critérios de seleção ou escolha a serem observados. Além de pressupor que o processo de seleção ou escolha seja executado de forma transparente, pautado pelos critérios e competências previamente definidos. Tais ações reduzem o risco de nomeação de dirigentes que não atendam às necessidades e aos objetivos da organização.

O Decreto nº 9.727/2019 positivou em parte tal prática ao estabelecer os critérios, perfil profissional e procedimentos gerais para ocupação dos cargos em comissão do Grupo – DAS, e das funções comissionadas – FCPE, na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Em atendimento ao referido normativo, o FNDE divulgou no exercício de 2021 os perfis profissionais desejáveis dos cargos em comissão do Grupo – DAS, de níveis 6 e 5, em seu sítio eletrônico²⁶.

Outrossim, os currículos do presidente e dos diretores das áreas de compras (DIRAD e DIRAE) foram divulgados nos termos do art. 11, § 2º, do Decreto nº 9.727/2019.

Pontua-se que a divulgação dos perfis profissionais dos ocupantes de DAS 6 e 5 no site eletrônico da entidade não é de fácil localização, pois o documento encontra-se na seção destinada à estrutura regimental do FNDE, apartado, portanto, dos currículos dos servidores. Dessa forma, sugere-se o cumprimento do disposto no art. 2º da Portaria SEDGG/ME nº 13.400/2019.

Registra-se que a Autarquia não realiza processo seletivo para escolha dos ocupantes dos cargos em comissão do Grupo DAS, níveis 6, 5 e 4 (presidente, diretores e coordenadores-gerais), sendo livre a nomeação e exoneração desses cargos.

Considerando que a unidade adota o modelo de gestão de pessoas por competências, a escolha de indivíduos para ocupação dos cargos em comissão deve ser pautada pelas competências previamente definidas, mesmo na ausência de processo seletivo, além da observância dos critérios estabelecidos no Decreto nº 9.727/2019.

Nesse sentido dispõe o inciso II do art. 14 da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 ao prever que compete a entidade, quanto à gestão por competências do processo de contratações públicas, garantir que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão, na área de contratações, seja fundamentada em perfis de competências.

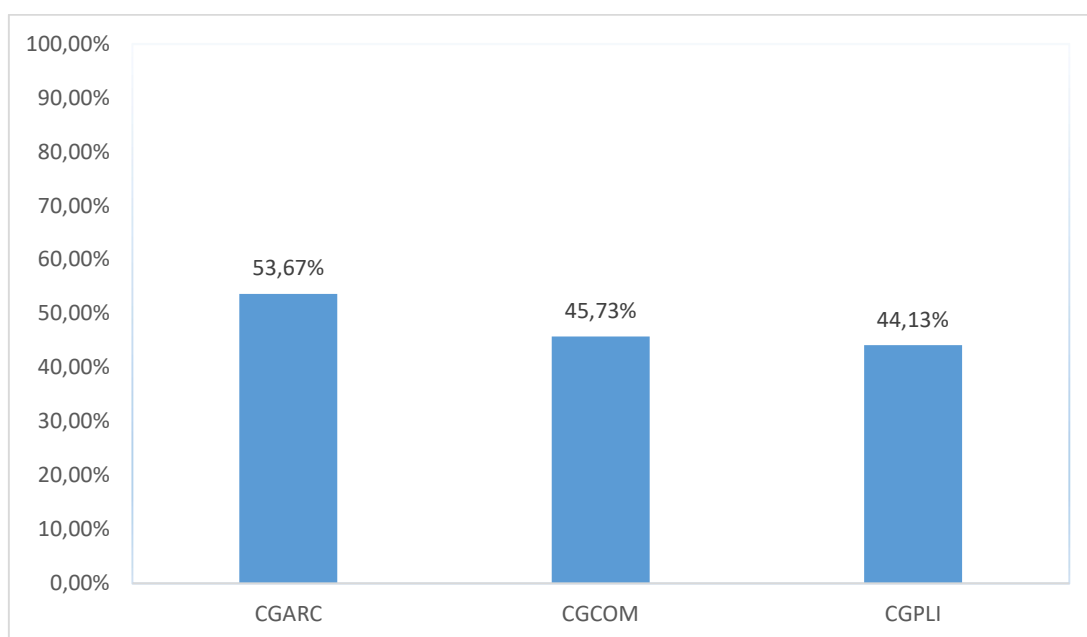
²⁵ Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

²⁶ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura>

Dessa forma, verificou-se que os currículos divulgados na internet do Presidente e Diretores da DIRAD e DIRAE não comprovam o atendimento dos critérios estabelecidos no art. 5º do Decreto nº 9.727/2019 devido possivelmente à falta de atualização das informações.

Para os cargos em comissão do Grupo DAS nível 4 (coordenadores-gerais) das áreas de compras, observou-se baixo percentual de alinhamento das competências individuais às requeridas para ocupação dos postos de trabalho, conforme demonstra o gráfico a seguir.

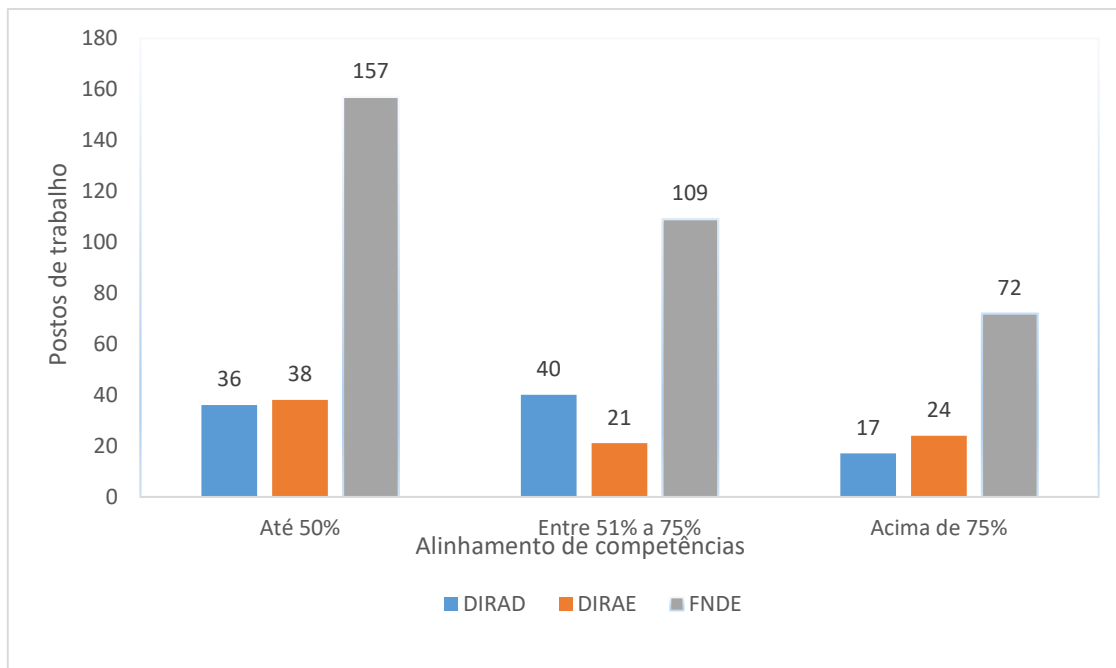
Gráfico 10 – Alinhamento das competências individuais dos coordenadores-gerais das áreas de compras aos postos de trabalho



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do SGC em agosto/2021.

Numa análise institucional, verificou-se que 46% dos servidores em exercício no FNDE apresentam até 50% de alinhamento entre as competências individuais e as requeridas para ocupação dos postos de trabalho. O mesmo percentual foi verificado na DIRAE. Na DIRAD o percentual é 49%.

Gráfico 11 - Alinhamento das competências individuais aos postos de trabalho por unidade organizacional



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do SGC em agosto/2021.

O baixo alinhamento de competências visualizado graficamente pode estar relacionado à seleção e alocação de pessoas de forma desvinculada de suas competências individuais, à falta de atualização do SGC em decorrência das alterações regimentais ocorridas, à necessidade de atualização das competências dos postos de trabalho (e respectivos requisitos), à desatualização dos currículos dos servidores e a uma gestão do conhecimento incipiente que não permite documentar e compartilhar os conhecimentos gerados e/ou adquiridos entre os servidores, dentre outros fatores.

Informa-se ainda que, no processo de movimentação interna de servidores, a área de gestão de pessoas não verifica a aderência das competências individuais às requeridas para os postos de trabalho no FNDE. Assim, as unidades de compras são responsáveis por aferir a adequação das competências individuais às institucionais de forma subjetiva, visto a inexistência de critérios objetivos definidos para tanto.

Cabe pontuar que a CGPLI se manifestou no sentido de que o modelo atual de mapeamento de competências adotado pela Autarquia não interfere nem na seleção e nem no treinamento dos servidores lotados na área, devido a diversos fatores, dentre os quais, a carência de servidores. Manifestações similares foram obtidas da CGCOM e CGARC.

Frisa-se que a autoavaliação do FNDE no levantamento de governança e gestão públicas do TCU no ano de 2021 (Acórdão 2164/2021 – Plenário) aponta como inicial/intermediário a capacidade da Autarquia de assegurar o adequado provimento das vagas existentes.

Sob tal aspecto, foram avaliados os seguintes quesitos: escolha dos gestores segundo perfis profissionais previamente definidos e documentados, definição de métodos e critérios das seleções externas com base nos perfis profissionais desejados, alocação de colaboradores com base na comparação entre os perfis profissionais apresentados por eles e os perfis profissionais desejados (documentados) pelas unidades organizacionais, dentre outros.

Dessa forma, a não avaliação da adequação das competências durante o processo de seleção e alocação de servidores, postergando a avaliação para momento posterior, durante o desempenho das funções pelos servidores, pode contribuir para o aumento da rotatividade de pessoal devido a inadequação de perfil profissional.

Tal cenário pode ocasionar ainda perda da motivação dos servidores, visto que, na maior parte dos casos, as escolhas para os cargos em comissão e funções comissionadas independem da adequação das competências individuais às institucionais previamente estabelecidas. Necessário pontuar também a possibilidade de geração de resultados aquém do que a organização poderia entregar à sociedade.

No que tange à alocação de pessoas para ocupação dos demais cargos e funções, verificou-se a publicação da Portaria nº 99 em 2020, que estabeleceu processo seletivo para ocupação de todas as FCPE existentes no FNDE, todos os cargos em comissão DAS (nível 1) e 50% do total de DAS de níveis 2 e 3 destinados a servidores de carreira.

Em que pese a instituição de processo seletivo, a entidade informou que apenas um cargo em comissão na área de compras foi preenchido mediante o rito estabelecido pela Portaria nº 99/2020. As demais designações ocorreram com dispensa de processo seletivo, nos termos do §2º do art. 24 da Portaria nº 99, *in verbis*:

Art. 24. Os cargos e funções que estiverem ocupados à data da publicação desta portaria somente serão submetidos ao Processo Seletivo após a exoneração ou dispensa de seu ocupante.

§2º. Enquanto durar a situação excepcional prevista no Ofício In-Circular nº 26/2020/CGPEO, a presidência deste FNDE poderá, mediante decisão fundamentada, optar por dispensar a realização do processo seletivo para as nomeações ou designações cuja demora na realização do processo seletivo possa resultar em prejuízo para a Administração. (Incluído pela Portaria nº 287, de 05 de maio de 2020)

No que tange à aferição dos critérios gerais e específicos para ocupação de DAS ou FCPE de níveis 2 e 3 (art. 2º e 3º do Decreto nº 9.727/2019), verificou-se a utilização pela Coordenação de Gestão de Pessoas e Organizações (CGPEO) de informações autodeclaradas pelos servidores.

Como boa prática, sugere-se a utilização também de sistemas informacionais próprios com vistas a aferir a comprovação dos critérios gerais e específicos estabelecidos pelo Decreto nº 9.727/2019, conforme Nota Técnica Conjunta SEI nº 1/2019/DEMOR/DEPRO/SEGES/SGP/SEDGG-ME.

Por fim, não foram observadas boas práticas para promoção de transparência aos processos de escolha de cargos e funções comissionadas (não submetidos a processos seletivos), tais como: divulgação institucional das competências desejáveis ou necessárias da liderança (exceto para DAS 5 e 6), os critérios de escolha a serem observados e o preenchimento dos requisitos pelos atuais ocupantes, divulgação institucional dos percentuais de DAS ocupados por servidores de carreira, dentre outras.

c) Da necessidade de alinhamento das ações de capacitação à estratégia institucional e à gestão por competências para melhoria de desempenho organizacional

O Decreto nº 9.991/2019 estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) com o objetivo de promover o desenvolvimento dos servidores nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Para implementação da Política, foram designados instrumentos, dentre os quais, destaca-se o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), elaborado anualmente pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Siprec), a partir, preferencialmente, de um diagnóstico de competências (§§ 2º e 3º do art. 3º do Decreto nº 9.991/2019).

No âmbito do FNDE, apesar da existência de um diagnóstico de competências, nos termos definidos no Decreto, e da possibilidade de levantamento das lacunas de competências mediante Relatório de Alinhamento de Competências do SGC, tais informações não subsidiam a elaboração do PDP da Autarquia.

Dentre as causas para a não utilização do sistema no processo, cita-se a necessidade de atitude proativa de cada servidor para atualização de seu currículo no SGC, o detalhamento excessivo dos requisitos de competências dos postos de trabalho e a desatualização da ferramenta tecnológica.

Ressalta-se que a PNDP, estabelecida pelo referido Decreto, tem foco no planejamento e na governança. Assim, as ações de desenvolvimento devem estar alinhadas à estratégia da entidade, devem ser também realizados o acompanhamento e monitoramento das ações de forma a gerir riscos e fornecer subsídios para o PDP do ano seguinte.

No entanto, da análise dos processos de capacitação da Autarquia, selecionados por amostra aleatória, não foi encontrada, na maior parte, vinculação da capacitação com os objetivos ou projetos estratégicos, táticos ou operacionais da entidade, o que aponta para ausência de articulação do subsistema de desenvolvimento de pessoas com a estratégia da organização.

Observa-se também a necessidade de aprimoramento do planejamento das ações de capacitação, visto que, conforme Painel de Ações de Capacitação do FNDE, no ano de 2020, apenas 51% do total de eventos realizados fizeram parte do PDP.

Ainda sob o aspecto do planejamento das ações de capacitação, não se observou o estabelecimento de competências institucionais prioritárias para o desenvolvimento de pessoas no contexto atual e futuro.

De acordo com a manifestação da área de gestão de pessoas, atualmente a priorização de demandas a serem atendidas no PDP é decorrente de cursos coletivos (em observância ao Decreto nº 9.991/2019); demandas de órgãos de controle e auditorias internas, em que há determinação/recomendação para a capacitação dos profissionais da Autarquia; alterações em leis e decretos que exijam rápida reação e preparação das equipes para a execução dos processos; necessidade que não esteja contemplada ou cujo atendimento não seja viável por meio das escolas de governo, nem por ações internas de disseminação de conhecimento; e atendimento de capacitações solicitadas pelo Ministério da Economia, com base no Plano de Gestão Estratégica.

Revela informar que a falta de alinhamento das ações de capacitação com o modelo de gestão por competências instituído pela Autarquia e com a estratégia institucional pode impactar a eficiência administrativa diante do dispêndio de recursos humanos e financeiros com ações que potencialmente não concorrem para a consecução dos objetivos organizacionais. Por outro lado, pode-se também deixar de desenvolver competências emergentes ou necessárias no futuro para melhoria de desempenho organizacional.

Ademais, a ausência de priorização de competências de forma institucionalizada dificulta a implementação de mecanismos mais ágeis e menos onerosos de minimização de lacunas de competências, como as trilhas de aprendizagem, atualmente inexistentes na Autarquia.

O aprendizado por meio de trilhas pode contribuir, a médio e longo prazo, para o ingresso de indivíduos mais preparados nas áreas de compras públicas, vez que atualmente os servidores dessas áreas não recebem treinamento antes de assumirem o encargo pela primeira vez.

Em termos orçamentários, nos últimos três anos, percebeu-se um declínio da dotação autorizada²⁷, dos valores empenhados e pagos para ações de treinamento e desenvolvimento no FNDE, conforme dados constantes do quadro seguinte.

Quadro 6 – Dotação autorizada, valores empenhados e pagos para ações de capacitação no FNDE

Ano	Dotação Autorizada	Empenhado	Pago
2018	2.460.000,00	1.997.285,47	1.780.231,63
2019	1.500.000,00	1.295.158,34	624.414,68
2020	814.894,00	434.868,19	375.392,44

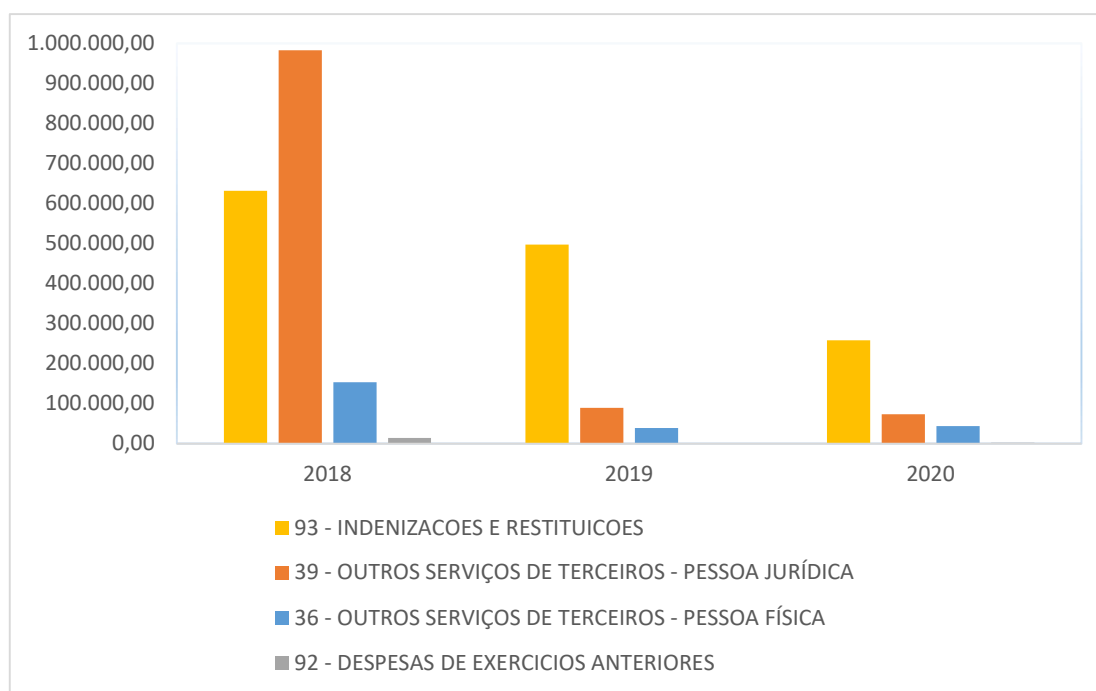
Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga Brasil. Os valores referem-se à ação orçamentária 4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação.

Da análise dos valores pagos com ações de capacitação nos anos em referência, constatou-se que grande parte dos recursos foi destinada a “Indenizações e Restituições”, que se referem

²⁷ Corresponde à dotação orçamentária original acrescida de suplementações e/ou cancelamentos ocorridos no exercício financeiro.

ao ressarcimento de mensalidades de incentivos educacionais ao estudo de idiomas estrangeiros, graduação, pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, conforme se observa no gráfico abaixo.

Gráfico 12 – Execução financeira das ações de capacitação por elemento de despesa



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siga Brasil.

Da análise do gráfico acima, percebe-se um declínio de valores despendidos com ações de capacitação contratadas com terceiros – pessoa jurídica (elemento 39), além da baixa representatividade dos eventos de treinamento ou desenvolvimento ministrados por servidores públicos mediante pagamento de Gratificação por Encargo de Curso e Concurso (GECC), elemento de despesa 36 – Outros Serviços de Terceiros.

No que tange aos treinamentos relativos às compras públicas, observou-se que os valores pagos nessa temática corresponderam a 7%, 1% e 14% do total pago nos anos de 2018, 2019 e 2020, respectivamente, o que denota um acréscimo de investimento na qualificação dos servidores no assunto no ano de 2020.

Adicionalmente, verificou-se a realização de treinamentos em escolas de governo e mediante pagamento de GECC apenas no ano de 2020. Observa-se que alguns desses cursos podem ser considerados de iniciação por apresentarem conteúdos programáticos básicos.

Em relação às ações de capacitação e desenvolvimento de pessoal necessárias à ocupação dos cargos em comissão e das funções de confiança, observou-se, no período em análise, a realização do curso APG – Programa de Gestão Avançada, da Amana-Key, que aborda temas relativos à gestão, estratégia e liderança, por ocupantes de DAS e FCPE das áreas de compras no ano de 2020.

É necessário consignar a importância da adoção pela Autarquia de um plano contínuo para formação e treinamento de líderes de modo a garantir a melhoria do desempenho institucional e a disponibilidade de profissionais capacitados para assumirem posições de liderança, visto que a falta de servidores preparados para o encargo pode colocar em risco as entregas do FNDE à sociedade.

Ressalta-se também que o Decreto nº 10.024/2019 dispõe que os órgãos e entidades estabelecerão planos de capacitação que contenham iniciativas de treinamento para a formação e a atualização técnica de pregoeiros, membros da equipe de apoio e demais agentes encarregados da instrução do processo licitatório, a serem implementadas com base em gestão por competências.

Já a Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, no inciso II do art. 14, informa que compete à entidade elencar no PDP ações de desenvolvimento dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, contemplando aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções.

Nesse sentido, a CGPLI informou que parte da meta individual dos servidores da coordenação passou a contemplar, a partir de 2021, uma carga horária mínima de capacitação de forma a garantir a atualização da equipe no desempenho de suas funções, o que se considera uma boa prática. Não se evidenciou tal prática na CGARC e CGCOM.

Por fim, o Decreto nº 9.991/2019 e a IN SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21/2021 estabelecem a transparência das despesas com ações de desenvolvimento de pessoas, que deverão ser divulgadas mensalmente na internet de forma objetiva. Contudo, o link²⁸ disponível no sítio eletrônico do FNDE não permite a visualização das informações.

De todo o exposto, conclui-se que o modelo de gestão de pessoas por competências instituído pela Autarquia não é efetivo, dada a necessidade de atualização das competências mapeadas e de integração com a estratégica institucional visando a obtenção de rol de competências essenciais e prioritárias para a entrega de valor público.

Adicionalmente, não há articulação do modelo instituído pela entidade com os subsistemas de pessoal, especificamente o de seleção e alocação de pessoal e o de desenvolvimento.

Portanto, não se pode afirmar que a liderança exercida nos principais cargos assegura o exercício da boa governança das aquisições públicas do FNDE.

5. Ausência de acompanhamento do desempenho operacional impacta a eficácia e eficiência das aquisições.

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabelece no art. 4º as diretrizes para a governança pública, das quais se destaca o monitoramento do desempenho e a avaliação da

²⁸ <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/a%C3%A7%C3%A3o-de-desenvolvimento-de-pessoas>

concepção, da implementação e dos resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.

O normativo infralegal estabelece em seu art. 5º a estratégia como sendo um dos mecanismos para o exercício da governança pública. A estratégia compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.

De acordo com o art. 6º, cabe à alta administração dos órgãos e das entidades implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança, os quais devem incluir, no mínimo, (i) as formas de acompanhamento de resultados; (ii) soluções para melhoria do desempenho das organizações; e (iii) instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

De acordo com o Tribunal de Contas da União²⁹, a governança de aquisições tem por objetivo agregar valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis, de modo a assegurar a utilização eficiente de recursos; otimizar a disponibilidade e o desempenho dos objetos adquiridos; e auxiliar a tomada de decisão sobre aquisições, enquanto a gestão se constitui na execução de processos e ações, por corpo gerencial qualificado, com vistas a cumprir os objetivos estratégicos traçados pela alta administração.

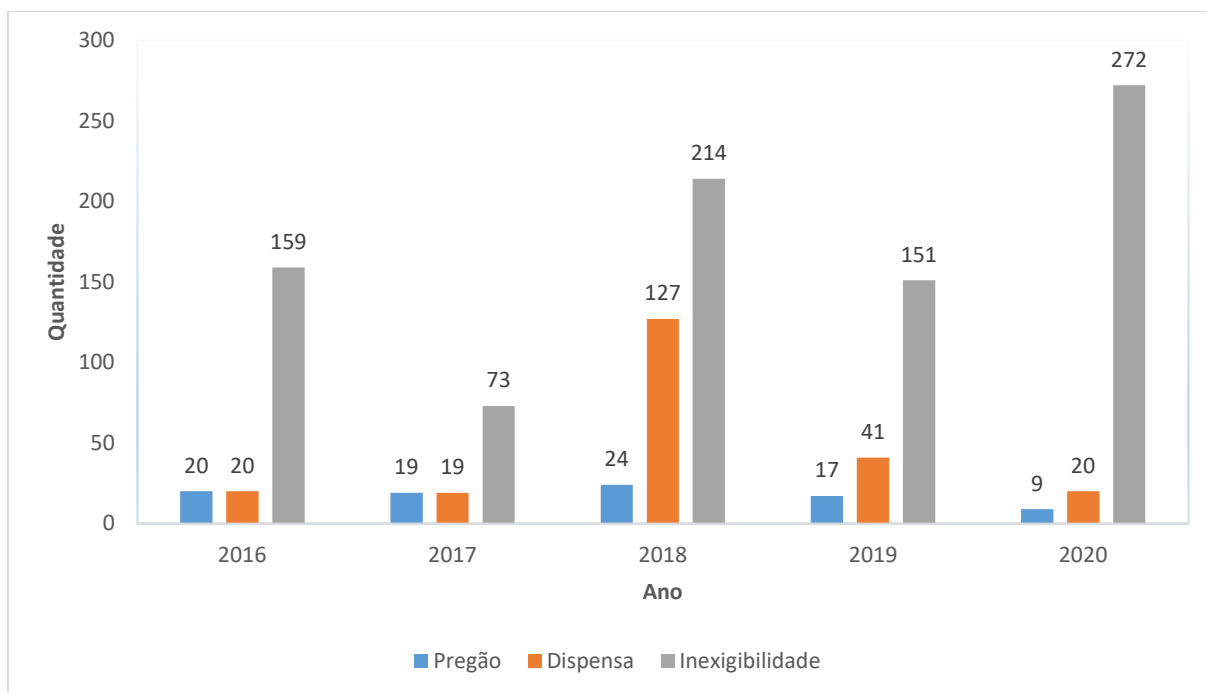
Quanto mais sintonizados estiverem entre si, maior será a eficiência, a eficácia e a efetividade da organização. Nesse sentido, o Acórdão nº 2.622/2015-Plenário destaca a importância do estabelecimento de objetivos, indicadores e metas para a governança e gestão das aquisições.

Destarte, à exceção das contratações estratégicas, não se identificou, no âmbito do FNDE, o estabelecimento de objetivos para a gestão das aquisições, assim como a instituição de indicadores e metas de desempenho e, conseqüentemente, os mecanismos de monitoramento do cumprimento das metas e as medidas de tratamento quando a meta não é alcançada. Tal situação inviabiliza a aferição da performance frente aos resultados esperados.

Em face da ausência de mecanismos de monitoramento do desempenho operacional das aquisições, optou-se por avaliar a eficácia e eficiência das contratações efetivadas pelo FNDE no período compreendido entre 2016-2020. Os processos de contratações foram realizados por meio de contratações diretas, dispensa e inexigibilidade de licitação, e da modalidade licitatória pregão eletrônico, conforme se verifica no gráfico a seguir.

²⁹ Acórdão nº 2.328/2015-Plenário.

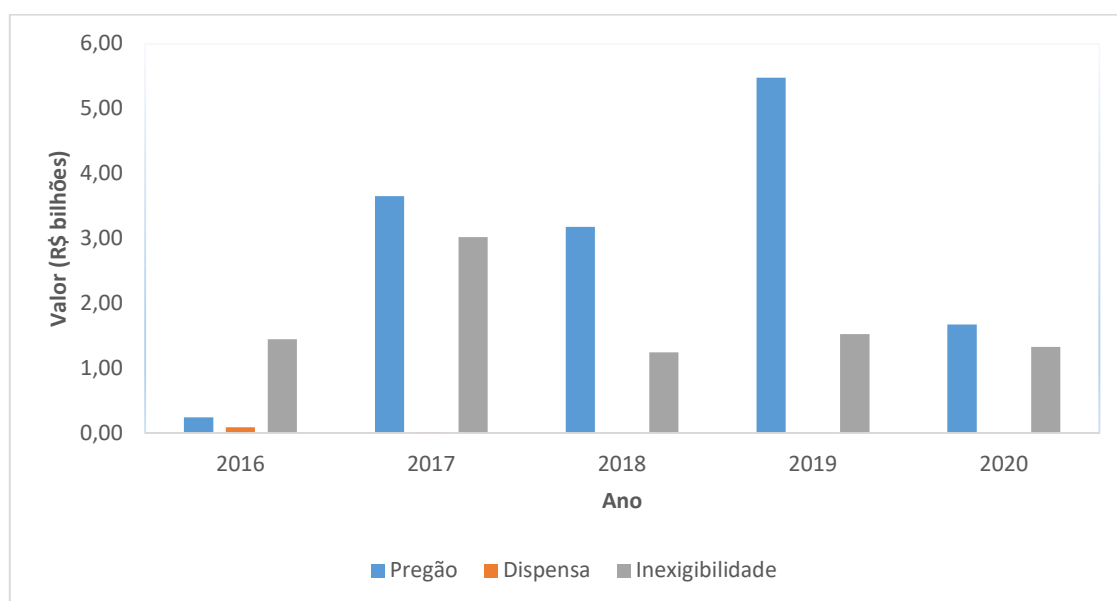
Gráfico 13 – Quantidade de Processos



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir das informações extraídas do Siasg DW.

O número acentuado de processos administrativos envolvendo as contratações por meio de inexigibilidade de licitação tem ancoragem nas contratações de editoras para o fornecimento de livros em observância à implementação da política pública estabelecida pelo Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). Entretanto, o pregão assume a condição de destaque quando se observa os valores estimados envolvidos nas contratações realizadas pela autarquia federal, conforme se verifica no gráfico a seguir, em decorrência dos valores expressivos envolvidos nos Registros de Preços Nacionais.

Gráfico 14 – Valores Estimativos



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir das informações extraídas do Siasg DW.

Em relação à eficácia das contratações realizadas na modalidade pregão, a análise se realiza sobre três critérios de forma complementares. Primeiramente, a partir da comparação entre o quantitativo de pregões concluídos (PC) e os certames publicados (CP), cujo resultado é de 77,53%, conforme a equação $PC/CP \times 100$, obtendo-se os resultados evidenciados na tabela a seguir:

Tabela 1 – Porcentagem dos Pregões Concluídos

Ano	Certames Publicados	Pregões Concluídos	Eficácia (%)
2020	09	07	77,78%
2019	17	11	64,71%
2018	24	17	70,83%
2017	19	16	84,21%
2016	20	18	90,00%
Total	89	69	77,53%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados do Siasg DW.

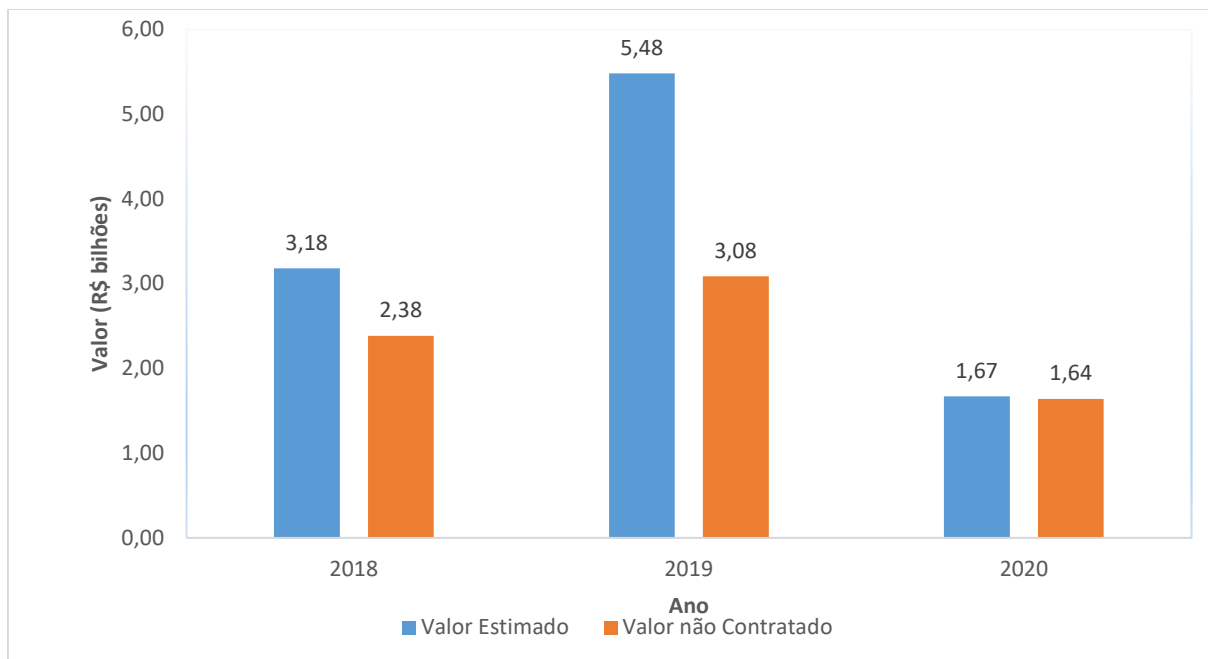
Considerando que a autarquia não instituiu indicadores de desempenho, não se pode inferir se a performance da entidade se revela adequada frente aos resultados esperados. Em se tratando de contratações estratégicas, assim definidas aquelas que buscam atendimento das demandas de estados, distrito federal e municípios, mediante a realização de RPN, a eficácia cai para 60,00%, o que pode comprometer o atendimento das políticas públicas envolvidas.

O segundo critério refere-se à relação entre os valores homologados e estimados, medida que busca aferir a adequabilidade da elaboração do orçamento. A redução acentuada entre os valores estimados e homologados pode indicar inexactidão dos valores fixados no certame, fornecimento de produto com baixa qualidade ou, ainda, tratar-se de proposta inexecutável. Adotando como referência o período compreendido entre 2016-2020, o percentual médio de redução foi de 50,45%, no entanto, foram identificados percentuais de redução acima de 60,00%.

As causas para amplitude da diferença entre os valores homologados e o orçamento estimativo residem na elaboração da pesquisa de preços; itens cancelados no julgamento; suspensão, revogação ou cancelamento do certame; e atuação dos órgãos de controle, a exemplo da análise preventiva de licitação (Alice).

O último critério se refere às licitações suspensas, revogadas ou canceladas, cujos percentuais foram de 74,69%, 56,30% e 98,15% nos anos de 2018, 2019 e 2020, respectivamente, dos valores estimados para a licitação na modalidade pregão, conforme evidenciado no gráfico a seguir:

Gráfico 15 – Valores Estimativos x Valores não Contratados



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir das informações extraídas do Siasg DW.

No que tange à eficiência, fator importante ao analisar as contratações públicas é o prazo despendido pela organização pública para concluir o processo de contratação, que se inicia com autuação do processo administrativo de contratação e finda com a data de homologação do certame. Tendo como referência a análise de 23 processos de contratação instruídos pelo FNDE na modalidade pregão no período entre de 2016 a 2020, identificou-se que o prazo médio observado é de aproximadamente 683 dias, variando entre 112 e 1688 dias.

Especificamente para serviços terceirizados, o prazo médio é de 534 dias, enquanto para as compras, o prazo médio de é 749 dias, o que impacta na elaboração Plano Anual de Contratação (PAC), haja vista que a IN Seges/ME nº 01/2019 estabelece o cronograma e o planejamento das contratações de forma anual.

As possíveis causas desse cenário relacionam-se com ausência de implementação de mecanismos de governança pelo FNDE nas aquisições públicas de sua competência, com estabelecimento de objetivos, indicadores e metas, de modo a permitir o acompanhamento do desempenho da gestão das aquisições.

A principal consequência se materializa na impossibilidade da alta administração acompanhar o desempenho da gestão das aquisições, ou seja, a incapacidade de monitorar os resultados alcançados e se estes estão alinhados com as metas estabelecidas institucionalmente, especialmente no que se refere às contratações estratégicas da autarquia federal e, conseqüentemente, se for o caso, em adotar decisões e realizar ações relativas à gestão das aquisições que possam contribuir para o alcance das metas.

Constata-se, portanto, que o FNDE não estabeleceu parâmetros objetivos para avaliar o desempenho operacional da área de aquisições, o que inviabiliza mensurar se as contratações observam os princípios da eficiência, eficácia e efetividade.

Contudo, a partir dos resultados obtidos com a análise da amostra processual, é possível afirmar, considerando os prazos processuais, que as contratações realizadas pelo FNDE não se mostram eficientes e eficazes.

A baixa eficácia e eficiência observada nas contratações realizadas pelo FNDE traz impactos à gestão da autarquia, especialmente no aumento do custo transacional do processo administrativo de contratação e no diferimento do atendimento da demanda, que ganha relevância quando se refere às contratações estratégicas do FNDE, como por exemplo, Ônibus Rural Escolar (ORE) e Ônibus Urbano Escolar Acessível (ONUREA).

Não obstante todos os esforços envidados pelo FNDE, pode-se concluir que a não implementação da governança das aquisições impacta nos resultados das contratações, conforme observado na amostra analisada, especialmente em termos de eficiência e eficácia, além de impedir à autarquia federal avaliar, dirigir e monitorar os resultados advindos das contratações, frente à ausência de objetivos, indicadores e metas estabelecidos.

6. Inexistência de processo institucional de gerenciamento de riscos das aquisições.

A gestão de riscos é um processo de extrema importância dentro das organizações, uma vez que possibilita o adequado tratamento de eventos futuros incertos que podem impactar o alcance dos objetivos pretendidos.

Assim, buscou-se verificar a situação do gerenciamento de riscos das contratações no âmbito do FNDE e se este processo tem contribuído efetivamente para a redução das incertezas no alcance dos objetivos das compras públicas da autarquia, seja para o atendimento das necessidades internas, seja para as licitações do Registro de Preços Nacional (RPN) ou, ainda, para as contratações realizadas no âmbito do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

Segundo a (OCDE)³⁰, a contratação pública é um setor de alto risco. Os governos estão enfatizando a integridade pública como uma resposta estratégica e sustentável à corrupção. Além dos riscos de violação da integridade, muitos outros riscos estão presentes em todo o ciclo de contratação pública, incluindo, por exemplo: riscos de desperdício ou ineficiência em todos os aspectos do processo de contratação, desde o planejamento, passando pela licitação, execução e pagamento de contratos; riscos relacionados a falhas na infraestrutura de tecnologia da informação (TI), incluindo sistemas de compras públicas e bancos de dados; riscos financeiros, principalmente durante períodos de grave incerteza econômica e

³⁰Government at a Glance 2019. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8ccf5c38-en/index.html?itemId=/content/publication/8ccf5c38-en>.

financeira; riscos de fraude, uso indevido de dinheiro público ou corrupção; e riscos de reputação / danos potenciais à imagem da entidade contratante.

A Recomendação da OCDE para Contratos Públicos³¹, publicada em 2015, é composta por doze princípios, dentre os quais está a Gestão de Riscos. No âmbito deste princípio, a entidade recomenda aos Partidários que integrem estratégias de gestão de riscos para efeitos da sua identificação, deteção e mitigação ao longo do ciclo de contratação pública.

A 3ª Ed. RBG/TCU apresenta a prática “Gerir riscos em contratações” dentro da função “Gestão de Contratações”. Segundo o TCU, gerir riscos em contratações trata-se de gerenciar os riscos que possam impactar o alcance dos objetivos definidos pela organização para a área de contratações; e ainda de cada contratação, ou seja, dependente, portanto, das especificidades de cada objeto a ser contratado.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 11, parágrafo único, dispõe que a alta administração deve implementar processos e estruturas, inclusive de **gestão de riscos e controles internos**, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e respectivos contratos. Ainda segundo o art. 169 da Lei, as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo.

A Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, em seu art. 16, trata das competências dos órgãos/entidades quanto à gestão de riscos e ao controle preventivo do processo de contratação pública, informando que a gestão de riscos e o controle preventivo deverão racionalizar o trabalho administrativo ao longo do processo de contratação, estabelecendo-se controles proporcionais aos riscos e suprimindo-se rotinas puramente formais.

a) Gestão de riscos no FNDE

Tendo em vista que a gestão de riscos das contratações deve estar alinhada às diretrizes de gestão de riscos da Autarquia como um todo, é oportuno apresentar informações relativas à gestão de riscos do FNDE.

O FNDE não possui uma política de gestão de riscos, sendo que esta é uma ação prevista no Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT), pactuado entre o Ministério da Economia e a Autarquia. A ação “GV04 – Implementar política de gestão de riscos, com publicação da respectiva portaria” tinha prazo de entrega previsto para 2021, mas não foi identificada a publicação da referida portaria.

O levantamento de informações junto à unidade auditada possibilitou observar que houve uma movimentação para implementação de gestão de riscos no FNDE a partir de 2018, inclusive com a realização de processo seletivo para contratação de consultoria para implantação da Política de Gestão de Riscos do FNDE (Edital nº 10/2018 – Unesco), porém tal ação não teve prosseguimento. Além disso, foi informado que, em 2018, a autarquia iniciou

³¹ OCDE, Recomendação do Conselho em matéria de Contratos públicos. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recomendação-conselho-contratos.pdf>.

um mapeamento dos processos das unidades internas, que subsidiaria futuro gerenciamento de riscos, no entanto, tal ação também não teve continuidade.

Em atendimento ao disposto no art. 22 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, foi instituído, por meio da Portaria FNDE nº 541/2019, o Comitê de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade do FNDE (CGRCI/FNDE). Houve solicitação das atas de reunião com o intuito de verificar as ações realizadas e em andamento, no entanto, a unidade auditada informou que não foi estabelecida uma agenda de reuniões para o Comitê. Em que pese o estabelecimento formal do CGRCI/FNDE, verifica-se sua falta de atuação efetiva.

Embora a Autarquia não disponha de uma política de gestão de riscos, dentre os vinte objetivos estratégicos previsto no Planejamento Estratégico do FNDE para o ciclo 2018-2022, um deles está relacionado à gestão de riscos, qual seja: “Fortalecer os controles internos e a gestão de riscos: aprimorar ações para o fortalecimento e disseminação de controles internos e gestão de riscos no FNDE”.

No âmbito das metas estruturantes, vinculado ao objetivo estratégico de “Fortalecer os controles internos e a gestão de riscos”, há o seguinte indicador: “Taxa de implementação da gestão de risco”. O quadro a seguir apresenta a fórmula de cálculo, as metas e resultados anuais do indicador:

Quadro 7 – Taxa de implementação da gestão de riscos³²

Fórmula de Cálculo	2018		2019		2020		2021	
	Meta	Apurado	Meta	Apurado	Meta	Apurado	Meta	Apurado
Relação entre o número de processos trabalhados na gestão baseada em risco do FNDE no ano e o número de processos planejados para o ano na gestão baseada em risco do FNDE.	60%	79%	70%	*	80%	**	100%***	100%

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Planejamento Estratégico do FNDE Ciclo 2018-2022, dos Relatórios de Gestão 2019 e 2020 e das Portarias FNDE nº 263/2020, nº 41/2021, nº 90/2021 e nº 209/2022.

*Não houve apuração do indicador para o exercício de 2019, conforme consta na Portaria FNDE nº 263/2020, e não foram apresentadas justificativas.

**O indicador não teve seu desempenho computado na apuração do exercício de 2020 por ter sido afetado pela Pandemia de maneira expressiva, conforme Portaria FNDE nº 41/2021.

***A Portaria FNDE nº 90/2021, atualizou a meta para o exercício de 2021.

³² Portaria FNDE nº 545/2018, alterada pela Portaria FNDE nº 90/ 2021. Nessa alteração, o indicador passou a se chamar “Índice de implementação da gestão de riscos”.

A partir das informações do quadro acima, verifica-se que o FNDE não vinha realizando o monitoramento do indicador relacionado à gestão de riscos, uma vez que os exercícios de 2019 e 2020 não apresentaram resultado apurado para o referido indicador. Em relação à apuração de 2021, a equipe de auditoria não realizou avaliação da apuração do indicador, considerando que a publicação da Portaria nº 209/2022, que apresenta os resultados dos indicadores de 2021, foi realizada no Diário Oficial da União (DOU) do dia 12/4/2022, sendo, portanto, recente.

Segundo informação disponível no Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (Raint) de 2021 da Audin/FNDE, um trabalho de Avaliação da Maturidade da Gestão de Riscos do FNDE está em andamento. Em 2021, a fase de planejamento foi finalizada, com a construção dos procedimentos de auditoria a serem executados e dos questionários de auditoria a serem encaminhados para os públicos-alvo. Em 2022, iniciou-se a fase de execução do projeto. A avaliação tem previsão de término no primeiro semestre de 2022.

b) Gestão de riscos das contratações no FNDE

Segundo informações obtidas junto às Coordenações-gerais envolvidas nos processos de aquisições do FNDE (CGARC, CGCOM e CGPLI), não há processo institucionalizado para gerenciamento dos riscos afetos às contratações. Segundo as unidades, os riscos são geridos de maneira intuitiva, isto é, sem respaldo em normativos internos que estabeleçam orientações para realização dessa gestão, o que constitui uma relevante fragilidade para o processo de gerenciamento de riscos das contratações.

A CGARC e a CGCOM entendem que a não institucionalização do processo de gestão de riscos das contratações é um risco para o FNDE e informaram, ainda, a existência de movimentações internas na autarquia para reverter essa situação, principalmente por meio da atuação da Agest. A CGPLI, no entanto, tem o entendimento que seus processos de trabalho são bem estruturados, apesar de não formalizados, e os riscos internos que existiam já teriam sido resolvidos, restando apenas riscos externos, que estariam fora de sua gestão.

O gerenciamento de riscos trata-se de um processo contínuo e tem por objetivo identificar, avaliar e, se necessário e conforme decisão do gestor, mitigar os riscos que possam impactar os objetivos pretendidos com as contratações. No âmbito do FNDE, os objetivos com as contratações envolvem a execução de políticas públicas educacionais, como o PNLD e aquelas atendidas pelo RPN, e o atendimento de necessidades internas do órgão.

Cabe ao gestor avaliar os riscos e decidir como tratá-los, inclusive podendo aceitá-los, caso essa seja considerada a melhor decisão no momento. Como se trata de um processo que deve ser revisado periodicamente, as decisões quanto ao tratamento dos riscos podem mudar e o gestor optar por adotar alguma medida para mitigar aquele risco anteriormente aceito. Além disso, os riscos externos também devem fazer parte do gerenciamento de riscos da unidade, prevendo quais impactos trariam aos processos de compras e quais as medidas que a unidade pode adotar para mitigar sua ocorrência.

Logo, o entendimento da unidade CGPLI de que eventuais riscos internos existentes em suas atividades já teriam sido tratados, mesmo sem a institucionalização de um processo de

gerenciamento de riscos, demonstra a necessidade de realização de capacitações junto aos servidores em relação à temática. Cabe destacar que a falta de institucionalização do processo inviabiliza a divulgação das estratégias de gestão de riscos tanto para a força de trabalho, como para as partes interessadas externas, além da exposição ao risco de perda de conhecimento quando da ocorrência de mudanças na equipe.

c) Capacitações em gestão de riscos

Quanto às capacitações voltadas à gestão de riscos, foram levantadas informações em relação às três coordenações-gerais diretamente envolvidas nos processos de compras da Autarquia – CGARC, CGCOM e CGPLI, no período de 2018 a 2020.

A tabela a seguir apresenta o quantitativo de servidores lotados nas coordenações-gerais citadas, bem como o quantitativo de servidores que realizaram o curso “Oficina Gestão Baseada em Riscos”, no ano de 2019, com carga horária de 9h. Cabe frisar que este foi o único curso relacionado à temática “Riscos” realizado pelos servidores da CGARC, CGCOM e CGPLI no período analisado, conforme informações repassadas pelo FNDE.

Tabela 2 – Quantitativo de servidores envolvidos nos processos de compras do FNDE que participaram da “Oficina Gestão Baseada em Riscos”

Coordenação-Geral/Diretoria	Quantidade de servidores lotados nas Coordenações-Gerais*	Quantidade de servidores participantes do curso	Percentual de servidores capacitados em Riscos
CGARC/DIRAD	12**	3	25%
CGCOM/DIRAD	5**	1	20%
CGPLI/DIRAE	27***	1	3,7%
Total	44	5	11,4%

Fonte: Elaboração própria com base em informações recebidas da unidade auditada.

*Importante considerar que a quantidade de servidores lotados nas Coordenações-Gerais citadas pode ter sofrido alterações, tendo em vista que se trata de informação dinâmica.

**Informações extraídas do Anexo “QUADRO DE VAGAS – CGCOM E CGARC” do Despacho CGPEO nº 2307721/2021, de 5/4/2021.

***Informação extraída da NOTA TÉCNICA Nº 2216729/2021/DAPLI/CGPLI/DIRAE, de 29/1/2021.

Em uma análise do conjunto das unidades envolvidas nos processos de compra do FNDE, é possível verificar que apenas 11,4% dos servidores lotados nessas unidades realizaram alguma capacitação em gestão de riscos no período de 2018 a 2020. A CGPLI foi a unidade com menos servidores capacitados, tendo em vista que apenas 3,7% de seus servidores foram capacitados em gestão de riscos.

Para a implementação da gestão de riscos nos processos de aquisições, é essencial que os servidores envolvidos possuam as competências necessárias. O percentual de servidores que realizaram capacitação na temática riscos se mostra baixo, sendo importante que o FNDE atue para que uma quantidade maior de servidores disponha dessas competências e repliquem os conhecimentos aos demais, de modo que a unidade tenha condições de implementar a gestão de riscos nos processos de aquisições.

d) Riscos para as contratações durante a pandemia da Covid-19

De acordo com Relatório da OCDE³³, publicado em 2021, a pandemia da COVID-19 trouxe a necessidade de uso generalizado de aquisições de emergência de bens e serviços essenciais, destacando a importância de identificar e gerir riscos em sistemas de contratações públicas. A maioria dos países foi forçada a repensar a estratégia de gestão de seus riscos e implementar medidas que podem ser adotadas em casos de crises. A pandemia evidenciou fragilidades nos processos decisórios das contratações da autarquia diante da ausência de um processo institucionalizado de gerenciamento de riscos.

No âmbito do RPN, a unidade auditada informou as seguintes situações excepcionais:

- a) A empresa vencedora da ARP nº 6/2020, cujo objeto era a aquisição de kits de literacia familiar, do Programa Conta Pra Mim, do MEC, pediu a liberação da Ata em virtude do aumento de preços dos insumos necessários à fabricação dos itens que comporiam os kits. A Ata foi cancelada em agosto de 2021, com tratativas em curso quanto à apuração da responsabilidade da Empresa pelo não fornecimento do objeto no ato de solicitação de fornecimento;
- b) A empresa signatária da ARP nº 5/2020, que tem por objeto a aquisição de Caminhão Frigorífico, solicitou reequilíbrio econômico-financeiro dos valores registrados. A solicitação foi indeferida com base na análise da área técnica, por falta de amparo legal, em acatamento da manifestação da PF-FNDE;
- c) Nos processos sob responsabilidade do Núcleo de Apuração de Responsabilidade de Compra Nacional para Educação, algumas empresas que estavam submetidas a processo de apuração solicitaram o parcelamento de multas, até mesmo sua suspensão, por alegação de problemas de fluxo de caixa, em virtude da inviabilidade de muitos negócios no país.

Diante das situações acima relatadas, as medidas adotadas pela CGCOM, unidade responsável pela gestão do RPN, para contornar os problemas estão, em sua maioria, vinculadas ao parcelamento de multas administrativas aplicadas. A unidade também informou que tem adotado, durante as audiências públicas, o diálogo e questionamento ao Mercado Produtivo quanto aos impactos percebidos e sofridos devido à crise econômica advinda da pandemia vivenciada, especificamente quanto à obtenção da matéria prima e demais impactos de custos indiretos de fabricação.

Em que pese a unidade ter informado que tem escutado o mercado durante as audiências públicas, o Relatório de Avaliação da CGU nº 933891 (que tratou do Registro de Preços para aquisição de veículos de transporte escolar diário de estudantes – ORE e ONUREA) informa, dentre seus achados, que a estimativa de preços definida para o certame desconsiderou a crise econômica desencadeada pela pandemia do novo coronavírus. Segundo o Relatório, a metodologia não pareceu considerar o contexto de pandemia, que ocasionou recessão econômica a nível mundial e afetou diretamente a indústria automobilística brasileira, reduzindo a produção de veículos (carros, caminhões e ônibus) devido à diminuição do quadro

33 *Government at a Glance 2021* (disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1c258f55-en.pdf?expires=1626210099&id=id&accname=guest&checksum=AA3DB286A50095AC163009ED9E118CF1>)

de funcionários (demissões e eventuais contaminações pelo vírus nas fábricas) e à falta de matérias-primas como borracha, aço, termoplásticos e pneus, fatores que, acrescido com a forte desvalorização do real frente ao dólar, provavelmente impactam o aumento de preços dos veículos. A CGU recomendou a revisão da metodologia para estimativa do valor da licitação, de modo que as ações adotadas pelo FNDE foram consideradas suficientes para o atendimento da recomendação.

Outro achado proveniente do Relatório nº 933891 trata da conveniência administrativa de se licitar o objeto no contexto de pandemia. Sem deixar de considerar a discricionariedade administrativa do gestor, a equipe da CGU apontou a necessidade de compatibilizar a compra de ônibus rurais e urbanos pelas redes públicas de ensino com os objetivos do Programa Caminho da Escola e com o atual contexto de crise sanitária vivenciada em decorrência da pandemia do novo coronavírus. Diante do panorama de incerteza quanto a duração da pandemia e da possível continuidade de aulas não presenciais, recomendou-se ao gestor público ponderar as constatações apresentadas, avaliando a oportunidade de aprimorar a condução do certame no presente contexto e, assim, mitigar os riscos de futuros questionamentos acerca das lacunas apresentadas, bem como de transferência de recursos federais para aquisição de transporte escolar num contexto de suspensão das atividades letivas presenciais.

Em se tratando de recurso federal, caberia ao FNDE fazer análise do cenário anteriormente à autorização da contratação dos itens registrados e da correspondente emissão de nota de empenho, de modo a evitar a subutilização dos ônibus adquiridos a partir da execução da ata de registro de preços. O FNDE informou que o cenário da pandemia seria avaliado quando da emissão dos Termos de Compromisso com vistas à autorização da contratação dos itens registrados no intuito de evitar a subutilização dos ônibus adquiridos.

