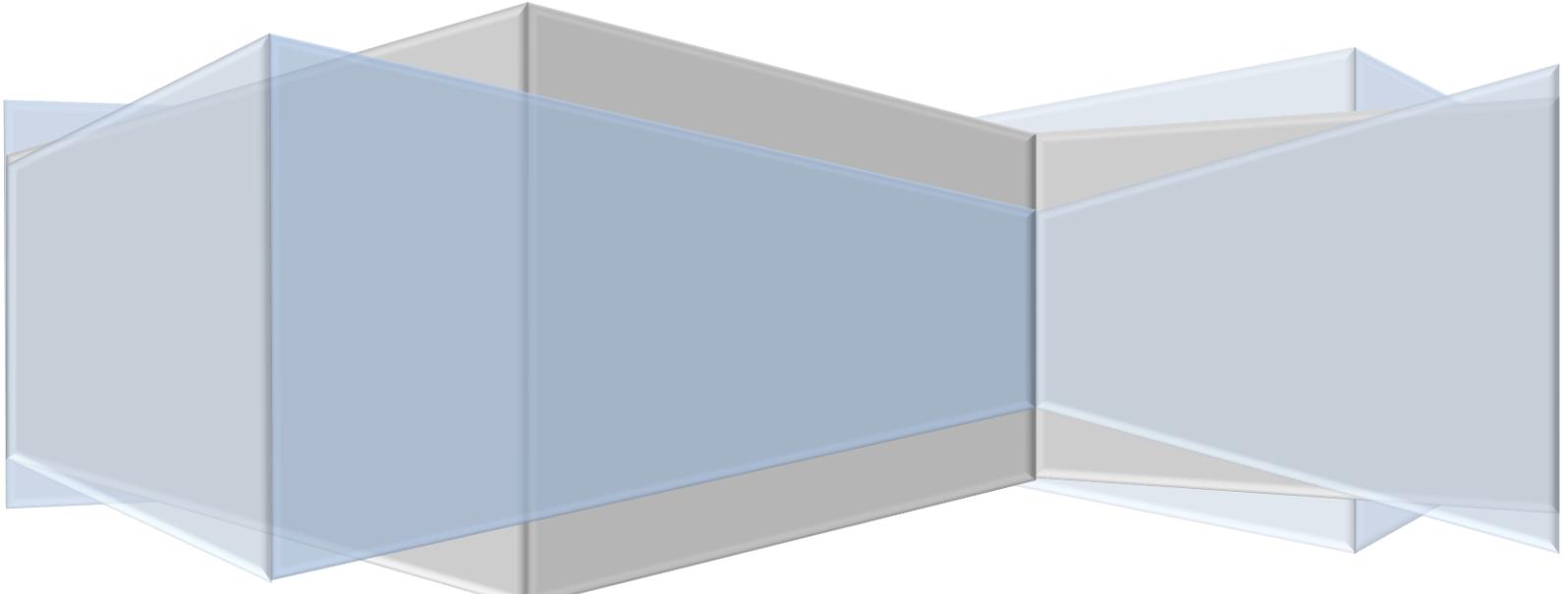




MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE  
**AUDITORIA INTERNA**

# **RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA Nº 02/2020**

Auditoria de Acompanhamento das Recomendações do  
Relatório de Auditoria nº 19/2017



Agosto de 2020

## RESUMO

O presente Relatório apresenta os resultados do trabalho de acompanhamento das recomendações expedidas no âmbito do Relatório de Auditoria Interna nº 19/2017, publicado em 19 de dezembro de 2017 por esta Auditoria Interna (AUDIT). Ainda, apresenta os resultados da avaliação complementar acerca da execução do Contrato nº 291/2012, decorrente do Pregão Eletrônico nº 25/2012, firmado pelo FNDE.

Como objetivo do presente trabalho, além da verificação do atendimento das recomendações anteriormente expedidas, definiu-se pela aplicação de testes complementares acerca do produto entregue, averiguando sua aderência ao objeto contratado e aos objetivos da contratação, e acerca dos pagamentos efetuados, analisando sua conformidade com a legislação e o instrumento contratual.

