



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 domiciliar 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.
COPEL - 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 proponentora 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-criese-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 contratemplos 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 contratemplos 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 vantagem 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 dispomos 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. Jandiara 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 alcança 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