Quanto às aquisições do PNLD no contexto da pandemia, cabe informar sobre o atraso na entrega das obras do Objeto 1 do PNLD 2021 (destinado ao Ensino Médio), inicialmente prevista para 2021, mas que foi postergada para 2022. Segundo a unidade auditada, houve uma alteração no cronograma de avaliação pedagógica das obras inscritas nesse objeto por parte da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), o que motivou a alteração da execução das etapas posteriores no FNDE e, consequentemente, impossibilitou a entrega do Objeto 1 antes do início do ano letivo de 2021. Os demais objetos do PNLD 2021 já tinham entrega prevista para 2022, deste modo, não foram impactados.

Para mitigar os efeitos decorrentes dessas circunstâncias, foi realizada uma adequação do ciclo do PNLD 2018, passando a ser quadrienal, em vez de trienal, como previsto no edital pertinente. Assim, as obras que já estavam nas escolas puderam ser utilizadas pelos estudantes e professores também em 2021.

Quanto aos impactos decorrentes da postergação da entrega do Objeto 1 do PNLD – 2021, a unidade auditada afirma que não se identificaram impactos sob o aspecto da continuidade do programa ou sob o aspecto pedagógico. No entanto, a unidade considera relevante o impacto orçamentário no planejamento de execução do PNLD para 2021, já que, devido ao adiamento da aquisição do Objeto 1, não haveria orçamento suficiente para executar todas as ações que já estavam previstas para o exercício de 2021 antes do advento dessa circunstância.

Cabe observar que apesar de a CGPLI atribuir a insuficiência orçamentária de 2021 à postergação da aquisição do Objeto 1 – PNLD 2021, este objeto apresentou orçamento estimado R\$ 480.000.000,00 (R\$ 400.000.000,00 destinados à aquisição de livros e materiais pedagógicos e R\$ 80.000.000,00 destinados à distribuição), de modo que este montante representa 46% da insuficiência orçamentária do exercício de 2021. Assim, 54% da insuficiência orçamentária para 2021 decorre de outros fatores além dos relacionados à pandemia.

Além do fato relacionado à entrega do Objeto 1 – PNLD 2021, relatado acima, a pandemia também evidenciou algumas fragilidades, como a impossibilidade de disponibilização dos materiais em formato digital, devido à falta de previsão contratual das editoras com os autores, que só previam a disponibilização do material em formato impresso. Deste modo, a atuação do FNDE ficou limitada, sendo que algumas ações para disponibilização de materiais digitais foram realizadas por algumas editoras em contato direto com as redes de ensino.

Conforme se observa dos eventos relatados acima, a pandemia trouxe alguns impactos nos processos de compras, principalmente no âmbito do PNLD, que foram gerenciados à medida que surgiam. A inexistência de um processo de gestão de riscos previamente definido fragiliza a tomada de decisões dos gestores, mediante critérios objetivos, uma vez que não há tempo hábil para estudar as alternativas para tratar os eventos adversos, considerando a urgência que determinadas decisões precisam ser tomadas para prosseguimento aos programas do governo.

e) Informações relacionadas à gestão de riscos das contratações no âmbito do Levantamento de Governança e Gestão Públicas do TCU de 2021

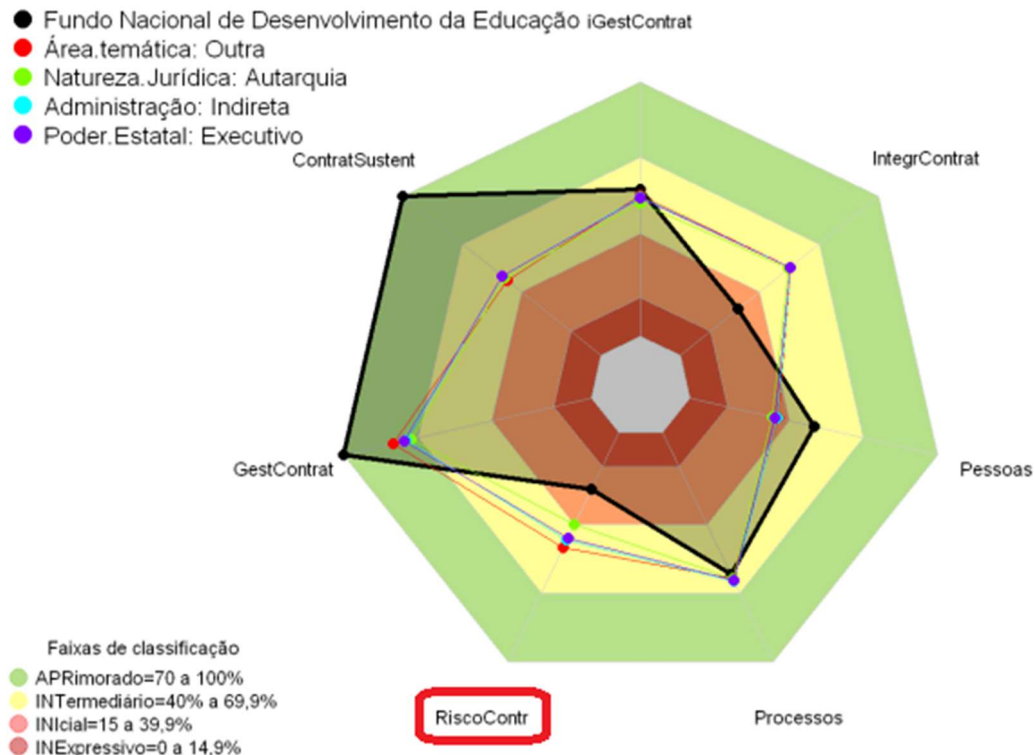
Considerando o Levantamento de Governança e Gestão Públicas de 2021, realizado pelo TCU, é oportuno apresentar informações concernentes à gestão de riscos das contratações extraídas do Relatório Individual da autoavaliação do FNDE. Foi possível verificar que dentre as seis questões voltadas à verificação das Capacidades em gestão de riscos das contratações do questionário Perfil de Governança e Gestão Públicas – Ciclo 2021, que embasou o levantamento do TCU, quatro questões têm avaliação entre as faixas “Inexpressivo” (0 a 14,9%) e “Inicial” (15 a 39,9%), que seriam as duas faixas com classificações mais baixas, o que estaria em alinhamento com a percepção da equipe da CGU, no sentido de que o FNDE tem baixo nível de maturidade no processo de gerenciamento dos riscos das contratações.

No entanto, a autoavaliação do FNDE quanto às questões “4351 - Os riscos da área responsável pela gestão de contratações são geridos” e “4352 - As equipes de planejamento das contratações analisam os riscos que possam comprometer a efetividade das etapas de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão Contratual ou que impeçam ou dificultem o atendimento da necessidade que originou a contratação” merecem uma análise mais detalhada, uma vez que a autoavaliação realizada pela autarquia culminou em uma classificação como “Aprimorado” (70 a 100%), que seria a melhor faixa de classificação. Essa avaliação não se alinha às informações levantadas pela equipe da CGU, tendo em vista que a gestão de riscos das contratações da entidade não está institucionalizada. Assim, buscou-se conhecer os subsídios que embasaram tal avaliação.

Segundo informações obtidas junto à Autarquia, a autoavaliação dos itens citados no parágrafo anterior foi realizada pela Presidência da unidade, com base em Nota Técnica da Agest, sem contar com a participação de áreas diretamente envolvidas nos processos de contratação, tais como a CGARC e a CGCOM, de modo que a equipe de auditoria da CGU não teve acesso aos subsídios que deram suporte à avaliação. Cabe salientar que a CGPLI não se manifestou no âmbito deste questionamento. Deste modo, verifica-se uma fragilidade nas informações relacionadas às Capacidades em gestão de riscos das contratações prestadas pelo FNDE no âmbito do Levantamento de Governança e Gestão Públicas do TCU, realizado em 2021, uma vez que as áreas responsáveis pelos processos de contratações não tiveram participação na autoavaliação dos itens que apresentaram uma classificação não condizente com a situação verificada na presente análise, podendo representar uma distorção nas informações prestadas na autoavaliação da Autarquia.

Em que pese a autoavaliação do FNDE em relação aos dois itens tratados anteriormente ter sido considerada aprimorada e isso impactar a aferição do Índice pelo TCU, é relevante apresentar a figura a seguir, que mostra o detalhamento do iGestContrat (Índice de Gestão de Contratações). Além da gestão de riscos (RiscoContr), o iGestContrat é composto por outras cinco variáveis: integridade nas contratações (IntegrContrat); gestão de pessoal de contratações (Pessoas); processos de contratações (Processos); contratar e gerir com base em desempenho (GestContrat); e contratações sustentáveis (ContratSustent).

Figura 2 – Autoavaliação FNDE – Detalhamento iGestContrat



Fonte: Relatório individual de autoavaliação do FNDE no âmbito do Levantamento de Governança e Gestão Públicas do TCU de 2021.

Conforme se verifica na Figura 2, o RiscContr, que se refere às Capacidades em gestão de riscos das contratações, ficou na faixa de classificação Inicial (15 a 39,9%). A análise do gráfico permite visualizar o quanto a gestão de riscos é um ponto crítico nos processos de contratações e que precisa receber uma maior atenção por parte da gestão do FNDE.

Dentre as causas para as fragilidades relacionadas à gestão de riscos das contratações identificadas no FNDE, pode-se citar a troca frequente de gestores à frente da unidade, uma vez que determinados projetos são iniciados, mas a ocorrência de mudanças dos titulares de cargos estratégicos pode impactar sua continuidade, já que os novos gestores podem ter uma visão diferente sobre a prioridade daqueles projetos. Deste modo, a não priorização do tema gestão de riscos de maneira estratégica na autarquia também se mostra uma causa para os problemas relatados. Além disso, a falta de capacitação em gestão de riscos também pode ser vista como um obstáculo para a implementação da gestão de riscos das contratações nas unidades da Autarquia.

A inexistência de um processo institucional de gerenciamento de riscos das aquisições tem como consequência a exposição a eventos incertos, externos e internos, que podem impactar os objetivos pretendidos. Além disso, a não identificação de erros potenciais ou transgressões intencionais no desempenho das atividades impossibilita que os tomadores de decisões do FNDE disponham das informações necessárias para intervir e propor medidas mitigatórias. Sem o estabelecimento prévio de controles e a definição de planos de contingências, no caso dos riscos se concretizarem, os processos se tornam vulneráveis a eventos incertos, de modo que as decisões são tomadas sem uma adequada avaliação do “custo x benefício” das alternativas existentes, podendo impactar o atingimento dos objetivos das contratações.

Conclui-se, diante das informações levantadas, que há fragilidades relacionadas à gestão de riscos das contratações do FNDE que podem impactar o alcance dos objetivos, seja para as compras internas, seja para o RPN ou ainda para as aquisições no âmbito do PNLD. Conforme relatado no Achado 5, a unidade não dispõe de objetivos específicos para as contratações, sendo o seu estabelecimento medida imprescindível para a adequada implementação da gestão de riscos.

O entendimento da importância da implantação do gerenciamento de riscos nas aquisições envolve uma mudança de cultura na Autarquia, com a conscientização de seu corpo técnico sobre os benefícios que essa implantação trará para os trabalhos, de modo que se tenha mais segurança e confiabilidade na condução dos processos de compras e que estas atinjam seus objetivos com o menor custo possível, seja financeiro, operacional ou humano.

7. Deficiências na divulgação de informações relacionadas às contratações prejudicam a Transparência e o Controle Social.

Segundo a OCDE³⁴, a transparência é amplamente considerada uma ferramenta eficaz para combater a corrupção. A implementação de controles internos e supervisão regulatória,

34 Relatório de Progresso na implementação da recomendação da OCDE de 2015. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1de41738-en/index.html?itemId=/content/publication/1de41738-en>.

apoiada pela transparência e participação ativa da sociedade civil no processo de tomada de decisão pública, permite uma responsabilização efetiva. Para serem eficazes, os sistemas de transparência e prestação de contas devem estar vinculados, e a divulgação das informações deve levar em conta tanto a quantidade, como a qualidade do que é divulgado.

A Recomendação da OCDE para Contratos Públicos, de 2015, apresenta a Transparência como um de seus princípios e recomenda aos Partidários que garantam um nível adequado de transparência do sistema de contratação pública em todas as fases do ciclo de contratação pública.

O acesso à informação é um direito fundamental do cidadão previsto na Constituição Federal (art. 5º, XXXIII c/c art. 37, §3º, II) e foi regulado por meio da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Além dos citados dispositivos legais, há outros tantos que tratam de transparência, cabendo destacar que a Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, elenca diversos itens que versam sobre a transparência nas contratações e a Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 apresenta a transparência processual como uma de suas diretrizes.

a) Transparência no FNDE

Conforme disposto na 3ª Ed. RBG/TCU, a promoção da transparência está relacionada, dentre outras ações, com a definição, pelas instâncias internas de governança, de diretrizes para disponibilização de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes partes interessadas. Inicialmente, buscou-se avaliar as diretrizes para tratar da publicação de informações relativas às aquisições do FNDE, no entanto, foi verificada a inexistência de normativos internos específicos sobre o assunto no âmbito da Autarquia.

Tendo em vista a inexistência de diretrizes para publicação de informações específicas sobre as contratações, a equipe de auditoria analisou as diretrizes para publicação de dados da autarquia de um modo geral, sendo oportuno apresentar as informações relativas ao Plano de Dados Abertos (PDA)³⁵, que é um instrumento que operacionaliza a Política de Dados Abertos e organiza o planejamento das ações de implementação e promoção da abertura de dados dos órgãos.

Em pesquisa realizada no site do FNDE³⁶, foram localizados os PDAs referentes aos biênios 2016/2017 e 2018/2019, não sendo localizado PDA com vigência mais recente. Em complementação, foi realizada consulta ao Painel Monitoramento de Dados Abertos³⁷, criado pela CGU, que evidenciou que o FNDE não possui PDA vigente. Em setembro/2021, a unidade auditada informou que as providências para revisão do PDA estavam em curso, com previsão de conclusão em dezembro de 2021.

³⁵ Decreto nº 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal e trata do Plano de Dados Abertos.

³⁶ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos>

³⁷ <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>. Consulta em 12/8/2021.

Por meio do Despacho OUVID nº 3074977/2022, que apresenta manifestação relativa ao Relatório Preliminar, a unidade informou que a vigência do PDA do FNDE biênio 2018/2019 foi prorrogada até o dia anterior à publicação do PDA biênio 2022/2023, conforme disposto na Portaria FNDE nº 109, de 17 de fevereiro de 2022, de modo que inexistiu plano referente a 2020/2021. A unidade informou, ainda, que as bases de dados de 2018/2019 são, portanto, consideradas para todos os efeitos até que o novo PDA seja publicado.

Conforme disposto no PDA 2018/2019 do FNDE, é função do Comitê Gestor da Informação aprovar, deliberar e acompanhar a execução do PDA no nível estratégico, analisando indicadores, acompanhando as atividades do plano de ação e aprovando seus produtos, além de manter o alinhamento do PDA com os instrumentos de planejamento aplicados no âmbito do FNDE e acompanhar o PDA quanto aos prazos, cronogramas e gestão da comunicação entre os envolvidos. O Comitê deve ainda divulgar periodicamente relatórios sobre o andamento da publicização dos dados disponibilizados. A equipe de auditoria solicitou o encaminhamento dos relatórios provenientes da atuação do Comitê Gestor da Informação, no entanto, a unidade auditada informou que não foram produzidos relatórios periódicos nesse sentido, apesar de reconhecerem a relevância do acompanhamento sistemático do PDA pelo Comitê Gestor da Informação.

Apesar das informações constantes do PDA não estarem diretamente relacionadas ao escopo do presente trabalho, sua abordagem é oportuna, uma vez que a disponibilização de dados abertos está no âmbito da transparência ativa da autarquia como um todo. Cabe considerar que sua desatualização reflete uma deficiência por parte do FNDE com mecanismos importantes de transparência.

Além disso, é oportuno registrar que a equipe de auditoria identificou fragilidade quanto à confiabilidade da apuração dos indicadores relacionados à implementação e atualização do PDA no exercício de 2020, conforme detalhado no Achado 01 desse Relatório.

b) Publicação de informações estratégicas relativas às aquisições da Autarquia

Com o intuito de verificar a publicidade conferida às informações estratégicas relativas às aquisições, especificamente planos e informações sobre o desempenho das unidades responsáveis pelas contratações, buscou-se identificar a divulgação do Plano Anual de Contratações, que trata das compras internas do FNDE e que também inclui as previsões das aquisições do PNLD; do Plano de Compra Nacional para a Educação (PCNE), que trata das compras do Registro de Preços Nacional (RPN); do Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS); e das diretrizes, objetivos, metas, indicadores e resultados relacionados a cada tipo de contratação: compras internas, RPN e aquisições no âmbito do PNLD.

Quanto ao PAC e ao PCNE, foi verificada a adequada publicação dos planos e eventuais atualizações no site da Autarquia. Quanto ao PLS, em página dedicada à sustentabilidade no portal eletrônico da unidade, foi possível consultar ações, objetivos e práticas sustentáveis, inclusive análises sobre o desempenho, sem, no entanto, haver a identificação de todos os itens do conteúdo mínimo previsto na IN SLTI/MP nº 10/2012, que trata do PLS.

Em relação ao último conjunto de informações, o FNDE não estabeleceu diretrizes, objetivos, metas e indicadores para as aquisições da unidade em qualquer das frentes de atuação (compras internas, RPN ou PNLD). No que concerne ao RPN, cabe registrar que a unidade está em processo de construção do seu primeiro Plano Estratégico de Compras Nacional para Educação (PECNE).

Assim, verifica-se que a unidade auditada dá publicidade às informações estratégicas relacionadas às aquisições que dispõe, no entanto, ainda é preciso definir diretrizes, objetivos, metas e indicadores, que são importantes mecanismos para a governança das aquisições e possibilitarão o acompanhamento de seu desempenho.

c) Disponibilização de informações sobre licitações e contratos do FNDE

Considerando que a presente auditoria tem três linhas diferentes de aquisições promovidas pelo FNDE em seu escopo – compras internas, RPN e contratações no âmbito do PNLD –, foi realizada a verificação da publicação dos documentos relacionados às contratações em cada uma delas. Além disso, para melhor consecução das análises, optou-se por, primeiramente, avaliar a publicação das informações relativas aos processos licitatórios, para, em seguida, analisar a publicação dos contratos e documentos relacionados.

No que se refere aos documentos relativos às licitações para compras internas, foram selecionados, aleatoriamente, cinco pregões eletrônicos realizados pelo FNDE entre 2020 e 2021, a fim de identificar sua publicação.

Foi possível verificar que a unidade auditada tem realizado, de modo geral, a publicação regular dos instrumentos (ETP, TR, Edital, dentre outros) vinculados às licitações para compras internas por meio da indicação, em seu próprio site, do caminho para acessar os documentos vinculados a cada pregão no Portal de Compras do Governo Federal³⁸. Os resultados de todos os pregões verificados estão disponíveis no Portal citado.

É oportuno observar que não foi identificada a publicação do Documento de Formalização da Demanda (DFD) relativo aos Pregões verificados no portal da unidade. Em que pese a divulgação desse documento não se constituir em obrigação legal, o Referencial Básico de Governança do TCU faz referência à sua publicação, se tratando, assim, de uma boa prática.

Cabe acrescentar, ainda, que a equipe de auditoria analisou as informações relativas aos nove pregões eletrônicos promovidos pelo FNDE no Comprasnet, no ano de 2020. As informações levantadas não evidenciaram problemas relacionados à transparência, clareza, confiabilidade e tempestividade das informações registradas no Comprasnet, de modo que todos os pregões consultados apresentavam informações completas, claras e rastreáveis.

Quanto à divulgação das informações das licitações realizadas no âmbito do Registro de Preços Nacional, foram selecionados, de maneira aleatória, cinco procedimentos licitatórios,

³⁸ <https://www.gov.br/compras/pt-br/>

incluindo um Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e quatro Pregões Eletrônicos (PE), realizados entre 2018 e 2021.

As análises permitiram verificar que o FNDE tem realizado a publicação regular da maior parte das informações das licitações realizadas no âmbito do RPN, através da indicação do caminho para acessar a documentação disponível no Portal de Compras do Governo Federal. Em relação aos pregões eletrônicos que já tinham sido finalizados, os resultados estavam disponíveis para consulta no Portal mencionado. No entanto, não foi possível localizar informações sobre o processo licitatório e o resultado do Edital RDC Eletrônico nº 02/2018.

Assim como observado em relação às licitações para compras internas, também não se identificou a publicação do Documento de Formalização da Demanda referentes aos processos analisados no âmbito do RPN. Além disso, para a maioria dos processos verificados, não foi identificada a divulgação dos Estudos Técnicos Preliminares. Conforme já explanado anteriormente, a publicação desses documentos é uma boa prática preconizada no Referencial Básico de Governança do TCU, apesar de não se tratar de obrigação legal.

Quanto aos procedimentos licitatórios que envolvem as compras no âmbito do PNLD, buscou-se verificar a publicidade conferida aos editais e documentos relacionados aos processos de licitação para consecução dos objetivos do programa. Os editais do PNLD são construídos de forma conjunta pelo FNDE e SEB/MEC.

As informações que tratam dos editais do PNLD não estão disponíveis no mesmo caminho que as demais aquisições do FNDE (compras internas e RPN), mas em página específica que trata do programa. Conforme dispõe a página do PNLD, os editais que estabelecem as regras para a inscrição do livro didático são publicados no Diário Oficial da União e disponibilizados no portal do FNDE na internet. Os editais determinam o prazo e os regulamentos para a habilitação e a inscrição das obras pelas empresas detentoras de direitos autorais. Após triagem/avaliação das obras inscritas, o FNDE disponibiliza o guia de livros didáticos para orientar a escolha pelas escolas. Após a compilação dos dados dos pedidos feitos pelas escolas, o FNDE inicia o processo de negociação com as editoras. A aquisição é realizada por inexigibilidade de licitação, prevista na Lei nº 8.666/1993, tendo em vista que as escolhas dos livros são efetivadas pelas escolas e que são editoras específicas que detêm o direito de produção de cada livro. Deste modo, verifica-se que o processo de escolha dos fornecedores do PNLD tem características diversas daquelas verificadas para os outros tipos de aquisição do FNDE.

Para verificação da publicidade conferida nessa etapa do programa, foram consultados os editais do PNLD 2019 e PNLD 2020, que foram lançados em 2017 e 2018, respectivamente. Cabe salientar que a opção pela consulta aos referidos editais levou em consideração o fato de que os editais lançados a partir do PNLD 2021 ainda estavam em andamento quando da realização da consulta, o que impossibilitava a verificação da publicidade conferida às etapas do processo.

Foi possível verificar que o FNDE realiza, de modo geral, a publicação das informações relativas aos editais do PNLD e documentos relacionados, apesar de pequenas falhas verificadas quanto

à necessidade de acesso ao portal antigo da autarquia para visualizar algumas informações, bem como a indisponibilidade do resultado final da avaliação pedagógica do PNLD 2019.

Quanto às contratações do PNLD, é oportuno chamar a atenção para o fato de que não há publicidade em relação ao processo de negociação com as editoras. A CGPLI, coordenação-geral responsável pela gestão do PNLD no âmbito do FNDE, informou que o processo de negociação é realizado através de planilha do Excel. A unidade considera importante que o processo de negociação se mantenha sigiloso e restrito à Comissão Especial de Negociação, apesar de existirem demandas por parte das editoras para que se divulgue a metodologia de precificação das obras, que envolve uma série de fatores, tais como: *commodities* de papel, valores de direitos autorais, curvas de tiragem, dentre outros. Tais demandas têm sido negadas diante do risco de não haver viabilidade negocial, segundo a CGPLI.

Quanto à normatização desse processo, a unidade informou que embora entenda-se como relevante a necessidade de uma norma interna para o processo de negociação das obras do PNLD, ainda não foi possível destacar esforços para isso. Deste modo, a ausência de normativo que estabeleça a necessidade de sigilo do processo de negociação junto às editoras do PNLD se mostra uma fragilidade.

No Portal de Compras do Governo Federal, é possível consultar os resultados das inexigibilidades do FNDE, inclusive do PNLD, onde pode-se verificar as seguintes informações: CNPJ/CPF e Razão Social/Nome do Contratado; Descrição do Material; Quantidade; Preço Unitário; Valor Total; dentre outras. No entanto, não há qualquer menção a essa consulta no site do FNDE.

Cabe acrescentar que, por meio da Informação nº 3357/2022- Dapli/Cgpli/Dirae/FNDE, que apresenta manifestação ao Relatório Preliminar, a unidade auditada informou que os preços contratados junto às editoras são públicos e são disponibilizados no portal do PNLD³⁹.

Em relação à publicidade conferida aos documentos relativos às contratações no âmbito das compras internas, especificamente contratos e documentos relacionados à sua execução, foi verificada a indisponibilidade/desatualização dessas informações no site do FNDE.

A aba “Contratos” (disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/acoes/compras-governamentais> > Compras Internas), apresenta informações do inteiro teor dos Contratos e seus termos aditivos firmados até 2018. Apesar de terem sido identificadas atualizações em 2019, não foi localizado nenhum contrato que foi assinado em 2019. Deste modo, é possível verificar que a unidade disponibilizava o inteiro teor de seus contratos e aditivos, mas deixou de adotar essa prática.

Em que pese a verificação da equipe de auditoria da CGU quanto à desatualização da publicação do inteiro teor dos contratos, no mais recente Levantamento de Governança e Gestão Públicas do TCU, realizado em 2021, o FNDE respondeu de maneira positiva, em sua autoavaliação, o item “o inteiro teor dos contratos, notas de empenho, aditivos e termos de

³⁹ Consulta disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>.

prorrogação de contratos são publicados na internet”, no âmbito da questão “4312 - A organização torna públicos os documentos relacionados com cada contratação, contemplando as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual, excepcionados os casos de sigilo amparados pela legislação”, o que se revela contraditório frente às verificações realizadas no âmbito do presente trabalho.

No Portal de Compras do Governo Federal, é possível consultar os extratos dos contratos firmados pela unidade até 2020, inclusive seus empenhos e termos aditivos. Além do próprio site do FNDE não fazer nenhuma indicação dessa disponibilidade de informações contratuais, indicando o caminho para consulta conforme faz para as licitações, cabe salientar sobre a necessidade de disponibilização do inteiro teor dos documentos, de modo a possibilitar o controle social.

Conforme dispõe a Lei nº 12.527/2011, artigo 8º, § 1º, inciso IV, é dever dos órgãos e entidades públicas promover a divulgação em local de fácil acesso de informações de interesse coletivo ou geral por ele produzidas ou custodiadas, devendo constar, no mínimo, nessa publicação, ‘informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive, os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados’. Segundo o Acórdão TCU-Plenário nº 1.855/2018, a interpretação que tem sido dada a esse dispositivo da LAI é no sentido de ser necessário publicar o inteiro teor dos contratos administrativos, incluindo seus anexos e eventuais aditivos. Dentre as razões apontadas pelo TCU para essa interpretação mais abrangente, está o risco de inviabilização do controle social ante a ausência da publicação do inteiro teor dos contratos, seus anexos e aditivos.

No âmbito do RPN, os contratos propriamente ditos são firmados pelos diversos entes contratantes diretamente com o fornecedor registrado na Ata. Deste modo, os contratos não são celebrados pelo FNDE, não havendo, portanto, necessidade de divulgação por parte da Autarquia.

Quanto à publicidade dos contratos celebrados no PNLD, não foi identificado qualquer link que disponibilizasse esses documentos no site do FNDE. Assim como ocorre para as compras internas, é possível consultar os extratos dos contratos firmados até 2020, inclusive seus empenhos e termos aditivos no Portal de Compras do Governo Federal, no entanto, o site da autarquia não faz qualquer referência a essa disponibilização de informações contratuais. Além disso, a referida consulta apresenta a totalidade dos contratos do FNDE, sendo necessário verificar individualmente cada um para se identificar aqueles que se referem às aquisições de livros do PNLD. Cabe acrescentar ainda que, conforme razões já apresentadas anteriormente, há a necessidade de disponibilização do inteiro teor dos contratos.

Em resumo, verifica-se que há, de modo geral, a disponibilização de informações sobre as licitações para compras internas, RPN e aquisições do PNLD. Para essa última, há que se ressaltar a ausência de indicação no site do FNDE para consulta dos resultados das inexigibilidades, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, e a falta de publicidade quanto ao processo de negociação com as editoras, uma vez que não há classificação de informação que dê respaldo ao sigilo, nos termos do art. 45 do Decreto nº 7.724/2012.

Quanto à divulgação dos contratos celebrados pelo FNDE, foram identificadas fragilidades tanto para os contratos que atendem as compras internas, como também do PNLD. Apesar de ser possível consultar os extratos dos contratos e respectivos empenhos e termos aditivos no Portal de Compras do Governo Federal, não há qualquer indicação para essa consulta no próprio site do FNDE. A consulta disponível no Portal de Compras do Governo Federal não possibilita verificar o inteiro teor dos documentos, necessário para possibilitar o controle social. Além disso, a disponibilização da integralidade dos contratos no site da autarquia está desatualizada para as compras internas e não foi identificada para os contratos celebrados no âmbito do PNLD. Cabe lembrar que os contratos no âmbito do RPN são firmados pelos próprios entes contratantes.

Assim, é possível concluir pela necessidade de aprimoramento nos mecanismos de transparência dos processos de aquisição do FNDE, principalmente em relação à publicidade do inteiro teor dos contratos firmados.

d) Divulgação da lista de empregados terceirizados que prestam serviço na Autarquia

A Lei nº 14.194/2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências, traz a obrigatoriedade de divulgação da lista de empregados terceirizados que prestam serviços na unidade:

Art. 148. Os instrumentos de contratação de serviços de terceiros deverão prever o fornecimento pela empresa contratada de informações contendo nome completo, CPF, cargo ou atividade exercida, lotação e local de exercício dos empregados na contratante, para fins de divulgação em sítio eletrônico.

Parágrafo único. Os órgãos e as entidades federais deverão divulgar e atualizar quadrimestralmente as informações previstas no caput.

Art. 149. A divulgação da informação de que tratam os art. 146 e art. 148 deverá ocultar os três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores do CPF.

O Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal – 6ª versão, da Controladoria- Geral da União, publicado em 2019, orienta a forma de divulgação dessas informações nos *sites* das unidades.

A consulta realizada no site do FNDE possibilitou verificar que a autarquia não está divulgando a lista de empregados terceirizados, conforme previsto na legislação.

e) Divulgação diária da agenda de compromissos públicos

A Lei nº 12.813/2013 (art. 2º, III, e art. 11) traz o dever de divulgação diária, por meio da internet, da agenda de compromissos públicos dos agentes públicos, que incluem presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Considerando o disposto na Lei nº 12.813/2013 e o escopo do presente trabalho, as aquisições do FNDE, buscou-se verificar a disponibilização das agendas de compromissos públicos dos

titulares da Diretoria de Administração (DIRAD), responsável pelas compras internas e RPN, e da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), responsável pelas aquisições do PNLD.

A consulta às agendas dos diretores e presidente da Autarquia está disponível no site da unidade. Primeiramente, buscou-se avaliar a atualização das informações disponíveis nas agendas. Tendo como referência o mês de agosto/2021, foi possível verificar que foram registrados diversos compromissos, internos e externos, para a titular da DIRAD. Em relação à agenda do responsável pela DIRAE, considerando o mesmo mês de referência, foram identificados diversos compromissos, no entanto, apenas externos. Verifica-se, assim, que há uma regular atualização das agendas dos responsáveis pela DIRAD e pela DIRAE.

Com o intuito de verificar a completude dos registros, foram realizadas consultas às agendas do dia 18/6/2021, data em que foi realizada a 18ª Reunião do Comitê Deliberativo de Compras Nacional (CDCN), que é composto pelo presidente e diretores do FNDE. Conforme assinaturas verificadas na Ata de Reunião - CDCN, os diretores da DIRAD e da DIRAE participaram do encontro. Apesar da confirmação da participação, não foram identificados registros do compromisso nas agendas de nenhum dos dois diretores. De forma complementar, foi realizada a consulta às agendas dos demais diretores do FNDE para verificar a existência do registro da referida reunião, de modo que só houve identificação para o diretor da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF). Para os demais diretores, não houve qualquer registro do compromisso na agenda disponibilizada no site da autarquia. Cabe informar que a agenda do presidente registrou adequadamente a participação na 18ª Reunião do CDCN.

Apesar de ser possível verificar que as informações das agendas são atualizadas regularmente, foram identificadas falhas relacionadas à completude das informações. A ausência de registro da 18ª Reunião – CDCN na maioria das agendas dos dirigentes demonstra fragilidade quanto à confiabilidade das informações, sendo oportuno que se adotem medidas para o adequado e completo registro de compromissos, garantindo, assim, a transparência e o controle social.

f) Avaliação da satisfação com a transparência da unidade

A 3ª Ed. do Referencial Básico de Governança do TCU, no âmbito da Prática “promover a transparência”, apresenta a necessidade de avaliação da satisfação das partes interessadas com a transparência da organização. Questionado sobre os mecanismos adotados para avaliação da satisfação das partes interessadas com a transparência da autarquia, o FNDE informou que ainda não foi instituído um mecanismo específico para avaliar o nível de satisfação dos usuários com sua transparência, mas tem previsão de que essa ação passe a ser realizada, uma vez que será contemplada no Plano de Ação decorrente da implementação do Modelo de Maturidade de Ouvidoria Pública (MMoup), que terá vigência no biênio 2022/2023.

Por fim, cabe registrar as dificuldades encontradas pela equipe de auditoria para localizar informações gerais, bem como suas desatualizações no site do FNDE durante a realização do trabalho. Como exemplo, pode-se mencionar a indisponibilidade de diversas Portarias da autarquia, que só foram acessadas pela equipe da CGU após o encaminhamento pela unidade auditada, prejudicando, assim, o acesso às informações pela sociedade. A Agest informou que realmente há uma dificuldade de acesso às informações na página da entidade e atribuiu isso

ao fato de a unidade ter priorizado a migração do portal do FNDE para o domínio “gov.br”, de modo que após essa transição, passariam a trabalhar para atualizar as informações.

As fragilidades identificadas relacionadas à transparência têm, dentre suas causas, a não priorização do tema transparência no âmbito da unidade auditada, a indisponibilidade de informações que possibilitam o controle social, bem como a desatualização de informações relacionadas às aquisições no portal da Autarquia.

Problemas relacionados à transparência podem favorecer casos de má gestão, fraude e corrupção. Sem a devida transparência pode haver diminuição da confiança pública nas ações governamentais, bem como a impossibilidade de exercício do controle social sobre as contratações, uma vez que a sociedade não dispõe de informações suficientes, completas, tempestivas e adequadas para exercer esse direito.

O conjunto de informações apresentadas permite concluir que a promoção da transparência das aquisições do FNDE apresenta fragilidades que comprometem o acesso às informações por parte da sociedade. Em que pese ter sido verificada a publicação de informações relacionadas às aquisições, diversas falhas foram identificadas. A unidade auditada precisa adotar medidas para corrigi-las e proporcionar a devida transparência aos seus processos de contratações, fornecendo à sociedade o adequado acesso às informações relativas às aquisições, envolvendo todo o ciclo da contratação pública.

8. Fragilidades na promoção da *Accountability* prejudicam a adequada prestação de contas e responsabilização no âmbito das contratações.

A *Accountability* é um dos doze princípios listados na Recomendação da OCDE para Contratos Públicos, publicada em 2015. No âmbito desse princípio, a entidade recomenda aos Partidários que apliquem mecanismos de supervisão e controle para apoiar a responsabilização ao longo do ciclo de contratação pública, incluindo processos para reclamações e sanções adequados.

Segundo o Guia da Política de Governança Pública, de 2018, Prestação de contas e Responsabilidade (no inglês, *accountability*) representa a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis. Trata-se de manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa, de um lado, e os agentes públicos que dela tomarem parte, de outro. A prestação de contas retroalimenta o sistema de governança a partir do controle social da atividade administrativa. Dar centralidade ao cidadão é, nesse caso, permitir que exerça a cidadania de forma proativa, fiscalizando e apontando eventuais desvios.

A Lei nº 12.527/2011 (LAI), ao possibilitar o acesso às informações relacionadas às licitações e contratos administrativos, instrumentaliza o cidadão para realizar o controle social no âmbito das contratações e verificar se o gestor público está atuando conforme determina os dispositivos legais e normativos que regem o assunto.

Segundo a 3ª Ed. do Referencial Básico de Governança do TCU, de 2020, a liderança é responsável por garantir que a implementação do modelo de governança pública inclua mecanismos de *accountability*, em contexto de transparência que lhes garanta a efetividade em direção ao interesse da sociedade e que garanta o acesso a todas as informações de interesse público, e não somente daquelas previamente obrigatórias por norma.

Ainda de acordo com o TCU, garantir a *accountability* é uma prática que está diretamente relacionada à promoção da transparência, existindo até uma sobreposição entre as duas, principalmente quanto ao primeiro elemento da *accountability*: a prestação de contas. No entanto, a promoção da transparência isoladamente não garante a *accountability*, pois esta última exige que os responsáveis informem e justifiquem suas decisões no que tange à gestão dos recursos públicos, e ainda que as estruturas e processos organizacionais garantam que eles sejam responsabilizados por suas ações. O segundo elemento da *accountability* – a responsabilização – decorre diretamente da competência recebida para gerir os recursos que provêm dos cidadãos, o que implica também a responsabilidade pelo seu eventual mau uso.

a) Divulgação da estrutura organizacional e respectivas competências dos setores envolvidos em processos de aquisição no FNDE

Em consulta ao site do FNDE⁴⁰, foi possível verificar que as informações referentes às estruturas organizacionais da CGCOM e da CGARC, no âmbito da DIRAD, e da CGPLI, no âmbito da DIRAE, estão disponíveis e atualizadas até o nível de Coordenação, sendo possível identificar os nomes dos responsáveis por essas unidades administrativas. Além disso, verificou-se que o Regimento Interno (RI)⁴¹ e suas alterações posteriores estão devidamente publicados e atualizados no portal da Autarquia.

Em que pese a adequada publicação do RI no site da entidade, cabe relatar que houve abordagem, por parte da unidade auditada, quanto à necessidade de aprimoramento dos processos sancionatórios, que atualmente não possuem um fluxo específico no FNDE, embora tenham áreas em distintas unidades executando ações e processos de apuração de responsabilidades de entes privados. Diante disso, foi informado que um pleito adicional ao RI seria a criação de uma ou mais unidades, no âmbito do FNDE, voltadas ao tratamento dos processos de apuração de responsabilidade e dos processos de sanções relacionadas às contratações do FNDE.

Cabe registrar, conforme destacado no Achado 02, que foram identificadas fragilidades no Regimento Interno relacionadas a ausência de previsão da Comissão de Ética e de unidade responsável por análise de conflito de interesses.

b) Desempenho operacional da gestão das aquisições

Segundo a unidade auditada, existiam três indicadores estratégicos no âmbito do FNDE vinculados às áreas de compras, já apresentados no “Quadro 4 – Indicadores estratégicos das

⁴⁰ <https://www.gov.br/fnde/pt-br> > Acesso à Informação > Institucional > Quem é Quem. Consulta realizada em 13/9/2021.

⁴¹ Aprovado pela Portaria FNDE nº 629/2017.

áreas de compras, metas e resultados nos anos de 2019 e 2020”, são eles: 1.3. Livros didáticos entregues; 10.1. Tempo de resposta aos pedidos de adesão as ARP; e 10.2. Taxa de homologação dos itens do RPN.⁴²

A Autarquia informou, ainda, que os resultados desses indicadores são publicados no Diário Oficial da União, a fim de garantir a transparência e publicidade necessárias à legitimação das aquisições correlatas. Acrescentou que, a nível estratégico, os indicadores apresentados são a maneira como se afere o desempenho das unidades responsáveis por aquisições voltadas para a Educação Básica.

Tais indicadores estratégicos não estão diretamente vinculados aos processos de compras, em outras palavras, o resultado desses indicadores não é capaz de demonstrar o desempenho operacional das áreas envolvidas com as aquisições, uma vez que são genéricos e não estão relacionados a objetivos específicos definidos para as aquisições do FNDE.

A CGARC acrescentou que a atuação técnica no acompanhamento e apoio à gestão permitiram apresentar alguns dados relacionados ao desempenho das contratações, tais como: quantidade de itens contratados, economia, licitações fracassadas (que engloba os casos de revogação e abandono), bem como o tempo de tramitação dos processos acompanhados pela CGARC. Em que pese a apresentação dos dados pela Coordenação-Geral, verifica-se que eles não estão vinculados a objetivos e metas específicos para as áreas de aquisições e não estão formalizados.

Em relação ao RPN, cabe registrar que o Plano de Compras Nacional para a Educação 2021-2022 dedicou o Anexo III à apresentação de avaliação de processos dos anos 2018 - 2020. Quanto ao PCN 2018-2019, foi possível verificar os processos concluídos, descontinuados, reiniciados e em andamento, sendo disponibilizado, ainda, o detalhamento dos objetos que constituíam o plano, bem como o percentual de execução daqueles que tiveram atas geradas. Para o 2020, foi apresentada a situação dos objetos que tiveram autorização da DIRAD e da Presidência do FNDE para planejamento e continuidade de processos de compras, apesar de não haver PCN vigente no ano.

Em consulta mais recente ao portal da unidade⁴³, foi possível verificar que o Relatório de Gestão do Exercício de 2021 traz algumas informações relacionadas ao desempenho das licitações no referido ano, tais como: Certames Homologados; Economia; Tipos de Aquisição; Dispensas e Inexigibilidades; Contratos Administrativos; Valores pagos; dentre outras. Além disso, foram apresentadas as principais ações no âmbito da Gestão de Compras Nacionais para a Educação no ano de 2021. Desse modo, apesar de não haver a instituição formal de indicadores, cabe apontar que referida ação de divulgação de desempenho se mostra positiva.

Conforme já tratado no Achado nº 5 deste Relatório, que trata do desempenho operacional das aquisições, o FNDE não instituiu indicadores para avaliar a eficácia e a eficiência de suas

⁴² Cabe registrar que a Portaria nº 90/2021 promoveu alterações nas metas instituídas pela Portaria nº 545/2018, de modo que os indicadores apresentados sofreram modificações.

⁴³ <https://www.gov.br/fnde/pt-br> > Acesso à Informação > Transparência e Prestação de Contas > Compras, Licitações e Contratos. Consulta em 14/3/2022.

contratações, de modo que não se pode verificar se a performance da entidade se revela adequada frente aos resultados esperados.

Assim, apesar de ter sido identificada a divulgação de informações sobre o desempenho das contratações do FNDE no RG de 2021, a unidade carece do estabelecimento de parâmetros que subsidiariam a adequada aferição e acompanhamento de seu desempenho. Deste modo, primeiramente, é preciso que a unidade estabeleça objetivos, indicadores, metas, forma de aferição, periodicidade e responsáveis no âmbito de suas contratações, para que possa realizar o devido acompanhamento dos resultados e dar publicidade a essas informações, promovendo a *accountability*.

c) Denúncias relacionadas às aquisições no âmbito do FNDE

Antes de abordar especificamente as manifestações do tipo denúncia relacionadas às contratações, é oportuno apresentar um panorama geral das manifestações recebidas pelo FNDE no período de 2018 a 2020. Conforme consulta ao “Painel Resolveu?”⁴⁴, da CGU, a autarquia recebeu um total de 24.915 manifestações no período, que se dividiram da seguinte forma:

Tabela 3 – Manifestações direcionadas ao FNDE pelo FalaBR – 2018 a 2020

Tipo de manifestação	Quantidade / Percentual
Reclamação	11.127 / 45,1%
Solicitação	10.043 / 40,7%
Denúncia	1.928 / 7,8%
Sugestão	152 / 0,6%
Elogio	178 / 0,7%
Simplifique	14 / 0,1%
Comunicação*	1.209 / 4,9%
Total	24.651** / 100%

Fonte: “Painel Resolveu?” (<http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>).

*As manifestações registradas de maneira anônima são classificadas como “Comunicação” e não é possível o seu acompanhamento pelo manifestante. A opção de registro de manifestação de forma anônima está disponível para Denúncias e Reclamações. Segundo a Ouvidoria da CGU, praticamente a totalidade das manifestações do tipo “Comunicação” se referem a denúncias.

**A diferença entre o total de manifestações recebidas no período e o total de manifestações apresentadas na tabela se refere àquelas que foram arquivadas, num total de 264 (24.915 – 24.651).

Por meio de informações encaminhadas diretamente pela Ouvidoria/FNDE à equipe de auditoria, foi construída a tabela a seguir, que apresenta a quantidade total de denúncias registradas pela Ouvidoria, a quantidade de denúncias que estão relacionadas aos processos de aquisição, bem como o percentual desta em relação a quantidade total, nos anos de 2018, 2019 e 2020. Cabe observar que as denúncias relacionadas aos processos de aquisição estão segregadas entre Compras Internas e RPN, que estão no âmbito da DIRAD, e PNLD, que está no âmbito da DIRAE.

⁴⁴ <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>

Tabela 4 – Percentual de denúncias relacionadas às aquisições no FNDE – 2018 a 2020

Ano	Quantidade de denúncias registradas na Ouvidoria (A)	Quantidade de denúncias relacionadas às aquisições (B)		Percentual (B/A)
2018	735	Compras internas e RPN	9	1,22%
		PNLD	2	0,27%
2019	671	Compras internas e RPN	2	0,30%
		PNLD	1	0,15%
2020	547	Compras internas e RPN	12	2,19%
		PNLD	0	0%
Total	1953*		26	1,33%

Fonte: Elaboração própria com base em informações repassadas pela Ouvidoria/FNDE.

*A quantidade total de denúncias informadas pelo FNDE (1953) difere do total de denúncias (1928) e comunicações (1209) apresentadas na consulta ao FalaBR (em conjunto, denúncias e comunicações somam 3137).

Para possibilitar a identificação das denúncias relativas às aquisições, o FNDE encaminhou os documentos relacionados aos processos que tratavam de “Denúncias formalizadas junto à Diretoria de Administração, ou que tenham intersecção com a área de compras, ou que tenha vínculo com a conduta de servidores”, bem como aqueles relacionados ao PNLD. A partir do conjunto de informações enviadas pela Autarquia, a equipe de auditoria verificou o teor de cada manifestação para identificar aquelas que tinham relação com os processos de contratações.

Em que pese as limitações quanto à identificação da totalidade de denúncias que envolvem as contratações, as informações da Tabela 4 permitem verificar que as 26 denúncias relacionadas aos processos de aquisições identificadas pela equipe de auditoria representam 1,33% do total de denúncias registradas pelo FNDE entre 2018 e 2020, o que demonstra um baixo percentual.

Essa percepção quanto à baixa representatividade das denúncias relacionadas aos processos de compras no âmbito do FNDE foi ratificada pela Ouvidoria da CGU em análise de manifestações (denúncias e comunicações), recebidas entre 2018 e 2020, com base em um conjunto de termos pré-definidos, bem como aquelas classificadas com os assuntos “Compras Governamentais” e “Licitações”.

Para verificação do tratamento dado às denúncias recebidas pela Ouvidoria/FNDE, foram consideradas as 26 manifestações identificadas na Tabela 4, relacionadas às compras internas, ao RPN e às contratações do PNLD nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, conforme informações recebidas diretamente da Ouvidoria do FNDE. A tabela a seguir sintetiza os encaminhamentos das 26 denúncias analisadas:

Tabela 5 – Encaminhamentos das denúncias relacionadas às contratações do FNDE

Encaminhamento	Quantidade	Percentual
Prestação de esclarecimentos, apesar de a competência para resolução da demanda ser de ente subnacional.	8	30,8%
Prestação de informações adequadas.	12	46,2%
Apesar de haver prestação de informações, não foram identificadas, no âmbito dos processos disponibilizados, ações para eventuais apurações de responsabilidade.	3	11,5%
Sem identificação de resposta conclusiva.	3	11,5%
Total	26	100%

Fonte: Elaboração própria.

Dentre as 26 denúncias, oito foram consideradas como competência de municípios, uma vez que estão relacionadas a contratações realizadas por entes subnacionais por meio da utilização de ata de registro de preços disponibilizada pelo FNDE, com o uso de recursos financeiros repassados pela autarquia, de modo que os contratos foram celebrados pelos próprios entes, sendo, portanto, responsabilidade destes a gestão contratual. Apesar disso, o FNDE prestou esclarecimentos no âmbito da manifestação, bem como contactou alguns municípios envolvidos para prestar as orientações necessárias.

Para 12 das 26 denúncias analisadas, foi considerado que o tratamento/resposta foi adequado diante das informações que foram disponibilizadas nas manifestações. Para três manifestações, identificou-se a necessidade de apurações complementares, no entanto, as informações disponibilizadas nos processos não permitiram a identificação das ações/encaminhamentos para possíveis apurações de responsabilidade. E para outras três, por fim, não houve identificação de resposta conclusiva para a manifestação registrada.

Assim, é possível verificar que para a maior parte das denúncias, especificamente 77%, a unidade tratou a manifestação de maneira adequada, ou seja, prestou os esclarecimentos que estavam no âmbito de sua competência ou, ainda, para os casos que a competência era de ente subnacional, apresentou esclarecimentos oportunos. Por outro lado, houve constatação de que três manifestações não apresentaram resposta conclusiva, bem como para outras três não houve identificação de ações para eventuais apurações de responsabilidades.

É oportuno esclarecer que a presente análise se restringe a uma parcela das denúncias recebidas pela unidade, inclusive, devido a restrições de acesso ao conteúdo das manifestações, é possível que haja outras denúncias que envolvem as contratações, mas que não foram tratadas pela equipe de auditoria. Deste modo, as considerações aqui apresentadas se limitam ao conjunto de denúncias selecionadas, não sendo possível estender essa avaliação para a atuação do FNDE no tratamento de manifestações como um todo.

No âmbito do tratamento das denúncias que envolvem as contratações, a Ouvidoria/CGU identificou fragilidade no fluxo de encaminhamento das denúncias, uma vez que elas são encaminhadas para áreas sem competência para apuração e que podem estar diretamente relacionadas a atos administrativos praticados relativos aos fatos, situação que sinaliza a necessidade de adequação do fluxo de tratamento de denúncias da entidade. Cabe informar que no âmbito das avaliações do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (SisOuv),

que tem por objetivo identificar limitações ao exercício das atividades de ouvidoria, haverá avaliação junto ao FNDE, oportunidade em que serão emitidas recomendações para adequação deste fluxo e de outros procedimentos que se apresentem como fragilidades ao processo de tramitação das denúncias.

A equipe de auditoria identificou caso específico relacionado a essa fragilidade em situação em que o próprio agente denunciado apresentou resposta à manifestação sobre suposto caso de nepotismo, afastando qualquer relação de parentesco, sem que houvesse apuração por parte de agente/unidade externo, prejudicando a imparcialidade/isonomia no tratamento da denúncia.

d) Tempestividade das respostas às denúncias relacionadas às aquisições

A Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, determina, em seu art. 16, que a ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

A fim de verificar a tempestividade das respostas dadas aos manifestantes, foram analisados os prazos de resposta das 26 denúncias que têm relação com os processos de contratações identificadas pela equipe de auditoria, sendo que as respostas encaminhadas em até 60 dias foram consideradas tempestivas.

Para 18 das 26 denúncias verificadas (69%), as respostas se mostraram tempestivas, ou seja, foram encaminhadas dentro dos prazos estabelecidos na legislação correlata. Para outras oito (31%), foi identificada a intempestividade das respostas, seja pela ausência destas ou pelo envio fora dos prazos previstos na lei.

Assim, pode-se concluir que a maior parte das denúncias que têm relação com os processos de aquisição do FNDE foi respondida de maneira tempestiva. No entanto, há oportunidades de melhorias, especialmente para aquelas manifestações em que não houve identificação de respostas, bem como necessidade de adequação do fluxo de tratamento das denúncias.

e) Diretrizes e/ou procedimentos internos para orientar a apuração de responsabilidades no âmbito das contratações

Segundo o TCU⁴⁵, cada organização deve identificar as instâncias responsáveis pela apuração de desvios éticos e ilícitos administrativos, e pelas medidas e encaminhamentos necessários à responsabilização dos ilícitos que também tenham repercussão nas esferas civil e penal. O Tribunal acrescenta, ainda, que os textos dos códigos de ética e dos normativos que tratam de apuração e responsabilização de ilícitos podem estar dispersos e não ser suficientemente detalhados para orientar os servidores envolvidos nas comissões processantes, de sindicância e de investigação. Desse modo, é necessária a compilação da legislação pertinente e o

⁴⁵3ª Ed. RBG/TCU, 2020.

detalhamento desses normativos, com padrões mínimos para a correta execução, de modo a gerar segurança nas suas ações, e evitar repetição de erros e omissão de passos essenciais.

Em relação à existência de diretrizes/procedimentos para orientar a apuração de responsabilidades no âmbito das contratações, a CGARC informou que segue as orientações do Caderno de Logística de Sanções Administrativas do Governo Federal. A unidade acrescentou que são seguidos os prazos indicados no citado Caderno, mas por vezes, devido ao número de processos e à falta de servidores, tais prazos acabam extrapolados.

A CGCOM, por sua vez, informou que inexistem diretrizes/procedimentos para orientar a apuração de responsabilidades institucionalizados, valendo-se de normas gerais aplicáveis no âmbito da Administração Pública Federal, cumuladas às penalidades constantes dos Editais, que também são produto de padronização (minutas da Advocacia-Geral da União - AGU). Acrescenta, ainda, que no âmbito da Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 20/2014⁴⁶, não foram consideradas as inclusões de tal matéria no corpo normativo.

Diante das informações levantadas, foi possível verificar que não foram instituídas diretrizes/procedimentos, no FNDE, para orientar a apuração de responsabilidades no âmbito das contratações. Conforme apontado pelo TCU, a organização deve evitar, portanto, apurar ilícitos de forma assistemática, dependendo somente dos conhecimentos prévios das comissões designadas.

Conforme já apontado no âmbito do presente achado, há uma certa sobreposição entre transparência e *accountability*, de modo que as causas apontadas para as fragilidades na transparência também estão relacionadas àquelas verificadas na promoção da *accountability*. Além disso, as falhas nos fluxos de tratamento de denúncias, bem como a inexistência de definição de competências regimentais e de normativos que orientem a apuração de responsabilidades no que tange às contratações também podem ser consideradas causas para as fragilidades que envolvem a *accountability*.

As fragilidades identificadas no presente achado têm como possível consequência o tratamento inadequado de reclamações e/ou denúncias, inviabilizando a aplicação de penalidades e a devida responsabilização. Além disso, podem gerar um ambiente propício para irregularidades e a propagação de atos de fraude e corrupção por longos períodos, impactando negativamente a credibilidade da organização perante a sociedade.

Conclui-se, diante das informações levantadas, que os mecanismos necessários para promover a *accountability* no âmbito das contratações do FNDE apresentam fragilidades, que, consequentemente, prejudicam a adequada prestação de contas e responsabilização dos gestores envolvidos com os processos de aquisição da unidade.

⁴⁶ Resolução CD/FNDE nº 20/2014 - dispõe sobre a normatização dos procedimentos para realização de compras de bens, de obras com características padronizadas e de serviços, inclusive de engenharia, gestão de contratos e atas de registro de preços, no âmbito do FNDE.

9. Necessidade de aprimoramento dos mecanismos de participação das partes interessadas no planejamento das contratações e na avaliação da qualidade dos bens/serviços contratados.