Ressalta-se que o presente trabalho foi oriundo de solicitação da Presidência da Autarquia, estando previsto no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT 2020). Vislumbra-se que os resultados dessa avaliação tendem a contribuir para a melhoria dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos do FNDE, notadamente resguardando o erário.

Como resultado do acompanhamento, verificou-se que houve atendimento parcial das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria anterior. Em relação às análises complementares realizadas, observou-se que, devido a irregularidades no ateste e ao não atingimento de todos os requisitos previstos em edital, as entregas realizadas não estão aderentes ao objeto contratado.

Também foi verificado que, em decorrência da liquidação irregular e da alteração contratual via Termo Aditivo que ocorreu em desconformidade com os normativos vigentes à época, os pagamentos do contrato não foram realizados de acordo com a legislação e com o instrumento contratual, gerando pagamento a maior à empresa contratada, na ordem de R\$ 4.322.840,26 (quatro milhões trezentos e vinte e dois mil oitocentos e quarenta reais e vinte e seis centavos).

Por fim, observou-se que não houve apropriação das entregas realizadas pela empresa contratada por parte do FNDE, de modo que o objetivo que originou a contratação – subsidiar o processo de prestação de contas Programas e Convênios – não foi atingido, uma vez que os dados entregues não foram migrados para nenhum sistema da Autarquia.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDIT – Auditoria Interna do FNDE

CD/FNDE – Conselho Deliberativo do FNDE

CGARC – Coordenação-Geral de Articulação e Contratos

CGCAP – Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas

CGCOM – Coordenação-Geral de Compras e Contratos (conforme Portaria MEC nº 852, de 04 de setembro de 2009)

CGU – Controladoria-Geral da União

DIFIN – Diretoria Financeira

DIRAD – Diretoria de Administração

DIRAT – Diretoria de Administração e Tecnologia (conforme Portaria MEC nº 852/2009)

DIRTE – Diretoria de Tecnologia (atual Diretoria de Tecnologia e Inovação – DIRTI)

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GABIN – Gabinete do FNDE

IN – Instrução Normativa

OCR – *Optical Character Recognition* (Reconhecimento Ótico de Caracteres)

OS – Ordem de Serviço

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

PDF – *Portable Document Format* (Formato Portátil de Documento)

PF/FNDE – Procuradoria Federal junto ao FNDE

PMST – Pontos de Métrica por Serviços de Inteligenciamento e Transcrição

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas

TCU – Tribunal de Contas da União

TE – Termo de Entrega

TR – Termo de Referência

## SUMÁRIO

RESUMO .....	2
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	3
SUMÁRIO .....	4
INTRODUÇÃO E VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO .....	5
RESULTADOS DOS EXAMES .....	9
3.1. Acompanhamento quanto ao cumprimento das recomendações expedidas no Relatório de Auditoria Interna nº 19/2017 .....	9
3.2. Irregularidades no ateste das entregas realizadas.....	12
3.3. Entregas realizadas não atendem a todos os requisitos previstos .....	21
3.4. Alteração contratual por meio de Termo Aditivo em desconformidade aos normativos da época, acarretando acréscimo de 459,49% ao contrato .....	26
3.5. Pagamentos a maior na ordem de R\$ 4.322.840,26 .....	38
3.6. Não apropriação pelo FNDE das entregas feitas pela Contratada para fins de subsidiar a análise de prestação de contas .....	42
RECOMENDAÇÕES.....	46
CONCLUSÃO.....	47
ANEXO I – Manifestação das Unidades Auditadas e Análise da Equipe de Auditoria.....	49
a) Manifestação das Unidades Auditadas .....	49
b) Análise da Equipe de Auditoria.....	53
ANEXO II – Metodologia e Testes Realizados.....	57
II.1 – Teste Teórico: Cálculo do quantitativo de PMST e do Valor final de cada Ordem de Serviço considerando o Edital/Termo de Referência em comparação com o quantitativo de PMST e o Valor final apresentados pela Contratada;.....	57
II.2 – Recálculo do total de PMST necessário para execução da demanda original em função das mudanças ocorridas nos Fatores de Ajuste e de Correção a partir do Primeiro Termo Aditivo; .....	57
II.3 – Teste Quantitativo: Cálculo do quantitativo de PMST e do Valor máximo final possível de cada Ordem de Serviço considerando a legislação vigente (aditivo de até 25%) e as regras do Edital/TR em comparação com o quantitativo de PMST e o Valor final apresentados pela Contratada; .....	57
II.4 – Visão do iDOC com a quantidade de processos encontrados no ambiente por OS.....	57