O envolvimento das partes interessadas é essencial para a governança das contratações, uma vez que promove o alinhamento entre as necessidades desses agentes e os objetivos pretendidos com as aquisições.

A Participação das partes interessadas é um dos doze princípios da Recomendação da OCDE para Contratos Públicos, de 2015, sendo recomendado aos Partidários que promovam uma participação transparente e efetiva das partes interessadas. A promoção de diálogos transparentes e regulares com fornecedores, bem como o fornecimento de oportunidades para envolvimento direto das partes interessadas externas relevantes no sistema de contratação pública com vista a aumentar a transparência e a integridade estão dentro das ações propostas pela OCDE no âmbito deste princípio.

O Decreto nº 9.203/2017 apresenta, em seu art. 4º, as diretrizes da governança pública, dentre as quais é possível identificar algumas que abordam a participação das partes interessadas: “VIII – *manter processo decisório orientado (...) pelo apoio à participação da sociedade*”; e “IX – *editar e revisar atos normativos (...) realizando consultas públicas sempre que conveniente*”. Além disso, o mesmo Decreto, em seu art. 5º, II, trata do mecanismo estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e **alinhamento entre organizações e partes interessadas**, de modo que serviços e produtos de responsabilidade da entidade alcancem o resultado pretendido. (grifos nossos)

A 5ª Edição do Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), apresenta a seguinte definição sobre partes interessadas (*stakeholders*): qualquer pessoa, entidade ou sistema que afeta ou é afetado pelas atividades de uma organização.

A Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 trata, em seu art. 5º, das diretrizes da governança nas contratações públicas, dentre as quais constam as seguintes: “VI - *aprimoramento da interação com o mercado fornecedor, como forma de se promover a inovação e de se prospectarem soluções que maximizem a efetividade da contratação*” e “VII - *desburocratização, incentivo à participação social, uso de linguagem simples e de tecnologia, bem como as demais diretrizes do Governo Digital, dispostas no art. 3º da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021*”.

O art. 15 da Portaria nº 8.678/2021 estabelece como uma das competências do órgão ou entidade a promoção regular e transparente de diálogo quando da confecção dos estudos técnicos preliminares, de forma a se obterem insumos para a otimização das especificações dos objetos a serem contratados, dos parâmetros de mercado para melhor técnica e custo das contratações, e das obrigações da futura contratada, conforme dispõe o art. 21 da Lei nº 14.133/2021.

a) Envolvimento das partes interessadas no planejamento das contratações

Inicialmente, cabe esclarecer que “partes interessadas”, no contexto do presente trabalho, podem ser agentes internos ou externos ao FNDE, considerando os diferentes tipos de contratações que a autarquia realiza.

A 3ª Ed. RBG/TCU, no Apêndice A, apresenta a função “Gestão das Contratações”, que traz a prática “Realizar planejamento das contratações”. No âmbito dessa prática, há orientação de que a elaboração do Plano de Contratações deve ser feita por grupo que represente os diversos setores da organização, sendo que o seguinte aspecto é avaliado, dentre outros: “*c) o plano de contratações é elaborado com a participação de setores relevantes*”.

Para o planejamento anual das compras internas, segundo informações repassadas pelo FNDE, foi instituída a Comissão Permanente para elaboração e revisão do Plano Anual de Contratações (PAC), previsto na Instrução Normativa Seges/ME nº 01/2019. A Comissão é constituída pelos coordenadores-gerais que representam as mais diversas áreas da autarquia, indicados conforme Portarias FNDE nº 93/2019 e nº 186/2020.

Na construção do PAC da autarquia, verifica-se a participação somente de unidades internas do FNDE, o que se mostra adequado quando se trata das compras internas da organização. Quanto às previsões de aquisições do PNLD, que também fazem parte do PAC, não foram identificados mecanismos de participação da sociedade na condição de beneficiária da política pública. A participação de partes interessadas externas seria interessante quando do planejamento estratégico da política, da definição dos requisitos dos materiais didáticos a serem adquiridos no PNLD, por exemplo.

Em relação ao PNLD, verificou-se que as decisões estratégicas do programa não envolvem formalmente o FNDE, ou seja, as diretrizes são definidas no âmbito Ministério da Educação (MEC), cabendo ao FNDE apenas a execução do programa. Além disso, conforme informações repassadas pela CGPLI, o PNLD não dispõe de um planejamento estratégico formalizado, apesar de existir essa previsão na cadeia de valor do programa. A unidade informou, ainda, que desconhece a existência de estrutura voltada especificamente às decisões do PNLD, tampouco participa de qualquer instância dessa natureza.

Assim, não houve identificação de instância decisória que trate especificamente do planejamento das aquisições do PNLD e que possibilite o envolvimento de agentes externos, eventuais beneficiários do programa. Cabe registrar que o art. 11 do Decreto nº 9.099/2017, que dispõe sobre o PNLD, informa que a etapa de avaliação pedagógica contará com comissão técnica específica, integrada por especialistas das diferentes áreas do conhecimento, no entanto, não há integrantes indicados pelo FNDE na citada comissão. Tendo em vista que tal comissão está no âmbito do MEC, não se buscou verificar eventual impacto de suas decisões nas contratações do PNLD, bem como o envolvimento das partes interessadas, uma vez que foge ao escopo do presente trabalho.

Por meio da Informação nº 3357/2022- Dapli/Cgpli/Dirae/FNDE, que apresenta a manifestação da unidade ao Relatório Preliminar, a unidade auditada informou sobre a existência das seguintes instâncias colegiadas:

- Comissão especial de negociação, cuja atribuição, em linha gerais, é negociar com os fornecedores, analisando as propostas apresentadas pelas empresas e oferecendo contrapropostas nas rodadas de negociação;
- Comissão Especial de Apuração de Conduta, que verifica as transgressões à Resolução nº 15/2018.
- Comissão especial de habilitação, que atua na análise dos requisitos de habilitação das obras inscritas pelos fornecedores.
- Comitê gestor de governança do PNLD Digital, que acompanha e delibera as ações da CGPLI no âmbito do desenvolvimento da nova plataforma.

Em relação às instâncias listadas acima, a CGPLI não apresentou informações sobre a composição de cada uma delas, bem como não foi possível identificar competências relativas ao planejamento das contratações do PNLD, subsistindo, assim, a fragilidade relativa a não identificação de instância decisória que trate especificamente do planejamento das aquisições do PNLD e que envolva partes interessadas diversas.

Ainda em relação ao PNLD, é importante registrar que são realizadas audiências públicas para subsidiar a definição de especificações técnicas dos editais do programa. As informações sobre as audiências públicas realizadas no âmbito do programa estão disponíveis no site do FNDE⁴⁷. Além de se constituir em uma boa prática, a realização de audiência pública está prevista no art. 39 da Lei nº 8.666/1993 sempre que o valor estimado do certame (ou de um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas) seja superior a R\$ 330 milhões.

Quanto ao planejamento do RPN, há o Comitê Deliberativo de Compras Nacionais (CDCN) do FNDE, instituído por meio da Portaria nº 687/2020, que possui competência para deliberar acerca dos processos de compras da Autarquia para atendimento às necessidades dos sistemas de ensino por meio do Registro de Preços Nacional.

A Portaria nº 687/2020, art. 3º, define que o CDCN será formado por membros titulares e respectivos suplentes das unidades administrativas do FNDE, que englobam Presidência e Diretorias. O Comitê será presidido pelo Presidente do FNDE, conforme art. 4º da Portaria.

A Portaria nº 339/2021 alterou a Portaria nº 688/2020, que aprova o Regimento Interno do CDCN. Além das competências e da composição do CDCN já tratadas na Portaria nº 687/2020, o Regimento Interno do Comitê, em seu art. 5º, trata dos membros consultivos, a serem indicados pelas seguintes Secretarias do MEC: Secretaria Executiva do MEC; Secretaria de Educação Básica – SEB; Secretaria de Alfabetização – SEALF; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC; e Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação – SEMESP. Segundo o parágrafo único do art. 5º do RI, os membros consultivos não detêm direito a voto, mas lhes é assegurado o direito de participação ativa nas discussões do Comitê.

O art. 19 do Regimento Interno trata do Plano Estratégico de Compras Nacional para Educação (PECNE), que é um instrumento estratégico para auxiliar na consecução das metas no Plano Nacional de Educação – PNE 2014/2024, por meio da assistência técnica do FNDE aos sistemas de educação no âmbito das compras governamentais. O mesmo artigo do RI apresenta o

⁴⁷ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas-programas-do-livro/consultas-editais/audiencia-publica-programas-livro>

conteúdo mínimo do PECNE, que inclui: *“VII – Mecanismos de consulta e participação de entes federados e demais interessados na definição dos objetos dos PCNE”*. Cabe informar que o PECNE ainda não foi publicado.

O RI informa que o PECNE terá vigência de 4 anos, em consonância com o ciclo do Plano de Ações Articuladas (PAR). Após a deliberação preliminar do CDCN, a proposta do PECNE será submetida à consulta pública aos interessados por prazo não inferior a 15 dias.

É possível observar que o Regimento Interno do CDCN tratou do envolvimento das partes interessadas no planejamento estratégico das compras nacionais para educação, tanto na inclusão de mecanismos de consulta e participação dos entes federados e demais interessados, bem como na submissão da proposta do PECNE à consulta pública.

O Plano de Compras Nacional para Educação (PCNE), conforme art. 24 do RI, é um instrumento de planejamento e avaliação das compras nacionais empreendidas pelo FNDE em benefício dos sistemas de ensino dos municípios, estados e do Distrito Federal. Segundo o art. 27 do Regimento, o PCNE terá vigência de 2 anos, podendo ser prorrogado por 6 meses e será elaborado por grupo de trabalho específico, formado por integrantes indicados pelos membros titulares do CDCN. Merece destaque o disposto no § 1º do art. 27:

§ 1º Em consonância com o princípio do foco no beneficiário das políticas públicas, a elaboração do PCNE deve, sempre que possível, envolver a participação de colaboradores de outras esferas federativas ou organizações ligadas à educação – como representantes das secretarias estaduais, municipais e distrital de educação, dirigentes escolares e comunidade escolar.

Conforme já observado nas diretrizes para a construção do PECNE, também se verifica, no âmbito do RI do CDCN, uma atenção à participação das partes interessadas externas, beneficiárias finais das políticas públicas, na elaboração do PCNE.

A Portaria nº 467/2021 instituiu a Comissão Permanente para elaboração do Plano de Compra Nacional para Educação – PCNE e do Plano Estratégico de Compra Nacional para Educação – PECNE, que é composta por representantes das diretorias do FNDE: DIRAD; DIRTi; DIFIN; DIGAP; DIRAE; e DIGEF. A coordenação da Comissão está sob a responsabilidade do Coordenador-Geral de Mercado, Qualidade e Compras (CGCOM), representante da DIRAD. Referida portaria prevê a articulação da Comissão com as Secretarias do MEC, para coletar suas demandas por processos de compras nacionais que deverão constar no PCNE e no PECNE, por meio de representantes das seguintes unidades do MEC: Secretaria Executiva; SEB, SEMESP; e SEALF.

Em novembro/2021, foi publicado o Plano de Compra Nacional para a Educação (2021-2022), apesar de o Plano Estratégico de Compra Nacional para a Educação ainda não ter sido lançado. O FNDE informou que não houve participação dos entes federativos na construção do atual PCNE, conforme previsto no § 1º do art. 27 do RI do CDCN, em virtude da pandemia da Covid-19, mas há perspectivas de que o próximo plano conte com a participação desses agentes. Ainda assim, no âmbito do planejamento das compras nacionais do RPN, entende-se como positivas as previsões constantes do Regimento Interno quanto ao envolvimento das partes

interessadas beneficiárias das políticas públicas na construção dos instrumentos de planejamento das compras nacionais para educação.

Cabe mencionar que as licitações realizadas pelo FNDE no âmbito do RPN têm sido, em geral, precedidas de Consultas e/ou Audiências públicas⁴⁸, que buscam levantar subsídios para a definição de especificações técnicas dos itens a serem adquiridos, a fim de atender estudantes da educação básica das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios. As informações sobre as Consultas e Audiências públicas relacionadas ao RPN realizadas pela autarquia estão disponíveis no site da entidade⁴⁹.

Conforme citado anteriormente, a Lei nº 8.666/1993, art. 39, estabeleceu a exigência de realização de audiência pública para dar início ao processo licitatório sempre que o valor estimado do certame seja superior a R\$ 330 milhões. Essa obrigatoriedade foi tratada no Relatório de Avaliação nº 933821 da CGU, que analisou o Pregão Eletrônico nº 01/2021, cujo objeto era a aquisição de 6.900 veículos de transporte escolar diário de estudante por meio de Registro de Preços. No referido Relatório, verificou-se a dispensa indevida da realização da audiência pública, uma vez que o valor estimado ultrapassava aquele definido no art. 39 da Lei nº 8.666/1993 (R\$ 1.639.269.238,00, podendo alcançar mais de R\$ 8 bilhões com as adesões). No entanto, considerando a suspensão do certame, o entendimento sobre a obrigatoriedade do evento e a recomendação da CGU, a unidade realizou a Audiência Pública nº 01/2021 - Ônibus Rural Escolar e Ônibus Urbano Escolar Acessível, em 24/2/2021.

Consolidando as análises referentes ao planejamento das contratações, sob o aspecto do envolvimento das partes interessadas (entes federativos, fornecedores, cidadãos e usuários), entende-se que a estrutura da Comissão Permanente para construção e revisão do Plano Anual de Contratações (PAC), que envolve representantes de diversas áreas do FNDE, se mostra adequada para o planejamento das compras internas da unidade.

Em relação ao PNLD, não se identificou instância decisória específica que trate do planejamento das contratações do programa e que envolva o MEC, o FNDE e outras partes interessadas. Ainda no âmbito do PNLD, é importante registrar a realização de Audiências públicas para definição de especificações técnicas nos editais do PNLD, que, além de se constituírem em obrigação legal (Lei nº 8.666/93, art. 39), se revestem de boa prática.

Da mesma forma, considera-se como ações positivas quanto à participação das partes interessadas no planejamento das contratações no âmbito do RPN, a realização de Consultas/Audiências públicas, bem como os dispositivos trazidos pelo Regimento Interno do CDCN quanto ao envolvimento dos beneficiários na construção do PECNE e do PCNE. Apesar do atual PCNE – Ciclo 2021-2022 não ter envolvido a participação dos colaboradores dos entes federativos, há perspectivas da participação desses agentes na elaboração dos próximos

⁴⁸ As consultas públicas buscam contribuições às especificações técnicas, que são encaminhadas por e-mail pelos interessados. As audiências públicas, por sua vez, são mais abrangentes, além de tratar das especificações técnicas, buscam ouvir o mercado, responder questionamentos e são transmitidas ao vivo.

⁴⁹ <https://www.fnde.gov.br/index.php/acoes/compras-governamentais/compras-nacionais/consultas-publicas> e <https://www.fnde.gov.br/index.php/acoes/compras-governamentais/compras-nacionais/audiencias-publicas>.

planos. Verifica-se, no âmbito do RPN, um conjunto de dispositivos que devem subsidiar a participação de partes interessadas diversas na construção do planejamento das compras nacionais, no entanto, considerando que a publicação do Regimento Interno do CDCN é recente, é esperado que as ações surtam efeitos futuramente.

Cabe registrar que a realização de Consultas e Audiências públicas no âmbito do RPN e do PNLD demonstra alinhamento ao disposto no art. 15 da Portaria nº 8.678/2021, que trata da governança das contratações na Administração pública federal.

b) Mecanismos de escuta dos usuários/beneficiários quanto à qualidade dos bens/serviços contratados e a transparência de eventuais instrumentos instituídos

Em relação à aferição da qualidade de bens e serviços contratados para atendimento das necessidades internas do FNDE, conforme informações obtidas junto à própria unidade, a verificação da qualidade fica a cargo do fiscal técnico do contrato, que pode contar com o auxílio da fiscalização do público usuário no acompanhamento da execução contratual, bem como de instrumentos de controle que compreendam a mensuração de aspectos relativos aos resultados alcançados em relação ao contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada. Verifica-se, portanto, que não há mecanismos de escuta direta dos usuários quanto à qualidade das contratações para atendimento das necessidades internas, sendo inviável qualquer avaliação quanto à transparência.

Regra geral, não é realizada pesquisa de satisfação junto aos usuários nas contratações públicas, exceção feita às contratações de TI, em que haveria necessidade de o usuário do serviço responder à pesquisa de satisfação em virtude da abertura da ordem de serviço. Todavia, segundo informações repassadas pelos gestores e fiscais de contratos, essa ferramenta de *feedback* não é muito utilizada e, portanto, não se verifica o nível de satisfação do público usuário quanto aos serviços contratados pela autarquia federal.

No que concerne à verificação da qualidade pelos beneficiários dos bens adquiridos por meio do RPN, a unidade auditada informou que realizou projeto piloto, em 2020, para pesquisa com alguns entes federados acerca da satisfação destes com os objetos adquiridos por meio da adesão às atas de registro de preços do FNDE, encaminhando informações sobre a Pesquisa de Satisfação quanto ao Mobiliário Escolar – Pregão Eletrônico nº 10/2017.

No âmbito da referida Pesquisa, foram encaminhadas Solicitações de Manifestação a 50 entes federados, sendo obtidas respostas de 35 deles. Em que pese a relevância do conjunto de informações disponíveis no âmbito da Pesquisa, que apresentou nove itens para serem avaliados por meio de notas entre 1 e 5, bem como campo de texto livre para registro de observações, críticas ou sugestões, não foram apresentadas informações sobre como os resultados foram ou serão utilizados para a melhoria do processo de contratações.

A unidade citou, ainda, que anteriormente ao processo de reestruturação das áreas de compras promovido pela Portaria nº 566/2019, eram realizadas visitas técnicas por amostragem aos municípios aderentes às atas de registro de preço, em processo vinculado à segunda fase do controle de qualidade. Porém, devido ao cenário pandêmico, tal prática foi suspensa, trazendo a necessidade de utilização de ferramentas tecnológicas.

Nesse contexto, surgiu o app “Confere Ai”, lançado em 23 de novembro de 2021⁵⁰, como meio hábil para consolidação da necessária sistemática de monitoramento das atas de registros de preços, quanto à perenidade de entrega de bens em condições idênticas às fornecidas durante a habilitação no pregão. Conforme informações extraídas do evento de lançamento do aplicativo no *Youtube*, por meio do app será possível: receber avisos e notícias; ter acesso aos contatos das equipes do FNDE; conhecer os produtos registrados; ver detalhes da adesão e contatar o fornecedor; e, principalmente, realizar o controle de qualidade dos produtos, conferindo as especificações técnicas, fazendo imagens e relatando as condições dos objetos recebidos. O FNDE terá acesso a todos os dados gerados no “Confere Ai”, por meio de um painel. Ainda segundo a unidade auditada, o instrumento está em fase de implementação.

As informações levantadas permitem verificar que a unidade tem empreendido esforços para possibilitar que os usuários finais possam avaliar a qualidade dos produtos licitados por meio do RPN e contribuir para a melhoria dos processos de contratação. No entanto, não é possível avaliar a efetividade das ações, uma vez que não foram apresentadas as ações de melhoria, ou ainda os aprendizados, decorrentes do projeto piloto de pesquisa de satisfação no âmbito do RPN, realizado em 2020, bem como o fato de o app “Confere Ai” ainda não ter sido implementado efetivamente.

Em relação à publicidade conferida ao app “Confere Ai”, a unidade não apresentou as suas formas de divulgação. A fim de identificar algum tipo de divulgação do instrumento, a equipe de auditoria fez buscas no site do FNDE, mas não localizou qualquer menção à ferramenta. Assim, verifica-se que não foram identificados mecanismos de divulgação do referido app, o que pode estar relacionado ao fato de seu lançamento ser recente e sua implementação ainda estar em andamento.

Quanto aos mecanismos instituídos para a verificação da qualidade dos materiais adquiridos no âmbito do PNLD por parte dos beneficiários, a CGPLI informou que o PNLD possui instrumentos e ferramentas que garantem a qualidade do material distribuído, salientando que a verificação dos conteúdos é realizada pelo MEC na etapa de avaliação pedagógica. Dentre as ações apresentadas pela CGPLI para garantia da qualidade dos materiais do PNLD que envolvem diretamente os beneficiários do programa, há a realização de encontros técnicos nacionais, regionais e estaduais, oportunidade em que os agentes podem compartilhar experiências positivas e negativas acerca do atendimento do programa. Além disso, a unidade informou disponibilizar canais de comunicação direta com a Coordenação de Apoio às Redes de Ensino (Coare) e citou a possibilidade de registros quanto à qualidade dos materiais por meio do Fala.BR e do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). São realizados, ainda, atendimentos presenciais ou pelo telefone 0800-616161, bem como disponibilizado o e-mail livrodidatico@fnde.gov.br.

A unidade também citou a realização de audiências públicas, no entanto, tal ação, apesar de envolver os beneficiários, ocorre em momento anterior à entrega dos materiais, na fase de construção dos editais do programa, não se relacionando aos instrumentos de escuta quanto à qualidade dos materiais recebidos.

⁵⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=7uLJmRp3Qno>

Os demais mecanismos apontados pela unidade, tão importantes ao desenvolvimento do programa, não se enquadram na perspectiva aqui avaliada: a verificação da qualidade dos materiais por parte dos beneficiários/usuários (estudantes, professores, escolas, redes de ensino, dentre outros). Cabe frisar que o maior interessado na qualidade do material distribuído no âmbito do PNLD está na ponta, trata-se do usuário, e ouvi-lo e captar suas impressões, críticas e sugestões certamente contribuirá para o aperfeiçoamento do programa.

O telefone 0800 citado pela unidade se refere à Central de Atendimento do Ministério da Educação. A equipe de auditoria buscou identificar o funcionamento do referido canal para recebimento de avaliações de qualidade dos materiais. Numa primeira tentativa de contato⁵¹, foi selecionada a Opção 4, referente à Educação Básica, e posteriormente, o PNLD. Neste primeiro contato, foi informado que qualquer reclamação ou sugestão quanto à qualidade dos materiais deveria ser realizada através do portal do MEC, por meio do “Fale Conosco”. Em nova tentativa, selecionada a Opção 1, que se refere ao FNDE e seus programas, a informação foi de que seria possível registrar qualquer impressão sobre a qualidade dos livros, sendo necessário para tanto informar um e-mail para contato, que seria o caminho utilizado para encaminhamento de eventual resposta. Ou seja, através do mesmo canal telefônico, foram apresentadas orientações divergentes, sendo oportuno que a unidade adote procedimento padronizado para o tratamento das demandas que tratam da qualidade dos materiais.

A unidade não apresentou informações sobre a retroalimentação do processo de compras do PNLD com base nas avaliações de qualidade realizadas pelos beneficiários do programa, especificamente decorrentes de contribuições recebidas nos encontros realizados, bem como através dos canais de comunicação disponibilizados.

Questionada sobre o andamento do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 10094 firmado junto à Universidade Federal de Goiás, que busca a realização de pesquisa junto aos gestores escolares e secretaria de educação, incluindo dentre outras questões, a qualidade dos materiais, a CGPLI informou que referido Termo estava em fase final, com previsão para apresentação dos resultados em dezembro/2021⁵². No entanto, a equipe de auditoria não teve conhecimento desses resultados.

Diante do exposto, é possível verificar que as ações para a escuta dos beneficiários do PNLD quanto à qualidade dos materiais são discretas e devem partir de uma ação do próprio usuário, ou seja, o FNDE não promove pesquisas que busquem aferir se o material entregue atende às necessidades dos alunos. A CGPLI, coordenação responsável pela gestão do programa, tem uma percepção geral que a qualidade dos materiais vem melhorando ano após ano, considerando diversas melhorias que vêm sendo implantadas ao longo do tempo. No entanto, essa percepção não tem por subsídio avaliações que considerem a opinião dos beneficiários do programa. Seria oportuno pensar em uma solução tecnológica para controle de qualidade dos materiais do PNLD.

⁵¹ Os contatos foram realizados no dia 29/12/2021.

⁵² Cabe registrar que a manifestação da unidade foi encaminhada à CGU em 03/12/2021.

Quanto às formas de divulgação dos mecanismos de escuta, a CGPLI informou que nos encontros nacionais do PNLD que promove, são divulgados os canais de comunicação direta com a Coare, além dos contatos do Fala.BR e do SIC. A unidade auditada acrescentou que os livros didáticos disponibilizam o 0800 citado acima, bem como o e-mail livrodidatico@fnde.gov.br.

De forma complementar, a equipe de auditoria buscou identificar os canais de comunicação no portal do PNLD (<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro>), localizando apenas, ao final da página, o caminho para o “Fale Conosco”, que disponibiliza o 0800 citado.

Assim, em que pese a fragilidade/insuficiência dos instrumentos de escuta dos beneficiários quanto à qualidade dos materiais distribuídos no âmbito do programa, verifica-se que há certa divulgação dos instrumentos existentes, sendo oportuno sugerir que estes fiquem mais visíveis no portal do FNDE.

c) Serviços relacionados às contratações presentes na Carta de Serviços do FNDE

A Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, informa, em seu art. 6º, quais são os direitos básicos do usuário, dentre os quais consta a participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços. Em seu art. 7º, a lei trata da necessidade de divulgação da Carta de Serviços ao Usuário por parte dos órgãos e entidades.

Em relação à disponibilização da Carta de Serviços do FNDE, a equipe de auditoria não localizou sua publicação no portal da autarquia. Ao realizar consulta ao portal antigo do FNDE, foi possível identificar página que apresenta links relacionados aos serviços, mas não foi identificado um documento único com a consolidação das informações⁵³. O acesso à Carta de Serviços do FNDE só foi possível por meio do seguinte endereço: <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/fundo-nacional-de-desenvolvimento-da-educacao>.

A Carta de Serviços do FNDE lista 35 serviços prestados pela autarquia. Dentre esses, foi possível identificar seis serviços vinculados ao PNLD e um serviço relacionado ao RPN. Os serviços vinculados ao PNLD não guardam relação direta com os processos de contratação, além de não apresentarem avaliação. O quadro a seguir apresenta as informações referentes ao serviço vinculado ao RPN:

⁵³ <https://www.fnde.gov.br/index.php/institucional>

Quadro 8 – Serviço identificado na Carta de Serviços do FNDE que têm relação com as contratações da unidade

Serviço	Descrição	Avaliação
Solicitar utilização/adesão às atas de Registro de Preços Nacional (RPN)	O serviço tem como propósito prover a utilização/adesão às atas de registro de preços que são disponibilizadas pelo FNDE aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para viabilizar a aquisição de bens e serviços para uso dos sistemas de ensino, no âmbito da estratégia de compra compartilhada denominada Registro de Preços Nacional (RPN).	Avaliação 4.5 Quantidade de votos: 188

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Carta de Serviços do FNDE, consultada em 5/11/2021.

É possível observar que o serviço de “Solicitar utilização/adesão às atas de Registro de Preços Nacional (RPN)” apresenta avaliação com a nota de 4,50. Conforme informações disponíveis no Painel de Monitoramento de Serviços⁵⁴, a avaliação média do conjunto de serviços do FNDE é 4,30, sendo que apenas 14 serviços, dentre os 35 relacionados na Carta, receberam avaliação. A avaliação média geral dos serviços públicos federais, considerando o conjunto de 203 órgãos, é de 4,21. Segundo o Painel, a nota se refere à média da satisfação dos usuários dos serviços numa escala de um a cinco, em formato de estrelas. A quantidade de estrelas representa as seguintes avaliações: péssimo (1), ruim (2), satisfatório (3), bom (4), excelente (5). Deste modo, verifica-se que a nota apresentada pelo serviço relacionado ao RPN está acima da média daqueles que tiveram avaliação no FNDE, bem como da média do conjunto de serviços prestados pelo executivo federal.

As causas relacionadas às fragilidades quanto ao envolvimento das partes interessadas estão vinculadas ao PNLD, uma vez que tiveram relevância no âmbito do presente achado, sendo possível citar: a inexistência de instância voltada ao planejamento das contratações do PNLD; a ausência de previsão normativa que envolva o FNDE nas decisões estratégicas do PNLD que impactam nas contratações do programa; e a não realização de pesquisas junto aos beneficiários finais do PNLD quanto à qualidade dos materiais adquiridos.

As falhas relacionadas à participação das partes interessadas, seja no planejamento ou nas avaliações de qualidade dos bens/materiais adquiridos, podem comprometer os objetivos pretendidos com as aquisições, de modo que as necessidades que desencadearam as contratações não sejam satisfatoriamente atendidas.

Conclui-se, diante das informações levantadas, que a participação das partes interessadas no planejamento das aquisições e na melhoria da qualidade dos bens contratados apresenta fragilidades. No âmbito do PNLD, identificou-se a ausência de instância decisória voltada ao planejamento das aquisições do programa que envolva partes relevantes do processo, bem como a insuficiência de mecanismo de escuta dos beneficiários do programa quanto à qualidade dos materiais. Em relação às contratações internas, verificou-se o adequado envolvimento das partes interessadas na construção do PAC, no entanto, observou-se que não foi instituído mecanismos de escuta dos usuários quanto à qualidade dos bens/serviços adquiridos, lembrando que essa não é uma prática comum. No que concerne ao RPN, foi possível verificar que o Regimento Interno do CDCN prevê mecanismos de promoção da participação das partes interessadas no planejamento das compras nacionais, no entanto, a

⁵⁴ <https://painelservicos.servicos.gov.br/>

publicação do RI é recente e ainda não foi possível avaliar essa participação. Quanto à verificação da qualidade dos bens licitados no RPN, o app “Confere Aí”, que é o instrumento que possibilitará tal aferição, ainda está em implementação, o que impede a avaliação de sua efetividade.

Segundo a OCDE, transparência e abertura, embora sejam uma condição necessária, não são suficientes para garantir a participação pública, ou seja, a sociedade civil precisa de uma comunicação específica e incentivos adequados, incluindo mão de obra treinada e orçamento suficiente para participar do monitoramento de aquisições, por exemplo.

Assim, a administração pública precisa prover a sociedade de instrumentos capazes de promover a melhoria das contratações, de modo que as necessidades que motivaram as contratações sejam atendidas de maneira satisfatória, buscando atingir os objetivos pretendidos.

10. A Alta Administração assegura a efetividade da auditoria interna.

Nos termos do art. 18 do Decreto nº 9.203/2017, a auditoria interna deve adicionar valor e melhorar as operações das organizações para o alcance de seus objetivos, mediante uma abordagem sistemática e disciplinada, para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, dos controles e da governança.

A efetividade da atuação da auditoria interna está relacionada principalmente à consideração dos riscos no planejamento das suas atividades, ao monitoramento das recomendações exaradas visando adoção de providências e à avaliação acerca da qualidade das ações realizadas.

No que tange à consideração dos riscos no planejamento das atividades da auditoria interna, verificou-se que o planejamento das ações é realizado a partir da adoção de metodologia baseada em fatores de riscos, que mensura a importância relativa de condições e eventos que possam afetar adversamente a organização.

Segundo a unidade de Auditoria Interna (Audit), os trabalhos dos demais órgão de controle (CGU e TCU) são considerados no planejamento dos trabalhos, assim como é colhida a percepção da Alta Administração quanto ao grau de prioridade dos temas em relação à estratégia do FNDE.

O monitoramento das recomendações expedidas pela Audit é realizado por meio de dois ciclos anuais.

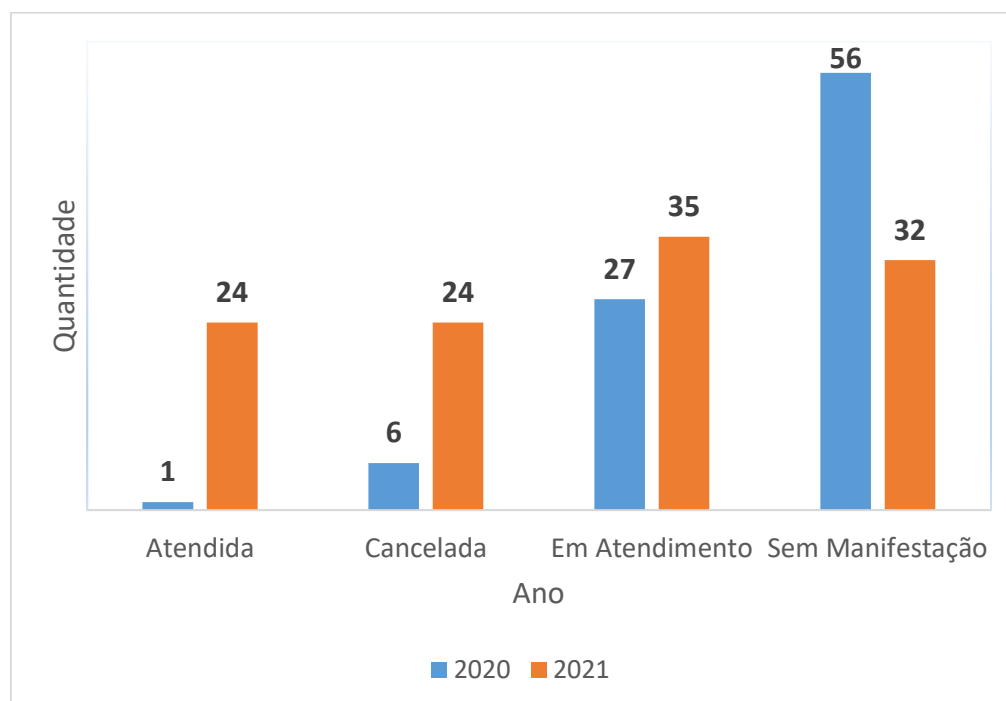
No ano de 2021, observou-se uma melhora substancial no atendimento das recomendações exaradas pela unidade de auditoria interna comparativamente ao ano anterior.

Conforme dados extraídos do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (Raint) de 2020, da análise de 90 recomendações emitidas, 56 ficaram sem manifestação, apenas uma

foi atendida, 27 ficaram em atendimento e 6 foram canceladas. Dessa forma, obteve-se uma taxa de atendimento das recomendações estruturantes⁵⁵ de apenas 31,11%.

Em 2021, das 115 recomendações monitoradas, 24 foram atendidas, 67 ficaram em atendimento (das quais 32 não tiveram manifestação) e 24 foram canceladas. O gráfico a seguir apresenta os dados.

Gráfico 16 – Monitoramento das recomendações da Audit/FNDE



Fonte: Raint dos anos de 2020 e 2021.

Cabe informar que, em 2021, o indicador de efetividade da atividade de auditoria interna foi reformulado, passando a ser representado pelo índice de apropriação dos trabalhos de auditoria, cujo resultado é obtido a partir da média ponderada dos resultados dos indicadores intermediários: índice de manifestação pelas unidades gestoras das recomendações em monitoramento, índice de análise das recomendações em monitoramento e índice de recomendações implementadas.

A apuração dos índices está demonstrada no quadro a seguir.

⁵⁵ A taxa de atendimento às recomendações estruturantes da Audit é calculada a partir da relação entre o número de recomendações estruturantes da Audit atendidas/em atendimento e a quantidade de recomendações estruturantes monitoradas em 2020. As recomendações monitoradas em 2020 considera as recomendações expedidas em exercícios anteriores pendentes de atendimento conclusivo no início de 2020 e as recomendações emitidas no decorrer do ano.

Quadro 9 - Indicadores de resultado dos trabalhos de auditoria

Meta	Indicador	Meta 2021	Apurado
Global	Índice de apropriação dos trabalhos de auditoria	48%	75%
Intermediário	Índice de manifestação pelas unidades gestoras das recomendações em monitoramento	55%	91%
Intermediário	Índice de análise das recomendações em monitoramento	65%	85%
Intermediário	Índice de recomendações implementadas	5%	21%

Fonte: Raint do ano de 2021.

Do quadro acima, percebe-se, em 2021, uma mudança no monitoramento das recomendações que passou a abarcar tanto a atuação do gestor e da Audit, como a efetividade dos trabalhos.

O alto desempenho dos indicadores está relacionado ao apoio conferido pela Alta Administração visando ao atendimento das recomendações, vez que, no exercício de 2021, o indicador passou a compor a lista de indicadores estratégicos da Autarquia, com impacto na gratificação dos servidores.

Quanto à qualidade dos trabalhos de auditoria, cabe informar que a Audit instituiu o Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) mediante Portaria Audit/FNDE nº 1, de 20 de agosto de 2021.

Segundo a unidade, a implementação do programa foi iniciada com avaliações de monitoramento contínuo sobre os trabalhos concluídos no exercício, especificamente por meio de pesquisas de avaliação da qualidade do processo de auditoria e da conduta profissional das equipes que realizaram os trabalhos.

Diante do exposto, conclui-se que a Alta Administração do FNDE assegura a efetividade da auditoria interna, visto que foi instituído planejamento dos trabalhos baseado em riscos, houve maior esforço dos gestores para implementação das recomendações expedidas pela Audit e foi instituído Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade na unidade.

11. O planejamento das contratações apresenta fragilidades que impactam o alcance dos objetivos pretendidos.

O adequado planejamento das contratações se mostra essencial para que os objetivos pretendidos com as aquisições sejam satisfatoriamente atendidos. Nesse contexto, buscou-se verificar como tem ocorrido o planejamento das contratações no âmbito do FNDE, incluindo verificações no Plano Anual de Contratações (PAC), no Plano de Compras Nacional para a Educação (PCNE) e no Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS).

No âmbito da Recomendação da OCDE para Contratos Públicos, publicada em 2015, é possível identificar o princípio da Integração, que guarda relação com os aspectos do planejamento das contratações verificados no presente trabalho. No que concerne a esse princípio, a entidade recomenda aos Partidários que apoiem a integração da contratação pública na gestão global das finanças públicas, nos processos orçamentais e de fornecimento de serviços.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 5º, apresenta o planejamento como um de seus princípios. O art. 11, parágrafo único, da lei trata da responsabilidade da alta administração pela governança das contratações e aborda a necessidade de alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias.

A Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 informa, em seu art. 2º, que o Plano de Contratações Anual se trata de instrumento de governança, elaborado anualmente pelos órgãos e entidades, contendo todas as contratações que se pretende realizar ou prorrogar no exercício subsequente, com o objetivo de racionalizar as contratações sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração da respectiva lei orçamentária do ente federativo. Além disso, no mesmo artigo é possível verificar que o Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS também é um instrumento de governança, vinculado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade, ou instrumento equivalente, e às leis orçamentárias, que estabelece a estratégia das contratações e da logística no âmbito do órgão ou entidade, considerando objetivos e ações referentes a critérios e a práticas de sustentabilidade, nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural.

Segundo art. 7º da Portaria Seges/ME nº 8.678/2021, os órgãos e as entidades devem elaborar e implementar seu PLS de acordo com modelo de referência definido em ato da Seges/ME. Cabe salientar que referido modelo ainda não foi disponibilizado, mas estava em fase de elaboração, conforme informação repassada no Webinar de apresentação da Portaria⁵⁶, realizado em 20/7/2021.

O art. 10 da citada Portaria informa que os órgãos e entidades deverão elaborar seu Plano de Contratações Anual de acordo com as regras definidas pela Seges/ME. O Plano será elaborado a partir das diretrizes do PLS e deverá estar alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade e subsidiará a elaboração da proposta orçamentária.⁵⁷

Cabe salientar que as disposições trazidas pela Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 relativas ao PLS e ao Plano de Contratações Anual têm eficácia limitada, uma vez que carecem de regulamentação complementar. Deste modo, continuam válidos, ainda, os dispositivos da IN nº 01/2019, da Seges/ME, que dispõe sobre o Plano Anual de Contratações, bem como da IN da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação nº 10/2012, que estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16 do Decreto nº 7.746/2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 para estabelecer critérios e

⁵⁶ https://www.youtube.com/watch?v=WtVzZ_CGW4

⁵⁷ Conforme o Webinar de apresentação da Portaria, a IN do Plano de Contratações estava prestes a ser publicada, inclusive já tinha sido submetida à Consulta Pública.

práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal.

A 3ª Ed. RBG/TCU apresenta, no Apêndice A, as Funções de Gestão do Modelo de autoavaliação em governança organizacional, respectivas práticas e breve descrição de cada uma delas. Dentre essas funções, consta a “Gestão de Contratações”, que apresenta a prática “Realizar planejamento das contratações”. Essa prática consiste em avaliar se um plano de contratações é elaborado, o responsável pela sua aprovação, a participação de setores relevantes na sua construção, a associação dos itens a um processo alinhado à estratégia da organização, bem como sua divulgação adequada.

Ainda no âmbito da função de “Gestão de Contratações”, há a prática “Realizar contratações sustentáveis”, que consiste no processo de tomada de decisões de compras de bens e serviços que atendam às necessidades de uma organização de forma que beneficie não só a ela, mas a sociedade como um todo, minimizando impactos no meio ambiente.

a) Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS)

O Decreto nº 7.746/2012, em seu art. 16, informa que a administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes deverão elaborar e implementar Planos de Gestão de Logística Sustentável, conforme ato editado pela Secretaria de Gestão do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que atualmente está no âmbito do Ministério da Economia. Para tanto, foi publicada a Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) nº 10/2012, que estabelece regras para elaboração do PLS.

Dentre as práticas de sustentabilidade e racionalização do uso de materiais e serviços apresentadas no art. 8º da IN SLTI nº 10/2012, cabe destacar a seguinte: “*VI – compras e contratações sustentáveis, compreendendo, pelo menos, obras, equipamentos, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial*”. Ainda segundo a IN, o PLS, bem como os resultados parciais e o relatório de acompanhamento do plano elaborado ao final de cada ano, deverão ser publicados no site do órgão ou entidade.

A 4ª Ed. do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, da Consultoria-Geral da União/Advocacia-Geral da União, foi publicada em agosto/2021 e tem como objetivo primordial o reforço à contribuição para a segurança jurídica na prática das Contratações Sustentáveis. Segundo o Guia, as contratações públicas sustentáveis previstas nas Leis nº 8.666/ 1993 e nº 14.133/2021 têm relação com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 12 – “Assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis”, em sua meta nº 7, que é a de “promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais.”

Ainda segundo o Guia, a adoção de critérios e práticas de sustentabilidade deve ser observada tanto nas licitações, quanto nas contratações diretas, nos casos de inexigibilidade e dispensa, com fundamento nos normativos ora referenciados.

Considerando os dispositivos do Decreto nº 7.746/2012 e da IN SLTI nº 10/2012, que tratam do PLS, foram verificadas as ações previstas no PLS do FNDE relativas às contratações públicas.

É oportuno apresentar o conteúdo mínimo previsto no art. 5º da IN SLTI nº 10/2012:

- I – atualização do inventário de bens e materiais do órgão ou entidade e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição;
- II – práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços;
- III – responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e
- IV – ações de divulgação, conscientização e capacitação.

O art. 8º da IN detalha as práticas de sustentabilidade do inciso II acima, dentre as quais consta *“VI – compras e contratações sustentáveis, compreendendo, pelo menos, obras, equipamentos, serviços de vigilância, de limpeza, de telefonia, de processamento de dados, de apoio administrativo e de manutenção predial”*.

Inicialmente, cabe informar que a Portaria FNDE nº 693/2012 constituiu a Comissão Gestora do Plano de Gestão de Logística Sustentável do FNDE, em atendimento aos termos da IN SLTI nº 10/2012. Segundo o art. 2º da Portaria, a Comissão conta com a Supervisão Geral da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGLOG) e um Núcleo de execução, composto por representantes de unidades da Diretoria de Administração (DIRAD) e da Diretoria de Tecnologia e Inovação (DIRTI). As competências da Comissão (Supervisão e Núcleo de Execução) apresentadas no art. 2º, § 1º, e no art. 3º da Portaria nº 693/2012 estão alinhadas às previstas na IN SLTI nº 10/2012.

O FNDE dispõe de uma página dedicada à sustentabilidade⁵⁸, o FNDE Sustentável, onde são apresentadas as ações sustentáveis desenvolvidas pela Autarquia, bem como as análises e resultados das metas estabelecidas. Tendo em vista a não identificação de um documento consolidado sobre o PLS no site da autarquia, que apresentasse a estrutura descrita no art. 5º da IN SLTI nº 10/2012, foi solicitado à unidade auditada o encaminhamento do PLS. O FNDE enviou a Informação nº 3640/2021 – CODIL/CGLOG/DIRAD/FNDE, que dispõe sobre o Plano de Gestão de Logística Sustentável. O documento apresenta a composição atualizada do Núcleo de Execução previsto na Portaria nº 693/2012, o mapeamento do processo de logística sustentável do FNDE, ações do plano de logística sustentável e indicadores e metas. Assim, foi possível observar que o documento que trata do PLS encaminhado pela unidade não contempla o conteúdo mínimo previsto na IN SLTI nº 10/2012.

De modo geral, verificou-se que o documento que trata do PLS do FNDE traz informações relativas às práticas de sustentabilidade e racionalização do uso de materiais e serviços, apresentando indicadores e metas relacionados às ações propostas. Em relação especificamente às compras e contratações sustentáveis, o FNDE apresentou o tema “Manutenção predial”, que é detalhado no quadro abaixo:

⁵⁸ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/fnde-sustentavel>

Quadro 10 – Ação do PLS do FNDE vinculada às compras e contratações sustentáveis

Tema	Ação	Objetivo
Manutenção predial	Aprimorar a fiscalização dos contratos dos serviços de manutenção predial sob o aspecto da sustentabilidade.	Indicação de um colaborador (amigo do andar) para atuar em cada andar dos edifícios sede e anexo do FNDE para verificação quanto à ocorrência de desperdícios ou outras formas de mal uso de recursos.

Fonte: Informação nº 3640/2021 – CODIL/CGLOG/DIRAD/FNDE.


Segundo a Informação nº 3640/2021, a ação consistiu na fiscalização dos serviços eventuais para o acompanhamento das demandas solicitadas. Esse acompanhamento tem o objetivo de garantir a qualidade dos serviços prestados e de medir o tempo que o profissional prestador do serviço eventual gastou para a realização da execução do serviço. Tais atividades não apresentam relação direta com a sustentabilidade.

Na página do FNDE Sustentável, são apresentadas as ações do FNDE voltadas à sustentabilidade e constam as seguintes informações relativas à “Manutenção Predial”:

Figura 3 – Manutenção Predial apresentada na página “FNDE Sustentável”

Manutenção Predial

Período de avaliação: 01/01/2021 a 30/06/2021

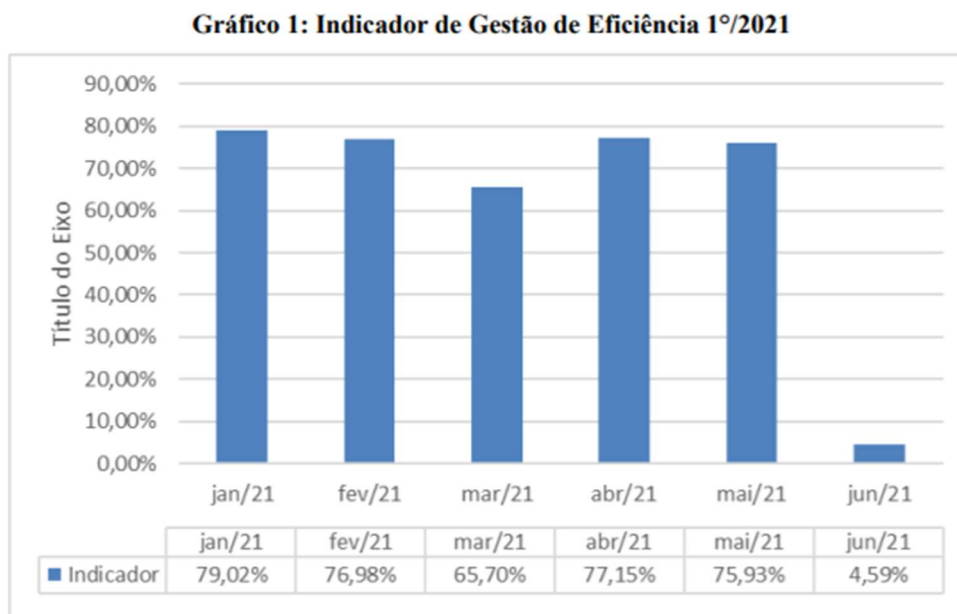
Tema e ação	Objetivo	Práticas
No período de julho a dezembro/2018 focou-se na análise do indicador referente ao Índice de Gestão Eficiente e Eficaz. No mês de junho tivemos o início da vigência do novo contrato de manutenção predial, o qual trouxe em seu bojo a adequação do Instrumento de Medição de Resultado-IMR (antigo Acordo de Nivel de Serviço), exigido pela IN nº 5/2017.	O objetivo do IMR é medir os níveis do serviço prestado, ou seja, os resultados alcançados. Portanto, a finalidade foi alterar os indicadores de medição estabelecidos no IMR de forma a constatar a qualidade na execução do objeto contratado. Cabe ressaltarmos que mantivemos a meta estipulada para o “indicador de gestão eficaz e eficiente” de 70%.	

Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/fnde-sustentavel/plano-de-gestao-sustentavel>

Ao clicar no ícone disponível na coluna “Práticas”, conforme figura acima, é apresentado o documento “Plano de Logística Sustentável – Compras e Contratações – Manutenção Predial”, com período de avaliação: 1/1/2021 a 30/6/2021. Referido documento apresenta análises e comentários sobre o desempenho, resultados e encaminhamentos relacionados à ação.

O documento citado no parágrafo anterior apresenta dois gráficos. O primeiro trata do Indicador de Gestão de Eficiência, onde foi estabelecida uma meta de 70% e a média alcançada no período de janeiro/21 a junho/21 foi de 63,23%. Chama a atenção que o Indicador apresentou resultado de 4,59% no mês de junho/21, no entanto, não são fornecidas informações sobre esse desempenho tão distante da média. A figura a seguir apresenta o gráfico constante do documento publicado pelo FNDE:

Figura 4 – Informações sobre o Indicador de Gestão de Eficiência



Fonte: Plano de Logística Sustentável – Compras e Contratações – Manutenção Predial, disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/fnde-sustentavel/media/2021/manutencao-predial-2021.pdf>

O segundo gráfico apresentado no documento trata do Percentual de economia. As informações da figura a seguir permitem verificar que a meta estabelecida foi de 10%, sendo que ela não foi alcançada no mês de junho/21:

Figura 5 – Informações sobre o Percentual de economia

Gráfico 2: Percentual de economia 2º/2021



Fonte: Plano de Logística Sustentável – Compras e Contratações – Manutenção Predial, disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/fnde-sustentavel/media/2021/manutencao-predial-2021.pdf>

O documento apresenta a seguinte informação em relação à figura acima:

Nota-se no gráfico que a meta foi atingida em todos os meses, e que foram empenhados esforços na execução e fiscalização da manutenção preventiva eficiente, o que ocasionou a redução das interferências corretivas, bem como a redução do serviço eventual, exceto junho que, em decorrência do fim do contrato de aluguel no Ed. Anexo Elcy Meireles, foram necessários serviços de reparo nas dependências para entrega dele.

Por meio do Despacho SEI/FNDE nº 3121465, que apresenta manifestação da unidade examinada ao Relatório Preliminar, foram apresentadas a fórmula e a memória de cálculo do Indicador de Gestão Eficiente relativo ao primeiro semestre de 2021, de modo que é possível verificar o detalhamento dessas informações no Anexo do presente Relatório. Cabe registrar, no entanto, que esse detalhamento não está disponível no documento disponibilizado no site da unidade.

As informações relacionadas à “Manutenção predial” apresentadas, que estão no âmbito das Compras e Contratações Sustentáveis, se mostram confusas. Enquanto a Informação nº 3640/2021, assinada em 1/10/2021, fala em aprimorar a fiscalização dos contratos dos serviços de manutenção predial sob o aspecto da sustentabilidade, que envolveria a indicação de colaboradores para verificação quanto às ocorrências de desperdícios, as informações do Portal FNDE Sustentável fazem referência a um Indicador de Gestão Eficiente, com o estabelecimento de meta específica, que teve sua última aferição no primeiro semestre/2021. Não é possível verificar quais ações de fato são executadas no âmbito das compras e

contratações sustentáveis, além da falta de clareza em relação à forma de apuração dos resultados apresentada pela Autarquia.

Cabe mencionar que a IN SLTI nº 10/2012, em seu Anexo II, apresenta uma lista de sugestões de boas práticas de sustentabilidade no âmbito das compras e contratações, algumas relacionadas a dispositivos contratuais, outras relacionadas a execução de serviços e até mesmo ao fomento de compras compartilhadas.

As informações constantes do PLS do FNDE relativas às contratações sustentáveis se restringem à manutenção predial. Por meio da Informação nº 3640/2021, foi possível verificar que há previsões contratuais que contribuíram para a promoção da sustentabilidade, como, por exemplo, o atual contrato de impressão que possui dispositivos que auxiliaram a evitar impressões desnecessárias e, conseqüentemente, reduzir o consumo de toner, bem como a inclusão de senha (PIN) nas impressoras.

Diante das informações levantadas, não é possível identificar o impacto que o PLS do FNDE promove no conjunto de contratações da unidade. As ações apresentadas são isoladas e não se identificou uma estruturação de medidas que possam contribuir para a promoção da sustentabilidade de maneira ampla tanto para contratações internas, como para o RPN e para as aquisições do PNLD. Mesmo que eventuais ações que promovam a sustentabilidade estejam sendo realizadas isoladamente, estas deveriam compor o PLS da unidade, de modo a serem acompanhadas sistematicamente pela autarquia.

Em que pese o modelo de referência de PLS, previsto na Portaria Seges nº 8.678/2021, ainda não ter sido disponibilizado, a unidade pode adotar medidas para sistematizar suas práticas de sustentabilidade no âmbito das contratações.

b) Abordagem de aspectos sustentáveis nas contratações promovidas pelo FNDE

Em relação à utilização de critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios para atendimento das compras internas, a CGARC informou que as contratações firmadas pela Autarquia seguem o rito da etapa de planejamento da contratação, prevista na IN nº 05/2017, que entre suas subetapas prevê critérios e práticas de sustentabilidade, segundo o Decreto nº 7.746/2012. Além disso, a coordenação-geral informou que no Planejamento das contratações, é orientado que se realize consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU. A unidade não apresentou maiores informações sobre as práticas adotadas no âmbito da sustentabilidade das compras para atendimento das necessidades internas, se restringindo à citação dos dispositivos que embasam a temática.

No mesmo sentido do posicionamento da CGARC, a CGCOM, área responsável pelo RPN, se limitou à menção dos normativos que utiliza para subsidiar a sustentabilidade das licitações que promove, citando a Instrução Normativa nº 1/2010 (que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências), o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU, bem como normas de padronização da ABNT.

De maneira mais detalhada, a CGPLI, unidade que responsável pela gestão do PNLD, informou que os editais de convocação do programa consideram apenas a aquisição de materiais produzidos com certificação de cadeia de custódia de papel reflorestado, conforme exemplo do item 13 do Edital de Convocação nº 01/2021 – CGPLI (Edital de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas, literárias e pedagógicas para o PNLD 2023).

A CGPLI apresentou, ainda, informações sobre o desfazimento de materiais cujo ciclo se encontra vencido, ressaltando que as obras são distribuídas às escolas participantes a título de doação com encargo, conforme disposto no art. 7º do Decreto nº 9.099/2017, que dispõe sobre o PNLD, cabendo destacar o § 5º do citado artigo:

§ 5º Decorrido o ciclo de atendimento, os materiais reutilizáveis passarão a integrar, definitivamente, o patrimônio das escolas e o seu descarte será responsabilidade da rede para a qual foram disponibilizados, de acordo com a respectiva legislação.

Conforme se verifica do trecho acima, ao final do ciclo de utilização, os materiais passam a integrar, definitivamente, o patrimônio das escolas, de modo que o descarte desses materiais se torna responsabilidade da rede de ensino, conforme a legislação vigente a nível local. A CGPLI acrescentou que, embora não seja possível que a União legisle sobre o tema, o FNDE orienta que esse descarte seja feito levando em consideração a responsabilidade ambiental, caso não seja possível adotar, preferencialmente, a doação a entidades beneficentes ou filantrópicas. A Coordenação-Geral informou, também, que essas orientações constam de informes que são divulgados no Portal do PNLD⁵⁹ e são discutidas nas capacitações e assistências técnicas realizadas pela unidade.

A consulta ao Portal do PNLD possibilitou identificar tanto os Informes citados pela CGPLI, como também a disponibilização da legislação de algumas redes de ensino sobre o desfazimento de livros⁶⁰, que podem servir como boas práticas para as demais redes.

Assim, sem avaliar a suficiência, as informações levantadas permitem identificar a utilização de critérios sustentáveis nos editais do PNLD, bem como uma atuação proativa quanto às orientações para desfazimento dos livros.

Em relação às contratações internas e ao RPN, entendeu-se oportuno a realização de consulta a alguns processos de aquisição, a fim de verificar a utilização de critérios de sustentabilidade por parte da autarquia.

Com base em amostra composta por 30 processos de contratação voltados ao atendimento de necessidade internas e do RPN, que foram autuados entre 2016 e 2020, a equipe de auditoria buscou identificar critérios de sustentabilidade nos documentos que compuseram os processos. Os resultados da análise são apresentados na tabela a seguir:

⁵⁹ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro>

⁶⁰ <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/desfazimento-de-livros>

Tabela 6 – Verificação da existência de critérios de sustentabilidade em processos de contratação para atendimento de necessidades internas e do RPN

Tipo de Contratação	Quantidade de processos da amostra (A)	Quantidade de processos com identificação de critérios de sustentabilidade (B)	Percentual (B/A)
Compras Internas	18	15	83,3%
RPN	12	11	91,7%
Total	30	26	86,7%

Fonte: Elaboração própria com base em amostra de Processos de Contratação.

Conforme se verifica nas informações apresentadas na tabela acima, considerando a amostra selecionada, 86,7% dos processos de contratação relacionados a compras internas e ao RPN apresentam algum tipo de critério de sustentabilidade. Importante registrar que não se buscou verificar a adequabilidade ou suficiência desses critérios, mas apenas a sua existência. Assim, é possível observar a identificação de critérios sustentáveis em grande parte dos processos de contratação voltados ao atendimento de necessidades internas e do RPN.

Cabe ressaltar, no entanto, que a identificação da utilização de critérios sustentáveis em contratações específicas para atendimento interno e do RPN realizadas pelo FNDE, bem como nos editais do PNLD e nas orientações para descarte de materiais que já encerraram seu ciclo de uso, não afasta a necessidade de que a autarquia se mobilize para que práticas sustentáveis no âmbito das contratações possam estar consolidadas em um PLS e servindo de parâmetro para as compras da unidade como um todo.

c) Processos de trabalho para o planejamento das contratações

A 3ª Ed. do RBG/TCU, em seu Apêndice A, no âmbito da Gestão das Contratações, trata da prática de “Estabelecer processos de trabalho de contratações”, apresentando o disposto na ISO 9001:

Entender e gerenciar processos inter-relacionados como um sistema contribui para a eficácia e a eficiência da organização em atingir os resultados pretendidos. Essa abordagem habilita a organização a controlar as inter-relações e interdependências entre processos do sistema, de modo que o desempenho global da organização possa ser elevado.

Cabe ressaltar que a prática apresentada pelo TCU considera as três fases do processo de contratação: planejamento da contratação; seleção do fornecedor; e gestão do contrato. O Relatório “Auditoria no Plano Anual de Contratações: avanços e melhorias necessários – IN Seges 1/2019”, do TCU, publicado em 2021, informa que o PAC, sendo o documento que consolida o processo de planejamento realizado pelas organizações públicas, também precisa ter um processo de trabalho bem definido. Ainda segundo o Relatório do TCU:

Um procedimento normalmente definido no processo de trabalho para elaboração do PAC é a estimativa de preços e de quantitativo dos itens quando do cadastramento das demandas no PAC.

As estimativas de preços e quantidades muito maiores que o real, comprometem o orçamento e gera escassez de recursos para outras demandas, enquanto estimativas muito baixas, impossibilitam o atendimento às necessidades do órgão.

Portanto, observa-se que essa prática deve ser cuidadosamente definida pelos órgãos para melhor aproveitamento dos recursos públicos e melhor planejamento das contratações.

Em que pese o Relatório do TCU citar diretamente o PAC, tendo em vista que era o plano que fazia parte do escopo do trabalho, cabe estender esse entendimento à elaboração do Plano de Compras Nacional para Educação (PCNE), com as devidas ressalvas, uma vez que o PCNE não apresenta estimativas de valores e quantidades na sua atual versão (PCNE – Ciclo 2021-2022), por exemplo, mas outras atividades do processo poderiam ter suas diretrizes estabelecidas: definição de responsáveis, prazos, cronograma, dentre outras.

Quanto à existência de processo de trabalho para elaboração do Plano Anual de Contratações (PAC), a CGARC, área responsável pelas compras internas do FNDE, citou o disposto na IN Seges/ME nº 01/2019, onde cada UASG deverá elaborar anualmente o respectivo PAC, contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente, o que deve ser realizado por meio do Sistema PGC. A unidade informou que, no âmbito do FNDE, foi instituída a Comissão Permanente para elaboração e revisão do Plano Anual de Contratações (PAC), da qual fazem parte os coordenadores-gerais indicados conforme Portarias nº 93/2019 e nº 186/2020.

A Portaria nº 93/2019, além de constituir a Comissão Permanente para elaboração do PAC, determina quais unidades atuarão no FNDE como membros da Comissão na condição de setores requisitantes e de licitação, bem como atribui aos setores requisitantes a identificação das necessidades sob sua alçada e o requerimento de aquisição de bens e a contratação de serviços, obras e soluções de TI ao setor de licitações. Ainda segundo a Portaria, ao setor de licitações cabe o planejamento, a coordenação e o acompanhamento das ações destinadas à realização das contratações do FNDE e, ainda, a análise das demandas encaminhadas pelos setores requisitantes promovendo diligências necessárias para:

I - agregação, sempre que possível, de demandas referentes a objetos de mesma natureza;

II - adequação e consolidação do PAC;

III - construção do calendário de licitação.

A respeito da existência de processo de trabalho para elaboração do Plano de Compras Nacional para a Educação, a CGCOM, unidade que faz a gestão do RPN, tratou da existência da Comissão Permanente para elaboração do PCNE e do Plano Estratégico de Compra Nacional para a Educação (PECNE), constituída por meio da Portaria nº 467/2021. Informou, contudo, que inexistente norma específica que verse sobre o processo de trabalho institucionalizado para a elaboração do PCNE, acrescentando que tal ação transborda as obrigações perenes na Administração.

A CGPLI, área responsável pelas aquisições do PNLD, informou que as previsões das aquisições do PNLD são inseridas no PAC do FNDE, conforme orientações definidas pelo Ministério da Economia e repassadas às áreas de compras do FNDE pela Diretoria Financeira. Assim, não há um planejamento para as contratações do PNLD realizado de forma separada, sendo que as aquisições previstas no programa devem ser inseridas no PAC, seguindo o rito de elaboração do referido plano.

Conforme se observa das informações repassadas pela CGARC, pela CGCOM e pela CGPLI, não há um processo de trabalho formalmente instituído para a elaboração do PAC e do PCNE. Em que pese a existência de normativos que instituam Comissões para elaboração do PAC e do PCNE, conforme Portarias nº 93/2019 e nº 467/2021, respectivamente, tais instrumentos não apresentam orientações detalhadas sobre o processo de elaboração dos planos, com estabelecimento de responsáveis por cada etapa, critérios de priorização das demandas, definição de prazos para consolidação e setores responsáveis, cronogramas, inclusão de demandas não previstas ou, ainda, metodologias para estimativa de preços e quantidades.

Como bem pontua o Relatório de Avaliação do PAC, do TCU:

a ausência ou deficiência de normativo interno ou documento equivalente que defina atribuições e responsabilidades na elaboração, aprovação e execução do PAC, incluindo procedimentos para estimativa de quantidades e valores, pode gerar falhas e retrabalho, além de um PAC distante do que realmente será executado, prejudicando o controle e a gestão da execução do plano de contratações.

d) Alinhamento dos itens constantes do PAC e do PCNE à estratégia organizacional

A Lei nº 14.133/2021 trata da necessidade de alinhamento das contratações ao planejamento estratégico no parágrafo único do art. 11 e no art. 12, VII. A Portaria Seges/ME nº 8.678/2021 traz diversos dispositivos que tratam desse alinhamento, tais como: art. 2º, VI; art. 5º, IV; e art. 10, parágrafo único. A 3ª Ed. RBG/TCU, no âmbito da prática “Realizar planejamento das contratações”, também aborda a necessidade de verificar se o plano de contratações contempla a associação dos itens a um projeto ou a um processo alinhado à estratégia da organização.

Em relação ao alinhamento dos itens do PAC à estratégia da organização, a CGARC informou que tal alinhamento é aferido individualmente a cada processo de planejamento das compras internas, ou seja, no processo de construção do PAC, não há verificação de alinhamento dos itens aos objetivos estratégicos.

A CGCOM e a CGPLI, por sua vez, não apresentaram manifestações em relação ao alinhamento dos itens constantes do PCNE e do PAC relacionados ao PNLD, respectivamente, à estratégia organizacional.

Em relação ao PCNE, cabe acrescentar que há expectativa de publicação do Plano Estratégico de Compras Nacional para a Educação (PECNE), que apresenta dentre seu conteúdo mínimo, conforme artigo 19 da Portaria nº 339/2021, os seguintes itens: “II- *Identificação das metas e estratégias do PNE a serem contempladas nos processos de compras nacionais*”; e “IV- *A classificação de objetos estratégicos para as compras nacionais*”. Tendo em vista que ainda

não houve a publicação do PECNE, não há como verificar se seu conteúdo contempla as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, que embasarão a construção dos futuros PCNE.

Em que pese a unidade apresentar fragilidades no alinhamento dos itens constantes do PAC e do PCNE à estratégia da organização, é importante frisar que os instrumentos normativos que tratam da temática são recentes, inclusive a Lei nº 14.133/2021 terá aplicação obrigatória a partir de abril/2023. No entanto, nada impede que as unidades se adiantem e busquem adequar seus processos aos dispositivos desses normativos, tendo em vista que se constituem em boas práticas que contribuirão para a governança das contratações.

e) Análise da execução do PAC 2020

Segundo a IN Seges/ME nº 01/2019, os setores requisitantes deverão inserir as contratações que pretendem realizar ou prorrogar no sistema PGC até o dia 1º de abril do ano de elaboração e encaminhar ao setor de licitações. Durante 1º de janeiro e 15 de abril, o setor de licitações da unidade deverá analisar as demandas encaminhadas e, se de acordo, enviá-las para aprovação da autoridade máxima do órgão/entidade ao qual integra ou a quem esta delegar. A autoridade máxima terá até o dia 30 de abril para aprovar o PAC e enviá-lo ao Ministério da Economia, por meio do sistema PGC. São previstos períodos de inclusão, exclusão ou redimensionamento de itens do PAC pelas respectivas UASG ainda no ano de elaboração para adequação à proposta orçamentária, bem como para adequação ao orçamento devidamente aprovado para o exercício. As alterações também deverão ser aprovadas pela autoridade máxima da unidade e enviada ao Ministério da Economia. Durante o ano de execução do PAC, também é possível sua alteração mediante aprovação da autoridade máxima ou a quem esta delegar e posterior envio ao Ministério da Economia. A inclusão, exclusão ou redimensionamento de itens do PAC somente poderão ser realizados mediante justificativa. Durante a execução do PAC, o setor de licitações deverá observar se as demandas a ele encaminhadas constam da lista do Plano vigente. Caso não constem, deverá ser realizada a revisão do Plano para inclusão, caso as demandas sejam justificadas.

A IN Seges/ME nº 01/2019 também estabelece que deverão ser publicadas no sítio eletrônico da unidade tanto a versão inicial do PAC, que deverá ocorrer até quinze dias corridos após sua aprovação, bem como suas versões atualizadas.

Feitas essas considerações iniciais sobre a elaboração do PAC, passaremos à apresentação das informações sobre sua execução no ano de 2020. A unidade auditada encaminhou documento com Análise dos dados relativos à execução do PAC/FNDE do exercício de 2020, o primeiro PAC da unidade. Inicialmente, a unidade informou que o PAC foi elaborado e atualizado por meio do Sistema PGC e as diferentes versões do plano foram divulgadas na página Compras Governamentais do Portal do FNDE⁶¹.

Considerando as limitações tecnológicas do Sistema PGC, que não dispõe de ferramenta para gerenciamento da execução dos itens do PAC, a gestão do plano foi realizada pela Coordenação de Planejamento de Compras Internas (COPCI), por meio de planilhas eletrônicas, que, segundo a unidade, representou grande esforço operacional, bem como

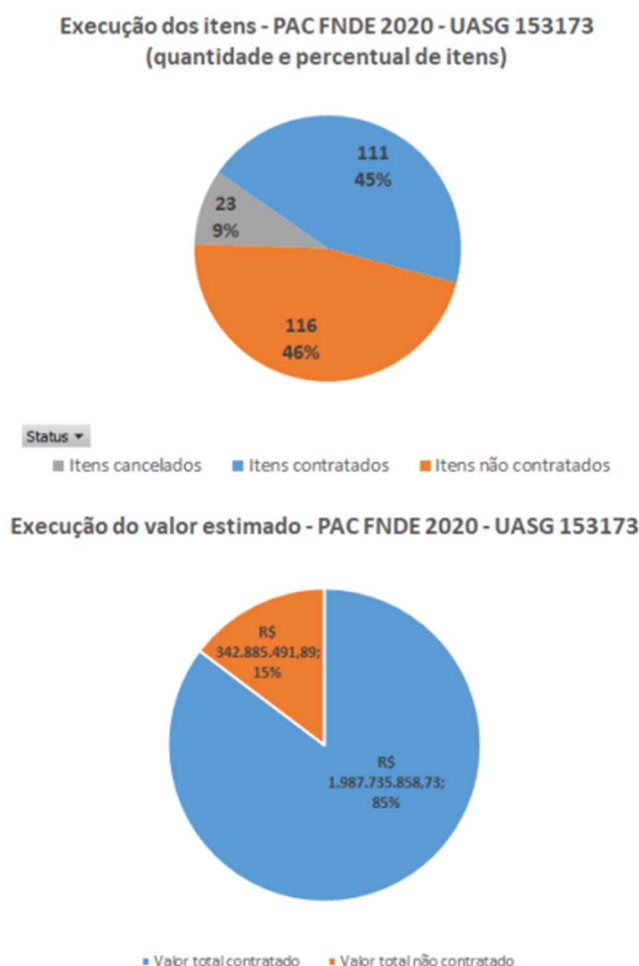
⁶¹ [Plano Anual de Contratações – PAC - Portal do FNDE](#)

aumento de risco de perda de fiel correspondência entre os dados do PAC e os dados do controle. Deste modo, para minimizar tal risco, a unidade realizou a validação da versão final das planilhas de controle junto às respectivas unidades demandantes.

Segundo a Análise do FNDE, foram cadastrados 250 itens no PAC 2020, totalizando o montante de R\$ 2.330.621.350,62. Cabe registrar que a última versão do PAC 2020 (Versão 06/11/2020), publicado no portal da autarquia, apresenta 228 itens, com valor estimado de R\$ 2.323.083.009,80, evidenciando que o plano sofreu alterações durante sua execução.

A figura a seguir, extraída da Análise do FNDE, apresenta a execução dos itens do PAC 2020, bem como do valor estimado:

Figura 6 – Execução dos itens e do valor estimado - PAC 2020 – FNDE



Fonte: Análise nº 1/2021/COPCI/CGARC/DIRAD

Conforme se observa na figura acima, o percentual de execução dos itens foi de 45%, enquanto o percentual de execução do valor estimado foi de R\$ 85%. Em que pese a baixa execução dos itens, verificou-se uma execução elevada em termos monetários, que pode ser relacionada à compra de itens para atendimento de programas de governo, em que poucos itens estariam associados a elevados valores. Importante registrar que os programas sob a

gestão da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), especificamente o PNLD, têm forte impacto no montante registrado no PAC, uma vez que o valor estimado para a diretoria foi R\$ 2.150.365.470,43, o que representa 92,3% do valor total estimado no PAC do FNDE (R\$ 2.330.621.350,62). Além disso, cabe informar que o valor total contratado no âmbito da DIRAE foi de R\$ 1.903.349.509,79, ou seja, 88,5% em relação ao estimado para a diretoria.

Para fins comparativos, é oportuno apresentar tabela extraída do Relatório de Auditoria no Plano Anual de Contratações, do TCU, publicado em 2021, a respeito da execução do PAC 2020 em 72 organizações participantes do trabalho:

Tabela 7 – Faixa de execução do PAC 2020, em dezembro de 2020

Resposta	Órgãos	Porcentagem
0 a 15%	6	8,3%
16 a 30%	5	6,9%
31 a 50%	18	25%
51 a 75%	28	38,9%
76 a 100%	15	20,9%
Total	72	100%

Fonte: Relatório de Auditoria no Plano Anual de Contratações: avanços e melhorias necessários – IN Seges 1/2019, do TCU, p. 95.

Conforme análise do TCU, esses dados demonstram que, em dezembro de 2020, portanto, fim do exercício relativo ao PAC de 2020, apenas, aproximadamente, 21% dos órgãos consultados transformaram em licitações mais de 75% daquilo que foi planejado. Por outro lado, os dados também evidenciam que em torno de 40% dos órgãos conseguiram licitar, no máximo, 50% do que havia sido planejado para 2020. Ainda de acordo com o Tribunal:

O objetivo de planejar é se antecipar às suas necessidades de modo que se terá a percepção daquilo que se necessitará no ano seguinte. Considerando-se que somente demandas necessárias à consecução dos objetivos da organização são incluídas em um plano anual de contratações, seria esperada uma tendência de aproximação entre o que foi executado e aquilo que foi planejado. No entanto, o que se observou nos resultados foi o oposto, uma disparidade entre a execução e o planejamento.

O TCU ainda listou algumas possíveis causas para o resultado obtido nos órgãos em relação à execução e gestão do PAC:

- a) esses órgãos podem ter planejado além do que precisavam, por exemplo, um percentual daquilo que foi inscrito no PAC não fazia parte das suas reais necessidades;
- b) podem não ter tido orçamento suficiente para executar o PAC;
- c) podem ter surgido demandas imprevisíveis, decorrentes da pandemia que afastou a execução do planejamento;
- d) o órgão pode não possuir força de trabalho suficiente para realizar os procedimentos que culminam com a licitação em tempo hábil, de modo a executar tudo que foi planejado, dentre outras.

Em relação ao cumprimento da data desejada para contratação, verifica-se que dentre os 111 itens contratados, 57 (51%) foram contratados até a data desejada, enquanto 54 (49%), foram contratados após a data desejada.

A CGARC se manifestou quanto à inexistência de cronograma de licitações para as compras internas do FNDE, em consonância com o PAC 2020. Ainda quanto às ações para a tentativa de construção de um cronograma, a unidade apresentou as seguintes considerações:

[...] ainda se verificam várias oportunidades de melhoria na gestão de compras internas em articulação com as áreas demandantes, sobretudo no que se refere à eficiência, dado que apenas 28% dos processos de compra por meio de pregões finalizados entre 2019 e 2020 foram concluídos com até 12 meses, que é o período de vigência do PAC, o que torna ainda mais desafiadora a ideia de se construir tal cronograma.

Quanto às demandas inseridas no PAC 2020 a posteriori, a unidade auditada encaminhou os Despachos que solicitavam à presidência do FNDE, autoridade competente, a autorização para as alterações/inclusões do PAC no Sistema PGC, sendo possível observar a inclusão de itens, dentre outros, voltados a atender demandas decorrentes da Pandemia da Covid-19.

A Análise elaborada pelo FNDE traz diversas outras informações sobre a execução do PAC 2020 além das que foram mencionadas aqui, que são de extrema relevância para o planejamento de contratações futuras da entidade, não sendo oportuno sua apresentação integral neste Relatório. No entanto, as considerações apresentadas no item 8.2, que trata de alguns pontos que podem ser melhorados, são importantes para a presente análise:

8.2. Adicionalmente, identificam-se alguns pontos que podem ser aprimorados, visando ao gerenciamento mais eficiente do Plano Anual de Contratações - PAC:

a) verificaram-se alguns erros no cadastramento dos itens do PAC, como itens que foram previstos para contratação por meio de renovação contratual, cujos contratos não eram mais passíveis de prorrogação; datas desejadas para a contratação desconexas com os prazos de vigência contratual e itens que foram previstos apenas para nova contratação, mas que terminaram sendo objeto de prorrogação contratual. Nesse caso, tendo em vista que o PAC 2020 foi o primeiro PAC do FNDE, identifica-se uma oportunidade de melhoria no que se refere às orientações a serem reforçadas com as unidades demandantes quando do cadastramento e revisão dos itens do PAC;

[...]

c) dado o baixo percentual geral de execução dos itens do PAC 2020, sobretudo em relação aos itens que demandariam nova contratação, verifica-se a oportunidade de orientação às unidades demandantes no sentido de, na medida do possível, buscarem dimensionar a quantidade de itens no PAC, assim como a data desejada, de acordo com a capacidade operacional das áreas ao longo do período de vigência do Plano, visando dar fluidez e eficiência ao processo de construção dos artefatos de planejamento das contratações (estudos preliminares, pesquisas de preços, termos de referência, etc.), além de fortalecer o PAC como instrumento voltado à cultura do planejamento nas contratações públicas, mais que uma "lista de desejos";

d) considerando que, atualmente, todos os itens cadastrados ou atualizados no PAC por meio do Sistema PGC precisam ser aprovados pelo Sr. Presidente, enquanto autoridade máxima do FNDE, vislumbra-se a possibilidade de ganhos de eficiência nesse processo se essa aprovação for delegada para o(a) Diretor(a) de Administração, com respaldo na IN SEGES/ME n.º 1/2019:

[...]

e) seria desejável que o Sistema PGC do Ministério da Economia possibilitasse não só o cadastramento, mas também o gerenciamento da execução dos itens do PAC, permitindo a vinculação dos itens aos respectivos processos de contratação e/ou renovação contratual, além da geração de dashboard com os principais indicadores associados aos dados de gestão do Plano. Nesse sentido, vale destacar que a gestão dos itens no PGC, incluindo todas as alterações ao longo do ano, seguida da replicação dos ajustes na planilha de controle, juntamente com o rastreamento e o acompanhamento de todos os processos no SEI, não se mostrou um processo muito eficiente, demandando várias horas de trabalho, além de aumentar o risco de propagação de erros.

Os apontamentos realizados pelo FNDE demonstram que a entidade tem conhecimento sobre as fragilidades quanto à elaboração e à gestão do PAC, propondo algumas ações que considera adequadas para avançar no processo de planejamento das contratações.

Em relação ao item “a”, que aponta a existência de erros no cadastramento do PAC, tendo em vista que é competência do setor de licitações analisar as demandas inseridas no PAC antes de encaminhá-las para aprovação, não só a orientação das unidades demandantes deve ser reforçada, conforme proposto pela unidade auditada, mas também o processo de análise/revisão por parte do setor licitante.

O item “c” trata do baixo percentual de execução do PAC 2020, citando a oportunidade de orientar as unidades demandantes quanto ao dimensionamento da quantidade de itens, bem como a data desejada de acordo com a capacidade operacional das áreas. No entanto, não foram identificadas evidências que apontassem que a baixa execução do PAC decorreu da falta de capacidade operacional das áreas demandantes. Verifica-se que de fato é preciso prover as unidades de subsídios que promovam um planejamento adequado, sendo oportuno pensar na instituição de processos de trabalho, conforme tratado anteriormente neste Relatório, que padronizem os procedimentos de elaboração do PAC, estabeleçam responsabilidades, definam um calendário de compras, bem como a realização de capacitações dos agentes que atuam na construção desse instrumento.

O item “d” trata da possibilidade de delegação da competência da autoridade máxima, prevista na IN Seges/ME nº 01/2019, ao Diretor(a) de Administração (DIRAD) para aprovação dos itens cadastrados ou atualizados no PAC, vislumbrando-se possíveis ganhos de eficiência nesse processo. Essa decisão está no âmbito da gestão administrativa da unidade e sua avaliação compete exclusivamente ao FNDE.

O trabalho do TCU sobre o PAC trata da ausência ou insuficiência de engajamento da alta cúpula no planejamento anual das contratações. A atuação da alta administração, dentro dos órgãos, tem ocorrido, predominantemente, por meio da mera aprovação do PAC, sendo que essa aprovação decorre de obrigatoriedade prevista na IN Seges/ME nº 1/2019. Outras ações

citadas pelo TCU envolvendo a alta administração seriam: por meio da aprovação de normativos internos sobre o planejamento das contratações; por meio de incentivos à capacitação no tema; ou por meio da criação do comitê de contratações. O FNDE dispõe de um Comitê Permanente para elaboração do PAC, instituído pela Portaria nº 93/2019, no entanto, este não é composto por membros da alta administração.

O item “e” da Análise do FNDE transcrita acima trata da dificuldade de gestão da execução do PAC, uma vez que o Sistema PGC não dispõe de ferramenta que possibilite o acompanhamento do plano. A inexistência de um módulo de gestão do planejamento no Sistema PGC, que permita o acompanhamento do que fora planejado, também foi tratado pelo TCU, que apontou, ainda, que a ausência de geração de relatórios úteis pelo sistema, bem como de filtros específicos para a gestão do PAC, acarreta a necessidade de utilização, pelos órgãos, de controles paralelos, como planilhas eletrônicas, por exemplo.

O TCU constatou que o Sistema PGC não se presta integralmente à finalidade para o qual foi desenvolvido, qual seja, o planejamento racional das compras públicas. Ressalta-se que a Lei nº 14.133/2021 poderá acarretar a incorporação ou substituição de boa parte das funcionalidades executadas pelo PGC ao Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP). Assim, a fim de evitar a elaboração de recomendações de aprimoramento específicas em relação ao PGC, que poderá ser um módulo do PNCP ou até mesmo totalmente descartado, o TCU propôs à Seges/ME que adote medidas corretivas no Sistema PGC, ou no sistema que vier a incorporá-lo ou substituí-lo, em relação, dentre outras, à seguinte falha:

ausência de módulos, no Sistema PGC, para etapa de gestão do PAC que permitam aos órgãos, inclusive aqueles com mais de uma Uasg, usufruírem efetivamente dos benefícios oriundos do planejamento por meio do referido sistema, isto é, visualizando as aquisições planejadas, emitindo relatórios completos e específicos, que atendam às suas necessidades, tais como por meio da geração de um calendário anual de compras contendo todas as contratações previstas para determinado período;

O Tribunal também aponta que, apesar de as organizações estarem elaborando o PAC e, portanto, estarem em conformidade com o exigido pela IN Seges/ME 1/2019, há indícios de elaboração de planos de modo meramente formal ou com informações incorretas, imprecisas ou inverídicas, ou seja, apenas para atender à obrigação que a norma impõe, o que não reflete o objetivo pretendido ao se realizar um planejamento das contratações, qual seja, a identificação antecipada das demandas de uma organização, de modo que se invista orçamento apenas no que for relevante para se atingir as reais necessidades da Administração.

Diante das informações levantadas, foi possível verificar que o PAC 2020 do FNDE teve um baixo percentual de execução de itens, demonstrando que referido instrumento não contribuiu efetivamente para o processo de planejamento das contratações, em alinhamento ao entendimento do TCU quanto à mera formalidade do plano.

f) Análise da execução do PCN 2018/2019

Segundo informações repassadas pela CGCOM, o Plano de Compras Nacional – Ciclo 2018/2019 tinha como objetivo reduzir, o tanto quanto possível, o interstício de vigência entre atas de registro de preço de mesmo objeto, conforme Portaria nº 75, de 24 de fevereiro de 2016, que aprovava o Regimento Interno do CDCN da época. Atualmente, o CDCN é regido pela Portaria nº 339/2021.

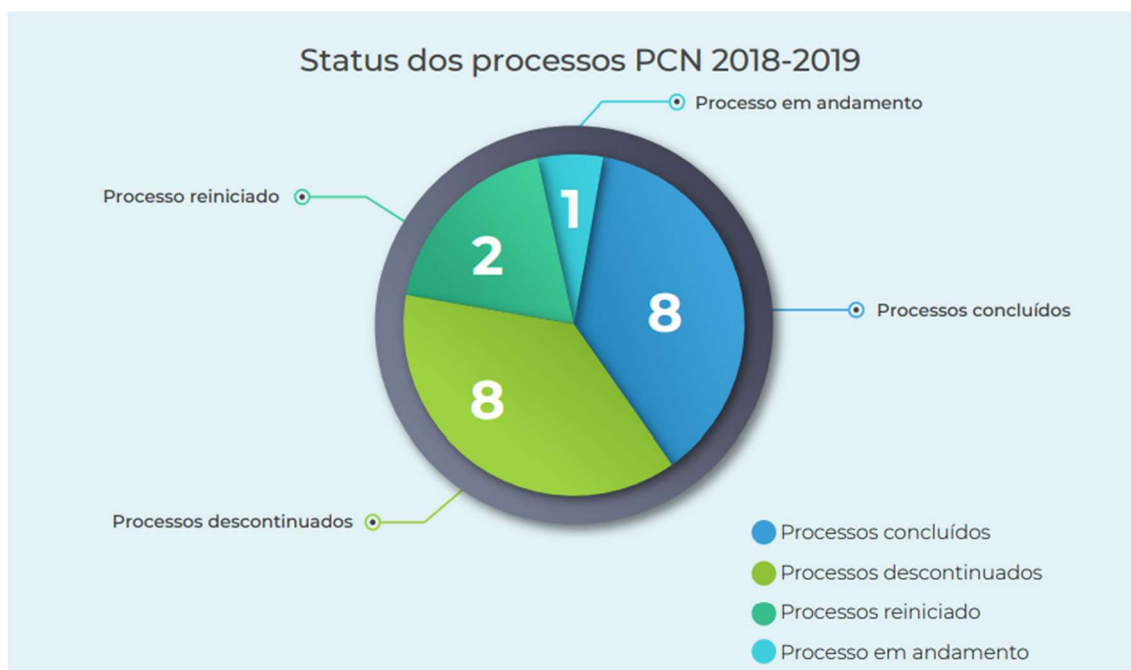
Por meio de Nota Técnica, a CGCOM apresentou levantamento situacional dos processos de compra nacional para educação em relação ao ciclo 2018-2019. O PCN 2018/2019, o primeiro plano lançado, teve sua vigência compreendida entre o segundo semestre de 2018 e o primeiro semestre de 2019. Foram selecionados 22 objetos para a primeira vigência do referido instrumento, com base na decisão dos membros do CDCN, a partir da análise das políticas públicas educacionais a serem desenvolvidas no período.

A análise dos 22 objetos listados no PCN 2018/2019 permitiu verificar que dentre os seis objetos classificados como mais prioritários, cinco deles foram descontinuados, sendo que todos estes que foram descontinuados tinham como área demandante a Secretaria de Educação Básica do MEC. Esse fato demonstra que as demandas provenientes das Secretarias do MEC, na qualidade de demandantes, têm grande impacto no planejamento das licitações a serem promovidas no âmbito do Registro de Preços Nacional, de modo que o adequado envolvimento dessas unidades no processo de planejamento se mostra necessário.

Cabe informar que consta do novo Plano de Compras Nacional para a Educação (PCNE) - Ciclo 2021/2022, publicado em novembro/2021, o Anexo III, que apresenta uma avaliação de processos dos anos 2018-2020, ou seja, aborda tanto o período de vigência do PCN 2018/2019, como também o ano de 2020, de modo que foram apresentadas análises separadas para os dois períodos.

O gráfico apresentado na figura a seguir consolida a situação dos processos previstos no PCN 2018/2019:

Figura 7 – Consolidação da situação dos processos do PCN – Ciclo 2018/2019



Fonte: PCNE – Ciclo 2021/2022.

Em que pese a divergência entre a quantidade de itens apresentada no PCN 2018/2019 (22 itens) e quantidade de itens apresentada na figura acima (19 itens), extraída do Anexo III do PCNE – Ciclo 2021/2022, é possível verificar que apenas oito dentre 19 processos referentes ao PCN 2018/2019 foram concluídos, o que representa 42,1%.

Não há como se falar em um percentual ideal de processos concluídos, no entanto, é preciso observar que, segundo informações da Figura 7, os processos descontinuados também representaram 42,1%, sendo que em alguns casos houve a formalização do pregão, mas não foram geradas atas de registro de preços. Há um custo operacional relacionado à preparação de um pregão de âmbito nacional que pode impactar de maneira significativa as atividades das áreas responsáveis por tal processo.

Dentre os processos concluídos, foi possível verificar que cinco deles apresentaram o percentual de execução das atas conforme disposto no quadro a seguir:

Quadro 11 – Percentual de execução das Atas de Registro de Preços dos objetos previstos no PCN 2018/2019

Objetos	Nº das Atas	Validade das Atas	Percentual de execução médio
Instrumentos musicais	20/2018	31/12/2018 a 31/12/2019	26,39%
	21/2018		
Material Escolar	06/2019	19/11/2018 a 19/11/2019	53,84%
	01/2019	20/02/2019 a 20/02/2020	
Ônibus Escolar (ORE e ONUREA)	01/2020	Até 10/01/2021	92,76% ¹
	07/2019	Até 19/11/2020	
	11/2019	Até 19/12/2020	
	02/2020	Até 10/01/2021	
	10/2019	Até 19/12/2020	
	09/2019	Até 19/11/2020	
Bicicletas e Capacetes escolares	12/2019	03/01/2020 a 03/01/2021	4,98%
Ventiladores escolares	05/2019	23/07/2019 a 23/07/2020	74,77%

Fonte: PCNE – Ciclo 2021/2022.

¹ a média apresentada no quadro difere da constante do PCNE 2021/2022 (96,76%). Não há memória de cálculo sobre a média apresentada no documento do FNDE, de modo que foi considerado o cálculo realizado pela equipe de auditoria.

As informações do quadro acima permitem verificar que as atas vinculadas aos Ônibus escolares apresentaram alto percentual de execução (92,76%), sendo que algumas atas tiveram 100% dos itens previstos contratados. Por outro lado, a ata relacionada à aquisição de Bicicletas e Capacetes escolares apresentou baixo percentual de execução (4,98%), sendo que duas das quatro atas que compunham o objeto não tiveram qualquer utilização.

As informações de execução das atas são de extrema importância para subsidiar o planejamento de futuras licitações para o RPN. Buscar entendimento sobre as razões que fizeram com que algumas atas tivessem percentual de execução baixo é necessário para que as atas possam de fato contribuir para a execução das políticas públicas na área da educação. Cabe considerar, também, que a geração de uma ata de registro de preços, apesar de não se constituir em obrigação de contratar, gera uma expectativa no mercado, principalmente para o vencedor do pregão.

É importante considerar que o PCN – Ciclo 2018/2019 foi a primeira versão publicada de um plano voltado às compras nacionais para a educação, de modo que a experiência adquirida com a primeira versão contribuirá para o amadurecimento do processo de planejamento das contratações nacionais da autarquia e deve refletir em melhorias no PCNE – Ciclo 2021/2022, publicado em novembro/2021.

Para fins comparativos, o PCNE 2021/2022 apresenta uma lista de 12 objetos priorizados, enquanto o PCN 2018/2019 apresentava 22 objetos. Todos os objetos constantes do PCN atualmente vigente também constavam no PCN 2018/2019. Conforme informação disponível no PCNE 2021/2022, a planilha de priorização poderá ser atualizada, periodicamente, com vistas a incorporar as mudanças no cenário, mas sempre com o intuito de perseguir o objetivo de mitigar o interstício entre as atas de registro de preços. Além disso, ao longo da execução

do Plano, será possível a revisão/atualização das informações da planilha, com envio ao Comitê Deliberativo de Compras Nacional para deliberação.

Diante das informações levantadas, foi possível verificar que a primeira versão do PCN, referente ao Ciclo 2018/2019, apresentou considerável quantidade de processos descontinuados, principalmente quando se considera os objetos que estão no topo da lista de prioridades. Além disso, identificou-se que algumas atas de registro de preços vinculadas a objetos previstos no plano apresentaram baixo percentual de execução, de modo que essas informações devem subsidiar futuros planejamentos de licitações para o RPN.

g) Análise da execução dos itens do PAC 2020 relacionados ao PNLD

Conforme já tratado anteriormente, as aquisições do PNLD não dispõem de um planejamento formal próprio, sendo que suas previsões são inseridas no PAC do FNDE. Assim, foi realizada a verificação da execução dos itens relacionados ao PNLD no âmbito do PAC 2020.

Com base em informações repassadas pela CGPLI, foi possível verificar que dentre os 10 itens relacionados ao PNLD previstos no PAC 2020, quatro foram efetivamente contratados, o que representa 40% de execução. Os seis itens que não tiveram a contratação realizada foram impactados pela pandemia da Covid-19, pois estavam relacionados à realização de eventos presenciais.

A análise quanto à execução financeira dos itens ficou prejudicada, uma vez que as informações encaminhadas pela CGPLI a respeito da execução dos itens do PNLD no âmbito do PAC não apresentaram o detalhamento dos valores contratados.

A CGPLI, em sua manifestação, incluiu a seguinte observação:

Cabe salientar que as limitações próprias do sistema não permitiam o cadastramento das ações de maneira a descrever corretamente o objeto. A exemplo da linha 11 da tabela (item 173), onde consta como “descrição sucinta do objeto”: “LIVRO LÍNGUA/LINGUÍSTICA E LITERATURA, NOME LIVRO LÍNGUA/LINGUÍSTICA/LITERATURA”, ao custo de R\$1.716.339.382,56. Na realidade, esse valor foi previsto para a aquisição de todos os materiais do PNLD para toda a educação básica, beneficiando todas as escolas públicas participantes do Programa.

Em manifestação ao Relatório Preliminar, por meio da Informação nº 3357/2022-Dapli/Cgpli/Dirae/FNDE, a unidade auditada informou que as contratações do PNLD incluem tanto as aquisições de livros didáticos, pedagógicos e literários, que estariam relacionadas ao problema de cadastramento apresentado no excerto acima, como também as contratações de serviços acessórios ao Programa, tais como controle de qualidade dos livros, distribuição e mixagem dos livros literários, que estariam mais alinhados ao formato proposto para o PAC. Além disso, a CGPLI apresentou detalhes sobre o processo de planejamento da aquisição dos livros do PNLD, que se inicia com mais de dois anos de antecedência à contratação para fornecimento dos livros em si, demonstrando que tal planejamento tem uma dinâmica complexa e detalhada, não sendo contemplada, portanto, no planejamento do escopo do PAC, que tem ciclo de um ano. A unidade acrescentou que:

[...] a eventual fragilidade do registro do planejamento das compras no PAC, observada pela Auditoria, decorre do simples fato de que tal Plano, além de ser posterior aos processos do PNLD, também não apresenta o nível de detalhamento necessário ao Programa, vez que o mesmo tem caráter generalista e aponta para uma melhor adequação aos planejamentos de aquisições ordinárias da Administração Pública [...]

Diante das informações apresentadas, é possível verificar que o PAC não tem servido de instrumento de planejamento efetivo para as aquisições de obras didáticas, pedagógicas e literárias do PNLD, de modo que se verifica o preenchimento meramente formal, em virtude de obrigação imposta pela IN Seges/ME nº 1/2019, onde as contratações a serem realizadas pela unidade devem constar do PAC. Além do preenchimento meramente formal quanto às aquisições de obras do PNLD, verificam-se inconsistências ainda mais relevantes, uma vez que as aquisições de livros foram previstas em um único item, que, conforme relatado pela CGPLI, não retrata a realidade dos objetos adquiridos, de modo que a informação se mostra distorcida.

Consolidando as informações do presente achado, é possível observar que o Relatório do TCU que tratou do PAC apresentou causas para as fragilidades relacionadas ao planejamento das contratações que se adequam ao que foi verificado no âmbito do presente trabalho, sendo oportuno citar: a inexistência ou deficiência de processos de trabalho ou de normativo interno, definindo atribuições e responsabilidades na elaboração, aprovação, execução e gestão do PAC; a ausência de priorização do tema planejamento das contratações pela alta administração, bem como pelos gestores e colaboradores dos órgãos; e a incipiente cultura do planejamento das contratações presente nas organizações.

As fragilidades identificadas nos processos de planejamento das contratações, seja para compras internas, para o RPN ou para aquisições do PNLD, podem impactar o atendimento das necessidades internas e externas (no caso das compras nacionais e do PNLD) do FNDE de maneira tempestiva e alinhada à estratégia organizacional.

Conclui-se, diante do que foi levantado, que o planejamento das contratações para atendimento das necessidades internas, do RPN e no âmbito do PNLD apresenta fragilidades, que impactam o alcance dos objetivos pretendidos com referido planejamento, qual sejam, racionalizar as contratações sob competência do FNDE, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração da respectiva lei orçamentária.

A inexistência de processos de trabalho para a elaboração do PAC e do PCNE é uma fragilidade relevante, sendo, inclusive, causa para outras impropriedades verificadas, como aquelas identificadas no âmbito do PAC (erros de preenchimento, por exemplo), sendo oportuno que o FNDE adote medidas para formalizar internamente as orientações para a construção dos instrumentos de planejamento das contratações.

12. O FNDE não estrutura a maioria de suas contratações a partir de processos de trabalho.

As contratações públicas exercem papel fundamental para atendimento das demandas da sociedade, razão pela qual as organizações públicas devem estruturar as suas aquisições em processos de trabalho visando alcançar os resultados previstos pela alta administração com maior eficiência. Portanto, internamente, as organizações públicas devem estruturar as suas aquisições em processos de trabalho visando alcançar os resultados previstos pela alta administração com maior eficiência.

As normas da série ISO 9000 preconizam que, para atingir qualidade, um dos princípios que devem nortear a execução das operações de uma organização é a abordagem por processos, isto é, um resultado desejado é alcançado mais eficientemente quando as atividades e os recursos relacionados são gerenciados como um processo.

A Norma ISO 9000:2000 define processo como conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) em produtos (saídas), estabelecendo que um resultado desejado é alcançado mais eficientemente quando as atividades e os recursos relacionados são gerenciados como um processo.

O Guia Gestão de Processos de Trabalho⁶² do STJ destaca que os processos de trabalho utilizam recursos da organização, devendo, portanto, ser controlados, a fim de evitar que se tornem antieconômicos ou mesmo inviáveis. Nesse sentido, o guia estabelece a importância de se refletir sobre os processos de trabalho:

Frequentemente as pessoas não fazem uma reflexão sobre os processos de trabalho. Operam-nos instintivamente, sem se perguntar se os procedimentos são adequados aos fins pretendidos, ou mesmo se esses fins são alcançados e, mais ainda, se eles atendem plenamente aos requisitos do cliente, seja ele interno ou externo. Isso se deve à fragmentação do processo pelas diferentes funções organizacionais, agravada pelo fato de que cada pessoa pode atuar em mais de um processo de trabalho.

No âmbito das aquisições públicas, o Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (RBG/TCU - 3ª ed.) propõe uma visão do processo em três fases:

1. Planejamento da contratação, que recebe como insumo uma necessidade de negócio, e gera como saída um edital completo, incluindo o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) para a contratação;
2. Seleção do fornecedor, que recebe como insumo o edital completo, e gera como saída o contrato; e

⁶² Disponível em https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/Paginas/Institucional/Gestao-estrategica/Guias-de-gestao-estrategica/guia_gestao_proc_trab_2019v5.pdf

3. Gestão do contrato, que recebe como insumo o contrato, e gera como saída uma solução, que produz resultados, os quais atendem à necessidade que desencadeou a contratação.

Portanto, para cada uma das fases exige-se a definição de processo de trabalho, de papéis e de responsabilidades dos agentes, assim como a elaboração de modelos padronizados de documentos e a alocação de equipes com competências necessárias para o desempenho das atividades, cujo objetivo é aumentar a produtividade e diminuir os erros.

A par do exposto, buscou-se identificar se os processos de trabalho desenhados são orientados para a eficiência e eficácia das contratações realizadas pela autarquia federal.

Em relação ao PNLD, a unidade encaminhou o documento intitulado de “Cadeia de Valor PNLD”, em que se demonstra, de forma detalhada, o fluxo, as competências e as responsabilidades das áreas envolvidas no processo de contratação de livros e materiais didáticos. No entanto, não foram identificados modelos padronizados para os documentos a serem elaborados, bem como a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias para as atividades. Em relação especificamente à fase de gestão de contratos, não foi possível identificar se a autoridade competente avalia objetivamente a capacidade do indicado de assumir responsabilidade para ser gestor ou fiscal de contrato. Assim, entende-se que há adoção parcial de processo de trabalho para as contratações no âmbito do PNLD.

Quanto às aquisições próprias, a unidade encaminhou o documento denominado “Contratação de serviços gerais e de Tecnologia da Informação (TIC) ou aquisição de bens”, o qual elenca a base normativa a ser observada e apresenta as fases do procedimento da contratação: Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Contratação.

No entanto, a partir da leitura do mencionado documento pode-se concluir que a autarquia federal não adota a prática processo de trabalho para as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato das compras internas.

A fase de planejamento de contratação não prevê procedimento válido para a elaboração dos estudos técnicos preliminares, haja vista a revogação do art. 24 da Instrução Normativa nº 05/2017 citado pela unidade, assim como não estabelece competências, responsabilidade e procedimentos para elaboração de estimativas de preços e gerenciamento de riscos, sendo que para este último, a organização não dispõe de política e metodologia de riscos aprovadas pela autoridade superior. No entanto, verificou-se a previsão de utilização de documentos padronizados para formalização da demanda, termo de referência, instrumento convocatório e minuta de contrato.

A fase de seleção do fornecedor não aborda o processo de trabalho em si, apenas define as competências do pregoeiro durante a condução do certame e da autoridade competente em caso de julgamento de recursos, e, portanto, não abrange todos os atos que devem ser praticados durante a fase externa da licitação, a exemplo da lista de verificação a ser juntada nos processos como instrumento de transparência e eficiência após a adjudicação, quando realizada pelo pregoeiro, ou quando houver recurso, após a análise deste.

A fase de gestão contratual estabelece tão somente orientações para emissão de empenho; elaboração de contrato ou envio de nota de empenho; e publicação de contrato. Portanto, não se identificou a definição competências e responsabilidades, assim como a elaboração de normativos de fiscalização contratual, de apuração de irregularidades e de documentos padronizados de comunicação entre a administração e a empresa. Não se observou, ainda, que antes da designação dos fiscais/gestores, proceda avaliação de que estes possuirão tempo hábil para executar a atividade, considerando suas demais atribuições, a complexidade do objeto e a quantidade de contratos que já atuam, nos termos do art. 41, § 2º, da IN Seges/ME nº 05/2017.

No que concerne às contratações do RPN, a unidade disponibilizou o documento “Fluxo dos Processos de Compras Registro de Preços Nacional – RPN”, o qual expõe lista de documentos a serem elaborados, declarando que a ordem apresentada é apenas um direcionamento com o intuito de uniformizar os procedimentos, carecendo de delimitação de etapa; detalhamento da legislação aplicável; determinação de competências e responsabilidades; e produção de documentos padronizados a todas as fases do procedimento da contratação.

Portanto, não se constitui num processo de trabalho às contratações do FNDE, mas tão somente num norteador com diretrizes para as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato. No entanto, é importante destacar que a execução do RPN é segmentada, cabendo ao FNDE efetuar a transferência de recursos a partir das informações encaminhadas pelos beneficiários do registro nacional, cuja atribuição/responsabilidade é verificar o cumprimento das obrigações assumidas pelas empresas contratadas.

No âmbito das contratações diretas, exceção às contratações realizadas no âmbito do PNLD, não se observou processo de trabalho para as dispensas e inexigibilidades.

Há que se destacar a Resolução/CD/FNDE/MEC nº 20, de 3 de outubro de 2014, que dispõe sobre a normatização dos procedimentos para realização de processos de compras de bens, de obras com características padronizadas e de serviços, inclusive de engenharia, gestão de contratos e atas de registro de preços, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que em virtude do ano de sua publicação mostra-se desatualizada em relação aos normativos infralegais publicados ou alterados posteriormente, como por exemplo, contratação de serviços (Instrução Normativa Seges/ME nº 05/2017); contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (Instrução Normativa SGD nº 01, de 04 de abril de 2019); procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral (Instrução Normativa nº 73, de 05 de agosto de 2020). Portanto, tal resolução não cumpre o papel de disciplinar (orientar) as fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual.

Por fim, o site da Autarquia disponibiliza no Acesso à Informação – Governança - Gestão de Processos, os fluxos dos seguintes Processos de Trabalho: 1) Gestão de Projetos de Cooperação Internacional; 2) Gestão da Estratégia; 3) Escritório de Processos; e 4) Prêmio FNDE de Educação, não se identificando processos orientadores das contratações.

As possíveis causas desse cenário relacionam-se com ausência de implementação de mecanismos de governança e gestão pelo FNDE nas aquisições públicas de sua competência,

com objetivo de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto e que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.

A ausência ou adoção parcial de processos de trabalho aprovado e publicado para as fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão de contratos pode impactar nos resultados obtidos pela organização, tendo em vista que as atividades não estão formalizadas no âmbito da organização e, portanto, potencialmente realizadas de forma *ad hoc*, isto é, não estão padronizadas e podem ser executadas de forma diferente nos diversos setores do FNDE.

Nesse sentido, podemos destacar, por exemplo, a escolha da solução não aderente à necessidade administrativa; quantitativos inadequados; elaboração de orçamento sub ou superestimado; seleção de proposta não vantajosa à administração; e acompanhamento deficiente da execução contratual.

Complementarmente à avaliação da instituição de processos de trabalho, buscou-se avaliar o nível de instrução processual perante as fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, com base em amostra de processos selecionados.

1.1 Fase de planejamento das contratações

A presente avaliação envolveu os seguintes aspectos: documentação do planejamento das contratações; estimativa dos quantitativos demandados; identificação e tratamento dos riscos relacionados às etapas da contratação (planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos contratos); capacitação dos integrantes da equipe de planejamento em gestão de riscos; elaboração de estimativa de preços; mensuração de resultados do contrato; e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado.

Para avaliação, foi realizada análise de amostra de 32 processos de contratação instruídos pelo FNDE no período de 2016 a 2020. Os processos de contratações foram realizados por meio de contratações diretas, dispensa (8) e inexigibilidade de licitação (1), e da modalidade licitatória pregão eletrônico (23). Convém observar que a análise abrangeu apenas as Compras Internas e RPN.

Os valores contratados (homologados) somam R\$ 4.459.105.018,46, sendo assim distribuídos: R\$ 4.458.124.024,11 (pregão); R\$ 969.994,35 (dispensa de licitação); e R\$ 11.000,00 (inexigibilidade de licitação).

Depreende-se que o maior volume de recursos analisados se refere às contratações por meio da modalidade pregão, representando 99,9780%, enquanto nas contratações diretas a amostra representa 0,0002% por inexigibilidade e 0,0218% por dispensa de licitação.

Entretanto, é importante registrar que cinco pregões apresentaram ocorrências de suspensão, revogação ou cancelamento dos itens no julgamento. Os valores estimados para essas contratações assumiram o montante de R\$ 6.555.163.396,61 e os respectivos objetos se referem a: bicicleta e capacete escolar; recursos de tecnologia assistiva e material de apoio pedagógico para alunos com deficiências, transtorno do espectro autista e altas

habilidades/superdotação; conjuntos de robótica educacional; veículos de transporte escolar diário de estudantes, denominado de Ônibus Rural Escolar (ORE); e equipamentos de tecnologia educacional.

À exceção do ORE, com valor estimado de R\$ 980.019.800,00, cuja contratação somente ocorreu na republicação do instrumento convocatório em 26/07/2019, dezessete meses após a publicação do edital em 2018, não se identificou a efetivação das contratações dos demais objetos dentro do período estabelecido para análise da amostra.

a) Documentação do planejamento das contratações

A avaliação do presente tópico contemplou a análise dos documentos da fase de planejamento da contratação, a saber: Documento de Formalização da Demanda (DFD); Estudos Técnico Preliminares (ETP); Mapa de Riscos (MR); e Designação da equipe de planejamento.

Destarte, a amostra considerou 32 processos, obtendo-se o seguinte cenário:

Tabela 8 – Elaboração de Documentos

Modalidade de Contratação		Total de Processos	Documento de Formalização de Demanda	Designação da Equipe de Planejamento	Estudos Técnicos Preliminares	Mapa de Riscos
Inexigibilidade	Serviços	1	1	0	0	0
Dispensa	Compras	3	2	0	0	0
	Serviços	5	1	0	0	0
Pregão Eletrônico	Compras	16	8	6	4	3
	Serviços	7	7	6	6	6
Total		32	19	12	10	9

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria.

Em relação ao ano de autuação dos processos analisados, temos a seguinte composição da amostra analisada:

Tabela 9 – Ano de Autuação dos Processos

Modalidade de Contratação		Total de Processos	2014	2016	2017	2018	2019	2020
Inexigibilidade	Serviços	1	0	0	0	1	0	0
Dispensa	Compras	3	0	0	0	1	1	1
	Serviços	5	0	0	0	0	3	2
Pregão Eletrônico	Compras	16	1	3	6	4	0	2
	Serviços	7	0	1	0	3	1	0
Total		32	1	4	8	9	5	5

Fonte: Elaborado pela Equipe de Auditoria.

A partir de análise puramente estatística, podemos afirmar que somente em 59,37% dos processos analisados foram identificados o DFD; em 37,5% houve a designação da equipe de planejamento; em 31,25% ocorreu a elaboração do ETP; e somente em 28,12% das contratações foram elaborados os respectivos Mapas de Riscos.

Se consideramos que 84,38% dos processos analisados datam entre 2017 e 2020, período que foram publicados os normativos infralegais que regulamentam as contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, podemos, inicialmente, concluir que o FNDE não elabora em sua totalidade os documentos estabelecidos pelos normativos infralegais para a aquisição de bens e a contratação de serviços.

A análise dos processos de contratação por dispensa, oito ao total, permite afirmar que o FNDE não possui a instrução processual padronizada, haja vista a identificação de apenas três DFD (37,50% da amostra selecionada) nos processos analisados.