## INTRODUÇÃO E VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO

O trabalho teve como enfoque inicial o monitoramento das recomendações expedidas no âmbito do Relatório de Auditoria Interna nº 19/2017, que analisou a execução do Contrato nº 291/2012, decorrente do Pregão Eletrônico nº 25/2012, em especial quanto ao cumprimento dos princípios aplicáveis às licitações públicas, bem como da regularidade da execução contratual.

O referido contrato, firmado entre o FNDE e a Intelipar Tecnologia da Informação Ltda. (atualmente, AGSOFT Alta Gestão em Software Ltda.), teve valor previsto de R\$ 7.999.999,00 (sete milhões novecentos e noventa e nove mil novecentos e noventa e nove reais), e ficou vigente entre 28 de dezembro de 2012 e 28 de dezembro de 2015 (36 meses).

O objeto definido foi a “prestação de serviços para inteligenciamento, identificação, transcrição e inserção dos dados em sistema de informática específico, a ser desenvolvido pelo FNDE, utilizando a métrica de Pontos de Métrica por Serviços de Inteligenciamento e Transcrição (PMST)”, definida no Termo de Referência do edital de pregão, “com indexação, ocr e inteligenciamento dos documentos, para posterior pesquisa textual a qualquer conteúdo da imagem, além de transferência de conhecimento e suporte na implantação da solução”.<sup>1</sup>

Foi prevista a sua utilização para atendimento das necessidades de transcrição dos processos de prestação de contas da Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP), subordinada à Diretoria Financeira (DIFIN) do FNDE. Esperava-se que a solução contratada contribuísse para a inserção dos dados das prestações de contas que compunham o passivo da entidade no SiGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas, que havia sido recém desenvolvido.

---

<sup>1</sup> A documentação suporte não define de forma clara o que seriam “inteligenciamento”, “transcrição”, “indexação” e “OCR”. Da análise, inferem-se as definições abaixo, que foram adotadas ao longo da avaliação:

1. Inteligenciamento: ferramenta de apoio para localização dos dados a serem transcritos, devendo ser um instrumento de indexação e transcrição de dados. Os dados extraídos por meio da ferramenta de inteligenciamento deveriam ser disponibilizados em meio digital, permitindo a pesquisa textual;
2. Transcrição: processo de cadastramento e checagem documental e inserção de dados no sistema, conforme figura 1.2 do Termo de Referência;
3. Indexação: procedimento de organizar e encontrar um arquivo ou parte dele em uma base de dados, com visualização e pré-visualização da imagem do documento, incluindo interface gráfica de correção de erros, permitindo a correção de caracteres não reconhecidos;
4. OCR: *Optical Character Recognition* (Reconhecimento Ótico de Caracteres) é uma ferramenta que permite a digitalização de uma imagem em texto.

Em 14 de março de 2017, a Auditoria Interna deu início ao trabalho de avaliação referente à execução do Contrato nº 291/2012. O Relatório de Auditoria Interna nº 19/2017, publicado em 19 de dezembro de 2017, apontou um conjunto de falhas e irregularidades que tiveram origem desde o planejamento da contratação, com reflexos na elaboração do instrumento convocatório e seus anexos. Foram detectadas, ainda, falhas na execução contratual e irregularidades na gestão e fiscalização do contrato, que resultaram no apontamento de possíveis pagamentos indevidos à contratada.