Nas contratações de serviços por dispensa, cinco, não identificamos MR da fase da gestão contratual, documento obrigatório pela Instrução Normativa nº 05/2017.

Portanto, em que pese as contratações por dispensa de licitação apresentarem processos mais simplificados, não se exigindo a formalidade e a elaboração de documentos requeridos pela contratação por meio da modalidade pregão eletrônico, como por exemplo, o ETP, constatamos que o FNDE deixou de elaborar, em todos os processos, o MR referente à fase da gestão contratual e elaborou DFD em apenas 37,50% da amostra selecionada.

Em relação às contratações referentes à modalidade pregão eletrônico, devemos separar os serviços daquelas relacionadas com aquisições, assim como o ano de instrução processual.

Destarte, se tomarmos como parâmetro as contratações de prestação de serviços instruídas a partir de 2017, ano de publicação da Instrução Normativa nº 05/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, iremos verificar que os seis processos autuados foram instruídos com todos os documentos exigidos pelo aludido normativo infralegal para a fase de planejamento – DFD; ETP; e MR, havendo, ainda, a designação da equipe de planejamento para todas as contratações. A única instrução processual ocorrida em data anterior 2017, apresenta tão somente o DFD, haja vista a falta de exigência legal ou infralegal para elaboração do ETP e MR.

Todavia, o Decreto nº 2.271/1997 e a Instrução Normativa nº 02/2008, que disciplinavam a contratação de serviços, estabeleciam a obrigatoriedade de a contratação ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, o qual deveria conter a justificativa da necessidade dos serviços; a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada; e o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis, exigências não observadas pelo FNDE quando da instrução processual.

A ausência de processo de trabalho aprovado e publicado para a fase de planejamento da contratação pela autarquia federal, associada à falta de normatização para elaborar DFD, ETP e MR para as aquisições públicas talvez justifique tal dissonância. Somente em 2020, com a publicação da Instrução Normativa nº 40/2020, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), disciplinou-se a exigência de elaboração de ETP nas aquisições de bens, fato este observado na amostra selecionada para processo autuado em 2020. Diante do exposto, conclui-se que não há padronização na instrução processual do planejamento das contratações da Autarquia.

b) Estimativa dos quantitativos demandados

Não se identificou, na maioria dos processos analisados, vinte ao total, a memória de cálculo e os respectivos documentos que dão suporte à estimativa das quantidades a serem contratadas, o que impede aferir se os quantitativos contratados estão aderentes às reais necessidades da autarquia federal ou se encontram sub ou superestimados.

Nesse sentido, algumas contratações, como por exemplo as relacionadas com a compra nacional por registro de preços, têm, em regra, os seus quantitativos estabelecidos a partir de dois critérios: (i) disponibilidade orçamentária destinada ao FNDE no respectivo programa e (ii) as demandas dos entes federados, todavia, tais informações não constam dos processos analisados.

Importante registrar que em análises anteriores, especialmente no âmbito do Analisador de Licitações, Contratos e Editais (Alice), a exemplo do PE nº 01/2021, não se identificou os critérios estabelecidos para definição dos entes federativos favorecidos pela política pública, o que impede apresentar opinião sobre a adequabilidade da distribuição de bens e equipamentos pelos diversos entes federativos.

c) Identificação e tratamento dos riscos relacionados às etapas da contratação (planejamento, seleção do fornecedor e gestão dos contratos)

Em se tratando de contratação de prestação de serviços, verificou-se que as equipes de planejamento realizaram o gerenciamento de riscos, elaborando os respectivos mapas de riscos relacionados às fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual.

Dentre os nove mapas de riscos elaborados, quatro se relacionam às contratações regulamentadas pela IN Seges/ME nº 05/2017; quatro pela IN SLTI/MPOG nº 04/2014; e um pela IN SGD/ME nº 01/2019, entretanto, não se observou a atualização dos mapas de riscos após a realização da fase de seleção do fornecedor, conforme preconiza a IN Seges/ME nº 05/2017 e a IN SGD/ME nº 01/2019. A IN SLTI/MPOG nº 04/2014 é silente quanto à necessidade de atualizar o mapa de riscos.

Cabe acrescentar que ambos os normativos infralegais estabelecem a obrigatoriedade de atualização dos respectivos mapas de riscos após eventos relevantes durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização, entretanto, o processo

disponibilizado para análise não contempla a fase de gestão contratual, o que impede a verificação do cumprimento do mandamento estabelecido pelo normativo infralegal.

No que tange à avaliação dos riscos, para estabelecer o nível de riscos a partir da combinação de impacto e probabilidade, identificamos dois modelos utilizados – a matriz de riscos 5x5 e o mapa de riscos previsto pela IN Seges/ME nº 05/2017. A possível justificativa para a falta de padronização é primeiramente associada à ausência de implementação da política de gestão de riscos e, principalmente, da metodologia de gestão de riscos pela autarquia federal em suas contratações públicas, assim como a inexistência de processo de trabalho aprovado e publicado para a fase de planejamento.

A identificação de riscos mostra-se coerente com os objetos das contratações, todavia, tendo em vista a falta da política e da metodologia de riscos, não há como definir o apetite a riscos da organização e, portanto, todos os riscos identificados em cada processo devem ser tratados (ações preventiva e de contingência), prejudicando a correta avaliação de riscos.

A avaliação de riscos consiste no processo de comparar os resultados da análise de riscos para determinar se o risco e/ou a sua magnitude é aceitável ou tolerável pela administração e, sendo assim, adotar a melhor resposta ao risco identificado: evitar, mitigar, compartilhar ou aceitar.

É importante registrar que os mapas de riscos analisados se mostram análogos, haja vista que os riscos identificados e as respectivas respostas se assemelham entre si, independentemente do objeto licitado, o que possibilita, ao menos, propor duas possíveis conclusões não excludentes: (i) a elaboração do mapa de riscos observa estritamente a exigência estabelecida pelos normativos infralegais (cumprimento de formalidade); e (ii) as ações preventivas e de contingência não se mostram eficazes e efetivas.

Nesse sentido, identificamos que na maioria dos casos as ações preventivas e as ações de contingência se mostram compatíveis com os riscos e, portanto, mitigam a probabilidade e o impacto de sua ocorrência, contudo, há ações preventivas que não mitigam a probabilidade de ocorrência dos eventos de riscos, reportando-se na verdade à ação corretiva, enquanto as ações de contingências não diminuem o impacto do descumprimento contratual.

Tem-se, ainda, identificação de evento de riscos sem o estabelecimento das respectivas ações preventivas e de contingências, o que não significa aceitação do risco pela organização, haja vista a falta de adoção de metodologia de riscos para estabelecer o apetite aos riscos, assim como ação preventiva dissociada do evento de riscos.

Outro fato importante a ser mencionado é que os servidores que realizaram cursos de capacitação em gestão de riscos em 2019 não elaboraram ou aprovaram o mapa de riscos dos processos analisados, o que pode ser a origem das divergências apontadas anteriormente.

Por fim, não se identificou a elaboração de plano de tratamento, e a respectiva aprovação, de modo a acompanhar a implementação das ações preventivas e de contingências pelos setores responsáveis.

d) Capacitação dos integrantes da equipe de planejamento das contratações em gestão de riscos

Em levantamento realizado pela CGU junto à autarquia federal, identificou-se que 5 servidores lotados na DIRAE e DIRAD participaram de oficina de gestão de risco, com carga horária de 9h, na modalidade presencial.

Confrontando os nomes dos servidores integrantes da equipe de planejamento responsáveis pela elaboração do mapa de riscos nas contratações realizadas pelo FNDE com aqueles que participaram das ações de capacitação, pode-se afirmar que a equipe de planejamento não foi capacitada na elaboração do mapa de riscos, o que justifica as inconsistências identificadas no gerenciamento de riscos das contratações analisadas.

A designação de servidores integrantes da equipe de planejamento sem a respectiva capacitação em gestão de riscos pode impactar no alcance dos objetivos da organização pertinentes com a contratação.

Nesse sentido, identificamos que dos nove processos de contratação em que foram elaborados mapas de riscos, em três oportunidades a contratação não foi concluída, representando 33,33% do universo considerado, cujas causas podem estar associadas à elaboração do gerenciamento de riscos de forma inadequada.

e) Mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado

A IN Seges/ME nº 05/2017 prevê a possibilidade de a administração redimensionar o pagamento à empresa contratada com base nos indicadores estabelecidos sempre que: a) não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas; b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

Por definição, Instrumento de Medição de Resultados (IMR) é o mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento. A utilização do IMR tem como objetivo evitar remunerar a contratada pela mera disponibilização dos empregados.

No campo da prestação de serviços, é o que se denomina paradoxo “lucro-incompetência”, apontado pelo TCU, Acórdãos n.º 1.558/2003 e 786/2006, ambos Plenário, como consequência do pagamento por posto ou hora, haja vista que quanto menor a qualificação dos profissionais alocados na prestação de serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo, maior o lucro da empresa contratada e maior o custo para a Administração, assim como o risco de remunerar a empresa sem a contraprestação em serviços efetivamente realizados, em razão da dificuldade da Administração em controlar a atividade dos profissionais terceirizados.

Em que pese os benefícios advindos pela aplicação do IMR, há que se registrar que o normativo infralegal não traz a sua implementação como sendo obrigatória pelos órgãos e entidades ao realizarem contratações de serviços, especialmente os de natureza continuada, o que ficou evidenciado na amostra analisada, em que dos cinco processos instruídos em data posterior à publicação da Instrução Normativa nº 05/2017, somente três apresentavam o IMR como anexo do instrumento convocatório, representando 60% do universo analisado.

A IN SLTI/MPOG nº 04/2014 não obriga a fixação dos critérios de aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e níveis de serviços com os valores mínimos aceitáveis para os principais elementos que compõe a Solução de Tecnologia da Informação.

Não obstante a ausência de obrigatoriedade, identificou-se que 100% dos processos de contratação referentes a tecnologia da informação, quatro ao total, remuneram a empresa contratada a partir da avaliação da qualidade dos serviços prestados.

Diametralmente, a IN SGD/ME nº 01/2019 estabelece a obrigatoriedade de o instrumento convocatório fixar os critérios de aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos a partir da adoção de indicadores e níveis mínimos de serviços com redimensionamento do pagamento a ser efetuado à empresa contratada, o que foi verificado no único processo analisado regido pela citada IN.

Em relação ao conteúdo, os Instrumentos de Medição de Resultados elaborados nos processos de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) mostram-se adequados e remuneram as empresas a partir no nível da prestação de serviços.

Contudo, nas contratações de serviços continuados, especialmente aqueles prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, os IMRs elaborados mostram-se, em sua maioria, ineficazes e, portanto, deixam de avaliar o nível de prestação de serviços, confundindo-se muitas das vezes com o cumprimento de obrigação contratual.

Nesse sentido, tem-se o contrato de brigadistas em que se estabeleceu como critério de avaliação do nível de serviços a substituição de empregado faltoso; a realização de vistoria nos veículos; a relação entre quantidade de viagens realizadas e a quantidade de relatórios emitidos no mês; e o número de danos patrimoniais ocorridos nos serviços de carregadores.

Por outro giro, têm-se contratações com indicadores adequados, como por exemplo, o processo que remete à prestação de serviços de tratamento documental arquivístico de massa acumulada e da digitalização da massa documental de pessoal.

Por fim, quanto ao nível mínimo de prestação de serviços, verificou-se no contrato de condutores de veículos oficiais, Indicador 3, a possibilidade de remunerar a empresa contratada com 60% do valor da fatura mensal, caso seja identificado atraso em 50% no total de viagens, o que não se mostra adequado à administração, haja vista que almeja a qualidade na prestação de serviços, e à empresa, que recebe valor muito baixo pela prestação de serviços, apesar de apresentar o mesmo custo.

f) Elaboração de estimativa de preços

Verificou-se que a elaboração do orçamento estimativo segue as orientações dispostas nas regulamentações da Secretaria de Gestão (Seges) – Instruções Normativas nºs 05/2014 e 73/2020, conforme o caso, não tendo sido estabelecido processo de trabalho aprovado e publicado.

Os parâmetros normalmente utilizados são os preços constantes do Painel de Preços e a consulta realizada junto a fornecedores. A metodologia utilizada é, em sua maioria, a média dos valores coletados, no entanto, a mediana e o menor dos valores também são utilizados para estabelecer o valor máximo a ser aceito pela administração durante a licitação.

Todavia, não há análise crítica dos valores coletados durante a realização da pesquisa de preços, haja vista o estabelecimento da média, mediana ou o valor mínimo sem qualquer exclusão de valores discrepantes que integre o mapa comparativo de preços, assim com a respectiva justificativa para utilização de um parâmetro em detrimento do outro.

A diferença entre o preço estimado e contratado alcança uma redução média de 19,10%. Em se tratando de serviços, a redução alcança o percentual médio de 22,58%, sendo identificadas reduções entre 5,08% e 48,79%, enquanto nas aquisições a redução alcança 20,38%, com variação entre 2,51% e 54,23%.

A elevada diferença entre os valores orçados e contratados pode ter origem na elaboração deficiente do orçamento, a exemplo do observado no PE nº 01/2021, cujo objeto refere-se ao registro de Preços de veículos de transporte escolar diário de estudantes, denominado de Ônibus Rural Escolar (ORE) e Ônibus Urbano Escolar Acessível (ONUREA), em atendimento às entidades educacionais das redes públicas de ensino nos Estados, Distrito Federal e Municípios, em que se observou tão somente a atualização dos valores contratados pelo IPCA, desconsiderando os efeitos decorrentes da pandemia do coronavírus (Covid-19), que resultou na revogação do certame.

Em relação à contratação de serviços terceirizados, PE nº 01/2020, cujo objeto refere-se à prestação de serviços de brigadistas, verificou-se que o orçamento estimativo foi elaborado a partir tão somente por valores coletados junto aos prestadores de serviços, afastando, portanto, preços praticados pela Administração Pública e a metodologia de autopreenchimento da planilha de custos. A diferença entre os valores orçados e contratados alcançou o patamar de 10,00%.

1.2 Fase de seleção do fornecedor

Durante a fase de Seleção dos fornecedores são elaborados o instrumento convocatório e seus respectivos anexos, principalmente a minuta do contrato, e o parecer do órgão jurídico que analisa os referidos documentos, cuja competência encontra lastro no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993.

A Orientação Normativa nº 02/2016 estabelece listas de verificação que devem ser juntadas aos processos como instrumento de transparência e eficiência durante a fase de seleção do

fornecedor antes da publicação do edital e após a adjudicação, quando realizada pelo pregoeiro, ou quando houver recurso, após a respectiva análise.

A presente avaliação envolveu os seguintes aspectos: adoção de lista de verificação para o pregoeiro; modelos para documentos; formalização da designação do pregoeiro; e exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias.

Para avaliação foram analisados 23 processos de contratação realizados pelo FNDE no período de 2016 a 2020 na modalidade pregão eletrônico, cujos valores contratados (homologados) alcançaram R\$ 4.458.124.024,11, bem como as capacitações realizadas pelos servidores do FNDE nos últimos três anos.

A aplicação do *check list* (lista de verificação para o pregoeiro) somente foi identificada em cinco oportunidades antes da publicação do edital e não foi observada após a adjudicação, demonstrando descumprimento da Orientação Normativa nº 02/2016 e que os processos de contratação não apresentam procedimentos padronizados de instrução processual.

Quanto à designação do pregoeiro, somente em um processo não se identificou a referida portaria.

No que tange à contratação para registro de preços, em apenas uma licitação, do total de treze, foi identificada a publicação da Intenção de Registro de Preços (IRP), não havendo nos referidos processos as justificativas para a dispensa da divulgação. Todavia, verificou-se que a não divulgação relaciona-se com as contratações de compra nacional, em que o órgão participante de compra nacional, em razão de participação em programa ou projeto federal, é contemplado no registro de preços independente de manifestação formal, o que poderia afastar a publicação do IRP, todavia, demanda apresentação de exposição de motivos pelo órgão gerenciador.

Em relação à amostra analisada, em cinco certames os participantes discordaram da decisão do pregoeiro na condução da licitação e apresentaram a intenção de recursos, todos admitidos pelo pregoeiro, sendo negado provimento em três. Tal situação demandaria análise da autoridade superior, conforme encaminhamento do próprio pregoeiro, no entanto, os referidos autos não foram instruídos com a manifestação requerida pelo caso.

Por fim, em relação à capacitação, os servidores designados como pregoeiro realizaram ações de capacitação e, portanto, possuem as competências necessárias para o acompanhamento e condução dos certames.

1.3 Fase de gestão contratual

A Lei nº 8.666/1993 estabelece em seu art. 67 a obrigatoriedade de a administração designar, formalmente, servidor para o acompanhamento e fiscalização contratual, permitindo, se for o caso, a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

A norma não estabelece os critérios e condições de escolha dos servidores para o acompanhamento da execução contratual, os quais ficam a cargo de cada órgão e entidade.

Ao representante da Administração compete anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, submetendo a seus superiores as decisões e providências que ultrapassem sua competência para a adoção, em tempo hábil, das medidas convenientes.

Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 05, de 25 de maio de 2017, ao regular a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece, em seu art. 41, que a indicação do gestor, fiscal e seus substitutos caberá aos setores requisitantes dos serviços ou poderá ser estabelecida em normativo próprio de cada órgão ou entidade, de acordo com o funcionamento de seus processos de trabalho e sua estrutura organizacional.

O normativo infralegal estabelece os critérios a serem observados (§2º do art. 41), a saber: a compatibilidade com as atribuições do cargo, a complexidade da fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a sua capacidade para o desempenho das atividades.

A IN estabelece ainda diversas orientações de interesse da gestão contratual, com destaque para: diferença entre gestão e fiscalização contratual, os respectivos tipos de fiscalização e a responsabilidade pelo recebimento do objeto (provisório e definitivo) (Art. 40); procedimentos para recebimento provisório e definitivo dos serviços (Arts. 49 e 50); previsão da designação formal de preposto pela contratada antes do início da prestação dos serviços (Art. 44); e necessidade de adoção de instrumentos de controle no acompanhamento da execução contratual (Art. 47).

Destaque-se que a fiscalização técnica e administrativa dos contratos deve observar o disposto no Anexo VIII da Instrução Normativa nº 05/2017, bem como o Anexo VII-F que estabelece regras complementares para elaboração da minuta de contrato, orientando a utilização preferencial dos modelos de minutas padronizados de contratos da Advocacia-Geral União.

Constata-se diante do exposto a importância da gestão contratual para o efetivo atendimento da demanda que justificou a contratação. Nesse contexto, buscou-se verificar se o FNDE elaborou e publicou normativos para o acompanhamento e fiscalização da execução contratual, estabelecendo competências e responsabilidades dos agentes e os respectivos critérios de indicação, os procedimentos de fiscalização contratual, a elaboração de documentos padronizados na gestão e fiscalização contratual, inclusive de comunicação com as empresa contratadas, assim como para apuração e aplicação de medidas sancionatórias durante a execução contratual com critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas.

Para tanto, foram analisados 65 processos apuratórios de irregularidades ocorridas durante a execução contratual, assim como as condições disponibilizadas pelo FNDE para exercer o ofício conferido pelo art. 67 da Lei nº 8.666/1993, e realizadas 21 entrevistas com servidores

designados gestores e fiscais de contratos visando conhecer a rotina de acompanhamento da execução de diversos tipos de contratos.

a) Gestão e fiscalização de contratos

Inicialmente, excetuando as contratações no âmbito do PNLD, cabe destacar a inexistência de processos de trabalho aprovado e publicado pela autarquia federal para a gestão contratual, estabelecendo o regramento das atividades a serem desenvolvidas durante a gestão e fiscalização contratual, situação que acarreta a falta de padronização e, conseqüentemente, a mesma atividade pode ser executada de forma diferente nos diversos contratos ou mesmo não serem executadas.

Quanto à indicação dos servidores para acompanhamento da execução contratual, não se observou os critérios adotados pela autarquia federal, no entanto, constatou-se por meio das entrevistas realizadas que estes são desprovidos, em sua maioria, de capacitação e de experiência, o que pode comprometer o resultado do acompanhamento e fiscalização contratual. Além disso, observou-se que cada servidor atua como gestor ou fiscal em diversos contratos, sobrecarregando o exercício para qual foi designado, bem como em relação às atividades do cargo que ocupa.

A falta de critérios na escolha do gestor e do fiscal de contrato reside no baixo número de servidores ativos no FNDE, tendo em vista que o último concurso foi realizado em 2012 e desde então servidores se aposentaram, passaram em outros concursos e encontram-se cedidos a outros órgãos e entidades da administração.

A falta de servidores implica em não observância da segregação de funções, conforme constatado em situação concreta de fiscalização de contratos de TI, em que a coordenadora-geral atua como coordenadora da área, gestora de contrato, fiscal de contrato e integrante técnica da equipe de planejamento (requisitante).

A situação é crítica na área de TI tendo em vista que a autarquia federal não conta com cargo em tecnologia de informação, dificultando a designação de servidor com competência adequada para acompanhamento da execução contratual em virtude da necessidade de formação específica.

Diante do cenário, a Autarquia se ampara na contratação de terceiros para assistir e subsidiar as atividades de fiscalização de contratos de TI, com fundamento no 67 da Lei nº 8.666/1993.

O mesmo cenário é observado na fiscalização da execução do PNLD, a ausência de quantitativo e qualificação dos servidores exige a contratação de empresa para subsidiar a fiscalização do contrato de mixagem e paletização dos livros.

O fluxo de execução do PNLD favorece à fiscalização contratual, pois é do tipo colaborativa, em que as empresas contratadas – editoras; mixagem e paletização; e Correios, acabam por verificar o cumprimento das obrigações por parte de cada contratada e, portanto, prestando grande auxílio ao FNDE. No entanto, há que se ressaltar que a falta de sistemas de TI no FNDE

dificulta o acompanhamento da execução do PNLD, especialmente quanto à tomada de decisão gerencial.

Em se tratando de serviços terceirizados, a fiscalização administrativa dos contratos segue o rito estabelecido pela Instrução Normativa nº 05/2017, verificando o pagamento de salário, vale transporte e auxílio alimentação; análise dos extratos do FGTS e INSS; o pagamento de décimo terceiro e férias; e a análise da folha de ponto dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

Todavia, o acompanhamento da execução contratual não leva em consideração os riscos identificados na fase de planejamento da contratação, o que torna a fiscalização onerosa e com baixa eficiência e eficácia, o que se agrava com a escassa quantidade de servidores do FNDE.

Em relação aos fiscais de contratos de serviços terceirizados, observou-se grande rotatividade, assim como a não elaboração do relatório de execução da prestação de serviços pelo servidor substituído, em desacordo com o que estabelece a Instrução Normativa nº 05/2017. As orientações para o acompanhamento da execução contratual ao novo fiscal de contrato são, normalmente, repassadas pelo gestor de contratos.

A escassez de servidores também impacta a fiscalização dos serviços terceirizados, sobrecarregando a força de trabalho com atribuições de fiscalização, no entanto, não se identificou a contratação de serviços de apoio à fiscalização, conforme se observou na área de TI e do PNLD.

A designação de servidores para atuarem no acompanhamento da execução contratual, na maioria das vezes, não observa a realização de capacitação prévia, conforme recomenda a Instrução Normativa nº 05/2017, o que, conseqüentemente, gera dificuldades na fiscalização contratual, inclusive pela falta de experiência, especialmente na aplicação do IMR, que segundo os entrevistados, é complexo e de difícil aplicação e, portanto, pode não gerar os resultados pretendidos pela equipe de planejamento.

b) Apuração e aplicação de medidas sancionatórias

No que se refere à atuação sancionatória durante a execução contratual, constatou-se que o FNDE não dispõe de procedimentos institucionalizados de apuração de possíveis irregularidades ocorridas durante a execução contratual e, se for o caso, de aplicação das respectivas penalidades à contratada.

A instituição de manual específico concorre para fixação de roteiro para a apuração e aplicação de sanções no âmbito dos contratos administrativos, a fim de colaborar para a melhor eficiência da Administração Pública, dado que a legislação não disciplina o procedimento a ser adotado para a aplicação de sanções por inexecução parcial ou total do contrato, podendo gerar dúvidas quando de sua adoção, bem como a eventual nulidade dos atos praticados pelo gestor.

Acresce-se que, por ter a aplicação de sanções impacto direto e imediato sobre a atividade exercida pelas sociedades empresárias que participam de licitações e celebram contratos administrativos, a definição de processo de trabalho para apuração e aplicação de penalidade permite a padronização do procedimento e, conseqüentemente, dará maior segurança jurídica ao Administrador Público e aos contratados, haja vista a observância de critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas a ser aplicada à empresa infratora.

A ausência de norma interna para adoção de medidas sancionatórias durante a execução contratual, bem como a força de trabalho reduzida, contribuiu, conforme observado ao analisar os 65 processos autuados pelo FNDE para apuração de possíveis irregularidades durante a execução contratual, em período muito extenso para conclusão, com prazo médio de 359 dias, cuja variação compreende 83 e 1067 dias, mostrando-se, portanto, ineficaz e ineficiente a atuação administrativa.

A morosidade na apuração dos fatos irregulares durante a execução contratual não tem ancoragem na suspensão dos prazos processuais administrativos em virtude da pandemia do coronavírus, haja vista que o processo autuado em 04/10/2018 teve a comunicação da suspensão administrativa dos prazos processuais em 16/12/2020, sendo que processo consumiu o período total de 1012 dias.

A morosidade processual foi motivo de manifestação do órgão jurídico da autarquia federal, oportunidade em que destacou a repetição de atos procedimentais sem a devida motivação administrativa.

A falta de padronização se manifesta na instrução processual, oportunidade em que se identificou: ausência da data de abertura do processo apuratório em dois processos, em que o FNDE comunica às empresas sobre alguma irregularidade e solicita as respectivas justificativas; ausência de manifestação das empresas contratadas em 25 dos processos apuratórios; ausência de comunicação da penalidade às empresas contratadas em 29 processos; e registro de somente 19 sanções no Sicaf das 58 aplicadas, em descumprimento ao que estabelece a Instrução Normativa nº 03, de 26 de abril de 2018, em seu art. 32.

A falta de normatização interna do processo sancionador traz decisões divergentes – arquivamento, advertência e multa, para fatos idênticos ocorridos em contratos diferentes, como por exemplo, atraso da entrega da garantia contratual; falta de pagamento de salários, auxílio alimentação e vale transporte; ausência no recolhimento do INSS; e falta de depósito do FGTS. Dito de outra forma, não há critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penalidades às empresas contratadas.

Em relação ao percentual da multa aplicado observam-se grandes divergências, como por exemplo, (i) atraso no pagamento de salários dos empregados, o percentual da multa aplicada varia entre 0,02 e 4,94%; (ii) ausência de recolhimento do INSS, cujos percentuais variam entre 0,07% e 12,20%; e (iii) atraso na entrega da garantia com percentuais de multa da ordem de 2,00% e 3,05%, sendo que o percentual máximo é de 2,00%, conforme estabelece a Instrução Normativa nº 05/2017, Anexo VII-F, o que resultou na multa de R\$ 1.160.769,00.

Em dois processos arquivados sem aplicação de penalidades à empresa, verificou-se a manifestação contrária do fiscal de contratos ao prosseguimento da apuração dos fatos após mais de um ano da ocorrência do fato, e a divergência entre o órgão jurídico e a Diretora de Administração quanto à aplicação de multa de R\$ 553,81. Os processos apresentam, respectivamente, o período de 408 e 307 dias entre a data de autuação e o último ato praticado pela administração.

Por fim, verificou-se o fim da vigência contratual da prestação de serviços de secretariado anteriormente à conclusão ao processo apenatório, não havendo a retenção do valor total da multa, R\$ 14.622,63, de modo a resguardar a satisfação administrativa. O processo foi autuado em 30/10/2019 e teve o último ato publicado em 18/06/2021, totalizando 597 dias e o fim da vigência contratual ocorreu em 01/06/2020, ou seja, oito meses após a instauração processual.

As consequências da ausência de norma interna são observadas pela falta de padronização durante a instrução processual; a morosidade na apuração dos fatos irregulares durante a execução contratual, cujo prazo médio é de 359 dias, sendo identificado processos com mais de 1000 dias; a ausência de critérios objetivos e isonômicos para a determinação da dosimetria das penas, haja vista que se identificou para as mesmas infrações, diferentes conclusões no âmbito do processo apuratório; e a não observância do estabelecido em norma infralegal.

Diante do exposto, pode-se concluir que o FNDE não apresenta processo de trabalho para as fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual para as suas aquisições, exceção feita às contratações no âmbito do PNLD, que apresenta processo de trabalho parcial.

As consequências da ausência de processos de trabalho recaem sobre os resultados obtidos nas contratações realizadas pela autarquia federal, como por exemplo, a escolha da solução não aderente à necessidade administrativa; quantitativos inadequados; elaboração de orçamento sub ou superestimado; seleção de proposta não vantajosa à administração; acompanhamento deficiente da execução contratual; prazos excessivos de contratação e de apuração e aplicação de sanções, assim como a não efetivação da contratação em virtude da suspensão, revogação ou cancelamento do certame.

Acresce-se, ainda, a prática de atos não padronizados nas três fases do procedimento da contratação, haja vista que as atividades não estão formalizadas no âmbito da organização, sendo potencialmente realizados de forma *ad hoc* e, portanto, podem ser executados de uma forma diferente pelos diversos setores, ou mesmo não serem executados.

RECOMENDAÇÕES

1 – Aprimorar o modelo de governança institucional de acordo com o contexto e os objetivos organizacionais visando estabelecer medidas para (i) efetividade de instâncias internas de governança e de apoio à governança; (ii) implementação de processo de gestão de riscos; (iii) melhoria da transparência ativa, mediante atualização tempestiva do portal da entidade e completo registro de compromissos nas agendas de autoridades da Autarquia; (iv) melhoria no acompanhamento dos resultados organizacionais; dentre outras, tendo como subsídios os apontamentos deste Relatório.

Achado nº 1

2 – Assegurar um ambiente organizacional íntegro de modo a promover (i) a gestão de riscos para integridade; (ii) o cumprimento das competências previstas para a Comissão de Ética em seu regimento, bem como a inclusão do colegiado na estrutura organizacional da Autarquia; e (iii) a implementação de práticas para prevenção de conflitos de interesse de agentes em exercício nas áreas de compras públicas.

Achado nº 2

3 - Promover as melhorias necessárias nos sistemas informatizados que sustentam as compras públicas realizadas pelo FNDE para o atendimento de políticas educacionais (PNLD e RPN) de modo a se obter ganhos de eficiência.

Achado nº 3

4 - Promover melhorias no planejamento da força de trabalho da Autarquia visando, especialmente: (i) implementação de um processo sistemático e contínuo de avaliação da necessidade de recursos humanos alinhado à estratégia institucional quando da alocação de pessoal; (ii) adoção de ações para o retorno dos servidores cedidos do FNDE como medida de mitigação dos riscos associados à falta de pessoal; (iii) implementação de política de retenção de pessoal intraorganizacional com avaliações acerca da efetividade das medidas adotadas; e (iv) gerenciamento dos riscos associados à troca frequente de lideranças (como por exemplo, instituição de política de sucessão).

Achado nº 3

5 - Assegurar a gestão de pessoas por competências nas áreas de compras alinhada à estratégia organizacional e articulada com os subsistemas de pessoas, especificamente os de seleção e alocação de pessoal e o de desenvolvimento, mediante: (i) revisão das competências existentes visando ao estabelecimento das essenciais e prioritárias para o alcance da estratégia organizacional considerando os contextos atual e futuro; (ii) adoção de medidas para atualização da ferramenta tecnológica de gestão por competências (SGC); (iii) seleção e alocação de servidores (com e sem cargo/função comissionada) com base em competências previamente definidas e mediante critérios objetivos; (iv) implementação de práticas para a gestão do conhecimento; (v) desenvolvimento de pessoas baseado nas competências essenciais e prioritárias para o alcance dos objetivos estratégicos; (vi) estabelecimento de carga horária mínima para capacitação como parte da meta individual dos servidores de forma a garantir a atualização das equipes.

Achado nº 4

6 – Promover práticas de transparência ativa dos processos de escolha de cargos e funções comissionadas (não submetidos a processos seletivos).

Achado nº 4

7 - Implementar gestão de riscos, de forma sistematizada, consoante art. 7º do Decreto nº 9.991/2019, de modo a mitigar os riscos envolvidos no planejamento e na execução das ações de desenvolvimento.

Achado nº 4

8 – Estabelecer objetivos, indicadores e metas para gestão das aquisições, de modo a possibilitar o acompanhamento contínuo do desempenho operacional do setor das aquisições e, consequentemente, avaliar a eficácia e eficiência das aquisições.

Achados nº 5

9 - Adotar medidas para implementação do gerenciamento de riscos dos processos de contratações (internas, RPN e PNLD) em alinhamento ao gerenciamento de riscos institucional, promovendo capacitações em gestão de riscos tanto para o corpo técnico, como para o gerencial.

Achado nº 6

10 – Promover a transparência ativa das contratações a fim de possibilitar o exercício do controle social, devendo (i) estabelecer diretrizes para a publicação e atualização de informações relativas às aquisições e seu desempenho, servindo de parâmetro para as compras internas, RPN e PNLD, inclusive quanto ao sigilo necessário ao processo de negociação no âmbito do programa; (ii) adotar ações para disponibilização do inteiro teor dos contratos firmados; e (iii) divulgar a lista de empregados terceirizados em seu site.

Achado nº 7

11 – Estabelecer competências regimentais e orientações internas para a apuração de responsabilidades nos processos que envolvem as contratações.

Achado nº 8

12 – Instituir estrutura decisória adequada para o planejamento das contratações do PNLD, que possibilite o envolvimento das diversas partes interessadas no programa.

Achado nº 9

13 – Instituir mecanismos (solução tecnológica, por exemplo) para que os beneficiários do PNLD possam avaliar a qualidade dos materiais adquiridos, contribuindo, assim, para a melhoria do processo de contratação.

Achado nº 9

14 – Promover ações para melhoria do planejamento de médio/longo prazos das contratações, mediante: (i) instituição de processos de trabalho para elaboração do PAC e do PCNE, com estabelecimento de responsáveis por cada etapa, critérios de priorização das demandas, definição de prazos para consolidação e setores responsáveis, cronogramas, inclusão de demandas não previstas e, ainda, metodologias para estimativa de preços e quantidades, quando cabíveis e (ii) sistematização de ações de sustentabilidade nos processos de contratação.

Achado nº 11

15 – Estabelecer processos de trabalho para as fases de planejamento, seleção de fornecedor e gestão contratual das contratações internas e RPN, assim como o aperfeiçoamento das contratações no âmbito do PNLD, de modo a permitir, dentre outros, a delimitação de cada etapa; o detalhamento da legislação aplicável; determinação de competências e responsabilidades; a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias para as atividades; e produção de documentos padronizados a todas as fases do procedimento da contratação, de modo a orientar as contratações para a eficiência e eficácia.

Achado nº 12

CONCLUSÃO

O presente trabalho demonstrou que o modelo de governança institucional do FNDE é incipiente, uma vez que parte dos instrumentos existentes carecem de efetividade. Nesse sentido, não foi possível emitir opinião acerca do alinhamento do modelo ao contexto e aos objetivos organizacionais.

Verificou-se a necessidade de maior comprometimento da Alta Administração com valores éticos e íntegros, haja vista a inexistência de gestão de riscos para integridade, atuação limitada da Comissão de Ética e inexistência de práticas para prevenção de conflitos de interesse de agentes em exercício nas áreas de compras públicas.

No âmbito da governança das aquisições, constatou-se que a liderança exercida nos principais cargos não é capaz de assegurar uma boa governança das compras do FNDE. Isso porque o planejamento da força de trabalho carece de melhorias, haja vista as frequentes trocas de dirigentes (DAS 101.5 e 101.4), que impactam a execução de projetos de médio e longo prazos, e a ausência de processo sistemático e contínuo de avaliação das necessidades presentes e futuras de recursos humanos, que permita balizar a contratação de novos servidores e a alocação dos já existentes, alinhado ao planejamento estratégico da entidade.

Adicionalmente, o modelo de gestão de pessoas por competências instituído pela Autarquia carece de integração com a estratégica institucional e com os subsistemas de pessoal, especificamente os de seleção e alocação de pessoal (em todos os níveis) e o de desenvolvimento.

No âmbito da estratégia das contratações, não se identificou, à exceção das contratações estratégicas, o estabelecimento de objetivos para a gestão das aquisições, assim como a instituição de indicadores e metas de desempenho. Logo, parte do desempenho operacional das áreas de compras não é acompanhado de forma contínua visando mensurar a eficiência e eficácia das contratações.

Paralelamente, constatou-se ausência de processo institucionalizado para gerenciamento dos riscos afetos às contratações. Segundo informações obtidas pelas áreas de compras, os riscos são geridos de maneira intuitiva. Dessa forma, não se pode afirmar que a gestão de riscos contribui para a redução das incertezas no alcance dos objetivos das compras públicas do FNDE.

Quanto aos mecanismos de controle, verificou-se que a Alta Administração assegura a efetividade da Auditoria Interna. Entretanto, há necessidade de aprimoramento da transparência ativa, da *accountability* e dos mecanismos de participação das partes interessadas no planejamento das contratações e na avaliação da qualidade dos bens adquiridos e dos serviços contratados de forma a permitir o monitoramento adequado da gestão das aquisições pela sociedade.

No que tange ao planejamento das aquisições, observou-se fragilidades relacionadas à ausência de sistematização de práticas de sustentabilidade no âmbito das contratações, baixo

percentual de execução de itens previstos no PAC de 2020 e no PCN – 2018/2019 e a não utilização do PAC como instrumento de planejamento efetivo para as contratações do PNLD, dentre outras.

Dessa forma, é necessário que o planejamento das contratações do FNDE seja realizado de forma integrada visando ao alcance da estratégia da entidade de maneira eficiente.

Adicionalmente, constatou-se que o FNDE não apresenta processo de trabalho para as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual de suas aquisições, à exceção das contratações realizadas no âmbito do PNLD, que apresenta processo de trabalho parcial.

Dentre as causas identificadas para os fatos anteriormente relatados, destacam-se: constantes trocas de comando na gestão da Autarquia; ausência de patrocínio da Alta administração para implementação de um modelo efetivo de governança institucional; baixa maturidade em gestão de riscos; inexistência de mecanismos de governança para as aquisições públicas; não priorização de temas pela Alta Administração e pelos gestores afetos à gestão de riscos, transparência e *accountability*; e incipiente cultura de planejamento das contratações presente nas organizações.

Por fim, espera-se com o presente trabalho que a Autarquia possa instituir mecanismos de governança para as aquisições públicas, ou promover melhorias nos já existentes, com o objetivo de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto e que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis.

ANEXOS

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

A unidade apresentou, por meio do Sistema de Gestão de Auditoria (e-Aud), as seguintes informações/esclarecimentos acerca dos achados apontados neste relatório.

Achado nº 1 – O modelo de governança do FNDE é incipiente.

Manifestação da unidade examinada

A unidade não se manifestou acerca desse achado.

Análise da equipe de auditoria

Não há.

Achado nº 2 – A instituição carece de fortalecimento da integridade e da gestão da ética.

Manifestação da unidade examinada

Inicialmente, cumpre informar que não houve manifestação da unidade no que se refere aos apontamentos da auditoria acerca da necessidade de conferir efetividade ao Plano de Integridade, haja vista a ausência de gestão de riscos para integridade, e de fortalecer a gestão da ética.

No que tange à implementação de práticas para prevenção de conflitos de interesse de agentes em exercício nas áreas de compras públicas, a CGPEO, por meio do Despacho SEI/FNDE nº 3121586, apresentou a seguinte manifestação acerca da recomendação constante deste relatório.

“(iii) a implementação de práticas para prevenção de conflitos de interesse de agentes em exercício nas áreas de compras públicas.

Subsídio:

A CGPEO é uma das instâncias de Integridade do FNDE, sendo a unidade responsável pela análise e tratamento das situações que possam configurar a prática de nepotismo, bem como analisar os pedidos e consultas apresentadas pelos servidores para evitar a configuração de conflito de interesses.

Desse modo, com base na Portaria Interministerial MP – CGU nº 333/2013, para prevenir a ocorrência de conflito de interesses, compete à CGPEO, enquanto unidade seccional do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC):

- a) receber as consultas sobre a existência de conflito de interesses e os pedidos de autorização para o exercício de atividade privada dos servidores, e comunicar aos interessados o resultado da análise;
- b) efetuar análise preliminar acerca da existência ou não de potencial conflito de interesses nas consultas a ela submetida;
- c) autorizar o servidor a exercer atividade privada, quando verificada a inexistência de potencial conflito de interesses ou sua irrelevância; e
- d) informar os servidores sobre como prevenir ou impedir possível conflito de interesses e como resguardar informação privilegiada, de acordo com as normas, procedimentos e mecanismo estabelecidos pela CGU.

Cumpra esclarecer que os pedidos de informação sobre a existência de conflito de interesses são interpostos pelos servidores interessados, que realizam consulta por meio do Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses do Governo Federal (SECI), sendo a primeira análise de competência da CGPEO. A análise é realizada, com base na Lei 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses) e ainda com base nas atividades desempenhadas pelo servidor interessado, dentre as competências constantes do Regimento Interno do FNDE. Registra-se que, a depender do caso, há a necessidade de envio de informações complementares, por meio do referido sistema, para decisão da CGU, como última instância.

Cabe destacar ainda que a CGPEO adotou como estratégia para a verificação da configuração de possíveis conflitos de interesses, a submissão de formulários contendo situações hipotéticas de realização de possíveis atividades privadas, cumulativamente com o exercício das atribuições regimentais dos servidores, às chefias imediatas que possuem condição de avaliar a correlação entre essas atividades com as do cargo e então aduzir sobre a existência de conflitos.

Ainda no que diz respeito às ações para prevenção das situações que possam suscitar conflito de interesses, a CGPEO possui em suas rotinas administrativas a obrigatoriedade de apresentação, por parte dos servidores empossados nos cargos em comissão de Presidente e Diretores do FNDE, da Declaração Confidencial de Informações (DCI), conforme modelo definido pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República (CEP-PR), nos termos da Resolução nº 12/CEP-PR, de 19 de novembro de 2018. A DCI deve ser apresentada no prazo máximo de 10 (dez) dias, contados da data da posse.

Feitas as considerações acima, informa-se que CGPEO está na fase de estudo e planejamento de ações educativas e preventivas a serem implementadas nas unidades da Autarquia com a finalidade de atender ao item III do Achado 2 do Relatório de Auditoria para mitigar conflitos de interesses”.

Análise da equipe de auditoria

A manifestação da unidade vai ao encontro dos fatos narrados no achado e aponta para implementação futura de ações educativas e preventivas para mitigação de conflitos de interesses.

Achado nº 3 – Necessidade de aperfeiçoamento do planejamento da força de trabalho e dos recursos tecnológicos existentes para entrega de resultados eficientes.

Manifestação da unidade examinada

A CGPLI, por meio da Informação nº 3357/2022 – Dapli/Cgpli/Dirae/FNDE, apresentou a seguinte manifestação acerca da **recomendação 3** deste Relatório, que trata da necessidade de aperfeiçoamento dos recursos tecnológicos existentes.

“4.1. Achado: Necessidade de aperfeiçoamento do planejamento da força de trabalho e dos recursos tecnológicos existentes para entrega de resultados eficientes. Recomendação: Promover as melhorias necessárias nos sistemas informatizados que sustentam as compras públicas realizadas pelo FNDE para o atendimento de políticas educacionais (PNLD e RPN) de modo a se obter ganhos de eficiência.

4.1.1. Quanto a esse aspecto, está em fase de desenvolvimento a plataforma PNLD Digital que tem como objetivo abranger todas as etapas do PNLD executadas pelo FNDE. Algumas etapas do sistema já foram implementadas em Produtos Mínimos Viáveis (MVP) quais sejam: inscrição, validação, análise de atributos e habilitação. Os módulos que estão em produção apresentaram bons resultados.

4.1.2. Cabe salientar que concomitantemente ao desenvolvimento e implementação dos próximos módulos da plataforma, a CGPLI está desenvolvendo um planejamento de longo prazo para a melhoria das funcionalidades que já foram entregues em MVP e para a construção de outras ferramentas de gestão e operacionalização do PNLD.

4.1.3. O desenvolvimento desse projeto está inserido no contexto do Contrato de Gestão firmado entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação/MCTI, o Ministério da Educação/MEC e a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa/RNP, no qual o FNDE figura como interveniente.

4.1.4. A tendência é que uma nova plataforma substitua gradativamente o SIMEC e outros sistemas e ferramentas acessórios à medida em que as entregas forem realizadas pela RNP, passando a CGPLI a gerir seu próprio sistema o que trará os benefícios já citados pela CGU no relatório:

Nesse sentido, de forma a mitigar os riscos da deficiência de estrutura tecnológica nos objetivos do programa e da organização, a CGPLI firmou parceria com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), visando atender o PNLD de forma sistêmica, garantindo assim agilidade e integração entre as diversas etapas do Programa.

4.1.5. A parceria com a RNP prevê ainda a implementação do Portal do PNLD Digital, que tem como objetivo oferecer um repositório de todos os livros didáticos e literários do PNLD às escolas. Assim, o Projeto do PNLD Digital oferecerá uma solução de ponta a ponta para a gestão do programa tanto pelo FNDE quanto pelas escolas participantes.

4.1.6. Diante desse quadro, a CGPLI já está promovendo as melhorias nos processos de gestão que estão sob sua responsabilidade, seja mediante o desenvolvimento das novas ferramentas ou mediante a realização da transformação digital dos processos e recursos envolvidos na execução do PNLD”.

Ainda no que tange à necessidade de aperfeiçoamento dos recursos tecnológicos existentes (**recomendação 3** do Relatório), a CGCOM, por meio da Informação nº 3168/2022-Cnace/Cgcom/Dirad/FNDE, apresentou a seguinte manifestação.

“Conforme disposto no Despacho DGREP SEI 2991118, “Um modelo de painel interativo já foi delineado em Power BI e pode ser acessado internamente no FNDE. O objetivo da CGCOM é que o painel seja disponibilizado para acesso externo, via Portal FNDE e, para tanto, mantém tratativas junto à DIRTl. As informações recentes daquele setor indicam que a evolução do painel para disponibilização pública depende da chegada de novos servidores de dados, ou seja, fator alheio aos limites de atuação desta Divisão, que seguirá em contato contínuo junto à DIRTl para que a disponibilização do painel seja levada a feito tão logo quanto possível.

Quanto ao aperfeiçoamento do SIGARP para possibilitar assinatura digital dos contratos gerados, informa-se que em análise preliminar foi levantada junto à DIRTl a informação de que o sistema suportaria essa evolução. Assim, será feito estudo tanto dos possíveis riscos e soluções decorrentes dessa alteração, bem como do espaço orçamentário junto à DIRTl para a evolução e posteriores manutenções do sistema e da solução que permite as assinaturas digitais.”

A CGPEO, por meio do Despacho SEI/FNDE nº 3121586/2022, apresentou a seguinte manifestação acerca da **recomendação 4** exarada para o achado.

“**Recomendação 4:** Promover melhorias no planejamento da força de trabalho da Autarquia visando, especialmente: (i) implementação de um processo sistemático e contínuo de avaliação da necessidade de recursos humanos alinhado à estratégia institucional quando da alocação de pessoal; (ii) adoção de ações para o retorno dos servidores cedidos do FNDE como medida de mitigação dos riscos associados à falta de pessoal; (iii) implementação de política de retenção de pessoal intraorganizacional com avaliações acerca da efetividade das medidas adotadas; e (iv) gerenciamento dos riscos associados à troca frequente de lideranças (como por exemplo, instituição de política de sucessão).

(i) implementação de um processo sistemático e contínuo de avaliação da necessidade de recursos humanos alinhado à estratégia institucional quando da alocação de pessoal;

Neste quesito, cabe destacar que, no intuito de promover a alocação de pessoal de forma efetiva, seja para servidores que retornam de cessões quanto para os que já se encontram em atuação na Autarquia, existem práticas que buscam a adequação do perfil profissional com o

cargo a ser provido. Além de uma análise curricular no intuito de verificar experiências e trabalhos desenvolvidos, é proposto um momento de entrevista com o servidor, além de ser disponibilizado um momento para conhecer com mais profundidade possíveis áreas de aderência ou interesse na Autarquia. Assim, manifesta-se a preocupação tanto com o servidor (talento) para alocação em uma função baseada em competências, alinhados com as estratégias institucionais do FNDE. Inclusive, as necessidades das unidades podem ser atualizadas, uma vez que a gestão por competências também lida com questões de ordem dinâmica e de aprimoramento profissional. Em determinadas áreas, como a orçamentária, por exemplo, existe a necessidade específica de adequação do perfil do servidor (competências) com as atribuições de funções e cargos que irá exercer. Assim, a análise curricular apresenta-se como possível fator preponderante na alocação.

Cumprir informar que, no ano de 2020, a CGPEO realizou mapeamento de competências e atribuições desenvolvidas para cada cargo/função. No decorrer do minucioso levantamento, que teve a participação ativa de todos os servidores, foi organizada uma análise pormenorizada a fim de organizar de forma mais assertiva possível, com atribuições métricas e com a formulação de metas, para possíveis cargos para teletrabalho. Dessa forma, entendemos que o FNDE tem buscado organizar e aperfeiçoar a governança de pessoas, estudando a força de trabalho para adequação de entregas para a sociedade.

(ii) adoção de ações para o retorno dos servidores cedidos do FNDE como medida de mitigação dos riscos associados à falta de pessoal;

Ao longo dos últimos anos, o FNDE vinha adotando uma importante política, com o intuito de reter os servidores lotados na Autarquia e atrair os servidores cedidos para outros órgãos ou entidades. É pertinente salientar que vários processos de cessão de servidores ocorreram para órgãos aos quais o processo era de natureza irrecusável.

Antes da vigência do Decreto n.º 9.991/2019, a Autarquia promovia um programa de incentivo à capacitação para cursos de idiomas, especialização, mestrado e doutorado, tanto na forma de ação de desenvolvimento como na modalidade de treinamento regularmente instituído cujo pagamento era realizado por meio de reembolso parcial ao beneficiário e estava condicionado à conclusão do referido curso e sua devida comprovação.

O programa de incentivos, entre outros objetivos, busca prover meios para a formação, aperfeiçoamento, educação continuada dos servidores da Autarquia que, pela singularidade, acarretam impactos de valor para o País, em decorrência de ser Instituição de referência na prática de políticas públicas educacionais. Através dos incentivos de capacitação em cursos de graduação, pós-graduação e idiomas, busca-se a formação de servidores competentes e engajados, conscientes do apoio para a continuidade e aperfeiçoamento conhecimentos, habilidades e atitudes na consecução das atividades da Autarquia. Não há dúvidas de que a participação dos servidores da Autarquia, com expertise nas mais diversas áreas profissionais, é essencial para a excelência do serviço público prestado.

Assim, convém destacar que as adesões para o Programa de Incentivo estavam vigentes, no FNDE, até novembro de 2021, sem embargo houve a necessidade de suspensão do mencionado programa e a realização de consulta, ao Ministério da Economia, após o

conhecimento da Nota Técnica SEI n.º 50658/2021/ME, que aborda o tema dos reembolsos, para fins de regulamentação interna. Registra-se, contudo, que até a presente data, 31/08/2022, o FNDE encontra-se no aguardo do posicionamento do Ministério da Economia, para avaliação sobre o futuro do Programa. Não obstante a esta consulta, destacamos que os processos anteriormente aprovados se encontram vigentes, permitindo ao servidor dar continuidade à ação de capacitação e aprimoramento profissional.

Para a Autarquia, é evidente que a política de incentivos praticada é extremamente importante para o fortalecimento e aperfeiçoamento técnico do corpo de servidores, o que contribui de forma, cada vez mais eficiente, para consecução da missão institucional do FNDE. Ademais, representa um fator de retenção e atração de servidores.

Outro relevante fator de retenção de servidores e de atração de cedidos para outros órgãos ou entidades é o Programa de Gestão por Resultados.

Em abril de 2021, o MEC institucionalizou o teletrabalho com a publicação da Portaria n.º 267, de 30 de abril de 2021, que autoriza a implementação do programa de gestão pelas unidades do Ministério da Educação - MEC e de suas entidades vinculadas. No âmbito do FNDE, após estudos e análises, foi, devidamente, publicada a Portaria n.º 590, de 29 de outubro de 2021 que regulamentou o programa de gestão, na modalidade de teletrabalho no âmbito do FNDE (D.O.U. Nº 206 de 3 de novembro de 2021), em observância aos termos da Instrução Normativa n.º 65 de 30 de julho de 2020.

A norma também instituiu o Programa de Gestão por Resultados - PGR-FNDE, na modalidade de teletrabalho, em regime de execução parcial ou integral. O art. 4º enumera os objetivos do PGR-FNDE, a saber (...).

Nesse importante movimento, que busca se aperfeiçoar cada vez mais, é mister destacar o compromisso constante do FNDE com as entregas satisfatórias para a sociedade, com a produtividade eficiente e organizada, evidenciando e estimulando a motivação dos servidores, com a integridade e inovação em torno das políticas públicas em educação.

Outrossim, salienta-se que, após a institucionalização do Programa de Gestão por Resultados - PGR-FNDE, foi contabilizado o retorno de 13 servidores à Autarquia. Atualmente, 8 fizeram adesão ao teletrabalho, que é regularmente acompanhado pela CGPEO, conforme preconizado pela Portaria n.º 590, de 29 de outubro de 2021.

Os servidores que formalizaram interesse na modalidade teletrabalho estão distribuídos, conforme tabela abaixo:

Unidade Dirigente	Nº de servidores em teletrabalho integral	Nº de servidores em teletrabalho parcial
AUDIT	8	0
DIFIN	34	1
DIGAP	27	3
DIRAD	25	14

DIRAE	37	12
DIRTI	1	0
GABIN	5	0
PF-FNDE	3	2

Dados retirados do sistema SISGP, em 31/08/2022.

Conforme observado, objetivamente, o Programa de Gestão por Resultados é um importante instrumento de retenção, de atração e de motivação de servidores.

(iii) implementação de política de retenção de pessoal intraorganizacional com avaliações acerca da efetividade das medidas adotadas;

Uma política de retenção de pessoal envolve diversas iniciativas como a promoção de um ambiente de trabalho agradável, tanto do ponto de vista físico, como quanto ao modo como o servidor é tratado, no âmbito da entidade; uma adequada alocação do servidor ao posto de trabalho, considerando as competências, habilidades e atitudes; incentivos educacionais, e valorização do trabalho e da qualidade de vida.

Como já mencionado, a Coordenação de Gestão por Competências (COGEC) tem a função de promover o adequado alinhamento entre a competência do servidor e a estratégia institucional, portanto a avaliação curricular, a entrevista e o conhecimento do posto de trabalho são fundamentais para a devida alocação do servidor e essa tem sido uma preocupação, ao longo dos últimos anos.

O mapeamento dos postos de trabalho, para a instituição do teletrabalho e o dimensionamento da força de trabalho são medidas que contribuíram e continuam contribuindo, diretamente, para uma melhor gestão por competências.

Em relação ao Dimensionamento da Força de Trabalho, é importante dispor que, em 28/12/2020, o FNDE manifestou o interesse em participar do projeto sobre o tema em desenvolvimento, no Órgão Central do SIPEC, do Ministério da Economia. A Autarquia conta com a parceria firmada com a Universidade de Brasília (UnB), até outubro de 2022, para gestão do processo.

Atualmente, esta Autarquia tem envidado esforços para finalização do projeto-piloto de dimensionamento de unidades selecionadas para, posteriormente, iniciar a discussão de expansão do processo para outras Diretorias. Frise-se que o FNDE permanece em contato com o ME, uma vez que aquele órgão gestor dispõe da estrutura organizacional disposta para o suporte a essa temática e de que a ação do DFT será relevante para subsidiar outros processos de recomposição de pessoal em âmbito da Administração Pública Direta e Indireta da União.

De outro giro, em relação aos incentivos educacionais, ratifica-se a importância da política para o fortalecimento e aperfeiçoamento técnico do corpo de servidores, o que contribui de forma, cada vez mais eficiente, para consecução da missão institucional do FNDE. Não obstante a suspensão temporária, há uma grande expectativa para que o resultado da análise do Ministério da Economia seja favorável à manutenção dessa iniciativa do FNDE.

No que concerne à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas – PNDP, é relevante destacar que o Plano de Desenvolvimento de Pessoas, atualmente, exige a ampla participação dos servidores das unidades dirigentes, bem como da alta gestão, para que as necessidades de desenvolvimento dos servidores sejam adequadamente identificadas e as ações de capacitação sejam bem planejadas, seja por meio de cursos nas escolas de governo, como por meio de contratações por gratificação por encargo de curso e concurso, Termos de Execução Descentralizada – TED ou Contratações Diretas.

O adequado planejamento permite um aperfeiçoamento dos servidores para a realização das atividades inerentes ao seu posto de trabalho e permitem o atingimento dos objetivos estratégicos do FNDE.

Até a presente data, ou seja, de janeiro a setembro de 2022, foram proporcionadas 303 capacitações em 67 temas diferentes, dentre os quais, conforme disposto a seguir:

Nº	Especificação da Capacitação	Nº de servidores beneficiados
1	Mestrado em Arquitetura e Urbanismo	1
2	Elaboração da dissertação do mestrado profissional em Gestão Pública	1
3	Participar do Curso de Mestrado em Gestão Pública	1
4	Participar do Curso de Direito Público	1
5	Participar do Curso Certificação Avançada - Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	1
6	Participar do Curso Certificação Avançada - Preparação de Gestores Públicos	1
7	Participar do Curso Gestão de Pessoas no Setor Público	1
8	Elaboração de trabalho de conclusão de Doutorado em Literatura e práticas Sociais	1
9	Participação em ação de desenvolvimento no Curso de Certificação Avançada Preparação de Gestores Públicos	1
10	Elaboração de tese de doutorado	1
11	SIAPE - SIAPECAD na prática	1
12	Descomplicando a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/2021.	5
13	Power BI para iniciantes	3
14	Planilha de Custos e Formação de Preços em Contratos de Serviços e Contínuos de Acordo com as IN's 05/2017 e IN 07/18 e Atualizado com a Nova Lei 14.133/21 e COSIT RFB 75/21	2
15	Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos de Forma Eficiente, Eficaz e Efetiva. Atualizado com a NOVA Lei de	1
16	42º Congresso Brasileiro de Auditoria Interna - CONBRAI	8
17	Termo de Execução Descentralizada - TED em Conformidade com o Decreto nº 10.426/2020, e a Jurisprudência do TCU	2
18	Desvendando o e-Social para Órgãos Públicos	14
19	EFD - REINF, DCTFWEB, OPERACIONALIZAÇÃO NO E-CAC DA RFB E DARF NUMERADO COM ALTERAÇÕES DAS ROTINAS	14
20	VI Congresso Excelência em Gestão e Liderança	4
21	A Nova Lei de Licitações - Trilha de Aprendizagem (In Company)	20
22	Media Training	40
23	SIAPE - SIAPECAD na prática	1
24	Ágil no Contexto do Serviço Público	1
25	Análise de Dados - Introdução com R	3
26	Auditoria Preventiva - O que é? Para que serve? Como fazer?	1
27	Conceitos Básicos de Consultoria Auditoria Interna	1
28	Contabilização de Benefícios	1
29	Regulamento de Aquisição para Mutuários de Operações de Financiamento de Projeto de Investimento	1
30	1ª Semana de Proteção de Dados Pessoais	2
31	Sistema Eletrônico de Informações - SEI Usar	1
32	Curso sobre o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental	1
33	Teletrabalho e Educação a Distância	1
34	DART - Orientado a Objetos	1
35	Design Sprint	1
36	Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional	2
37	Empreendedorismo Todas Elas	1
38	Estatística I - Entenda seus Dados com R	1
39	Experiência Mindfulness	1
40	Ferramentas de Gestão no Teletrabalho (PDP)	2
41	Formação Continuada - Gestão e Apuração da Ética - Avançado	1
42	Formação Inicial - Gestão e Apuração da Ética - Básico	1
43	Fundamentos da Integridade Pública - Prevenindo a Corrupção	1
44	Gestão da Informação	1
45	Gestão da Inovação no Setor Público	2
46	Gestão do Conhecimento no Setor Público	1
47	Gestão Orçamentária e Financeira	1
48	Gestão Organizacional	1
49	Gestão Pessoal - Base da Liderança	2
50	Governança de Dados na Transformação Digital	1
51	Habilidades de Resolução de Problemas	1
52	I Congresso Internacional de Direito Tributário e Aduaneiro: Tributação, Controle e Efeitos Econômicos em Evento	1
53	LEI Nº 8.112/90 e suas alterações	1
54	SQL SERVER - Administração do Microsoft SQL SERVER 201	1
55	Introdução a Python para Análise de Dados	1
56	Pós-Graduação em MBA em análise de Dados	1
57	Papel do Cidadão	1
58	Políticas Públicas de Educação	1
59	Primeiros Passos para Uso de Linguagem Simples	1
60	Especialização - Planejamento Financeiro e Finanças Comportamentais	1
61	Doutorado em Educação	1
62	Doutorado em Educação	1
63	Doutorado em Gerontologia	1
64	Graduação em Ciências Econômicas	1
65	Curso de Inglês - Conselho Cultural Thomas Jefferson	70
66	Desvendando o e-Social para Órgãos Públicos	14
67	Gerenciamento de Projetos de Negócios	46
Total de capacitações		303

Dados retirados da planilha de controle da Divisão de Desenvolvimento de Competências – DIDEDEC

Outrossim, cumpre informar acerca das parcerias celebradas, por meio de TEDs, com a Universidade de Brasília – UnB, que viabilizaram a participação de servidores da Autarquia em Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu, em Gestão Pública e Educação, e com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, para a participação de 7 servidores na Especialização em Gestão Pública.

No que diz respeito aos Mestrados da UNB, vale destacar que dos 20 (vinte) servidores que participaram da capacitação em Gestão Pública, 9 (nove) já finalizaram o curso de Mestrado e 12 (doze) permanecem como discentes na mencionada Universidade. Em relação à capacitação em Educação, das 14 vagas já preenchidas, o FNDE conta com 5 (cinco) mestres e 9 (nove) servidores encontram-se em vias de conclusão da pós-graduação stricto sensu.

Por sua vez, o Programa Qualidade de Vida (PQV) está alinhado com a Carta Diretriz, de janeiro de 2019, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, e suas ações são fundamentais para o atingimento de compromissos assumidos no documento, tais como oferecer melhores condições de trabalho, criar um ambiente estimulante e reconhecer a importância dos servidores.

O programa realiza ações pontuais, propostas ao longo do ano, vinculadas às várias formas de se vivenciar a qualidade de vida dentro e fora da organização, bem como ações permanentes que acontecem, periodicamente, que precisam ser contínuas para gerar resultados efetivos e impactos positivos na melhoria da qualidade de vida.

Ao longo deste ano, no âmbito do referido programa, foram promovidas palestras com os temas “Saúde mental e o manejo de estresse no ambiente de trabalho”, “Maternidade sem culpa” e “A influência da alimentação para a produtividade do trabalho”, “Prevenção de Câncer de Próstata”, Prevenção do Câncer de Mama” e “Importância da Doação de Sangue e Medula Óssea”.

iv) gerenciamento dos riscos associados à troca frequente de lideranças (como por exemplo, instituição de política de sucessão)

A unidade de gestão de pessoas tem adotado procedimentos estratégicos e alinhados ao Decreto nº 10.829, de 05 de outubro de 2021, o qual regulamenta a gestão de cargos em comissão no âmbito da administração pública federal, direta, autárquica e funcional. Nesse sentido, as nomeações para as funções nesta autarquia encontram-se consoantes com os anseios dos desafios profissionais requeridos, para cada nível estratégico e suas respectivas complexidades. Ademais, destaca-se o atendimento do FNDE aos critérios requeridos nos normativos que disciplinam a matéria, entre os quais: (i) Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019, que dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE; e a (ii) Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, em seu inciso I do caput do art. 1º, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade no Governo Federal.

Em relação à sucessão de funções, vale comentar que o Escritório de Processos, no âmbito da Assessoria de Gestão Estratégica, atua como elemento facilitador para a gestão de novos líderes por meio do mapeamento de fluxos, propiciando a continuidade da política e instrumentalização de ações com o objetivo de fortalecer a missão estratégica do FNDE”.

Análise da equipe de auditoria

Em relação às manifestações apresentadas para a **recomendação nº 3** deste Relatório, a equipe de auditoria entende que foram obtidos avanços no desenvolvimento da plataforma PNLD Digital. Entretanto, a iniciativa ainda está em fase de implementação.

A manifestação da CGCOM deixa assente que serão adotadas providências para melhoria do Sigarp e para disponibilização de painéis interativos à sociedade.

Em relação aos itens de manifestação apresentados pela CGPEO (**recomendação nº 4**), a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

(i) implementação de um processo sistemático e contínuo de avaliação da necessidade de recursos humanos alinhado à estratégia institucional quando da alocação de pessoal;

A manifestação da unidade não foi capaz de demonstrar a existência ou a implementação de processo sistemático e contínuo de avaliação da necessidade de recursos humanos (em termos quantitativos e qualitativos) alinhado à estratégia institucional. Tal fato é corroborado com a redução da força de trabalho na CGCOM em 40% no período de análise deste relatório. Consigna-se que a CGCOM é área estratégica para o FNDE, visto que contribui para o atingimento do objetivo estratégico “aumentar a eficiência dos processos de negócio”.

Nesse sentido, não ficou evidente que o planejamento da força de trabalho visando a movimentação de servidores entre áreas, como medida de gestão de riscos, seja realizado de forma a manter o quadro funcional necessário em áreas prioritárias para o alcance dos objetivos institucionais. Ademais, foram colhidas manifestações nas áreas de compras no sentido de que o modelo atual de mapeamento de competências adotado pela Autarquia não interfere nem na seleção e nem no treinamento dos servidores.

(ii) adoção de ações para o retorno dos servidores cedidos do FNDE como medida de mitigação dos riscos associados à falta de pessoal;

A manifestação da unidade demonstra que foram adotadas providências para o retorno dos servidores cedidos após a institucionalização do Programa de Gestão por Resultados - PGR-FNDE.

Em levantamento realizado pela CGU no Sigape, observou-se uma pequena redução do número de cedidos no mês de agosto de 2022 em relação ao demonstrado no Gráfico 3 deste Relatório. No referido mês, estavam cedidos 76 servidores de carreira do FNDE.

Dessa forma, considerando que aproximadamente 50% dos servidores cedidos não foram requisitados por órgãos com prerrogativa de irrecusabilidade, entende-se necessária a

implementação de outras ações para retorno desses servidores como medida de mitigação de riscos para a falta de pessoal.

Registra-se ainda que a Autarquia considera o programa de incentivo à capacitação para cursos de idiomas, especialização, mestrado e doutorado, uma importante ferramenta de retenção e atração de servidores.

Não se olvida que a capacitação de servidores é fundamental para entrega de serviços de qualidade à sociedade. Entretanto, não há avaliação baseada em evidências, no âmbito da unidade, que comprove que o referido programa contribua para a retenção de talentos.

(iii) implementação de política de retenção de pessoal intraorganizacional com avaliações acerca da efetividade das medidas adotadas;

A manifestação da unidade demonstra várias ações em curso que potencialmente promovem a retenção de talentos. Observa-se, entretanto, que foi consignado neste relatório alta rotatividade intraorganizacional de pessoas nas áreas de compras, motivo pelo qual a implementação dessas ações indica o não atingimento dos resultados pretendidos para retenção de talentos nas áreas de compras da Autarquia. Necessário ainda alertar que as ações empreendidas visando a retenção de pessoas devem ser acompanhadas de avaliações acerca da efetividade das medidas adotadas.

(iv) gerenciamento dos riscos associados à troca frequente de lideranças (como por exemplo, instituição de política de sucessão).

A unidade não apresentou medidas estruturadas para a mitigação dos riscos associados à troca frequente de lideranças, especialmente no que concerne à transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão de líderes.

Achado nº 4 – Ausência de efetividade do modelo de gestão de pessoas por competências.

Manifestação da unidade examinada

A CGPEO, por meio do Despacho SEI/FNDE nº 3121586/2022, apresentou a seguinte manifestação acerca da **recomendação nº 5** exarada para o achado.

“Recomendação 5: Assegurar a gestão de pessoas por competências nas áreas de compras alinhada à estratégia organizacional e articulada com os subsistemas de pessoas, especificamente os de seleção e alocação de pessoal e o de desenvolvimento, mediante: (i) revisão das competências existentes visando ao estabelecimento das essenciais e prioritárias para o alcance da estratégia organizacional considerando os contextos atual e futuro; (ii) adoção de medidas para atualização da ferramenta tecnológica de gestão por competências (SGC); (iii) seleção e alocação de servidores (com e sem cargo/função comissionada) com base em competências previamente definidas e mediante critérios objetivos; (iv) implementação de práticas para a gestão do conhecimento; (v) desenvolvimento de pessoas baseado nas competências essenciais e prioritárias para o alcance dos objetivos estratégicos; (vi)

estabelecimento de carga horária mínima para capacitação como parte da meta individual dos servidores de forma a garantir a atualização das equipes.

(i) revisão das competências existentes visando ao estabelecimento das essenciais e prioritárias para o alcance da estratégia organizacional considerando os contextos atual e futuro;

A gestão de pessoas por competências é definida como um processo fundamentado em três pilares básicos (atração, manutenção e aperfeiçoamento constante dos profissionais) que quando executados de maneira adequada repercutem diretamente nos resultados da entidade.

Efetivamente, é imprescindível que, no momento de alocação dos servidores, nas áreas de compras, sejam analisados, de maneira criteriosa, tanto as competências técnicas quanto os aspectos da personalidade do profissional para o exercício do cargo. Diante do exposto, é importante mencionar que a Coordenação de Gestão por Competências, no momento da atração de servidores, para o setor demandante, realiza a análise curricular, com vistas a identificar a formação acadêmica e o conhecimento teórico do servidor e a entrevista, de modo observar as habilidades e as atitudes. Inclusive, vale o destaque para necessidades de treinamento e de aquisição de conhecimentos necessário ao exercício das funções, que podem compor o respectivo PDP.

Neste primeiro momento, a atuação adequada da Coordenação de Gestão por Competências é extremamente relevante, sem embargo há que existir uma constante interação com a área de compras, para que seja possível o desenvolvimento do servidor.

No âmbito das áreas de compras, as chefias das divisões e coordenações realizam a supervisão de seus subordinados, de modo a prever avaliações de desempenho periódicas, estabelecimento de metas individuais, feedbacks, e identificar as necessidades de desenvolvimento, com vistas a potencializar as competências do seu capital humano.

É mister dispor que, atualmente, o Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP tem um novo fluxo que exige a participação ativa dos servidores das áreas e das lideranças, ou seja, a ampla discussão sobre as necessidades de desenvolvimento, as necessidades de capacitação e a revisão das competências essenciais e prioritárias é, atualmente, uma realidade na Autarquia.

O FNDE, na presente data, efetuou a 3ª revisão do PDP de 2022, com vistas a confirmar as necessidades de desenvolvimento apontadas pelas áreas e, no que diz respeito à área de compras, é preciso destacar que foram adotadas as providências que lhe foram atribuídas. Ademais, as ações de desenvolvimento que são indispensáveis para os servidores da área como, por exemplo, cursos sobre a Lei n.º 14.133/2021, Gestão de Riscos nas Contratações Públicas, Introdução ao Orçamento Público, Gestão de Riscos em Processos de Trabalhos, Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, Curso Prático de Pesquisa de Mercado e Estimativa de Preços foram, devidamente, solicitadas na revisão e no PDP do exercício de 2023, de modo a alcançar a estratégia organizacional de presente ano e do próximo.

(ii) adoção de medidas para atualização da ferramenta tecnológica de gestão por competências (SGC);

Em relação às medidas para atualização da ferramenta tecnológica de gestão por competências (SGC), é relevante salientar que a Coordenação de Gestão por Competências – COGEC iniciou as tratativas com o Ministério da Justiça (MJ) com o intuito de obter o acesso ao código fonte sobre evolução do mencionado sistema.

Desde 31/05/2022, foram realizadas 3 reuniões técnicas, com a participação de gestores e equipes de tecnologia da informação de ambos os órgãos, para discutir sobre as atuais limitações do sistema SGC, no âmbito do FNDE, e manifestar o interesse quanto à disponibilização das funcionalidades do sistema operado no Ministério da Justiça - MJ.

Cumprido dispor que, em 06/07/2022, houve o encaminhamento do Ofício nº 17416/2022/Cgpeo/Dirad-FNDE, ao mencionado Ministério, com a solicitação da documentação de arquitetura e das informações técnicas do sistema, para análise da Diretoria de Tecnologia e Inovação, e continuidade das tratativas de adoção do sistema gerencial, porém, até a presente data, não foi encaminhada resposta.

Registre que a COGEC tem adotado as medidas pertinentes para a continuidade do processo de atualização do SGC, com vistas a propiciar o aprimoramento das ferramentas de gestão por competências.

(iii) seleção e alocação de servidores (com e sem cargo/função comissionada) com base em competências previamente definidas e mediante critérios objetivos;

Para este tópico, cumpre destacar que o SGC permite o registro de perfis profissionais de servidores, destacando os indicadores de relevância, tais como: conhecimentos, habilidades e atitudes. Deste modo, os relatórios emitidos pelo sistema, além da verificação de currículos na Plataforma Sou-GOV, subsidiam processos seletivos e permitem o alinhamento de perfis para cargos e funções a serem ocupadas no FNDE.

(iv) implementação de práticas para a gestão do conhecimento;

O FNDE tem adotado algumas importantes práticas com o efetivo aproveitamento da sua força de trabalho, no âmbito da gestão do conhecimento, ao longo dos últimos anos, como o Café do Conhecimento, Diálogos, a série científica “Cadernos do FNDE”, o grupo de pesquisa, denominado de Programa de Produção e Aplicação do Conhecimento e o Prêmio Nacional de Educação.

O café do conhecimento tem como principal intuito identificar e fomentar espaços de trocas de conhecimento. Os eventos representam uma maneira de trocar ideias, refletir sobre temas comuns e compartilhar insights e pensamentos, de modo que os servidores, colaboradores e outros atores participem da criação de soluções para a execução de programas educacionais e melhoria da gestão dos recursos públicos.

Por sua vez, o projeto diálogos surgiu da identificação da necessidade de alinhar os processos de trabalho e da remoção de barreiras interpessoais entre as unidades administrativas da autarquia, por meio da gestão participativa, do engajamento dos servidores e da melhoria do fluxo de comunicação entre as unidades. Entende-se que esta boa prática de gestão compartilhada pode contribuir para a melhoria do clima organizacional e impactar de forma positiva na cultura da autarquia.

Em 2021, no mês de dezembro, o Projeto Diálogos promoveu a palestra “As 7 (sete) chaves para a coragem”, ministrada por um servidor da Autarquia, a servidores e colaboradores do FNDE. Já em 2022, foram realizados dois eventos do projeto Diálogos, o primeiro em junho de 2022, com o título “O Federalismo e o Sistema Nacional de Educação”, ministrado pelo professor Doutor Antônio Lassance e pelo Professor Luiz Fernandez Dourado, e o segundo, promovido pelo Grupo de Pesquisa, Gestão Pública e Políticas Educacionais (GPPE), com intuito de discutir as contribuições dos estudos do Laboratório de Inovação para a linha de pesquisa Gestão Administrativa e Estudos Organizacionais.

A série científica “Cadernos do FNDE”, criada em 2020, é parte das ações de gestão do conhecimento que têm o objetivo de criar estratégias para sistematizar, compartilhar e aperfeiçoar a produção científica no FNDE.

A revista publica artigos inéditos, originais e consistentes, bem como ensaios, resenhas e relatos de experiência de pesquisadores doutores (as) e mestres (as), especialmente os (as) das áreas de Educação, Administração, Políticas Públicas e Gestão Pública. São bem recebidos os trabalhos que permitem a disseminação do conhecimento e os debates acadêmicos sobre as políticas educacionais nos seus mais diversos aspectos, tais como: sua história, financiamento, execução, monitoramento, avaliação e impactos.

É importante mencionar que o público-leitor é formado por professores, pesquisadores e alunos de graduação e pós-graduação, bem como técnicos e gestores da área educacional e são aceitas submissões em português, inglês e espanhol.

A série tem publicação semestral e esforços estão sendo desenvolvidos para que no médio prazo, ou seja, em até 3 anos, ela adquira certificação Qualis C (critérios básicos de um periódico). No prazo de 5 anos, a Revista deverá buscar a Qualis A. O periódico Cadernos do FNDE no atual momento conta com as seguintes indexações: Latindex; CiteFactor; Diadorim; Google Acadêmico; Livre; Sumários.ORG; Index Copernicus International; Directory of Research Journals Indexing; Scientific Journal Impact Factor e Rede Ibero-americana de Inovação e Conhecimento Científico (REDIB). Além dos indexadores, a revista está licenciada com a Licença (CC BY 4.0).

(v) desenvolvimento de pessoas baseado nas competências essenciais e prioritárias para o alcance dos objetivos estratégicos;

Segundo o Plano Estratégico do FNDE, o mapa estratégico da Autarquia é organizado em três perspectivas que distribuem os 20 objetivos estratégicos desenhados para o ciclo de gestão – 2018 a 2022.

A primeira perspectiva é “Aprendizagem e crescimento” e está relacionada aos desafios ligados à tecnologia, pessoas e orçamento institucional, ou seja, tem como intuito otimizar a força de trabalho, promover a valorização e a inclusão social da força de trabalho, promover a gestão de competências, promover a modernização dos serviços de tecnologia da informação e assegurar a gestão dos recursos orçamentários e financeiros.

A segunda perspectiva “Processos Internos” diz respeito ao que deve ser feito para que a entidade tenha excelência em suas atividades meio e finalísticas e a terceira perspectiva “Resultados institucionais” aponta para as grandes entregas do FNDE para a sociedade.

É importante salientar que os objetivos são medidos por um conjunto de indicadores que apontam para as metas estratégicas que estão organizadas em dois grupos, as metas institucionais e as metas estruturantes. Aquelas abordam os grandes números do FNDE alinhados com suas atividades finalísticas e as últimas traduzem os objetivos estratégicos relacionados com as melhorias no ambiente interno, ou ainda, seus processos, pessoas, tecnologias e recursos financeiros e orçamentários.

Considerando a recomendação da CGU no que diz respeito ao desenvolvimento de pessoas baseado nas competências essenciais e prioritárias para o alcance dos objetivos estratégicos, é relevante dispor que desde 2019, a taxa de implantação do plano de capacitação vem crescendo, conforme pode ser observado na tabela abaixo.

Fórmula de cálculo	2018	2019	2020	2021	2022
Relação entre o número de ações de capacitação realizadas e o número de ações de capacitação planejadas	-	75%	80%	85%	90%

É mister asseverar que a Autarquia vem adotando todas as providências para cumprir com o Plano de Desenvolvimento de Pessoas, anualmente, de modo a manter os servidores capacitados para exercerem as atividades de sua competência.

No que concerne à adequação dos servidores aos seus postos de trabalho, verificou-se que, em 2022, a relação entre os requisitos de competências existentes nos currículos dos servidores e o total de requisitos de competências requeridas pelos postos de trabalho atingiu o percentual de 75%. É importante dispor que, ao longo dos últimos 4 anos, o percentual esteve em ascensão, de modo que se permite inferir que a capacitação dos servidores tem sido realizada, com vistas a permitir um devido aperfeiçoamento para o exercício das atividades de sua competência e que há Coordenação de Gestão de Pessoas – COGEC tem sido uma crescente preocupação em ocupar os postos de trabalho, com observância aos conhecimentos, habilidades e atitudes dos servidores.

Fórmula de cálculo	2018	2019	2020	2021	2022
Relação entre os requisitos de competências existentes nos currículos dos servidores e o total de requisitos de competências requeridas pelos postos de trabalho	55%	60%	65%	70%	75%

(vi) estabelecimento de carga horária mínima para capacitação como parte da meta individual dos servidores de forma a garantir a atualização das equipes.

No FNDE, a Auditoria Interna já estabelece carga horária mínima para capacitação de 40 horas como meta individual, em atendimento ao Referencial Técnico das Atividades de Auditoria Interna Governamental, aprovado pela IN CGU/SFC n.º 03/2017.

A mencionada unidade dirigente, no planejamento capacitação dos seus servidores, considera as competências de cada coordenação para que seja feito o levantamento das necessidades de desenvolvimento; realiza a pesquisa nas escolas de governo e nas renomadas organizações que atuam na área de auditoria interna governamental e, posteriormente, encaminha a relação de cursos e congressos, às coordenações que compõem a Auditoria Interna para análise e complementação.

É mister ressaltar que, após a identificação das necessidades de desenvolvimento e validação das Coordenações, a autoridade máxima da unidade dirigente, juntamente com a sua equipe, organiza e estabelece as prioridades, considerando as horas que devem ser dedicadas ao trabalho e o nível de conhecimento de cada servidor.

Atualmente, a excelente prática da Auditoria não é adotada por todas as unidades dirigentes, no âmbito da Autarquia, mas já existe o planejamento para a realização de reuniões com a alta gestão, com vistas à sensibilização quanto à necessidade de efetivo incentivo e controle do processo de capacitação no FNDE.

Indubitavelmente, a vinculação da capacitação à meta individual é um fator que repercute, diretamente, no grau de atualização da equipe, como pode ser observado na Auditoria Interna e as boas práticas devem ser expandidas às demais unidades dirigentes”.

Quanto à **recomendação 6** do Relatório foi apresentada a seguinte manifestação pela CGPEO.

“Recomendação 6: Promover práticas de transparência ativa dos processos de escolha de cargos e funções comissionadas (não submetidos a processos seletivos) e das ações de capacitação, conforme art. 18 da IN SGP ENAP/SEDGG/ME Nº 21/2021.

Subsídio:

I - Promover práticas de transparência ativa dos processos de escolha de cargos e funções comissionadas (não submetidos a processos seletivos)

Em cumprimento ao Decreto 9.727, de 15 de março de 2019 e ainda em atenção à Instrução Normativa nº 04, de 23 de julho de 2019, a escolha de servidores e agentes públicos escolhidos para ocupação de cargos e funções comissionadas fica condicionada ao atendimento dos critérios elencados nos artigos 2º e 3º da citada IN, colacionados abaixo:

Cumpra ainda esclarecer que a transparência das indicações ocorre por meio da divulgação das informações dos nomeados, como o currículo contendo as capacitações e experiências exigidas para a ocupação do cargo na página do FNDE, por meio do link: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/quem-e-quem>.

II - Promover práticas de transparência ativa das ações de capacitação, conforme art. 18 da IN SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21/2021

A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), instituída pelo Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, tem como intuito promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Há a real intenção de estabelecer uma cultura de planejamento de ações de desenvolvimento entre todos os órgãos da Administração Pública Federal, com base no alinhamento das necessidades de cada órgão e entidade, sem prejuízo da necessidade de transparência de informações. Além disso, a nova política visa ao aprimoramento da gestão pública, considerando as boas práticas do mercado de trabalho, e determina novas orientações aos gestores para elaboração e execução do Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) de cada órgão.

Em relação às práticas de transparência envolvendo as ações de capacitação, no FNDE, cumpre informar que a Autarquia, por meio da Divisão de Desenvolvimento de Competências – DIDEK, vem promovendo, desde maio de 2022, a transparência necessária de todas as despesas com as ações de capacitação, conforme disciplinado pelo art. 18 da IN SGP-ENAP/SEDGG/ME N.º 21/2021, *in verbis*: (...)

É mister, ainda, dispor que a transparência em relação às despesas tem sido realizada, tanto por meio da publicação na Intranet, como no sítio da Autarquia, conforme observado no endereço eletrônico <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acao-de-desenvolvimento-de-pessoas>”.

Em relação à **recomendação 7** deste Relatório foi apresentada a seguinte manifestação:

“Recomendação 7: Implementar gestão de riscos, de forma sistematizada, consoante art. 7º do Decreto nº 9.991/2019, de modo a mitigar os riscos envolvidos no planejamento e na execução das ações de desenvolvimento.

Os riscos são elementos presentes na realidade de qualquer entidade, sem embargo, efetivamente, há a necessidade de realizar a gestão dos riscos e traçar um plano para mitigá-los.

O art. 7º do Decreto n.º 9.9991/2019 assim dispõe:

As unidades de gestão de pessoas responsáveis pela elaboração, pela implementação e pelo monitoramento do PDP realizarão a gestão de riscos das ações de desenvolvimento previstas, cujas etapas são:

- I - identificação dos eventos de riscos;
- II - avaliação dos riscos;
- III - definição das respostas aos riscos; e
- IV - implementação de medidas de controle.

Em relação à capacitação de servidores, é extremamente importante estruturar os processos de identificação, avaliação e controle para evitar possíveis percalços que possam prejudicar as ações de desenvolvimento, como falha no planejamento orçamentário, não atendimento aos dispositivos legais e ausência de controle de resultados.

No âmbito do FNDE, os servidores que atuam no planejamento das ações de capacitação têm a necessidade de uma atualização cotidiana, em temas como orçamento público, legislação de pessoal, lei de licitações e normativos relacionados às contratações diretas ou por meio de Termo de Execução Descentralizada e Gratificação por encargo de curso e concurso.

Ao longo do presente ano, a autarquia tem envidado todos os esforços para que seus servidores se capacitem para melhor exercer suas atribuições, com a intenção de mitigar possíveis falhas no planejamento e execução das ações de desenvolvimento. A observância aos normativos é indispensável, para a segurança dos atos administrativos, especialmente quando envolvem a utilização direta de recursos públicos.

É mister dispor que novos fluxos têm sido construídos em uma ação conjunta, envolvendo diversos setores da Diretoria de Administração, com o principal objetivo de segregar as funções do processo de contratação, conferindo maior segurança jurídica dos atos, como já mencionado, e gerando mais eficiência administrativa. Os procedimentos com observância às orientações da Advocacia Geral da União - AGU, do Tribunal de Contas da União - TCU e de normativos relacionados às contratações de serviços já está em trâmite, no âmbito da Diretoria de Administração.

Indubitavelmente, o início dos processos de contratação com o Documento de Formalização de Demanda - DFD, Mapa de Riscos, Estudo Técnico Preliminar - ETP e Termo de Referência – TR tem permitido uma melhor análise e avaliação dos riscos da contratação, tanto a curto como a longo prazo.

Outrossim, é necessário salientar que a importância do princípio da segregação de funções no processo de contratação das ações de capacitação é um dos fatores que permite o controle interno da própria Administração. Portanto os referidos processos deixaram de estar,

exclusivamente, adstritos a uma única unidade da DIRAD e passou a tramitar tanto pela Divisão de Desenvolvimento de Competências -DIDEC, na Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Organizações – CGPEO, como pela Coordenação Geral de Articulação e Contratos – CGARC, de modo a separar as fases de planejamento da contratação e contratação propriamente dita”.

Análise da equipe de auditoria

Em relação à manifestação da **recomendação 5** apresentada pela CGPEO, a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

(i) revisão das competências existentes visando ao estabelecimento das essenciais e prioritárias para o alcance da estratégia organizacional considerando os contextos atual e futuro;

A unidade não apresentou medidas para revisão das competências existentes visando a entrega de valor público.

Conforme achado apresentado neste Relatório, o rol de competências da Autarquia é extenso e encontra-se desatualizado, o que compromete a utilização do modelo de gestão por competências nos processos de seleção de pessoas e de desenvolvimento, especialmente na implementação de trilhas de aprendizagem (mecanismo mais ágil e menos oneroso de minimização de lacunas de competências).

(ii) adoção de medidas para atualização da ferramenta tecnológica de gestão por competências (SGC);

A manifestação da unidade aponta que há tratativas em curso visando à atualização do SGC.

(iii) seleção e alocação de servidores (com e sem cargo/função comissionada) com base em competências previamente definidas e mediante critérios objetivos;

Conforme achado apresentado neste Relatório, há baixo percentual de alinhamento das competências individuais às requeridas para ocupação dos postos de trabalho dos cargos em comissão do Grupo DAS nível 4 (coordenadores-gerais) das áreas de compras. Na mesma linha, o baixo alinhamento também foi identificado para os servidores lotados na DIRAD e DIRAE. Evidências obtidas no próprio SGC.

As unidades de compras se manifestaram no sentido de que o modelo atual de mapeamento de competências adotado pela Autarquia não interfere nem na seleção e nem no treinamento dos servidores lotados na área, devido a diversos fatores, dentre os quais, a carência de servidores.

Por fim, não foi observado a existência de critérios objetivos para alocação dos servidores com base em competências. Logo, a manifestação da unidade não traz novos elementos em relação aos que já foram tratados no achado.

(iv) implementação de práticas para a gestão do conhecimento;

Em que pese os esforços demonstrados para a gestão do conhecimento na Autarquia, não foram relatadas práticas de gestão do conhecimento nas áreas de compras.

Dessa forma, é necessária a implementação de práticas que visem documentar os conhecimentos gerados/adquiridos entre os servidores das áreas de compras de forma a se obter ganhos de eficiência operacional, especialmente quando se considera a alta rotatividade de servidores nessas áreas.

(v) desenvolvimento de pessoas baseado nas competências essenciais e prioritárias para o alcance dos objetivos estratégicos;

A unidade se manifestou no sentido de que a taxa de implantação do plano de capacitação vem crescendo desde 2019 e que o indicador de desenvolvimento de competências vem em ascensão desde 2018.

Primeiramente, cabe registrar que os percentuais trazidos pela COGEP dizem respeito às metas estabelecidas no Plano Estratégico do FNDE, quadriênio 2018-2022. A unidade não apresentou a aferição desses indicadores para o período informado.

Em consulta ao Relatório de Gestão do ano de 2020 (<https://sites.google.com/view/relatriodegestao/estrat%C3%A9gia>), observou-se que o indicador “taxa de implantação do plano de capacitação” teve desempenho superior à meta estabelecida no Plano Estratégico do FNDE.

Entretanto, repisa-se que o achado deste Relatório apontou para a ausência, na maior parte dos processos de capacitação analisados, de vinculação da capacitação com os objetivos ou projetos estratégicos, táticos ou operacionais da entidade, o que demonstra falta de articulação do subsistema de desenvolvimento de pessoas com a estratégia da organização.

Assim, mesmo havendo um número satisfatório de ações de capacitação realizadas em relação às ações planejadas, é necessário que haja um alinhamento das ações de capacitação com a estratégia institucional de modo a se evitar dispêndio de recursos públicos com capacitações que não concorrem para o alcance dos objetivos estratégicos da instituição.

Com relação ao índice de alinhamento das competências individuais e institucionais, em consulta ao Relatório de Gestão do ano de 2020 (<https://sites.google.com/view/relatriodegestao/estrat%C3%A9gia>), observou-se que o indicador teve desempenho inferior às metas estabelecidas para os anos de 2019 e 2020. Acrescenta-se ainda que o referido índice não consta da Portaria FNDE nº 90, de 26 de fevereiro de 2021, que atualizou as metas institucionais da Autarquia.

Consigna-se novamente que os dados obtidos no Sistema de Gestão por Competências (SGC) da Autarquia evidenciaram um baixo percentual de alinhamento das competências individuais às requeridas para ocupação dos postos de trabalho nas áreas de compras, conforme apontado neste Relatório.

Ademais, foi constatado a necessidade de atualização das competências requeridas para ocupação dos postos de trabalho nas áreas de compras, uma vez que determinados conhecimentos se encontram defasados. Além disso, foi apontada a necessidade de

estabelecimento de rol de competências essenciais e prioritárias para a consecução da estratégia organizacional visando a entrega de valor público.

Dessa forma, a manifestação da unidade não apresentou elementos novos aos já constantes do relatório preliminar.

(vi) estabelecimento de carga horária mínima para capacitação como parte da meta individual dos servidores de forma a garantir a atualização das equipes.

A unidade se manifestou informando que existe planejamento para a realização de reuniões com a alta gestão com vistas à sensibilização quanto à necessidade de efetivo incentivo e controle do processo de capacitação no FNDE, medida que vai ao encontro do disposto na recomendação.

Em relação à manifestação da **recomendação 6** do Relatório, frisa-se novamente que, para além do estabelecido no Decreto nº 9.727/2019, não foram observadas boas práticas para promoção de transparência aos processos de escolha de cargos e funções comissionadas (não submetidos a processos seletivos), tais como: divulgação institucional das competências desejáveis ou necessárias da liderança (exceto para DAS 5 e 6), os critérios de escolha a serem observados e o preenchimento dos requisitos pelos atuais ocupantes, divulgação institucional dos percentuais de DAS ocupados por servidores de carreira, dentre outras.

No que tange à transparência das ações de capacitação, verificou-se a publicação no sítio eletrônico da Autarquia dos dados previstos no art. 18 da IN SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21/2021 nos meses de maio a agosto de 2022 e no mês de maio de 2021. Portanto, a recomendação constante do Relatório final de auditoria foi retificada.

No tocante à manifestação da **recomendação 7** do Relatório, a unidade demonstrou esforços para segregar as funções de planejamento e contratação das ações de desenvolvimento. Entretanto, não foram demonstradas medidas estruturadas de gestão de riscos das ações de desenvolvimento previstas no PDP, nos termos do art. 7º (e incisos) do Decreto nº 9.991/2019, consistentes em: identificação dos riscos, avaliação dos riscos, repostas aos riscos e medidas de controle.

Achado nº 5 – Ausência de acompanhamento do desempenho operacional impacta a eficácia e eficiência das aquisições.

Manifestação da unidade examinada

A CGARC, por meio da Informação nº 3327/2022 - Cgarc/Dirad/FNDE, apresentou a seguinte manifestação acerca da recomendação exarada para o achado.

“8 – Estabelecer objetivos, indicadores e metas para gestão das aquisições, de modo a possibilitar o **acompanhamento contínuo do desempenho operacional do setor das aquisições** e, conseqüentemente, **avaliar a eficácia e eficiência das aquisições**.

Conforme citado na conclusão do próprio Relatório Preliminar de Auditoria nº 836871 (SEI nº 2942914), constata-se a ausência de incentivos aos níveis operacionais para a implementação

de um modelo efetivo de governança institucional e consequentemente de governança das aquisições.

Uma das consequências dessa ausência é que a retroalimentação do processo das compras internas, que deveria ser instrumento balizador da eficiência e eficácia dos processos de contratações; atualmente é realizada de forma pontual, por meio de relatórios de cada unidade enquanto demandante dos serviços e aquisições, sem nenhuma avaliação ou tratamento desse dado.

Dessa forma, o desalinhamento entre o objetivo vislumbrado para cada compra/aquisição com o resultado gerado pela contratação, não é capaz de indicar se houve o atingimento da finalidade para a Administração Pública, gerando apenas instruções que cumprem formalidades processuais”.

Análise da equipe de auditoria

A manifestação da unidade vai ao encontro com do que foi exposto no presente Relatório.

Necessário ressaltar que o art. 20 da Portaria Seges nº 8.678/2021, em sintonia com a Lei nº 14.133/2021, estabelece que a alta administração dos órgãos e entidades deverá implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas estabelecendo, no âmbito de sua competência, no mínimo, (i) as formas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos de contratações; e (ii) as iniciativas que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional, com apoio, quando possível, dos resultados da gestão de riscos e do controle preventivo.

Dessa forma, é necessário que o FNDE empreenda esforços para estabelecer objetivos, indicadores e metas para gestão das aquisições, de modo a possibilitar o acompanhamento contínuo do desempenho operacional do setor das aquisições visando a possibilitar a avaliação da eficácia e eficiência das aquisições.

Achado nº 6 – Inexistência de processo institucional de gerenciamento de riscos das aquisições.

Manifestação da unidade examinada

A CGCOM, por meio da Informação nº 3168 /2022- Cnace/Cgcom/Dirad/FNDE, apresentou a seguinte manifestação acerca da Gestão de riscos das contratações no FNDE:

“Subtópico: b) Gestão de riscos das contratações no FNDE

Achados da CGU sobre a CGCOM: Segundo informações obtidas junto às Coordenações-gerais envolvidas nos processos de aquisições do FNDE (CGARC, CGCOM e CGPLI), não há processo institucionalizado para gerenciamento dos riscos afetos às contratações. Segundo as unidades, os riscos são geridos de maneira intuitiva, isto é, sem respaldo em normativos internos que estabeleçam orientações para realização dessa gestão, o que

constitui uma relevante fragilidade para o processo de gerenciamento de riscos das contratações.

Resposta CGCOM: Continua o mesmo cenário. Vale posicionar que, sobre o gerenciamento de riscos, não se pode constituir processo de planejamento institucionalizado sem a figura das demais áreas que participam da política pública, especialmente dos demandantes. Como se pode perceber, tal quesito caminha lado a lado com a maturidade da gestão da Autarquia, não meramente com setores em que se realiza a fase de compras.

Mais que isso, no âmbito da CGCOM as áreas demandantes se encontram tanto no FNDE quanto no Ministério da Educação, por intermédio de suas Secretarias.

Desse modo, há que se aquiescer que também não há instrumento que possa demandar simultaneamente a Autarquia e os Órgãos da Administração Direta, sem que haja confluência com uma política de integridade gerenciada por Conselhos e demais agentes dirigentes.

Assim, coloca-se, como sempre, a CGCOM à disposição para qualquer planejamento, constituição de política conjunta ou criação de comitê, tal que permita a construção de atribuições claras aos participantes, delineada por decisões político-administrativas, para muito além do que seja de competência desta Coordenação-Geral.

Achados da CGU sobre a CGCOM: A CGARC e a CGCOM entendem que a não institucionalização do processo de gestão de riscos das contratações é um risco para o FNDE e informaram, ainda, a existência de movimentações internas na autarquia para reverter essa situação, principalmente por meio da atuação da Agest. A CGPLI, no entanto, tem o entendimento que seus processos de trabalho são bem estruturados, apesar de não formalizados, e os riscos internos que existiam já teriam sido resolvidos, restando apenas riscos externos, que estariam fora de sua gestão.

Resposta CGCOM: Continua o mesmo cenário. No entanto, o ideal seria a Autarquia promover trilhas de aprendizagem sobre a temática, a fim de promover o conhecimento necessário para aprimorar competências e habilidades que viabilizam e favorecem os seus resultados de forma estratégica.

Também pode-se apontar que não apenas as pessoas que tratam da parte administrativa da área de compras devem participar das trilhas de aprendizagem. Todos os que lidam com compras, especialmente os demandantes, devem participar dos processos de avaliação de riscos, sendo capacitados em tal matéria de igual maneira.

Cabe também lembrar que, a despeito da AGEST ser assessoria com atribuição para os contornos de coordenar uma política de gestão de riscos, a mera consignação em norma sobre tais assuntos não parece resolver o caso apontado.

Repisa-se: é necessário que os envolvidos com a política de compras públicas sejam devidamente capacitados e assumam suas atribuições durante o processo constitutivo de

planejamento e execução das compras públicas. Nesse critério se encontra também a gestão de risco das contratações.

Muito embora a CGCOM atue como possível controle de primeira linha das contratações de compras nacionais para a educação, os casos passados, inclusive que atualmente geraram processos administrativos disciplinares (a servidores e a empresas), demonstram que a necessidade é de ordem institucional, anterior inclusive ao processo de planejamento das contratações. É requisito para se falar em compras públicas na Administração, em qualquer órgão e inclusive na Autarquia.

O que se vê, desse modo, também deve-se voltar para uma profissionalização dos cargos e funções de confiança, por início, e, em segundo plano, a todos os envolvidos no processo de compras públicas.

Tal profissionalização não deveria ser feita ao léu, mas sim ser vinculada a cada atribuição de competência no âmbito do mapeamento de processos formulado. É o caso das instituições bancárias, em que os funcionários somente podem proceder com determinadas atividades após realizados os cursos necessários para o exercício daquelas atribuições.

Subtópico: c) Capacitações em gestão de riscos

Achados da CGU sobre a CGCOM: Quanto às capacitações voltadas à gestão de riscos, foram levantadas informações em relação às três coordenações-gerais diretamente envolvidas nos processos de compras da Autarquia – CGARC, CGCOM e CGPLI, no período de 2018 a 2020.

Resposta CGCOM: Continua o mesmo cenário. No entanto, o ideal seria a Autarquia promover trilhas de aprendizagem sobre a temática, a fim de promover o conhecimento necessário para aprimorar competências e habilidades que viabilizam e favorecem os seus resultados de forma estratégica.

Também pode-se apontar que não apenas as pessoas que tratam da parte administrativa da área de compras devem participar das trilhas de aprendizagem. Todos os que lidam com compras, especialmente os demandantes, devem participar dos processos de avaliação de riscos, sendo capacitados em tal matéria de igual maneira.

Achados da CGU sobre a CGCOM: A tabela a seguir apresenta o quantitativo de servidores lotados nas coordenações-gerais citadas, bem como o quantitativo de servidores que realizaram o curso “Oficina Gestão Baseada em Riscos”, no ano de 2019, com carga horária de 9h. Cabe frisar que este foi o único curso relacionado à temática “Riscos” realizado pelos servidores da CGARC, CGCOM e CGPLI no período analisado, conforme informações repassadas pelo FNDE.

Resposta CGCOM: Hoje a CGCOM realiza cursos internos sobre gestão de risco, promovido pelo Coordenador-Geral para aprimorar os conhecimentos dos servidores e colaboradores envolvidos no processo de compras nacionais.

No entanto, o ideal seria a Autarquia promover trilhas de aprendizagem sobre a temática, a fim de promover o conhecimento necessário para aprimorar competências e habilidades que viabilizam e favorecem os resultados da Autarquia de forma estratégica.

Subtópico: d) Riscos para as contratações durante a pandemia da Covid-19

Achados da CGU sobre a CGCOM: No âmbito do RPN, a unidade auditada informou as seguintes situações excepcionais:

- a) A empresa vencedora da ARP nº 6/2020, cujo objeto era a aquisição de kits de literacia familiar, do Programa Conta Pra Mim, do MEC, pediu a liberação da Ata em virtude do aumento de preços dos insumos necessários à fabricação dos itens que comporiam os kits. A Ata foi cancelada em agosto de 2021, com tratativas em curso quanto à apuração da responsabilidade da Empresa pelo não fornecimento do objeto no ato de solicitação de fornecimento;
- b) A empresa signatária da ARP nº 5/2020, que tem por objeto a aquisição de Caminhão Frigorífico, solicitou reequilíbrio econômico-financeiro dos valores registrados. A solicitação foi indeferida com base na análise da área técnica, por falta de amparo legal, em acatamento da manifestação da PF-FNDE;
- c) Nos processos sob responsabilidade do Núcleo de Apuração de Responsabilidade de Compra Nacional para Educação, algumas empresas que estavam submetidas a processo de apuração solicitaram o parcelamento de multas, até mesmo sua suspensão, por alegação de problemas de fluxo de caixa, em virtude da inviabilidade de muitos negócios no país.

Diante das situações acima relatadas, as medidas adotadas pela CGCOM, unidade responsável pela gestão do RPN, para contornar os problemas estão, em sua maioria, vinculadas ao parcelamento de multas administrativas aplicadas. A unidade também informou que tem adotado, durante as audiências públicas, o diálogo e questionamento ao Mercado Produtivo quanto aos impactos percebidos e sofridos devido à crise econômica advinda da pandemia vivenciada, especificamente quanto à obtenção da matéria prima e demais impactos de custos indiretos de fabricação.

Em que pese a unidade ter informado que tem escutado o mercado durante as audiências públicas, o Relatório de Avaliação da CGU nº 933891 (que tratou do Registro de Preços para aquisição de veículos de transporte escolar diário de estudantes – ORE e ONUREA) informa, dentre seus achados, que a estimativa de preços definida para o certame desconsiderou a crise econômica desencadeada pela pandemia do novo coronavírus. Segundo o Relatório, a metodologia não pareceu considerar o contexto de pandemia, que ocasionou recessão econômica a nível mundial e afetou diretamente a indústria automobilística brasileira, reduzindo a produção de veículos (carros, caminhões e ônibus) devido à diminuição do quadro de funcionários (demissões e eventuais contaminações pelo vírus nas fábricas) e à falta de matérias-primas como borracha, aço, termoplásticos e pneus, fatores que, acrescido com a forte desvalorização do real frente ao dólar, provavelmente impactam o aumento de preços dos veículos. A CGU recomendou a revisão da metodologia para estimativa do valor da

licitação, de modo que as ações adotadas pelo FNDE foram consideradas suficientes para o atendimento da recomendação.

Outro achado proveniente do Relatório nº 933891 trata da conveniência administrativa de se licitar o objeto no contexto de pandemia. Sem deixar de considerar a discricionariedade administrativa do gestor, a equipe da CGU apontou a necessidade de compatibilizar a compra de ônibus rurais e urbanos pelas redes públicas de ensino com os objetivos do Programa Caminho da Escola e com o atual contexto de crise sanitária vivenciada em decorrência da pandemia do novo coronavírus. Diante do panorama de incerteza quanto a duração da pandemia e da possível continuidade de aulas não presenciais, recomendou-se ao gestor público ponderar as constatações apresentadas, avaliando a oportunidade de aprimorar a condução do certame no presente contexto e, assim, mitigar os riscos de futuros questionamentos acerca das lacunas apresentadas, bem como de transferência de recursos federais para aquisição de transporte escolar num contexto de suspensão das atividades letivas presenciais.

Em se tratando de recurso federal, caberia ao FNDE fazer análise do cenário anteriormente à autorização da contratação dos itens registrados e da correspondente emissão de nota de empenho, de modo a evitar a subutilização dos ônibus adquiridos a partir da execução da ata de registro de preços. O FNDE informou que o cenário da pandemia seria avaliado quando da emissão dos Termos de Compromisso com vistas à autorização da contratação dos itens registrados no intuito de evitar a subutilização dos ônibus adquiridos.

Resposta CGCOM: Informa-se que a licitação nº 02/2022 já encontra-se em fase de gerenciamento da ata de registro de preço.

Em relação a emissão de termos de compromisso, por não ser atribuição desta CGCOM, sugerimos o encaminhamento deste questionamento a DIGAP, que é a diretoria responsável por essas emissões.

Também sugerimos a remessa do questionamento ao demandante do Conta Pra Mim, a saber, a Secretaria de Alfabetização (SEALF), a fim de que seja possível averiguar a adequação do Programa maior, Criança Feliz - do Ministério da Cidadania, nas ações do PAR.

Por fim, caso possível tal adequação, somente o Comitê Gestor do PAR poderia conjugar tais atividades no âmbito do PAR, absorvendo assim uma competência originalmente de múltiplos órgãos ministeriais.

A mera atribuição do recurso em ações orçamentárias no âmbito do FNDE não parece concordar com a política orçamentária empreendida no âmbito do Ministério da Educação, uma vez que é o gestor da SEALF/MEC que detém poder sobre parcela da ação orçamentária 0509, como é de ciência de todos os órgãos de controle.

Quanto à questão do caminhão frigorífico, não se observa qual tenha sido a situação excepcional. A Procuradoria do FNDE, como sempre vem entendendo, não validou possível reequilíbrio econômico-financeiro, o que foi acatado pela gestão.

Quanto ao parcelamento de multas, foram todas realizadas após análise da Procuradoria, seguindo os ditames apontados nos pareceres jurídicos.

Por fim, quanto às questões relacionadas à pandemia, e também aos possíveis incrementos daí advindos nos preços, sugere-se a remessa de tais questionamentos aos responsáveis pela pesquisa de preço, a saber, os demandantes, e, no futuro, haverá avaliação minuciosa quanto à questão no âmbito do estudo de mercado, que também abarca a CGCOM.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação aos itens de manifestação apresentados pela CGCOM, a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

As informações apresentadas pela unidade relativas ao item “b) Gestão de riscos das contratações no FNDE” estão de acordo com o entendimento desta equipe de auditoria quanto à necessidade de estabelecer a gestão de riscos das contratações em processo alinhado à gestão de riscos institucional. A Recomendação 1 do Relatório aponta para o aprimoramento do modelo de governança institucional por meio, dentre outras medidas, da implementação de processo de gestão de riscos, bem como a Recomendação 9 trata da adoção de medidas para implementação do gerenciamento de riscos dos processos de contratações em alinhamento ao gerenciamento de riscos institucional.

Em relação ao item “c) Capacitações em gestão de riscos”, a unidade aponta para a necessidade de estabelecimento de trilhas de aprendizagem sobre gestão de riscos de maneira estratégica e que envolva não apenas as pessoas que tratam da parte administrativa da área de compras, mas também os demandantes. A equipe de auditoria concorda com o posicionamento da unidade, no entanto, considerando que o escopo do trabalho envolveu as áreas diretamente responsáveis pelos processos de contratações (CGCOM, CGARC e CGPLI), a avaliação se limitou às capacitações promovidas junto aos servidores de tais unidades. Em que pese tal limitação, a promoção de capacitações em gestão de riscos para as diversas áreas da autarquia se mostra oportuna e contribuirá para o processo de implementação da gestão de riscos da autarquia como um todo.

Quanto à manifestação relativa ao item “d) Riscos para as contratações durante a pandemia da Covid-19”, não foram apresentadas novas informações que pudessem alterar o entendimento desta equipe de auditoria em relação à necessidade de implementar o gerenciamento de riscos das contratações, uma vez que situações excepcionais, tal como uma Pandemia, podem impactar as atividades da unidade, sendo melhor geridas num contexto de gestão de riscos institucionalizado.

Manifestação da unidade examinada

A CGARC, por meio da Informação nº 3327/2022- Cgarc/Dirad/FNDE, apresentou a seguinte manifestação acerca da Gestão de riscos das contratações no FNDE:

“Recomendação 9 - Adotar medidas para **implementação do gerenciamento de riscos** dos processos de contratações (internas, RPN e PNLD) em alinhamento ao gerenciamento de riscos institucional, promovendo **capacitações em gestão de riscos** tanto para o corpo técnico, como para o gerencial.

Informamos que durante a fase de planejamento das Contratações Internas do FNDE, é competência da unidade de compras Divisão de Compras Internas (DCINT/COPCI/CGARC), analisar e oferecer à unidade técnica solicitante subsídios para a elaboração e consolidação dos artefatos da contratação. A gestão de risco na fase de planejamento das contratações segue as diretrizes estabelecidas na IN SEGES/ME 05/2017, para tanto é elaborado o documento Mapa de Risco e consiste nas seguintes atividades:

- Identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;
- Após a identificação dos riscos, é feita a avaliação dos riscos identificados, consistindo na mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;
- Em continuidade, é realizado o tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;
- Para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e
- Por fim, é definido os responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Conforme preconizado na IN SEGES/ME 05/2017, compete à equipe de Planejamento da Contratação o Gerenciamento de Risco, desse modo, considerando a estrutura regimental do FNDE e as figuras do setor requisitante e do setor de Compras Internas do FNDE, após o recebimento do Documento de Oficialização da Demanda- DFD é instituída a equipe de planejamento da contratação, desse modo, a elaboração do Mapa de Risco se dá da seguinte forma:

- setor requisitante elabora e submete à área de compra para análise. Após é realizado o alinhamento dos principais riscos para a contratação.
- Ressalta-se que o sistema SEI é limitante para realização de análises em documentos, para tanto, as orientações ou observações são feitos em documentos fora do SEI, apenas o produto final é inserido e assinado no sistema.

Assim, observa-se que, embora não institucionalizadas, existem ações pontuais no que tange ao gerenciamento de riscos no âmbito das contratações. Nesse sentido, oportuno informar ainda que, periodicamente, técnicos da área de compras internas participam de capacitações inerentes ao tema, como “Fundamentos de Compras Públicas” e “Análise de riscos para contratações de TIC”, realizadas em 2021.

Contudo, conforme citado na conclusão do próprio Relatório Preliminar de Auditoria nº 836871 (SEI nº 2942914), ratifica-se a percepção de atuações isoladas por parte das áreas de

compras, constatando-se assim, a necessidade de atuação uniforme por parte da Alta Gestão da Autarquia.

A inexistência de gerenciamento de riscos global e de gestão para a integridade, impacta a governança das aquisições bem como traz incertezas quanto ao alcance dos objetivos das compras públicas do FNDE. Dessa forma, faz-se oportuno ressaltar a manifestação da Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras – CGCOM, na Informação 3168 (3097874), quando enfatiza a necessidade de uma política de integridade gerenciada pela alta gestão com a atuação de todas as áreas participantes dos processos de compras (demandantes e requisitantes).

“Vale posicionar que, sobre o gerenciamento de riscos, não se pode constituir processo de planejamento institucionalizado sem a figura das demais áreas que participam da política pública, especialmente dos demandantes. Como se pode perceber, tal quesito caminha lado a lado com a maturidade da gestão da Autarquia, não meramente com setores em que se realiza a fase de compras.

Mais que isso, no âmbito da CGCOM as áreas demandantes se encontram tanto no FNDE quanto no Ministério da Educação, por intermédio de suas Secretarias.

Desse modo, há que se aquiescer que também não há instrumento que possa demandar simultaneamente a Autarquia e os Órgãos da Administração Direta, sem que haja confluência com uma política de integridade gerenciada por Conselhos e demais agentes dirigentes.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação aos itens de manifestação apresentados pela CGARC, a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

As informações apresentadas pela unidade auditada corroboram o entendimento desta equipe de auditoria, uma vez que, apesar de ações pontuais para gerenciamento de riscos no âmbito das contratações serem realizadas, é preciso institucionalizar esse processo de modo que a gestão de riscos das compras se alinhe à gestão de riscos da autarquia como um todo.

Manifestação da unidade examinada

A CGPLI, por meio da Informação nº 3357 /2022- Dapli/Cgpli/Dirae/FNDE, apresentou a seguinte manifestação acerca da Gestão de riscos das contratações no FNDE:

“4.2. Achado: Inexistência de processo institucional de gerenciamento de riscos das aquisições. Recomendação: Adotar medidas para implementação do gerenciamento de riscos dos processos de contratações (internas, RPN e PNLD) em alinhamento ao gerenciamento de riscos institucional, promovendo capacitações em gestão de riscos tanto para o corpo técnico, como para o gerencial.

4.2.7. A respeito desse aspecto, entendemos que a institucionalização, conscientização, capacitação e uniformização da gestão de riscos no FNDE dependem de um trabalho mais

amplo de mudança de cultura e de planejamento a ser conduzido pela Alta Gestão da Autarquia.

4.2.8. No que concerne às aquisições do PNLD, é importante salientar que o processo atual é resultante de seu aprimoramento contínuo ao longo da existência do Programa, o que incluiu a implementação constante de mecanismos de gestão de riscos. A gestão de riscos, de fato, nunca foi tratada como um processo ou fase específica no planejamento das aquisições, mas como uma atividade intrínseca à própria execução do Programa.

4.2.9. São exemplos recentes de controles implantados durante o desenvolvimento das etapas do PNLD a partir do mapeamento dos riscos envolvidos nos processos:

- *Busca contínua de melhoria na segurança dos sistemas do PNLD, como a inserção de regras de autenticação de acessos ao sistema para o registro da escolha dos livros pelas escolas, por exemplo, que diminuiu substancialmente a ocorrência de problemas e fortaleceu a segurança do sistema.*
- *Acompanhamento sistemático dos cronogramas do PNLD, desde a elaboração dos editais até a distribuição da última reposição, perfazendo seis anos de execução para cada edição do Programa;*
- *A inclusão de serviços especializados relacionados à qualidade dos materiais de forma a garantir a integridade dos livros durante todo o ciclo de utilização.*
- *A proteção da metodologia dos processos de precificação de forma a garantir a competitividade entre os participantes e a vantajosidade para a administração pública, o que transformou o PNLD em uma referência em eficiência nas compras públicas nacionais.*
- *A implementação e o aprimoramento contínuo das regras de conduta para todos os participantes do Programa contribuem para a garantia da autonomia das escolas na escolha dos materiais e da isonomia entre os fornecedores, além de evitar a influência de editores na escolha dos livros pelos professores.*
- *O desenvolvimento de um modelo de distribuição logística que assegura maior eficiência. Esse modelo é revisado constantemente de forma a se adequar aos novos cenários como, por exemplo, a recente modificação da unitização de cargas relativa à distribuição dos materiais destinados aos professores, gerando uma economia de mais de R\$23 milhões na distribuição do PNLD apenas na primeira distribuição após a revisão.*
- *A garantia de preservação do patrimônio público nos contratos com os Correios mediante cláusulas que geram obrigação de indenizar avarias ou extravios às cargas sob custódia da empresa.*
- *Gestão permanente e acompanhamento constante da execução orçamentária do PNLD considerando as dimensões dos recursos investidos, a granularidade do atendimento e a abrangência da duração do ciclo de execução completa das etapas do PNLD, que é de dois anos para cada edição do Programa.*
- *Realização de estudos preliminares à possibilidade de desestatização dos Correios.*
- *Formação de parcerias com CEPLIS para a realização de estudos especializados com vistas a fornecimento de insumos para o aprimoramento da política, como por exemplo, os estudos realizados pela UFLA e pela UFPR sobre o modelo de distribuição do PNLD.*

- *Realização de acompanhamento sistemático do processo de produção e de distribuição dos materiais junto aos fornecedores.*
- *Instituição de pesquisa anual junto às escolas quanto ao recebimento dos livros e materiais didáticos, de forma a subsidiar ações de correção ou de melhoria no processo de distribuição.*
- *Mecanismos de qualificação na quantidade de obras inscritas diante do risco de surgimento de fornecedores além da capacidade operacional do Estado de avaliar e adquirir esses materiais.*
- *Encaminhamento da sugestão de alteração no Regimento Interno do FNDE de forma a garantir que a gestão do Programa fique sob responsabilidade de agente público do quadro efetivo, evitando a interferência de agentes de mercado na condução do PNLD.*

4.2.10. Esses mecanismos contribuem com a segurança e a confiabilidade na condução dos processos de compras de maneira a se respeitar a eficiência e a economicidade do PNLD.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação aos itens de manifestação apresentados pela CGPLI, a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

No mesmo sentido do posicionamento da CGCOM e da CGARC, a manifestação da CGPLI reforça a necessidade de que a implementação de gestão de riscos depende de um trabalho mais amplo a ser conduzido pela Alta Gestão da Autarquia, envolvendo, assim, todas as suas áreas. A recomendação da CGU se alinha a esse entendimento, conforme relatado anteriormente.

Cabe acrescentar que a lista de exemplos de controles apresentadas pela unidade não está acompanhada, na grande maioria, dos riscos para os quais estes foram estabelecidos, bem como das respectivas avaliações de impacto e probabilidade. A institucionalização de um processo de gerenciamento de riscos ultrapassa a mera formalidade, tratando-se de elemento balizador da atuação da unidade frente aos riscos que podem impactar suas atividades, devendo ser revisado e atualizado regularmente, para que contribua efetivamente para o alcance dos objetivos propostos.

Achado nº 7 – Deficiências na divulgação de informações relacionadas às contratações prejudicam a Transparência e o Controle Social.

Manifestação da unidade examinada

A OUVID, por meio do Despacho OUVID nº 3074977/2022, apresentou a seguinte manifestação acerca do Plano de Dados Abertos (PDA).

“a) Transparência no FNDE (página 65), excerto:

"Tendo em vista a inexistência de diretrizes para publicação de informações específicas sobre as contratações, a equipe de auditoria analisou as diretrizes para publicação de dados da autarquia de um modo geral. (...) Em pesquisa realizada no site do FNDE, foram localizados os PDAs referentes aos biênios 2016/2017 e 2018/2019, não sendo localizado PDA com vigência mais recente. Em

complementação, foi realizada consulta ao Painel Monitoramento de Dados Abertos, criado pela CGU, que evidenciou que o FNDE não possui PDA vigente. (...)

Em consulta recente ao portal da Autarquia, foi possível verificar que o PDA para o biênio 2020/2021 ainda não havia sido publicado. Conforme disposto no PDA 2018/2019 do FNDE, é função do Comitê Gestor da Informação aprovar, deliberar e acompanhar a execução do PDA (...).

Apesar das informações constantes do PDA não estarem diretamente relacionadas ao escopo do presente trabalho, sua abordagem é oportuna, uma vez que a disponibilização de dados abertos está no âmbito da transparência ativa da autarquia como um todo. Cabe considerar que sua desatualização reflete uma deficiência por parte do FNDE com mecanismos importantes de transparência (...)."

2.1. A vigência do Plano de Dados Abertos do FNDE biênio 2018/2019 foi prorrogada até o dia anterior à publicação do PDA biênio 2022/2023, conforme disposto na Portaria nº 109, de 17 de fevereiro de 2022 (SEI nº 3074977). Sendo assim, inexistiu plano referente a 2020/2021. As bases de dados de 2018/2019 são, portanto, consideradas para todos os efeitos até que o novo PDA seja publicado.

2.2. É válido ressaltar que o PDA 2022/2023 está sendo desenvolvido desde 2021 e já superou as fases de:

- Mobilização interna;
- Elaboração do inventário de dados;
- Submissão ao Setor de Tecnologia da Informação;
- Realização de consulta pública para colhimento de sugestões e verificação de viabilidade de abertura de novas bases;
- Validação das bases por meio da confirmação de todas as bases estarem em formato aberto, atualização do catálogo e conferência do correto funcionamento dos links;
- Submissão e aprovação do Relatório do PDA ao Comitê de Governança de TI do FNDE em reunião ordinária ocorrida em 21/02/2022; e
- Submissão à CGU para validação.

2.3. Após aprovação por parte do Comitê de Gestão da Informação, a Ouvidoria encaminhou a minuta do plano à CGU para validação, que de imediato apontou algumas pendências de conteúdo.

2.4. Em 06/06/2022, esta Ouvidoria e a Equipe de Dados Abertos da CGU se reuniram para discutir o tema, sanar dúvidas e esclarecer as inconsistências que impedem a validação e publicação do Plano. As recomendações da CGU, fruto do encontro, foram recebidas no dia 27/06/2022.

2.5. Atualmente, a Ouvidoria tem trabalhado junto à DIRT para realizar os ajustes sugeridos com o objetivo de que todas as bases do inventário sejam publicadas em seu perfeito funcionamento no Portal Brasileiro de Dados Abertos (PBDA).

2.6. Em reunião realizada com a DIRT, a Ouvidoria apontou os principais ajustes que deverão ser realizados na organização das bases de dados.

2.7. Do andamento das recomendações:

- Das bases catalogadas, apenas 9 (nove) não estão disponíveis no Portal Brasileiro de Dados Abertos;

- 19 (dezenove) estão sem descrição;
- Por orientação da CGU, 1 (uma) base deverá ser excluída visto que os dados pertencem à Secretaria do Tesouro Nacional e este Fundo possui acesso somente ao arquivo em formato PDF;
- 10 (dez) bases relacionadas a “Estimativa das Escolas Passíveis de Atendimento do PDDE Básico” serão inseridas e organizadas numa mesma página de acesso;
- 10 (dez) bases relacionadas a “Execução Financeira PDDE Básico Público e Privado” serão inseridas e organizadas numa mesma página de acesso;
- 2 (duas) bases estão duplicadas e contém dois links de acesso;
- Aguarda-se resposta por parte da unidade técnica quanto à previsão de disponibilidade das bases “Fornecimento de livros e material didático dados de anos anteriores a 2017” e “Aquisição de livros e materiais didáticos”, para elaboração do cronograma de abertura de bases.

2.8. Desta forma, assim que os últimos ajustes forem concluídos pela DIRT, a CGU será informada para uma nova avaliação e posterior publicação do PDA que vigorará no biênio 2022/2023.

2.9. Importante dizer que a maioria das observações e sugestões apresentadas pela CGU na análise inicial dizem respeito aos dados publicados no Portal Brasileiro de Dados Abertos, onde ainda não constavam as informações trabalhadas no novo PDA. Até então somente o site do FNDE estava atualizado, enquanto se aguardava a avaliação da CGU.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação aos itens de manifestação apresentados pela OUVID, a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

Tendo em vista que a Portaria FNDE nº 109, de 17 de fevereiro de 2022, prorrogou a vigência do PDA do FNDE 2018/2019 até o dia anterior à publicação do PDA 2022/2023, o texto do Achado nº 7 do presente Relatório foi ajustado para incluir essa informação.

Cabe registrar que não houve qualquer alteração no conteúdo do Achado nº 1, especificamente em relação à parte que trata de possível inadequação/inconsistência na apuração dos indicadores relacionados ao PDA em 2020 (“Taxa de implementação do PDA vigente” e “Taxa de atualização do PDA”), uma vez que a publicação da Portaria nº 109/2022 ocorreu somente em fevereiro de 2022 e, assim, quando da aferição dos indicadores em 2021, de fato não havia PDA vigente.

Manifestação da unidade examinada

A CGARC, por meio da Informação nº 3327/2022- Cgarc/Dirad/FNDE, apresentou a seguinte manifestação acerca da Transparência das contratações do FNDE:

“Recomendação 10 – Promover a transparência ativa das contratações a fim de possibilitar o exercício do controle social, devendo (i) estabelecer **diretrizes para a publicação e atualização de informações relativas às aquisições e seu desempenho**, servindo de

parâmetro para as compras internas, RPN e PNLD, inclusive quanto ao sigilo necessário ao processo de negociação no âmbito do programa; (ii) adotar **ações para disponibilização do inteiro teor dos contratos firmados**; e (iii) divulgar a lista de empregados terceirizados em seu site.

Considerando as atribuições regimentais da Coordenação de Planejamento de Compras Internas - COPCI, informamos que o Portal de Compras do FNDE <https://www.fnde.gov.br/index.php/acoes/compras-governamentais/compras-internas/dispensas-e-inexigibilidades>, é atualizado periodicamente com informações referentes aos artefatos das contratações diretas por Dispensa e Inexigibilidade de licitação.

Quanto a divulgação da lista de empregados terceirizados em seu site do FNDE, informamos que já ocorre a transmissão de informações dos terceirizados quadrimestral à Controladoria-Geral da União; sendo que, existem ações no âmbito da Diretoria de Administração no sentido de que tais informações também sejam disponibilizadas no site do FNDE.

Em relação à publicação dos contratos firmados, informamos que estamos em tratativas junto à Diretoria de Tecnologia e Inovação – DIRT/ FNDE com vista à atualização na estrutura do Portal de Compras. Nesse sentido todas as informações constates no atual portal serão migradas bem como atualizadas contemplando a disponibilização dos contratos firmados e os termos a eles vinculados.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação aos itens de manifestação apresentados pela CGARC, a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

A manifestação da unidade aponta para a realização de ações, ainda em andamento, que contribuirão para o atendimento da recomendação que trata da transparência das informações relativas às contratações.

Manifestação da unidade examinada

A CGPLI, por meio da Informação nº 3357/2022- Dapli/Cgpli/Dirae/FNDE, apresentou a seguinte manifestação acerca da Transparência das contratações do FNDE:

“4.3. Achado: Deficiências na divulgação de informações relacionadas às contratações prejudicam a Transparência e o Controle Social. Recomendação: Promover a transparência ativa das contratações a fim de possibilitar o exercício do controle social, devendo estabelecer diretrizes para a publicação e atualização de informações relativas às aquisições e seu desempenho, servindo de parâmetro para as compras internas, RPN e PNLD, inclusive quanto ao sigilo necessário ao processo de negociação no âmbito do programa; adotar ações para disponibilização do inteiro teor dos contratos firmados; e divulgar a lista de empregados terceirizados em seu site.

4.3.11. Em primeiro plano, registra-se que as informações sobre os preços contratados junto às editoras são públicos e são disponibilizados no portal do PNLD com

acesso livre e a qualquer tempo. A CGPLI está trabalhando em conjunto com a UFPR no desenvolvimento do Painel do PNLD, que contará com a publicação dos indicadores e de outras informações do PNLD, dentre elas os preços de aquisição dos materiais. A previsão é que esteja no ar até o final do ano de 2022.

4.3.12. Além disso, a partir da recomendação da CGU, a equipe da CGPLI irá trabalhar na proposição de uma norma contendo as diretrizes para a publicação e atualização de informações relativas às aquisições, execução orçamentária e desempenho do Programa.

4.3.13. Em relação aos contratos do PNLD, eles estão no Sistema Eletrônico de Informações/SEI e sua publicização ocorre conforme os critérios a serem estabelecidos pelo Grupo de Trabalho a que se refere a Portaria nº 242, de 14/04/2022 (SEI 2878877), que tem como finalidade a proposição de política de Governança de Dados do FNDE, contemplando requisitos para o atendimento à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais/LGPD e propondo estratégia de aprimoramento para o Plano de Dados Abertos.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação aos itens de manifestação apresentados pela CGPLI, a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

Tendo em vista que a disponibilização dos preços contratados junto às editoras no portal do PNLD é relevante para o contexto do presente trabalho, o texto do Achado nº 7 do Relatório foi ajustado para inserção dessa informação.

Além disso, a manifestação da unidade aponta para a realização de ações, ainda em andamento, que contribuirão para o atendimento da recomendação associada à transparência.

Achado nº 8 – Fragilidades na promoção da *Accountability* prejudicam a adequada prestação de contas e responsabilização no âmbito das contratações.

Manifestação da unidade examinada

A CGARC, por meio da Informação nº 3327 /2022- Cgarc/Dirad/FNDE, apresentou a seguinte manifestação acerca da apuração de responsabilidades nos processos de contratações:

“Recomendação 11 – Estabelecer competências regimentais e orientações internas para a apuração de responsabilidades nos processos que envolvem as contratações.

Encontra-se em andamento na Autarquia ações relativas à publicação da nova estrutura do FNDE (prazo final: 31/10/2022). Dessa forma, o Regimento Interno de cada Diretoria também deverá ser atualizado. Uma das ações sinalizada à Diretor de Administração diz respeito à necessidade de ajuste nos fluxos e procedimentos dos processos que envolvem apuração de responsabilidades no âmbito das licitações e execução dos contratos.

Oportuno destacar a atuação do Núcleo de Apuração de Responsabilidade de Empresas – NUARE/CGARC na elaboração de proposta de norma operacional de sanções, cuja minuta

segue anexa a este documento (SEI 3112747). Importante enfatizar que ainda a minuta ainda será objeto de discussões e amadurecimento entre os atores e unidades que desenvolvem trabalhos relativos à apuração de responsabilidade na DIRAD.

Informa-se também que existem projetos apoiados por Organismos Internacionais que vêm sendo realizados no âmbito dessa temática, com intenção de posterior consolidação e alinhamento com na Diretoria de Administração.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação aos itens de manifestação apresentados pela CGARC, a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

A manifestação da unidade aponta para a implementação de ações, em andamento, que contribuirão para o atendimento da recomendação associada ao presente achado.

Achado nº 9 – Necessidade de aprimoramento dos mecanismos de participação das partes interessadas no planejamento das contratações e na avaliação da qualidade dos bens/serviços contratados.

Manifestação da unidade examinada

A CGPLI, por meio da Informação nº 3357/2022- Dapli/Cgpli/Dirae/FNDE, apresentou a seguinte manifestação acerca dos mecanismos de participação das partes interessadas:

“4.4. Achado: Necessidade de aprimoramento dos mecanismos de participação das partes interessadas no planejamento das contratações e na avaliação da qualidade dos bens/serviços contratados. Recomendações: (i) Instituir estrutura decisória adequada para o planejamento das contratações do PNLD, que possibilite o envolvimento das diversas partes interessadas no programa. (ii) Instituir mecanismos (solução tecnológica, por exemplo) para que os beneficiários do PNLD possam avaliar a qualidade dos materiais adquiridos, contribuindo, assim, para a melhoria do processo de contratação.

4.4.14. O PNLD atende a quase 140 mil escolas em todo o Brasil, beneficiando cerca de 30 milhões de estudantes. A participação dos envolvidos na execução do programa ocorre mediante a realização de audiências públicas anteriores ao lançamento do edital, além da disponibilização de canais eletrônicos (e- mails) para tratativas sobre quaisquer temas relacionados ao PNLD, inclusive reclamações e avaliações.

4.4.15. A CGPLI tem envidado esforços para priorização de ações que envolvam mais diretamente os executores do programa. Na construção da Resolução nº 12/2020, ampliou-se a participação de novos agentes na execução do PNLD: os bibliotecários e os conselhos escolares, buscando estimular a atuação da sociedade no PNLD.

4.4.16. Em 2021, foram realizados 18 encontros estaduais em formato virtual, com ampla participação dos implementadores em todo o Brasil. Nessas oportunidades foram apresentados importantes contribuições de aprimoramento do PNLD. Esses encontros propiciaram a participação de mais de 8.000 pessoas de mais de 2.300 municípios inscritos.

4.4.17. Já em 2022, foi realizado o Encontro Técnico Nacional com a participação de quase 300 representantes estratégicos dos atores envolvidos na execução do PNLD, com intensa troca de experiências e encaminhamentos de reformulação de alguns processos do Programa.

4.4.18. No último Encontro Técnico Nacional foi compartilhado com os técnicos locais um modelo de Relatório de Gestão do PNLD, no qual constam, dentre outros, quesitos de avaliação da qualidade dos materiais tanto sob o aspecto físico quanto dos conteúdos. O modelo foi validado por esses agentes e será implementado em sistema do FNDE para fins de prestação de contas e avaliação do Programa pelas escolas beneficiadas.

4.4.19. Ainda nesse aspecto, o Relatório de Avaliação de Impacto do PNLD em Indicadores Educacionais do Brasil, produzido pela Universidade Federal de Goiás, no âmbito do TED nº 10.094, trouxe conclusões positivas sobre o PNLD, especialmente no que concerne à avaliação do Programa sob a ótica dos gestores e diretores de escola e sob o ponto de vista da análise do conteúdo das obras do PNLD.

4.4.20. O Relatório de Auditoria afirma que a equipe de auditoria não identificou outras instâncias decisórias no âmbito do PNLD. A gestão do PNLD conta com a estrutura regimental que é composta pela CGPLI e cinco coordenações subordinadas. A CGPLI se reporta ao Diretor da DIRAE. Além dessa estrutura, existem os seguintes colegiados:

- *Comissão especial de negociação, cuja atribuição, em linha gerais, é negociar com os fornecedores, analisando as propostas apresentadas pelas empresas e oferecendo contrapropostas nas rodadas de negociação;*
- *Comissão Especial de Apuração de Conduta, que verifica as transgressões à Resolução nº 15/2018.*
- *Comissão especial de habilitação, que atua na análise dos requisitos de habilitação das obras inscritas pelos fornecedores.*
- *Comitê gestor de governança do PNLD Digital, que acompanha e delibera as ações da CGPLI no âmbito do desenvolvimento da nova plataforma.*

4.4.21. Em relação aos colegiados, acrescentamos que está em curso a regulamentação e a constituição do Comitê Consultivo do contrato de distribuição, para tratar e subsidiar a gestão do PNLD.

4.4.22. No caso de participação na definição dos materiais, entende-se que a audiência pública pode não ser suficiente para garantir a participação social, sendo esse um dos pontos a serem compartilhados com o MEC para a construção de novas ferramentas que viabilizem essa dinâmica. Salienta-se que a definição dos tipos dos materiais que integrarão cada edição do Programa é de responsabilidade do MEC, cabendo ao FNDE a sua operacionalização.

4.4.23. Com relação à maior participação das partes interessadas no planejamento e nas definições do PNLD, a CGPLI estende que esse é o caminho mais efetivo para que a política pública logre o êxito esperado e temos buscado desenvolver, no âmbito do FNDE, todas as formas de fortalecimento da participação no programa.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação aos itens de manifestação apresentados pela CGPLI, a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

A maior parte das informações apresentadas pela unidade auditada vai ao encontro do que foi exposto no Relatório. Quanto às instâncias decisórias do PNLD, cabe observar que a unidade apresentou outros colegiados que não haviam sido considerados pela equipe da CGU. No entanto, não foram detalhadas as composições de cada uma dessas instâncias, bem como não foi possível identificar competências relativas ao planejamento das contratações do PNLD, de modo que a fragilidade quanto a não identificação de instância decisória que trate especificamente do planejamento das aquisições do programa e que envolva partes interessadas diversas ainda persiste. Em que pese a manutenção da fragilidade e da respectiva recomendação, mostra-se oportuno alterar o texto do Achado nº 9 do Relatório para inserir a informação sobre a existência de tais colegiados.

Manifestação da unidade examinada

A OUVID, por meio do Despacho OUVID nº 3074977/2022, apresentou a seguinte manifestação acerca da Carta de Serviços do FNDE.

“c) Serviços relacionados às contratações presentes na Carta de Serviços do FNDE (página88), excerto:

"A Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, informa, em seu art. 6º, quais são os direitos básicos do usuário, dentre os quais consta a participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços. Em seu art. 7º, a lei trata da necessidade de divulgação da Carta de Serviços ao Usuário por parte dos órgãos e entidades.

Em relação à disponibilização da Carta de Serviços do FNDE, a equipe de auditoria não localizou sua publicação no portal da autarquia. Ao realizar consulta ao portal antigo do FNDE, foi possível identificar página que apresenta links relacionados aos serviços, mas não foi identificado um documento único com a consolidação das informações. O acesso à Carta de Serviços do FNDE só foi possível por meio do seguinte endereço: <https://www.gov.br/ptbr/orgaos/fundo-nacional-de-desenvolvimento-da-educacao>."

3.1. A Ouvidoria do FNDE tem trabalhado desde março de 2022, junto às diretorias, coordenações-gerais e coordenações, para obter a indicação dos serviços que deverão ser atualizados, incluídos e excluídos da Carta de Serviços, cuja documentação consta do Processo SEI FNDE nº 23034.006405/2022-83.

3.2. As unidades técnicas iniciaram o envio das informações no mês de abril e, a partir de então, a Ouvidoria, como unidade responsável pela compilação, crítica e atualização do site Gov.BR, iniciou as tratativas com os pontos focais das Diretorias para sanar eventuais dúvidas e orientar sobre os objetivos e requisitos da Carta de Serviços ao Usuário, destacando o nível de detalhamento exigido no art.11 da Lei nº 13.460/2017.

3.3. A Ouvidoria tem avaliado os textos de respostas das áreas antes da publicação do serviço no portal. O intuito é verificar se os textos se encontram em linguagem

simples e acessível a qualquer cidadão, assim como se as instruções sobre o acesso aos serviços são apresentadas de forma clara e suficiente, sempre focando a qualidade da informação em favor da satisfação dos usuários.

3.4. Atualmente, quase a totalidade dos serviços prestados pela Autarquia já está devidamente contemplada e revisada na Carta de Serviços da Autarquia, faltando apenas, na data de hoje, a inclusão de serviços da CGAUX/DIGEF e da DIRAD, e posterior validação por parte do Ministério da Economia, que precede à disponibilização no Portal Gov.BR.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação aos itens de manifestação apresentados pela OUVID, a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

As informações apresentadas pela unidade auditada demonstram que estão sendo envidados esforços para a regular atualização e disponibilização da Carta de Serviços do FNDE no portal eletrônico da autarquia.

Achado nº 10 – A Alta Administração assegura a efetividade da auditoria interna.

Manifestação da unidade examinada

Não houve manifestação para o achado.

Análise da equipe de auditoria

Não há.

Achado nº 11 – O planejamento das contratações apresenta fragilidades que impactam o alcance dos objetivos pretendidos.

Manifestação da unidade examinada

A CGLOG, por meio do Despacho SEI/FNDE nº 3121465, apresentou a seguinte manifestação acerca do Plano de Logística Sustentável.

“a) A Portaria nº 693/2012 não contempla o conteúdo mínimo previsto na IN SLTI nº 10/2012.

O Plano de Logística Sustentável – PLS utilizado no FNDE encontra-se em fase de revisão e adequação aos moldes do Art. 8º da Portaria Seges nº 8.678/2021, a qual dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Embora ainda não tenha sido disponibilizado o modelo de referência de PLS, previsto no Art. 7º da referida Portaria, esta Unidade retificará o PLS de forma a atender os requisitos estabelecidos no Art. 8º da norma.

Importante destacar que o Plano Diretor de Logística Sustentável – PLS é um dos instrumentos de governança nas contratações públicas, conforme dispõe a Portaria 8.678/2021.

b) O Indicador de "manutenção predial" não apresenta relação direta com a sustentabilidade das compras e as informações apresentadas no Portal do FNDE mostram-se confusas.

No que se refere ao indicador de “manutenção predial”, consta na Informação nº 3640/2021 que a fiscalização dos contratos dos serviços de manutenção predial sob o aspecto da sustentabilidade envolveria a indicação de colaboradores para verificação quanto às ocorrências de desperdícios. Porém, essa ação não consta como método a ser utilizado para aferição dos resultados do Indicador. Conforme consta no Portal FNDE Sustentável, o objetivo do Indicador é medir os níveis dos serviços prestados/resultados alcançados, por meio do Indicador de Gestão Eficiente.

A aferição do indicador mencionado foi elaborada com o objetivo de que seja possível:

- a) Mensurar os resultados e gerir o desempenho;
- b) Embasar a análise crítica dos resultados obtidos e dos processos de tomada de decisão;
- c) Contribuir para a melhoria contínua na gestão contratual; e
- d) Facilitar o planejamento e o controle do desempenho;

Diante disso, o cálculo do Indicador é realizado com a seguinte fórmula:

$$I \text{ (Índice de gestão Eficiente e Eficaz)} = (Iq + Ig)/2$$

Onde:

$$Iq \text{ (Índice de qualidade)} = POANS/PMANS$$

POANS = Pontuação Obtida no Acordo de Nível de Serviço

PMANS = Pontuação Máxima do Acordo de Nível de Serviço

$$Ig \text{ (Índice Global)} = ((Economia * 1) / 0,5)$$

Abaixo consta o memorial de cálculo utilizado pela unidade para aferição dos indicadores de manutenção predial, no primeiro semestre de 2021, período este que consta no Relatório de Auditoria:

	jan/21	fev/21	mar/21	abr/21	mai/21	jun/21
IG	58,04%	53,96%	31,40%	54,30%	51,86%	-90,82%
IQ	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
I	79,02%	76,98%	65,70%	77,15%	75,93%	4,59%
META	70%	70%	70%	70%	70%	70%

Fonte: Relatórios internos da Divisão de Infraestrutura – DINFE/COIMP/CGLOG

Ainda, encaminha-se os dados referente aos valores estimados e pagos no primeiro semestre de 2021, os quais serviram de base para o alcance dos percentuais constantes nos gráficos apresentados na Página do FNDE Sustentável.

	jan/21	fev/21	mar/21	abr/21	mai/21	jun/21
Valor mensal do contrato	R\$ 113.722,49	R\$ 113.722,49	R\$ 113.722,49	R\$ 113.722,49	R\$ 113.722,49	R\$ 113.722,49
Valor pago	R\$ 80.716,82	R\$ 83.036,80	R\$ 95.869,07	R\$ 82.848,53	R\$ 84.237,80	R\$ 165.364,70
Diferença	R\$ 33.005,67	R\$ 30.685,69	R\$ 17.853,42	R\$ 30.873,96	R\$ 29.484,69	-R\$ 51.642,21
Economia	29,02%	26,98%	15,70%	27,15%	25,93%	-45,41%
Meta	R\$ 102.350,24	R\$ 102.350,24	R\$ 102.350,24	R\$ 102.350,24	R\$ 102.350,24	R\$ 102.350,24
Meta	10%	10%	10%	10%	10%	10%

Fonte: Relatórios internos da Divisão de Infraestrutura – DINFE/COIMP/CGLOG

As informações acima podem ser consultadas no Processo 23034.025852/2016-93 e 23034.023818/2019-27.

c) As informações apresentadas no Portal do FNDE não demonstram o impacto que o PLS promove no conjunto de contratações da Cglog.

As recomendações de melhoria serão atendidas após revisão do Plano de Logística Sustentável – PLS, de acordo com as recomendações da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, com previsão de conclusão em janeiro/2023.

d) As ações apresentadas são isoladas e não se identificou uma estruturação de medidas que possam contribuir para a promoção da sustentabilidade de maneira ampla para as contratações.

As recomendações de melhoria serão atendidas após revisão do Plano de Logística Sustentável – PLS, de acordo com as recomendações da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021 com previsão para entrega em janeiro/2023.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação aos itens de manifestação apresentados pela CGLOG, a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

A unidade informou que está trabalhando na revisão do PLS do FNDE de modo a se adequar ao disposto no art. 8º da Portaria nº 8.678/2021, que trata da governança das contratações públicas, contribuindo, assim, para o futuro atendimento da recomendação associada à sistematização de ações de sustentabilidade nos processos de contratação.

Além disso, a unidade apresentou a fórmula e a memória de cálculo do Indicador de Gestão Eficiente no período de janeiro a junho de 2021, no entanto, essa informação continua indisponível no site da unidade. Assim, o texto do Achado nº 11 foi ajustado para informar sobre a disponibilização da fórmula e da memória de cálculo do Indicador na manifestação da unidade examinada.

Manifestação da unidade examinada

A CGARC, por meio da Informação nº 3327/2022- Cgarc/Dirad/FNDE, apresentou a seguinte manifestação acerca do planejamento das contratações:

“Recomendação 14 – Promover ações para **melhoria do planejamento de médio/longo prazos das contratações**, mediante: (i) **instituição de processos de trabalho para elaboração do PAC** e do PCNE, com estabelecimento de responsáveis por cada etapa, critérios de priorização das demandas, definição de prazos para consolidação e setores responsáveis, cronogramas, inclusão de demandas não previstas e, ainda, metodologias para estimativa de preços e quantidades, quando cabíveis e (ii) **sistematização de ações de sustentabilidade nos processos de contratação**.

Considerando as atribuições regimentais da Coordenação de Planejamento de Compras Internas - COPCI, e considerando a edição do [Decreto nº 10.947, de 25 de Janeiro de 2022](#), informamos que FNDE já está trabalhando para atualização dos processos de trabalho referentes à elaboração do calendário de Compras Anual da Autarquia.

De todo modo, informamos que no âmbito do FNDE, foi instituída a "Comissão Permanente para elaboração e revisão do Plano Anual de Contratações (PAC)", da qual fazem parte os coordenadores gerais indicados conforme Portarias n.º 93, de 25 de fevereiro de 2019 (SEI 1779697) e n.º 186, de 17 de março de 2020 (SEI 1787234). Assim, considerando os termos da Instrução Normativa IN SGD/ME n.º 1/2019, (SEI 1779690), revogada pelo referido Decreto nº 10.947/2022, anualmente é aberto processo administrativo para cadastro, revisão e redimensionamento do PAC, o que se manterá em virtude do novo Decreto.

Em atenção à IN SEGES/ME 05/2017, as contratações firmadas pela Autarquia seguem o rito da etapa de planejamento da contratação, que entre suas subetapas é previsto critérios e práticas de sustentabilidade, consoante Decreto n. 7.746/2012. Ainda, durante a fase de Planejamento das contratações, orienta-se a realização de consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação aos itens de manifestação apresentados pela CGARC, a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

No que concerne à instituição de processos de trabalho para elaboração do PAC, a unidade informou que está trabalhando para atualização dos processos de trabalho referentes à elaboração do calendário de compras anual da Autarquia, o que deverá contribuir para o atendimento da recomendação correspondente.

As informações relativas à constituição de Comissão Permanente para elaboração e revisão do PAC, bem como aquelas que tratam da consideração de critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações do FNDE já foram consideradas no Relatório.

Manifestação da unidade examinada

A CGPLI, por meio da Informação nº 3357/2022- Dapli/Cgpli/Dirae/FNDE, apresentou a seguinte manifestação acerca do planejamento das contratações:

“4.5. Achado: O planejamento das contratações apresenta fragilidades que impactam o alcance dos objetivos pretendidos. Recomendação: Promover ações para melhoria do planejamento de médio/longo prazos das contratações, mediante: instituição de processos de trabalho para elaboração do PAC e do PCNE, com estabelecimento de responsáveis por cada etapa, critérios de priorização das demandas, definição de prazos para consolidação e setores responsáveis, cronogramas, inclusão de demandas não previstas e, ainda, metodologias para estimativa de preços e quantidades, quando cabíveis e sistematização de ações de sustentabilidade nos processos de contratação.

4.5.24. Inicialmente, como forma de contextualizar a questão, temos que para a execução do PNLD são realizados dois processos de contratação. O primeiro se refere aos livros didáticos, pedagógicos e literários, cujo planejamento de contratação é reflexo dos editais, que são lançados com dois anos de antecedência. Esses instrumentos vão muito além de um edital de contratação, vez que envolvem regramentos prévios para as inscrições das obras, a avaliação pedagógica, os tipos de materiais a serem adquiridos, os prazos, dentre outros detalhamentos para a concretização da política.

4.5.25. A partir desse modelo de execução, o FNDE, por intermédio da CGPLI, precisa realizar um extenso planejamento que se inicia com mais de dois anos de antecedência à contratação para o fornecimento dos livros em si. Tal planejamento conta, inclusive, com a participação ativa de outras instituições, como o próprio MEC, além de audiências públicas para participação da sociedade.

4.5.26. Outra característica que impõe um planejamento bastante rigoroso é o fato de que, a cada ano, tem-se processos distintos para cada segmento da Educação Básica, sendo que toda a complexidade das ações de um segmento é multiplicada a cada ano por mais três vezes, visto que o PNLD atende a quatro segmentos anuais: Educação Infantil, Anos Iniciais, Anos Finais, e Ensino Médio.

4.5.27. Destaca-se, em especial, que a publicação do Edital do PNLD e a projeção do Censo Escolar para os anos seguintes são cruciais para a definição do orçamento e, por conseguinte, do planejamento das aquisições do programa, e estes datam de mais de dois anos antes do atendimento efetivo. Daí não só é imprescindível o planejamento de todas as fases, mas também o acompanhamento e a atualização de todos os dados, na medida em que as etapas do programa vão ocorrendo. Tudo isso se torna vital para que toda a distribuição tenha ocorrido na data exigida, qual seja, antes do início do período letivo.

4.5.28. Assim, fica evidente que o planejamento do PNLD tem características que impõe à CGPLI uma organização e controle dos processos, envolvendo todos os riscos e ações de contingências, dentre outros aspectos, que não é contemplado no planejamento que consta do escopo do PAC. Todo esse extenso processo já impunha um rigoroso planejamento bem antes da implementação do PAC pelo Ministério da Economia e, por isso mesmo, tem uma

dinâmica mais complexa e detalhada. Enquanto, atualmente a CGPLI está trabalhando no planejamento do PNLD para atender a 2024, o PAC só permite os registros de um ano para o outro, só sendo possível registrar as atividades de 2023, para ações que já se encontram na etapa final de execução.

4.5.29. Sendo assim, a eventual fragilidade do registro do planejamento das compras no PAC, observada pela Auditoria, decorre do simples fato de que tal Plano, além de ser posterior aos processos do PNLD, também não apresenta o nível de detalhamento necessário ao Programa, vez que o mesmo tem caráter generalista e aponta para uma melhor adequação aos planejamentos de aquisições ordinárias da Administração Pública. Como dito, as aquisições dos livros e materiais didáticos do PNLD seguem um planejamento diverso daquele que o PAC permite registrar, tanto em formato quanto em dimensões. Contudo, a utilização do PAC na sua forma atual pelo PNLD não impacta, em absoluto, no alcance dos objetivos pretendidos, o que pode ser observado pelos indicadores estratégicos do FNDE.

4.5.30. Por outro lado, há um segundo processo na execução do PNLD que são as compras de serviços acessórios ao Programa. Como exemplos temos a contratação dos serviços de controle de qualidade dos livros, a contratação dos serviços de distribuição, e a contratação dos serviços de mixagem dos livros literários. E estes sim, seguem os trâmites previstos no PAC, mesmo que de forma não aprofundada, pelo fato de ser um período de adaptação pelo qual passa a execução do Programa.

4.5.31. Assim, tem-se que, inobstante a utilização simplificada do PAC para as contratações dos livros e materiais pedagógicos, as compras do PNLD seguem um planejamento próprio que não se enquadra nos padrões atuais do PAC, pelo fato de o Plano não comportar sobretudo a abrangência temporal do planejamento do PNLD e de sua granularidade, servindo apenas como uma ferramenta de transparência para a sociedade. Por outro lado, é propósito da CGPLI incrementar a utilização do PAC nas compras acessórias mencionadas acima e desenvolver ferramentas mais efetivas de disponibilização das contratações realizadas no âmbito do PNLD, inclusive com o aprimoramento dos seus normativos.”

Análise da equipe de auditoria

Em relação aos itens de manifestação apresentados pela CGPLI, a equipe de auditoria apresenta a seguinte análise.

Tendo em vista que a unidade aborda a importância de diferenciar as contratações para compra de livros didáticos, pedagógicos e literários do PNLD daquelas voltadas aos serviços acessórios do programa, foram feitos ajustes no texto do Achado nº 11 do Relatório, a fim de deixar evidente que a fragilidade verificada quanto à inadequação dos registros no PAC se refere aos primeiros tipos de contratação, ou seja, às aquisições de livros. Além disso, foram inseridas informações relativas à diferença temporal entre o planejamento do PNLD e o PAC.

Cabe registrar que, apesar de a unidade mencionar que as contratações do PNLD possuem um planejamento próprio, não foram apresentadas evidências de que tal processo é formalizado no âmbito da Autarquia.

Achado nº 12 – O FNDE não estrutura a maioria de suas contratações a partir de processos de trabalho.

Manifestação da unidade examinada

A CGPLI, por meio da Informação nº 3357/2022 - Dapli/Cgpli/Dirae/FNDE, apresentou a seguinte manifestação acerca da recomendação exarada para o achado.

“Achado: O FNDE não estrutura a maioria de suas contratações a partir de processos de trabalho.

Recomendação: Estabelecer processos de trabalho para as fases de planejamento, seleção de fornecedor e gestão contratual das contratações internas e RPN, assim como o aperfeiçoamento das contratações no âmbito do PNLD, de modo a permitir, dentre outros, a delimitação de cada etapa; o detalhamento da legislação aplicável; determinação de competências e responsabilidades; a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias para as atividades; e produção de documentos padronizados a todas as fases do procedimento da contratação, de modo a orientar as contratações para a eficiência e eficácia.

4.6.32. Antes de se adentrar no processo das contratações, propriamente dito, no âmbito do PNLD, é importante registrar que todos os processos envolvendo a execução do PNLD estão devidamente mapeados, seja pelo Decreto 9.099/2017, seja pela Resolução 12/2020, dentre outros dispositivos. Tais mapeamentos e dispositivos são relevantes, neste caso, visto que os mesmos definem e delimitam etapas que impactam diretamente no processo e gestão contratual do PNLD.

4.6.33. Como já mencionado anteriormente, verifica-se que o Plano Anual de Contratações/PAC não se mostrou um instrumento capaz de atender às necessidades específicas de planejamento e gestão, de forma ampla, a longo prazo, no caso das contratações para o fornecimento de obras para o PNLD.

4.6.34. Por seu turno, existem equipes alocadas formalmente com competência para a gestão dos contratos no âmbito do Programa, seja da contratação das obras e materiais didático pedagógicos, seja para os serviços acessórios supramencionados. Da mesma forma, a estrutura definida atualmente na CGPLI permite a devida fiscalização das contratações do programa, a qual conta com clara divisão de responsabilidades tanto do FNDE quanto de seus contratados. A esse respeito, é importante anotar que a CGPLI está trabalhando na transformação digital de seus processos, em parceria com a RNP, que contará com mais instrumentos de controle e gestão, inclusive os relacionados à contratação.

4.6.35. Contudo, especificamente com relação ao processo de contratação em si, há uma estrutura em funcionamento, cujo planejamento e gestão se alicerça nos regimentos mencionados acima, mas, de fato, inexistente uma normatização específica devidamente

formalizada. E nesse aspecto, há sim de se considerar a consolidação de algum instrumento por parte da CGPLI”.

A CGARC, por meio da Informação nº 3327/2022 - Cgarc/Dirad/FNDE, apresentou a seguinte manifestação acerca da recomendação exarada para o achado.

“15 – Estabelecer **processos de trabalho para as fases de planejamento, seleção de fornecedor e gestão contratual das contratações internas** e RPN, assim como o aperfeiçoamento das contratações no âmbito do PNLD, de modo a permitir, dentre outros, a delimitação de cada etapa; o detalhamento da legislação aplicável; determinação de competências e responsabilidades; a exigência de que as equipes alocadas reúnam as competências necessárias para as atividades; e produção de documentos padronizados a todas as fases do procedimento da contratação, de modo a orientar as contratações para a eficiência e eficácia.

Conforme manifestação do Achado nº 7, encontra-se em andamento na Autarquia ações relativas à publicação da nova estrutura do FNDE (prazo final: 31/10/2022). Dessa forma, o Regimento Interno de cada Diretoria também deverá ser atualizado.

Nesse sentido, informamos que há a previsão de realinhamento das atuações e estrutura das áreas de compras da Diretoria de Administração, sendo uma boa oportunidade de melhoria dos processos existentes e instituição dos citados processos de trabalho por fases (planejamento, seleção de fornecedor e gestão contratual), em que pese esses últimos, fazerem parte de uma atuação mais operacional.

Ademais, embora não exista, no âmbito das contratações internas, processos de trabalho unificados nas diversas áreas pelas quais perpassam os processos de aquisições, faz-se imperioso registrar a existência de ações pontuais realizadas com propósito de unificação de procedimentos, como contratos realizados com Organismos Internacionais no âmbito da DIRAD/FNDE”.

A CGLOG, por meio de Despacho, apresentou a seguinte manifestação acerca de trechos do achado.

“Mensuração de Resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado (Pag 124)

Em atendimento à Solicitação de Relatório Preliminar de Auditoria nº 836871 (SEI nº 2942914), atinente ao item Mensuração de resultados do contrato e vinculação da remuneração da contratada ao desempenho apresentado, esclarecemos que:

À época da elaboração dos Termos de Referências que antecederam a IN Seges 05/2017, houve falhas em não estudarem as metodologias de aplicação do IMR, pois para resultados reais careciam de, não só uma metodologia específica para cada contrato, mas também, de um sistema de solução tecnológica que o complementasse. Desse modo, o índice de medição saíria da carência de dados informais perfazendo uma mensuração formal, ajuizada por detalhes comprobatórios.

A mensuração de resultados conforme determina a IN Seges/ME nº 05/2017 está sendo revista dentro de todos os contratos, a fim de redimensionar o pagamento à empresa contratada com base nos indicadores estabelecidos.

Em sendo assim, para a segurança da Administração, se torna de suma importância a separação das atividades para os contratos com caráter mais técnico, tendo em vista as especificidades envolvidas.

Com a finalidade de auxiliar na fiscalização sugerimos à Direção indicar “fiscais setoriais para uma apuração detalhada de resultados”, considerando que cabe na estrutura física desta Autarquia um quantitativo maior de servidores empenhados neste trabalho, atendendo a todos os princípios constitucionais e infraconstitucionais impostos, com vistas a uma execução satisfatória em um prazo razoável e sem prejuízo aos cofres público.

Evidenciado que uma boa contratação deve ser precedida de planejamento sistemático, com todas as necessidades da Administração previamente estabelecidas, assegurando-se um controle estratégico com o fim de alcançar o interesse público, temos buscado o aprimoramento e capacitação dos servidores para o desenvolvimento de normas e diretrizes tangíveis para implementação dentro dos objetivos e qualidades esperadas na Administração pública, evitando o enriquecimento por parte das empresas que firmam contratos de prestação de serviço, principalmente, com a criação de critérios que possa exigir uma mão de obra mais qualificada na execução dos serviços de copeiragem, brigada, limpeza, recepção e vigilância. Para isso a criação de modelos organizacionais está em fase de elaboração e produção adequados as novas legislações, além de emissão de relatórios de gerenciamento mais criteriosos.

Elaboração de estimativa de preços (Pag 125)

No que se refere às contratações tendo por demandante a área de logística do FNDE, a pesquisa de preços observou, conforme o caso, as orientações contidas na Instrução Normativa nº 05/2014 ou na Instrução Normativa nº 73/2020, veja-se, por exemplo, o caso do PE nº 01/2020, mencionado no mesmo relatório preliminar/CGU, que teve por objeto a contratação de serviços de brigadistas (processo 23034.055876/2017-58), em que houve o autopreenchimento da planilha de custos e formação de preços pela equipe de planejamento da contratação, disponibilizada no SEI nº 1708867. Tal planilha contém a indicação de todos os custos unitários dos itens referentes ao serviço, cujo levantamento preliminar deu-se da seguinte forma:

- O instrumento coletivo da categoria profissional utilizado como base à elaboração da planilha de composição dos custos com a remuneração da mão de obra foi a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) celebrada pelo Sindicato dos Trabalhadores Bombeiros Profissionais do Distrito Federal – SINDIBOMBEIROS/DF, para o ano de 2019;
- Os custos com insumos diversos e demais itens não vinculados ao instrumento coletivo de trabalho da categoria profissional envolvida, foram estimados após pesquisa de preços praticados no mercado, preferencialmente, em contratações similares de outros entes públicos, em execução. Foram consultados sítios eletrônicos de domínio amplo e/ou no mercado próprio apenas alguns poucos itens não encontrados nas contratações de outros órgãos.

- Foi estabelecida regra de depreciação de equipamentos a serem utilizados no serviço.

Os documentos que subsidiaram a elaboração da planilha de custos e formação de preços encontram-se no SEI: 1693080 e 1693141.

Quanto à diferença entre os valores orçados e contratados, no patamar de 10%, conforme observado no mesmo relatório, tal percentual é bem menor que a porcentagem média de 22,58% para a contratação de serviços assinalada no mesmo documento. Tal diferença percentual (10%) pode ser considerada razoável, principalmente, em se tratando de objeto que tem em seu escopo variados fatores de custo que inclui, além da própria mão de obra, diversos tipos de materiais de consumo, além de ferramentas e equipamentos específicos, e uniformes, cada qual compondo diferentes segmentos de mercado. Ademais, acredita-se que a adequação da metodologia adotada para formação do preço de referência, conforme informado acima, tenha contribuído para a verificação daquele coerente percentual de diferença entre valor orçado e contratado.

No mais, é imprescindível destacar que esta Cglog, durante o corrente exercício, não dispensou esforços para capacitar os servidores indicados para compor a equipe de planejamento das contratações em curso na unidade quanto à elaboração de planilha de custos e formação de preços, conseqüentemente na estimativa de preços.

Gestão e fiscalização de contratos (Pag 129)

Quanto à inexistência de processos de trabalho aprovado e publicado pela autarquia federal para a gestão contratual, temos a esclarecer as providências adotadas pela Cglog desde o período apurado:

Para ajustar a conduta dos gestores e fiscais, preliminarmente, em 2019 foi elaborado o Manual de Fiscalização de Contratos (Sei nº 1633851), que busca orientar e normatizar as atividades de fiscalização contratual. A proposta é tornar o fluxo de trabalho numa rotina que atenda todas as diretrizes e normas legais da Administração Pública, dentre elas a Lei 8.666/1993 e a Instrução Normativa (IN) nº 5/2017, da Secretaria de Gestão do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, atual Ministério da Economia. O manual também é uma forma de unificar os critérios técnicos e administrativos através de formulários específicos, e assim facilitar o levantamento de dados para uma melhor avaliação dos contratos.

O Fnde em parceria com a Unesco firmou contrato para o desenvolvimento de estudo e mapeamento voltado ao aprimoramento de procedimentos de processos gerenciais junto a Cglog, a fim de criar métodos de avaliação, estruturação dos objetivos estratégicos e mapeamento de riscos.

Deste estudo a consultoria realizará o mapeamento do fluxo de gestão e fiscalização dos contratos administrativos gerenciados pela CGLOG, bem como apresentará proposta de atualização do manual operacional de gestão e fiscalização de contratos administrativos, com definição de critérios normativos e administrativos necessários para atendimento ao disposto na Instrução Normativa SEGES/ME nº 05, de 26 de maio de 2017. O que também irá abranger

uma melhor distribuição das atividades, ou seja, uma segregação maior entre as funções de gestor, fiscal, coordenador e requisitante. **(Trabalho em fase de elaboração e previsto para conclusão em março de 2023).**

Em relação à capacitação dos servidores para atuar como gestores e fiscais de contratos administrativos, principalmente com a edição da Lei 14.133/2021, que trouxe consigo alterações substanciais ao procedimento licitatório, há a previsão no **Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) 2023**, conforme processo nº 23034.025507/2022-06.

É de se considerar que a rotatividade de servidores é alta dentro do Fnde, mas estamos empenhados em criar mecanismos de controle pautados pelos princípios da eficiência, eficácia e efetividade na utilização de recursos públicos”.

Análise da equipe de auditoria

Depreende-se da manifestação encaminhada pelo FNDE em resposta à recomendação do Achado 12 que estabelece a necessidade de instituir processos de trabalho para as fases de planejamento, seleção de fornecedor e gestão contratual das contratações internas e RPN, assim como o aperfeiçoamento das contratações no âmbito do PNLD, que se trata de ações incipientes, haja vista a não apresentação de normativos regulamentando o assunto.

A unidade aponta que todos os processos envolvendo a execução do PNLD encontram-se mapeados, contudo, é importante registrar que processo de trabalho abrange, principalmente, as atribuições, responsabilidades e alocação de equipes com competências adequadas visando alcançar os resultados previstos pela alta administração com maior eficiência, fato este também informado pela autarquia federal.

Por outro giro, informa que a estrutura definida atualmente na CGPLI permite a devida fiscalização das contratações do programa, contudo, sem apresentar maiores informações de que a adequabilidade do acompanhamento da execução contratual foi consequência de modificação estrutural ou de aquisição de sistema informatizado, e ratifica, em relação ao processo de contratação, a ausência de normatização interna e que demandaria atuação por parte da CGPLI.

De acordo com a manifestação da CGARC, em breve haverá a publicação da nova estrutura do FNDE, o que demandará a elaboração/alteração de regimento interno de cada diretoria e, consequentemente, das atuações e estrutura das áreas de compras da Diretoria de Administração. Portanto, reveste-se de uma excelente oportunidade para estabelecer processos de trabalho proclamado pela recomendação.

A CGLOG traz à baila que a mensuração de resultados está sendo revista dentro de todos os contratos, a fim de redimensionar o pagamento à empresa contratada com base nos indicadores estabelecidos, no entanto, importante registrar que a alteração de IMR durante a execução contratual é medida excepcional, haja vista a possibilidade de ensejar o desequilíbrio econômico-financeiro, conforme deixou assente o Tribunal de Contas da União em dois julgados - Acórdãos nº 1.125/2009 e nº 717/2010.

A aludida Coordenação-Geral informa que em parceria com a Unesco firmou contrato para o desenvolvimento de estudo e mapeamento voltado ao aprimoramento de procedimentos de processos gerenciais, a fim de criar métodos de avaliação, estruturação dos objetivos estratégicos e mapeamento de riscos, com mapeamento do fluxo de gestão e fiscalização dos contratos administrativos gerenciados pela CGLOG e a respectiva atualização do manual operacional de gestão e fiscalização de contratos administrativos, alinhando-se ao disposto na Instrução Normativa Seges nº 05/2017.

Percebe-se esforço da autarquia federal em estabelecer processos de trabalho em suas contratações, contudo, não há evidências de que a recomendação fora implementada. É importante registrar que a partir de 01/04/2023 entrará em vigor a nova lei de licitações e contratos, Lei nº 14.133/2021, que demandará de cada órgão e entidade adequações em suas estruturas, especialmente em relação à estrutura da área de contratações públicas.

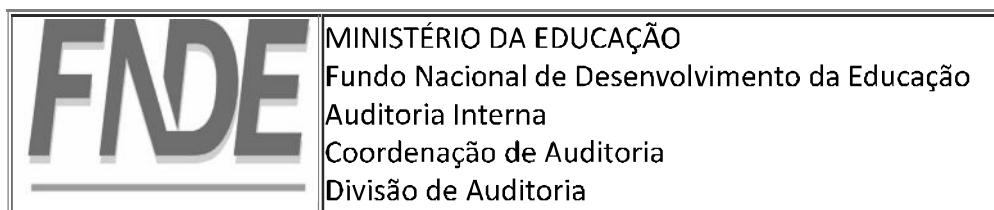
Nesse sentido, citamos à guisa de exemplo a Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, que estabelece dentre os instrumentos de governança nas contratações públicas a gestão por competências; a gestão de riscos e controle preventivo; as diretrizes para a gestão dos contratos; e a definição de estrutura da área de contratações pública.

Em relação à gestão por competências do processo de contratações públicas, registra-se que compete ao órgão ou entidade garantir que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão, na área de contratações, seja fundamentada nos perfis de competências para os agentes públicos que desempenham papéis ligados à governança, à gestão e à fiscalização das contratações, bem como os requisitos definidos no art. 7º da Lei nº 14.133/2021.

No que tange à definição de estrutura da área de contratações, deve estabelecer em normativos internos (i) competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos; e (ii) competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes que atuam no processo de contratações.

Por fim, o art. 20 da Portaria Seges nº 8.678/2021 estabelece que a alta administração dos órgãos e entidades deverá implementar e manter mecanismos e instrumentos de governança das contratações públicas estabelecendo, no âmbito de sua competência, no mínimo, a (i) as formas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos de contratações; e (ii) as iniciativas que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional, com apoio, quando possível, dos resultados da gestão de riscos e do controle preventivo.

Portanto, considerando todo o exposto, ao estabelecer processos de trabalho para as fases de planejamento, seleção de fornecedor e gestão contratual das contratações internas e RPN, assim como o aperfeiçoamento das contratações no âmbito do PNLD, deve considerar o contexto da Lei nº 14.133/2021, em detrimento dos normativos atualmente vigentes, a exemplo da Instrução Normativa Seges nº 05/2017.



Relatório de Auditoria Interna Nº 2/2019

A Auditoria de Avaliação de Controles Internos, no âmbito da Diretoria de Ações Educacionais – DIRAE, foi realizada no período de 28 de maio a 18 de dezembro de 2018, em atendimento ao item 5 do anexo III do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT/2018 e em conformidade com a Ordem de Serviço nº 08/2018 (SEI 0904000).

CONTROLE DE GESTÃO

Assunto: AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS

Objeto: Contrato nº 057/2017, o qual tem por objeto a prestação de serviços de recebimento e/ou coleta, transporte, tratamento, distribuição e entrega domiciliária urbana, em âmbito nacional, de encomendas relativas aos Programas do Livro: Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE).

Identificação dos responsáveis

Diretor da Diretoria de Ações Educacionais - DIRAE:

José Fernando Uchoa Costa Neto (de 04/07/2016 a 14/01/2019).

Qualificação do instrumento:

Controles internos adotados pela DIRAE para a contratação e gestão do Contrato nº 057/2017 firmado com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.

Montante dos recursos financeiros analisados:

Não se aplica.

Extensão dos exames:

09/08/2017 a 19/10/2018.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDIT/FNDE – Auditoria Interna do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
CD/FNDE – Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
CGCOM - Coordenação-Geral de Compras.
CGPLI – Coordenação-Geral dos Programas do Livro.
COAUD – Coordenação de Auditoria.
COCLQ - Coordenação de Contratos, Liquidação e Controle de Qualidade.
COLED - Coordenação de Logística e Distribuição.
COPED - Coordenação de Produção e Distribuição.
DIAUD – Divisão de Auditoria.
DIRAD – Diretoria de Administração.
DIRAE – Diretoria de Ações Educacionais.
ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
PPFNDE- Procuradoria Federal no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

1. **ACHADOS**

1.1. **Ausência de encaminhamento de processo de contratação para área responsável pela gestão de compras.**

Fato

O Contrato nº 57/2017, cujo objeto é a prestação dos serviços de recebimento e/ou coleta, transporte, tratamento, distribuição e entrega domiciliária urbana, em âmbito nacional, de encomendas relativas aos Programas do Livro, que foi firmado com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos- ECT, não seguiu os ditames da Resolução-FNDE nº 20, de 03 de outubro de 2014, em especial o disposto no Art. 10:

Art. 10 Para as aquisições e contratações nas modalidades dispensa e inexigibilidade de licitação, a unidade solicitante deverá encaminhar à área de gestão de compras do FNDE, Projeto Básico ou Termo de Referência, conforme legislação pertinente e o disposto no art. 8º, no que couber.

Solicitou-se à DIRAE informar qual normativo interno faculta o encaminhamento do processo de aquisição à Diretoria de Administração - DIRAD.

Por meio do Despacho nº 1060041 (SEI 1060041), datado de 19/09/2018, a DIRAE, fazendo referência à Resolução-FNDE nº 20/2014, informou:

A própria resolução, no parágrafo único do seu art. 2º orienta:

Art. 2º Toda e qualquer contratação com terceiros será precedida de licitação, nos termos e na forma da legislação aplicável, adotando-se, prioritariamente, as seguintes modalidades:

(...)

Parágrafo Único: Não se aplica o disposto neste artigo às hipóteses de inexigibilidade ou dispensa de licitação, previstas nos art. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93 ou qualquer outra hipótese legal em que seja autorizada a contratação direta, sem necessidade de licitação.

O parágrafo único do artigo 2º citado pela DIRAE por meio do Despacho COLED nº 1060041 como justificativa para não enviar o processo para a DIRAD dispõe que a licitação é inexigível nas hipóteses da aplicação dos artigos 24 e 25 da Lei 8666/1983. Nesse parágrafo único apenas excetua as hipóteses de inexigibilidade e dispensa da imposição estabelecida no caput do art. 2º de que “Toda e qualquer contratação com terceiros será precedida de licitação (...)”.

O FNDE na edição da Resolução/FNDE nº 20/2014 normatizou os procedimentos para realização de processo de compras de bens, de obras com características padronizadas e de serviços, inclusive de engenharia, gestão de contrato e atas de registro de preços.

O art. 4º da citada Resolução indica que as áreas de gestão de compras e de contratos do FNDE são as unidades responsáveis pelo planejamento, instrução processual e execução dos procedimentos para contratações de serviços:

Art. 4º - O planejamento, a instrução processual e a execução dos procedimentos para aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras serão efetuadas pelas áreas de gestão de compras e de contratos do FNDE.

Ainda, o Regimento Interno da Autarquia, aprovado pela Portaria nº 629, de 03 de agosto de 2017, trata o tema nos incisos I e IX do art. 44, que atribuem à DIRAD, por meio da Coordenação-Geral de Mercado, Qualidade e Compras – CGCOM, as ações visando às aquisições de bens, serviços e obras, sem excepcionar contratações diretas de interesse de outras unidades do FNDE, com destaque para o inciso II - “supervisionar as ações de elaboração e publicação dos Editais de Licitação para a aquisição de bens, contratações de serviços e obras.”

Pelo exposto, e considerando que o processo nº 23034.036029/2017-94 que tratou da contratação da ECT não foi encaminhado à DIRAD para que fosse instruído, tampouco para análise do Termo de Referência, entende-se que a contratação deu-se sem a observância dos normativos internos quanto à contratação em comento.

Evidências

Processo nº 23034.036029/2017-94 – DIRAE - PNLD: Contratação – Distribuição de Livros e Materiais Didáticos.

Manifestação do Gestor

Por meio da Informação Técnica nº 12 (SEI 1218451) a COLED/CGPLI/DIRAE, informou:

2.1. Primeiramente, há uma indicação de que a contratação dos Correios, instruída no processo 23034.036029/2017-94, estaria descumprindo a Resolução nº 20/2014 por não ter sido realizada pela DIRAD e sim diretamente pela DIRAE. Entendemos que a resolução foi feita com o objetivo de regulamentar as contratações no âmbito da CGCOM e, quando de sua elaboração, não foi levada em conta as especificidades das contratações realizadas em outras diretorias. Entretanto, esse processo tem sido desenvolvido, pelo menos nos últimos 10 anos, por uma unidade administrativa da CGPLI. Vale ressaltar que, em todas as ocasiões, o processo de contratação dos Correios sempre foi submetido à análise jurídica da Procuradoria Federal no FNDE (PFFNDE). Os pareceres anteriormente emitidos pela PFFNDE sobre essa contratação, desde 2012, não mencionam qualquer necessidade de encaminhamento à DIRAD ou de ausência de competência da

COLED para executar a contratação. É preciso registrar também que antes mesmo da criação da Coled, tal processo era executado no âmbito da CGPLI pela antiga Coordenação de Produção e Distribuição (COPED).

2.2. Quando da elaboração do Regimento Interno, entendeu-se que os termos estabelecidos para a competência da COLED eram suficientemente claros quanto à responsabilidade sobre tal contratação, conforme estabelece o seu artigo 112:

Art. 112. À Coordenação de Logística e Distribuição - COLED compete:

I - Coordenar e acompanhar a logística de produção e distribuição dos livros e demais materiais didáticos referentes aos Programas do Livro;

II - Coordenar a gestão dos contratos de logística de distribuição, bem como dos contratos de prestação de serviço de manuseio e mixagem dos livros e materiais didáticos referentes aos Programas do Livro;

III - Coordenar o acompanhamento da postagem, distribuição de materiais didáticos referentes aos Programas do Livro e

IV - Viabilizar a paletização virtual (a organização lógica dos livros para a distribuição) dos materiais didáticos referentes aos Programas do Livro

2.3. O art. 4º da mesma resolução mencionado pela AUDIT determina que o planejamento, a instrução processual e a execução dos procedimentos para contratações de serviços sejam efetuadas pelas áreas de gestão de compras e de contratos do FNDE. Entendemos que a COLED assume essa função a partir das suas atribuições previstas no Regimento Interno.

(...)

Propõe-se incluir explicitamente no Regimento Interno do FNDE a competência para contratar serviço de distribuição e mixagem de livros numa coordenação da CGPLI. Em respeito à segregação de função, tal competência não deve ser incluída na Coled, mas sim na Coordenação que já realiza as contratações de edição de livros, qual seja, a Coordenação de Contratos, Liquidação e Controle de Qualidade (COCLQ). Dessa forma, vamos encaminhar um documento com a proposta aqui apresentada à unidade responsável pela atualização do Regimento Interno e agendar reunião para esse fim.

Análise da Equipe

Na Informação Técnica nº 12 (SEI 1218451), a Coordenação- Geral dos Programas do Livro – CGPLI/DIRAE destaca entendimento daquela área de que a Resolução CD/FNDE nº 20/2014, de 03/10/2014, “foi feita com o objetivo de regulamentar as contratações no âmbito da CGCOM e, quando de sua elaboração, não foi levada em conta as especificidades das contratações realizadas em outras diretorias.”

Considera, ainda, que o inciso II, art. 112, do Regimento Interno do FNDE, atribui à Coordenação de Logística e Distribuição – COLED/DIRAE a competência de coordenar a gestão dos contratos de logística de distribuição referentes aos Programas do Livro, sendo que tal competência satisfaz o disposto no art. 4º da Resolução CD/FNDE nº 20/2014, quando este regulamenta que as áreas de gestão de compras e de contratos do FNDE farão o planejamento, a instrução processual e a execução dos procedimentos para as contratações de serviços.

De fato, o art. 4º incluso no Capítulo II da Resolução CD/FNDE nº 20/2014 não explicita quais procedimentos competem à área de gestão de compras ou à área de gestão de contratos. No entanto, conforme normatizado, os demais artigos do Capítulo II fazem a distinção das áreas quanto à competência para realização dos procedimentos licitatórios no âmbito do FNDE. Destacamos as seguintes disposições quanto aos procedimentos:

Art. 5º - Compete à unidade solicitante o planejamento prévio de sua demanda por bens, serviços e obras, bem como a elaboração do "Termo de Referência" ou "Projeto Básico", de sua total responsabilidade.

(...)

Art. 6º, § 1º - A unidade solicitante deverá encaminhar, para o endereço eletrônico compras.cgcom@fnde.gov.br, versão preliminar do Termo de Referência ou Projeto Básico para análise da área de gestão de compras do FNDE. Somente após o exame da área técnica do FNDE, a unidade solicitante encaminhará o documento assinado pela autoridade competente.

§ 2º - No caso de solicitações oriundas das unidades administrativas do FNDE, o Termo de Referência ou o Projeto Básico deverá ser assinado pelo (a) Diretor (a) demandante.

(...)

Art. 10 – Para as aquisições e contratações nas modalidades dispensa e inexigibilidade de licitação, a unidade solicitante deverá encaminhar à área de gestão de compras do FNDE, projeto Básico ou Termo de Referência, conforme legislação pertinente (...).

(...)

Art. 14 - Caberá à área de gestão de compras do FNDE a análise crítica da pesquisa de preços de mercado realizada pela unidade solicitante, bem como a sua validação.

Embora a unidade solicitante tenha participação importante no processo de contratação quando planeja sua demanda e elabora o Termo de Referência, a análise e aprovação do atendimento aos requisitos dessa etapa, bem como a continuidade do processo são atividades atribuídas, por norma, à área de gestão de compras.

Ademais, não há que se confundir a gestão de compras com a gestão de contratos. Enquanto a primeira ocupa-se da aquisição de bens, serviços ou obras até a adjudicação ao fornecedor, a segunda incumbe-se da gestão administrativa dos contratos desde o início de sua vigência até o término das obrigações contratuais.

Quanto à sugestão da COLEP de “incluir explicitamente no Regimento Interno do FNDE a competência para contratar serviço de distribuição e mixagem de livros numa coordenação da CGPLI”, observa-se que o modelo proposto pela Resolução nº 20/2014 define a DIRAE como área proponente da contratação e atribui à DIRAD a supervisão sobre a gestão das compras, objetivando a padronização e a simetria de critérios das contratações no âmbito da autarquia. Além disso garante-se a segregação das funções, evitando “que o ciclo operacional em torno de um evento [licitações públicas e contratações administrativas] seja iniciado e terminado por uma mesma pessoa ou em uma mesma área. A segregação de funções tem como benefício, adicionalmente, a prevenção de fraudes [ou corrupção] e de uso não autorizado de ativos [de recursos públicos], já que promove a interdependência entre áreas e pessoas” (BRASILIANO, 2010, p. 15).

Recomendação

1.1.1. Quando da realização de processo de compras atentar para a Resolução CD/FNDE nº 20/2014, em especial quanto ao disposto no Capítulo II, procedendo os devidos encaminhamento à área de gestão de compras do FNDE.

1.2. **Elementos insuficientes que comprovem o atendimento aos pressupostos da inexigibilidade na contratação de empresa para distribuição dos livros adquiridos pelo FNDE.**

Fato

Por ocasião da continuidade dos serviços prestados, mediante nova contratação (Contrato nº 57/2017), não foram apresentados elementos suficientes que comprovassem o atendimento aos pressupostos para enquadramento da contratação no caput do art. 25 da lei 8.666/1993, na contratação da ECT.

Sobre o tema, a COLED/CGPLI/DIRAE, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 18/2018, informou que “A Nota Técnica nº 3, de 21/8/2017 (SEI 0540628), traz o embasamento que levou a equipe

da CGPLI a sugerir a manutenção da contratação por inexigibilidade dos Correios”.

O supracitado documento apresenta, dentre outros motivos, a seguinte justificativa:

(...)

Justificativa da modalidade de contratação

Defende-se aqui que a contratação seja feita por meio de inexigibilidade de licitação, em conformidade com o caput do Art. 25 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. A empresa apresentada como a que reúne as características necessárias para a contratação é a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos-Correios.

O dispositivo legal citado afirma que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição. Assim sendo, passa-se a abordar neste documento as razões que justificam que a modalidade de licitação pretendida atende aos interesses da administração.

Na citada Nota técnica o Gestor discorre sobre as peculiaridades das entregas dos livros adquiridos pelo FNDE, enfatizando, principalmente, a abrangência e o volume da operação; apresenta quadro comparativo de quantidade de funcionários de algumas empresas de logística, além de apontar a capilaridade da ECT, e por fim, ressalta a tempestividade das entregas da ECT em operações relevantes.

Com base nos fatos apresentados na Nota Técnica supracitada, a área técnica conclui que a inexigibilidade ocorre devido à inviabilidade de competição. Ocorre que essa afirmativa não foi respaldada por estudos, audiências públicas ou pesquisas ao mercado que comprovem que de fato não há outros fornecedores para a distribuição dos livros adquiridos pelo FNDE, ainda que não nos mesmos moldes da ECT.

Verifica-se que os pontos elencados pela COLED/CGPLI/DIRAE se referem ao portfólio de serviços realizados pela ECT, inclusive ressaltando as qualidades comerciais da empresa. Observa-se que não foram inseridas eventuais consultas a outros fornecedores para demonstração da vantajosidade da atual contratação, tampouco foi anexada a justificativa do preço praticado pelos Correios, ou comparativo dos valores com outros serviços análogos prestados pela ECT.

O recente acórdão 1.842/2017 – Plenário, aponta que a pesquisa de preços para os casos de dispensa e inexigibilidade deve consistir de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos, sendo “necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações”.

Além disso, a Lei 8.666/93, doutrina:

Art. 26. (...).

Parágrafo único.

O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

(...)

III – justificativa do preço.

A Nota Técnica nº 3/2017/COLED/CGPLI/DIRAE, conclui pela impossibilidade de que outras empresas realizem as entregas dos livros adquiridos pelo FNDE, conforme se extrai do trecho adiante reproduzido, contudo, não enfrenta a questão de que há empresas de logística no mercado nacional que podem operar com capilaridade, ainda que apenas para determinadas regiões do país:

Embora haja outros operadores de logística no Brasil, entende-se que o porte da operação logística a ser contratada demanda que ela seja prestada pela maior empresa, em termos de presença e alcance a fim de evitar problemas de qualidade aos quais ela é tão sensível. Além disso, dada à necessidade de se enviar os cecogramas, também há a necessidade de compatibilidade da operação com o serviço postal.

Pelo exposto, entende-se que fica configurada a inviabilidade de competição e que existem sérios riscos para o PNLD caso seja contratada empresa sem as condições apresentadas acima, como já aconteceu em tentativas passadas de licitação para esse serviço.

Dessa forma, as alegações para contratação da ECT não foram amparadas em pesquisas que demonstrem a impossibilidade de outras empresas realizarem o objeto contratado; e o enquadramento da contratação como inexigibilidade foi sustentado apenas por inferência de que as demais empresas que operam no Brasil não têm a estrutura necessária para o tamanho da operação logística envolvida, tendo para essa conclusão sido mencionado apenas o quantitativo de empregados das maiores empresas de logística em operação no país. Ademais, ao proceder a contratação da ECT o FNDE não consignou nos autos, pesquisas que comprovassem que a contratação daquela empresa pública atendia aos requisitos dispostos na Orientação Normativa nº 17/2009, da AGU:

A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos. (Alterada pela Portaria AGU nº 572/2011, publicada no DOU 14.12.2011).

A Advocacia-Geral da União - AGU, em sua Orientação Normativa nº 17/2009, entendeu que a justificativa do preço nas contratações por inexigibilidade de licitação requer a demonstração de equivalência do valor a ser cobrado da Administração com os valores praticados pela contratada em outros ajustes que contemple o mesmo objeto ou objeto similar e que a razoabilidade do valor da contratação possa ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.

Evidências

Processo nº 23034.036029/2017-94 – DIRAE - PNLD: Contratação – Distribuição de Livros e Materiais Didáticos.

Manifestação do Gestor

Por meio da Informação Técnica nº 12 (SEI 1218451) a COLED/CGPLI/DIRAE, informou:

3.1. A Nota Técnica nº 3/2017/COLED/CGPLI/DIRAE, SEI 0540628, apresenta os aspectos que levaram a COLED a entender pela necessidade de contratação dos Correios. A complexidade da operação, com uma logística que necessita de integração e articulação entre as várias unidades envolvidas e uma distribuição para todo o território nacional, com milhares de destinatários a partir de vários fornecedores, e um volume de livros superior a 150 milhões de exemplares a serem entregues de forma concentrada nos três últimos meses do ano, quando o fluxo de entregas no Brasil é intenso; tudo isso foi detalhado de forma pormenorizada na nota técnica. Os preços praticados pelos Correios para os serviços similares aos executados para o PNLD, a Postagem de Encomendas Não Expressas – PAC, podem ser consultadas no portal dos Correios. Periodicamente, a COLED faz essas consultas simulando os valores cobrados, conforme consta no Item 5 abaixo. Não conseguimos outros orçamentos que contemplassem o prazo, a dimensão e a abrangência dos serviços exigidos pelo programa. Cabe esclarecer que não há serviços similares oferecidos por outras empresas, seja na esfera pública, seja na privada, por isso a comparação foi com a distribuição nacional do PAC realizada pelos Correios.

3.2. Mais uma vez ressaltamos a análise jurídica por parte da PFFNDE em todas as etapas do processo de contratação, inclusive na avaliação da inexigibilidade de licitação. A PFFNDE, ao analisar

as condições apresentadas para a contratação, concluiu que ficou configurada a inviabilidade de competição, em conformidade com o previsto no caput do art. 25 da Lei de Licitações e Contratos, ratificando a inexigibilidade de licitação para o caso em tela. Assim, a COLED buscou atuar dentro da legalidade e com a devida responsabilidade ao gerir um programa de impacto incalculável para a educação pública brasileira.

3.3. Embora a configuração de inexigibilidade de licitação para o serviço de distribuição de livros tenha sido o entendimento até o momento, consideramos relevante a proposta da Audit no sentido de que sejam feitas audiências públicas e estudos, a fim de melhor estruturar a contratação do serviço de logística e de distribuição no âmbito do PNLD. Por isso, a sugestão foi acatada desde o início pela área técnica e, certamente, será um instrumento que contribuirá para melhorar a eficiência e eficácia do processo. Posto isso, a Coled trabalhará no desenvolvimento de um projeto para elaboração de Termo de Referência e consequente chamamento público para apresentação do que se pretende contratar perante o mercado de prestadores de serviço logísticos. ”

Análise da Equipe

Em que pesem os argumentos apresentados na Nota Técnica nº 3/2017/COLED/CGPLI/DIRAE, SEI 0540628, restou ausente a demonstração de que os valores praticados estejam em conformidade com serviços análogos.

Apesar de a contratação em comento ter sido realizada com fulcro no caput do art. 25 da lei 8.666/93, compete à Administração demonstrar a conformidade do preço ajustado com o valor praticado no mercado, aferindo o valor praticado em contratações similares.

Essa é uma premissa indispensável para assegurar a adequação e a vantajosidade da contratação.

Ademais, na contratação em comento, observou-se que o parecer nº 00179/2017/DICAD/PFFNDE/PGF/AGU da lavra do Dr. RAPHAEL PEIXOTO DE PAULA MARQUES, tratou sobre o tema:

Quanto ao procedimento a ser seguido, convém destacar o roteiro prático adotado pelo Tribunal de Contas da União na sua Cartilha Licitações e Contratos – Orientações Básicas, de modo a orientar a área técnica, bem como tornar o processo administrativo de contratação juridicamente fundamentado: Roteiro prático para contratação direta - O processo administrativo de contratação direta por inexigibilidade de licitação, ao amparo do art. 25 da Lei nº 8.666/93, será instruído com os elementos previstos no art. 26 da Lei, observados os passos a seguir:

(...)

j) justificativa do preço;

k) pareceres técnicos ou jurídicos;

(...)

Como exposto, ainda que a licitação seja inexigível, não desonera o gestor de pesquisar contratações similares, ainda que sejam do mesmo prestador de serviço. Nesse caso, citam-se como exemplo, as distribuições da Prova Brasil e das provas do ENADE e do ENEM, que, resguardadas as peculiaridades, são operações que se assemelham com a distribuição dos livros e poderiam ter sido usadas para balizar os valores praticados no FNDE.

Por fim, visando a economicidade e a melhoria da eficiência e eficácia do processo, a Coordenação informou que se empenhará em desenvolver projeto para elaboração de Termo de Referência e consequente chamamento público, para apresentação do que se pretende contratar perante o mercado de prestadores de serviço logísticos.

Recomendação

1.2.1. Realizar estudo visando a identificação dos preços de mercado de prestadores de serviço logísticos para o objeto a ser contratado, a partir da elaboração de Termo de Referência e consequente chamamento público.

1.3. Análise da aplicação de plano de contingência para distribuição dos livros no âmbito do Contrato nº 57/2017.

Esta Auditoria questionou a Diretoria de Ações Educacionais - DIRAE a respeito das medidas que serão adotadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE para que não haja descontinuidade do Programa, no caso da impossibilidade de a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT realizar as entregas.

Em resposta, a DIRAE informou:

A Coordenação entende que a medida possível seria buscar fracionar a contratação, já que estudos de mercado demonstram que não há empresas capazes de atender a malha de distribuição do PNLD no prazo que o programa exige e com o nível de controle e complexidade que apresenta”.

De qualquer forma, esse fracionamento exigiria recursos mais robustos de controle e administração, um sistema de distribuição efetivo e um corpo técnico preparado para a gestão de contrato. Hoje, esses recursos não estão disponíveis e não depende da área a sua aquisição.

Pela resposta apresentada verifica-se que não existe um plano de contingência para o caso de a ECT não realizar as entregas.

É oportuno consignar que a empresa ECT, que outrora encabeçava a satisfação dos usuários, atualmente enfrenta inúmeros desafios na execução de suas atividades. Algumas matérias obtidas em consulta à rede mundial de computadores-internet confirmam esse fato:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/em-crise-de-confianca-correios-reve-operacao.shtml>

<https://g1.globo.com/economia/noticia/reestruturacao-dos-correios-preve-agencias-moveis-e-parceria-com-empresas-de-motoboys-diz-presidente-da-estatal.ghtml>

Além de matérias publicadas na imprensa nacional, a Controladoria-Geral da União – CGU, no Relatório nº 201700921, exercícios 2011-2016, consignou:

Verificou-se que no decorrer do período de 2011 a 2016 a empresa apresentou crescente degradação na sua capacidade de pagamento no longo prazo (Liquidez), aumento do endividamento e da dependência de capitais de terceiros, e principalmente, redução drástica de sua rentabilidade, com a geração de prejuízos crescentes a partir do exercício de 2013.

Observa-se que no período, devido ao constante aumento dos Prejuízos Acumulados, o “Patrimônio Líquido” reduziu, em aproximadamente 92,63%. Seguindo esta tendência de geração de “Prejuízo”, considera-se que sem a injeção de recursos por parte do controlador (União), no exercício de 2017, a empresa irá apresentar “Passivo a Descoberto”, e por consequência, agravamento da sua atual situação econômica financeira.

Com relação ao último ponto, destaca-se que, em 2013, os Correios registraram prejuízo de R\$ 312.511.000. Contudo, foram transferidos dividendos para a União no valor de R\$ 401.100.000, que levaram à redução drástica da capacidade de investimento da empresa e da sua viabilidade econômico-financeira.

De todo o exposto, o que se constata é que a ECT tem passado nos últimos anos por problemas operacionais e financeiros, tendo que lidar com recorrentes paralisações de seus colaboradores. Esse fato revela potencial risco ao cumprimento de seus contratos e elevados impactos para o FNDE, caso ocorra.

Como ficou demonstrado no fluxo das atividades, a ECT assume o protagonismo dos programas que envolvem as entregas de livros desde a organização da paletização até a entrega nas escolas, sendo responsável, ainda, pela guarda dos livros que estão disponíveis para o remanejamento.

Porém, identificou-se que o FNDE não tem gestão sobre as operações daquela empresa, tampouco plano alternativo que possa ser implementado no caso de a ECT falhar nas entregas dos livros.

Em resposta aos apontamentos desta Auditoria Interna na apresentação da Solicitação de Auditoria de Fatos (SEI 1184763), a COLED informou por meio da Informação Técnica nº 12 – Coled/Cgpli/Dirae (SEI 1218451), que o tema foi levado à CGPLI sinalizando a necessidade de se desenvolver estratégias que pudessem minimizar os prejuízos gerados por um possível descumprimento do contrato pelos Correios, e comprometeu-se “(...) a envidar todos os esforços para que os ajustes necessários sejam implementados.”

Contudo, entende ser “fundamental que seja realizada a reestruturação dos sistemas para paletização, distribuição e controle da distribuição, já que a contratação de variadas empresas exigirá do FNDE uma gestão muito mais complexa”.

Ainda, citou contratempos em contratações anteriores, tais como: reformulação da metodologia de distribuição e instrumento tecnológico para a paletização, dentre outros.

Preliminarmente, cabe alertar para o fato de que o FNDE ao consignar à ECT a paletização, distribuição e entrega dos livros, assume o risco de perder todo o esforço empregado nessa atividade caso a entrega não se efetive.

O fato de ter havido contratempos em contratações anteriores, como apontado pelo Gestor; o fato de ser preciso reformular a metodologia de distribuição; e talvez o modelo de contratação que vem funcionando até a presente data; ou o fato de carecer de instrumento tecnológico para a paletização, são desafios a serem enfrentados pela Autarquia para que garanta as entregas dos livros, ainda que a ECT não o faça.

Ressalte-se que não se está sugerindo ruptura dos modelos atualmente operados, que são reconhecidos como operação modelo em âmbito nacional, e sim que a Autarquia esteja preparada para reagir ao fato de que os problemas que a ECT vem enfrentando possam impedir a entrega tempestiva dos livros adquiridos pelo FNDE; esteja atenta às modificações do mercado; e não se quede diante das dificuldades para garantir que não haja frustração de entrega tempestiva dos livros, maculando a imagem do FNDE e prejudicando o alunado.

1.4. Falha na aplicação do princípio da segregação de funções na gestão do contrato nº 57/2017.

Fato

Da análise do processo de contratação da ECT constatou-se que o titular da Coordenação de Logística e Distribuição – COLED/CGPLI/DIRAE realizou as seguintes atividades:

Atividades de autorização/aprovação

- Elaborou a Nota Técnica nº 3/2017/COLED/CGPLI/DIRAE (SEI 0540628), justificando a contratação da ECT para a prestação de serviços de logística em âmbito nacional coleta, postagem, tratamento e entrega dos materiais que atendem o Programa Nacional do Livro Didático-PNLD abrigada no caput do art. 25 da Lei 8.666/1993, por inexigibilidade;

- Integrou a equipe de negociação dos valores do Contrato, nomeada pela Portaria/FNDE nº 671 de 30/08/2017, na qualidade de membro;
- Solicitou a publicação da inexigibilidade (SEI 0586473);
- Solicitou o pré-empenho dos recursos no valor de R\$ 250.000.000,00 (SEI 0585741).

Atividades de Execução

- Solicitou a emissão da nota de empenho em favor da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Correios no valor de R\$ 250.000.000,00 (SEI 0588193);
- Emitiu Ordens de Serviço – exemplo Ofício nº 36381/2017/Coled/Cgpli/Dirae-FNDE (SEI nº 0675286) – distribuição PNLD EJA.

Atividades de Controle e Contabilização

- Atestou a prestação dos serviços;
- Portaria Nº 887 (DIRAE), de 08 de dezembro de 2017 foi nomeada integrante da comissão de fiscalização do contrato;
- Assinou o relatório de serviços prestados pela ECT (SEI 0934147);
- Tratou com o contratado da necessidade de monitoramento (SEI 0683624).

Segundo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (2001, p. 67-68), na aplicação da segregação de funções, a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

Em perfeita simetria com as exposições supracitadas, o Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara, subitem 1.7.1., salienta que o princípio da segregação de funções “(...) consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor”.

Complementando o entendimento delineado, o Acórdão nº 3.031/2008-TCU-1ª Câmara, subitem 1.6., ressalta a impossibilidade de se “(...) permitir que um mesmo servidor execute todas as etapas da despesa, (isto é) as funções de autorização, aprovação de operações, execução, controle e contabilização”.

No panorama das licitações públicas e das contratações administrativas, o Acórdão nº 415/2013-TCU-Plenário, subitem 9.1.7., explicita a necessidade de que se: “discipline a segregação de funções nos setores que desempenham as atribuições inerentes às licitações e contratos, de forma a minimizar a possibilidade de desvios e fraudes”.

Considerando o exposto, acima se identifica que a servidora ocupante da Coordenação de Logística e Distribuição – COLED atua em diversas fases do contrato com a Empresa de Correios e Telégrafos, evidenciando uma atuação centralizada, em desconformidade com os normativos vigentes. Ressalta-se que esta AUDIT não analisou outros processos de contratação realizados pela Unidade.

Evidências

Processo nº 23034.036029/2017-94 – DIRAE - PNLD: Contratação – Distribuição de Livros e Materiais Didáticos;

Nota Técnica nº 3/2017/COLED/CGPLI/DIRAE (SEI 0540628);

Portaria/FNDE nº 671 de 30/08/2017;
Despacho COLED (SEI 0586473);
Despacho COLED (SEI 0585741);
Despacho COLED (SEI 0588193);
Ofício nº 36381/2017/Coled/Cgpli/Dirae-FNDE (SEI nº 0675286);
Portaria Nº 887 (DIRAE), de 08 de Dezembro de 2017; e
Despacho COLED (SEI 0934147);

Manifestação do Gestor

Em momento algum, entendeu-se que esse cenário configurava a falta de segregação de função ou o risco de se prejudicar o programa. Assim, embora o modelo do processo de trabalho da contratação de distribuição não tenha sido desenvolvido na atual gestão, mas venha sendo aprimorado constantemente, consideramos as orientações da AUDIT e proporemos à CGPLI que apenas a parte técnica, que exige conhecimentos mais profundos da operação, fiquem sob responsabilidade da COLED.

Análise da Equipe

Em sua manifestação, a Unidade informa não ter vislumbrado que havia falta de segregação de funções no processo de contratação. Entretanto, a partir do apontamento desta AUDIT, irá incorporar tal segregação ao processo.

Importante ressaltar que a segregação perpassa ao menos três papéis dentro processo: autorização/aprovação de operações; execução; e controle e contabilização. Assim, quando da aplicação da segregação de funções, a estrutura da unidade deverá prever a clara separação desses papéis.

Recomendação

1.4.1. Normatizar internamente a participação e responsabilidades dos servidores da Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI), de forma que fique evidenciada a segregação das funções em cada fase do processo de contratação.

1.5. **Ausência de estudos institucionais relativos à definição de padrão de embalagens e de modelo de entregas.**

Fato

Com vistas a entender a formação dos custos que deram origem ao contrato, solicitou-se à DIRAE por meio da S.A nº 20/2018 que apresentasse os estudos que comprovam a vantajosidade de que as encomendas do PNLD sejam definidas para o padrão de 8 quilogramas (peso) ou 16 centímetros (volume).

Em resposta à Solicitação mencionada, a área responsável informou:

Estudos sobre a composição de cada encomenda (...):

(...) O que temos é uma encomenda padrão com máximo de oito quilos ou dezesseis centímetros. A quantidade de livros varia de acordo com a espessura e o peso de cada exemplar, podendo variar de uma a mais de quarenta unidades em cada encomenda.

Quando da adequação do programa, no começo da década de 90, houve uma revisão das embalagens usadas. As caixas, que eram mais caras e não permitiam identificar os materiais que estavam sendo distribuídos, foram substituídas por embalagens de filme termo encolhível transparente, o que permitiu a fácil identificação visual dos exemplares e o barateamento do custo com embalagens.

A partir da experiência dos técnicos envolvidos na operação, foram testados vários tamanhos de encomenda padrão até se chegar as especificações atuais. Essa decisão se baseou na adequação do formato e do peso de cada pacote ao manuseio na linha de produção e ao manejo na montagem das cargas. A partir dessas especificações, foi calculado o peso médio das encomendas que compunham o programa, sendo definido o valor das encomendas padrão a partir dessa média.

Essas informações foram colhidas de colaboradores que participaram desse estudo. Os documentos relativos a essa evolução não foram localizados na nossa unidade. Devem compor o arquivo permanente do FNDE e exigem uma pesquisa mais apurada e com a participação de uma equipe dedicada.

Das informações prestadas observa-se que os estudos que definiram a modelagem das embalagens dos livros são antigos e não foram localizados, carecendo, portanto, de uma revisão.

Ainda, a ausência de estudos técnicos, para definição do padrão das embalagens indica que os modelos atuais para definição do tamanho e peso da encomenda padrão não evidenciam que o formato utilizado pela ECT corresponda a forma mais vantajosa para efetivação das entregas.

Importante mencionar que a obrigação de seguir os padrões atualmente adotados na contratação da ECT pelo FNDE, ainda que não tenham sido revisados, obrigaria as demais empresas – na eventual decisão futura de uma licitação –, em uma consulta de mercado, a apresentarem padrão e logística similar a já estabelecida, inviabilizando, neste caso, a possibilidade de serem apresentadas alternativas ao padrão estabelecido.

Importante mencionar, ainda, que na precificação das entregas não foram consideradas as distâncias, uma vez que todas as encomendas têm “preço único, nacional, por encomenda, postada e entregue”. Dessa forma, as entregas realizadas em São Paulo ou outro grande centro possuem o mesmo preço das encomendas entregues no Acre, ainda que, obviamente, não tenham as mesmas características ou custos logísticos análogos, para unidades federativas com características tão distintas.

Dessa forma, a DIRAE não conseguiu demonstrar se os preços praticados pela contratada no que se refere à encomenda padrão são os que melhor atendem ao princípio da economicidade e melhor forma de fazer a distribuição.

Evidências

Processo nº 23034.036029/2017-94 – DIRAE - PNLD: Contratação – Distribuição de Livros e Materiais Didáticos;

Manifestação do Gestor

Conforme já detalhado, o estudo sobre a configuração das encomendas foi realizado quando do desenho da operação pela equipe técnica do FNDE, dentre os quais ainda temos alguns colaboradores trabalhando no programa. Não obstante, não foi possível localizar os documentos relacionados a esse estudo devido a uma cultura que prevaleceu no FNDE por muito tempo de não documentar todas as atividades. É importante destacar que a operação do PNLD é constantemente revisada, analisada e testada. Esse acompanhamento é feito tanto pela equipe técnica do FNDE - que faz o monitoramento da produção e distribuição, quanto pelos Correios - que precisam de modelos cada vez mais eficientes e econômicos, e pelos produtores - que têm interesse em postar com rapidez e economicidade.

Destarte, as especificações operacionais têm sido analisadas e revisadas a cada operação, todos os anos, e têm suas melhorias implementadas constantemente. Os formatos dos livros do PNLD Literário, o tamanho do palete, o tipo de material da embalagem que envolve cada encomenda, os dados presentes nos rótulos, a altura máxima do palete, os códigos dos materiais, são algumas das últimas mudanças implantadas nas operações de forma a otimizar a logística e a distribuição. Nem as dimensões das encomendas, nem nenhuma outra alteração partiram de uma decisão do prestador de serviços, mas sim da análise, dos testes e da conclusão da área técnica do PNLD. Não dispormos de um registro formal desse conhecimento institucional da operação não diminui a importância desse trabalho no salto de qualidade incontestável do programa nos últimos anos.

Quanto à distância para entrega não ter sido levada em conta para a precificação, considerando que regiões longínquas e isoladas são atendidas integralmente com materiais do PNLD e que o valor cobrado por encomenda é inferior ao valor de mercado inclusive para regiões próximas dos centros logísticos, fica claro que não é vantajoso para o programa pagar pela distância para entrega.

Foram feitas algumas simulações no sítio dos Correios para encomendas remetidas de São Paulo, principal polo produtor do PNLD, para algumas cidades de diferentes regiões do Brasil. Essas encomendas seriam formadas por pacotes de cinco quilos, média das encomendas da última operação.

(...)

Como se vê, utilizando o custo das encomendas PAC, que leva em consideração as distâncias, a diferença é de R\$ 395.052.935,41, ou seja, se fôssemos adotar uma metodologia como o PAC, o custo aumentaria em mais de 140%.

São Paulo, o estado que tem a maior concentração de postagens de editoras e, concentraria também a maior quantidade de destinatários próximos. Até para esse caso temos uma economia de mais de 70% com relação ao valor de mercado.

Há que se considerar que uma distribuição pulverizada em um universo de mais de 150 mil destinatários e mais de 8,5 milhões de km² de extensão só pode ser realizada por uma empresa que possa compensar os altos custos das entregas em locais mais distantes e de difícil acesso. Assim, é evidente que pagar tendo como base a distância não garante economicidade, já que o custo total da operação sempre será levado em conta para efeito de precificação.

Análise da Equipe

Em relação à definição da área técnica quando ao padrão das embalagens, observa-se o empenho da Unidade em implementar constantes melhorias ao processo, visando o atingimento dos objetivos do Programa. Nesse sentido, porém, embasar tais definições em estudos remotos, agravado pela ausência de comprovação documental, fragiliza o processo decisório. Ademais, frente às constantes mudanças tecnológicas, modelos operacionais precisam ser revistos com uma frequência ainda maior.

Quanto à utilização do critério distância na definição do valor de entrega por encomenda, o gestor afirma não haver vantagem econômica. Nesse sentido, apresenta comparativo entre o valor por encomenda definido no contrato atual com o FNDE e a entrega convencional via PAC (serviço não expresso para envio de mercadorias dos Correios). Como conclusão, a Unidade informa que haveria um acréscimo de mais 140% no valor do contrato atual, se passasse a utilizar o critério distância.

Em que pese a pesquisa ter sido realizada em site de empresa especializada, para objeto semelhante ao do contrato atual, características importantes do contrato não foram levadas em conta, em especial, a escala e o modelo de entrega. Assim, cabe ao gestor do Programa realizar estudo visando identificar o padrão de embalagens e o modelo de entregas mais econômico para a administração pública, que seja aderente aos objetivos do Programa.

Recomendação

1.5.1. Realizar estudo dos modelos de embalagens existentes no mercado visando economicidade e sustentabilidade na distribuição dos livros; e

1.5.2. Realizar estudo para identificação de modelos de distribuição e entrega, a partir de ampla pesquisa de mercado, considerando as características e escala do objeto.

1.6. **Terceirização de mão de obra não prevista no contrato 57/2017.**

Esta equipe de auditoria, no intuito de conhecer melhor o processo de distribuição dos objetos dos Programas do Livro, realizou visita *in loco* em um Centro de Distribuição dos Correios (centralizadora CLI Brasília), localizado na DF-001 Interseção com a DF-475, nº 10, Galpão 2 – Gama, Brasília/DF, na data de 02/10/2018, no período matutino.

Durante a visita foi verificado que grande parte dos funcionários que realizavam os trabalhos naquele centro de distribuição não pertencia ao quadro de pessoal da ECT, sendo, portanto, vinculados a empresas terceirizadas da citada empresa pública.

Na ocasião, a subgerente de logística, a sra. Jandira Costa Dias, informou que os funcionários, aproximadamente 25 pessoas, que estavam atuando naquele local, eram empregados da Empresa *Infinity*. Informou ainda que havia uma alta rotatividade e grande dificuldade com relação à mão de obra.

Considerando as informações acima, esta Auditoria, por meio da SA 27/2018 (SEI 1121259), indagou à DIRAE com as seguintes questões:

1. Se consta previsão de terceirização de mão de obra no contrato 57/2017 de 24/10/2017 com a Empresa de Correios e Telégrafos - ECT ou em outros documentos, para distribuição dos livros adquiridos pelo FNDE. Caso positivo, qual o quantitativo máximo admitido para terceirização.
2. Encaminhar documentos que disciplinem a terceirização citada, caso existam.

Em resposta a DIRAE se posicionou, por meio do Despacho COLED nº 1128820 (SEI 1128820), da seguinte forma:

Em resposta ao Despacho CGPLI (SEI nº 1121816), informamos que não há previsão de terceirização de mão de obra no contrato 57/2017 (SEI nº 0590518) firmado com a Empresa de Correios e Telégrafos - ECT, para distribuição dos livros adquiridos pelo FNDE no âmbito do PNLD.

Os contratos administrativos, em regra, são contratos pessoais, celebrados *Intuitu Personae*, ou seja, a execução do contrato deve ser levada a termo pela mesma pessoa (física ou jurídica) que se obrigou perante a Administração.

Como decorrência direta da natureza processual dos contratos administrativos, não se vislumbra, em princípio, a subcontratação. Neste caso, não poderia a contratada livremente cometer a terceiros a execução do objeto do contrato.

É importante mencionar que a regra segundo a qual os contratos administrativos são celebrados *Intuitu Personae* não é absoluta. A Lei de Licitações prevê a possibilidade de subcontratação parcial, entretanto esta deveria estar prevista em contrato e deveria ser autorizada, em cada caso, pela Administração, que deve estabelecer os limites das partes do objeto do contrato cuja execução poderá ser subcontratada.

Ainda, o artigo 13, parágrafo 3º, da Lei 8.666/1993, estabelece:

A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

Evidências

Contrato nº 57/2017 (SEI 0590518).

Manifestação do Gestor

O Acórdão n.º 5532/2010-1ª Câmara, TCU, TC-004.716/2008-2, rel. Min. Augusto Nardes, prevê que:

A subcontratação parcial de serviços contratados não necessita ter expressa previsão no edital ou no contrato, bastando apenas que não haja expressa vedação nesses instrumentos, entendimento que se deriva do art. 72 da Lei 8.666/1993 e do fato de que, na maioria dos casos, a possibilidade de subcontratação deve atender a uma conveniência da administração.

Assim, entendemos que não se faz imprescindível constar no contrato a possibilidade de subcontratação parcial dos serviços prestados pelos Correios. Contudo, diante dos motivos apontados pela AUDIT, a COLED considera importante para o programa que a empresa informe que tipo de terceirização efetua e para que parte dos serviços contratados. Inclusive para que o FNDE possa ter o controle sobre todas as condições para a execução da operação. Portanto, será solicitado esclarecimento dos Correios sobre o caso apurado.

Quanto à argumentação de que a menção na Nota Técnica nº 3, SEI 0540628, sobre a quantidade de empregados da empresa seria a justificativa para a inexigibilidade não procede porque o registro dos empregados da empresa com relação a outras empresas de logística se destinava apenas a demonstrar que os Correios dispõem de uma estrutura robusta, não sendo estranho a qualquer brasileiro que tal estrutura alcance todos os municípios do país, situação não apresentada por outras pessoas jurídicas prestadora do mesmo serviço.

Análise da Equipe

Não obstante o entendimento de que o tema aqui tratado assumia contornos jurídicos amplamente debatidos, a lei nº 8.666/93, dispõe que:

Art. 72. O contratado na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais legais, poderá subcontratar partes de obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela administração.

(...)

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

VI - A subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato.

Da análise das disposições na Lei nº 8.666/93, elencam-se três aspectos da subcontratação:

1. A Administração deve estabelecer os limites máximos para subcontratação, quando admiti-la, sendo vedada a subcontratação total do objeto;

2. Deve ser admitida expressamente no edital e no contrato;

3. O contratado permanece responsável pelas obrigações contratuais e legais, não se confundindo com a sub-rogação prevista nos artigos 346 a 351, do Código Civil.

Fica explícito que a subcontratação é faculdade da administração, baseada em decisão de cunho técnico e/ou administrativo, sendo que a Administração contratante define todos os contornos da avença, inclusive o de admitir a subcontratação, conforme suas necessidades, as características do mercado e a disponibilidade deste em relação ao objeto do certame.

No Acórdão TCU nº 2002/2005 – Plenário, o Ministro Relator consignou em seu voto que a subcontratação deve ser adotada unicamente quando necessária para garantir a execução do contrato e desde que não atente contra os princípios constitucionais inerentes ao processo licitatório, e nem ofenda outros princípios relacionados às licitações, notadamente o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 3º, Lei nº 8.666/93). (Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU 4. ed. Brasília: TCU, 2010)

Não obstante, cabe à Administração o juízo de conveniência, oportunidade, análise da possibilidade técnica e da viabilidade em se admitir a subcontratação, observado, em qualquer caso, o dever de motivação das decisões administrativas, ainda que discricionárias, considerando que, no Acórdão TCU nº 1.453/2009, Plenário, a Corte de Contas manifestou-se no sentido de que “... o princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões, inclusive das discricionárias.”

Com efeito, vale ressaltar, que parte da doutrina entende que a possibilidade de subcontratação total configura negação ao procedimento licitatório e fere o Princípio da Igualdade, bem como afronta o art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, pois, caso fosse admitida, configuraria forma de se ludibriar a própria licitação em si, adjudicando-se o objeto contratual a não participante do certame.

Nesse sentido, vedada a subcontratação total do objeto, a sua admissão parcial deve ser delimitada pela Administração. O art. 40, II e VIII da Lei nº 8.666/93 preveem que o edital deve indicar, obrigatoriamente, as condições para execução do contrato, para entrega do objeto da licitação e as informações e esclarecimentos relativos às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto.

Cabe ressaltar que a Nota Técnica nº 3 (SEI 0540628), a qual justifica a inexigibilidade na contratação da ECT, cita em um de seus tópicos que a seleção de fornecedor se faz também pela quantidade de funcionários das empresas de logística constantes no mercado e citadas no documento. Entretanto, como citado anteriormente e verificado *in loco*, a empresa contratada tem operacionalizado o objeto do contrato por meio de terceirização.

Considerando que a empresa contratada vem realizando a subcontratação do objeto do contrato, não se mostra razoável as justificativas quanto à quantidade de pessoal expostos na referida Nota Técnica, uma vez que os serviços não estão sendo realizados de forma direta pela contratada.

Ademais, a forma de execução contratual, mediante terceirização, reforça a premissa de que outras empresas do ramo de logística podem seguir o mesmo modelo e atender as necessidades dos serviços hoje exclusivamente prestados pela ECT.

Recomendação

1.6.1. Observados os riscos para os Programas de Livros adquiridos pelo FNDE, estabelecer nos Termos de Referência futuros quais e quanto das atividades contratadas poderão ser subcontratadas, se admitido pela administração.

Conclusão

A auditoria realizada no processo de contratação e gestão do Contrato nº 057/2017, firmado com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, examinou a conformidade dos procedimentos de contratação com os normativos internos e a legislação federal, bem como verificou o modelo adotado pelo FNDE, junto ao fornecedor, para a distribuição e entrega dos livros nos entes federados.

Verificou-se que a contratação dos serviços prestados pela ECT não atendeu ao disposto na Resolução – FNDE nº 20/2014, no que concerne à participação da área de gestão de compras e de contratos do FNDE na contratação dos serviços.

Identificaram-se, ainda, fragilidades quanto à comprovação da compatibilidade dos preços praticados pela ECT com contratações similares, conforme exigido nas contratações por inexigibilidade; falhas na aplicação do princípio da segregação de funções; e ausência de estudos que demonstrem que o modelo de distribuição adotado, seja o mais apropriado às necessidades do FNDE.

Visando ao balizamento dos preços praticados pela ECT, recomendou-se à DIRAE que a partir da elaboração de Termo de Referência e realização de chamamento público, verifique os preços de mercado praticados por outros prestadores de serviços logísticos.

Para aprimorar a segregação de funções, recomendou-se a normatização das participações e das responsabilidades atribuídas aos servidores da Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI), de forma que fique evidenciada a separação das atividades de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização, em cada fase dos processos de contratação e acompanhamento dos serviços prestados.

Em relação às características das embalagens e do transporte e entrega dos livros, recomendou-se à DIRAE a realização de ampla pesquisa de mercado, considerando as características e escala da distribuição, bem como estudos para identificar modelos de embalagens existentes no mercado, visando economicidade e sustentabilidade na distribuição dos livros.

A partir da adoção das medidas recomendadas, espera-se identificar outras alternativas para distribuição dos livros adquiridos pelo FNDE, buscando a adequação do atual modelo às novas tecnologias e ao incremento do mercado de logística, visando um processo mais eficiente.

Por fim, vislumbra-se que a revisão do atual modelo de distribuição e a ampliação das opções de fornecedores permitirá ao FNDE assegurar-se de que contratará os serviços mais apropriados, sustentáveis e econômicos, assim como mitigará o risco de interrupção da prestação dos serviços por inadimplemento do fornecedor.

Brasília-DF, 28 de março de 2019

**Fabício
Batista
de
Araújo**
Membro
da
equipe

**Maria
Angélica
Gonsalves
Correa**
Coordenadora
da equipe

**Américo
Bahia do
Nascimento
Neto**
Supervisor
da equipe



Documento assinado eletronicamente por **MARIA ANGELICA GONSALVES CORREA, Chefe de Divisão de Auditoria**, em 15/04/2019, às 16:52, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do

Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015, respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016.



Documento assinado eletronicamente por **AMERICO BAHIA DO NASCIMENTO NETO**, **Coordenador(a) de Auditoria**, em 15/04/2019, às 17:04, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015, respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.fn.de.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1307294** e o código CRC **66DE644B**.

Referência: Processo nº 23034.028147/2018-18

SEI nº 1307294