Como unidades auditadas figuraram: a Diretoria Financeira (DIFIN), área demandante da contratação e responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do contrato; a Diretoria de Administração (DIRAD, que à época do período avaliado chamava-se Diretoria de Administração e Tecnologia – DIRAT), responsável pela condução do processo licitatório e pelo acompanhamento da execução das atividades inerentes à gestão de compras e contratações administrativas; e a Diretoria de Tecnologia e Inovação (DIRTI, que, em 2017, chamava-se Diretoria de Tecnologia – DIRTE) e que, devido à natureza do objeto contratado, participou no processo de planejamento, acompanhamento e execução contratual.

Foi recomendada pela equipe de auditoria a apuração de responsabilidade dos agentes que foram omissos ou que praticaram indevidamente atos que contribuíram para o conjunto de ocorrências que foram determinantes para a frustração do objetivo da contratação. Também, foi recomendada a designação de comissão, com a atribuição de apurar os eventuais valores efetivamente devidos à contratada em razão da execução do Contrato nº 291/2012, atribuindo-se também à referida comissão a incumbência de se posicionar conclusivamente e justificadamente sobre eventual inexecução contratual.

A Comissão Técnica foi instituída pela Portaria nº 149, de 7 de março de 2018, e apresentou seu Relatório final em 13 de julho de 2018, propondo a apuração por sindicância, com o escopo de confirmar se havia indícios de materialidade e autoria da mencionada infração funcional para abertura de Processo Administrativo Disciplinar. Em 31 de dezembro de 2018, a Presidência do FNDE determinou a abertura de sindicância para apuração das supostas infrações funcionais relatadas.

Considerando, porém, as providências adotadas pelos gestores para atendimento das recomendações e seu caráter aparentemente não conclusivo, procedeu-se avaliação complementar.

Os principais referenciais legais que embasaram a presente avaliação são aqueles relacionados a licitações e contratos administrativos e às etapas de liquidação e pagamento da despesa pública, especialmente a Lei nº 8.666/1993, a Instrução Normativa nº 2/2008, de 30 de abril de 2008 (do antigo MPOG), e a Lei nº 4.320/1964. Ressalte-se que o embasamento para os Achados considerou, em regra, a legislação e os atos normativos que estava vigente à época da contratação. Também serviram de referência o Regimento Interno do FNDE, os itens do Edital de

Pregão Eletrônico nº 25/2012 (e do Termo de Referência anexo), as cláusulas do Contrato Administrativo nº 291/2012 e o Primeiro Termo Aditivo ao referido Contrato.

Como objetivo geral da avaliação complementar, considerando a existência de trabalho de auditoria anterior, buscou-se examinar a conformidade do processo de gestão do Contrato nº 291/2012, especialmente a partir da análise da conformidade do processo de ateste realizado, bem como a regularidade dos pagamentos efetuados, de modo a emitir opinião acerca do objeto entregue e do atendimento do objetivo da contratação.

Com vistas ao atingimento do objetivo de auditoria supracitado, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

**Questão 1:** As recomendações expedidas pela AUDIT no Relatório de Auditoria Interna nº 19/2017 foram atendidas?

**Questão 2:** As entregas realizadas estão aderentes ao que foi contratado?

**Questão 3:** Os pagamentos do contrato foram realizados de acordo com a legislação e o instrumento contratual?

**Questão 4:** Houve apropriação das entregas realizadas para fins de análise da prestação de contas?

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de novembro/2019 a maio/2020, por meio da análise e da consolidação de informações coletadas ao longo do período de avaliação e também pela revisão das informações coletadas pela equipe de auditoria anterior, com eventual ampliação da extensão dos testes realizados, quando se julgou necessário.

Durante a execução dos trabalhos, foram realizados os procedimentos de análise normativa com base na legislação vigente à época da contratação, de exame documental dos processos que registraram a gestão contratual e os pagamentos realizados, de inspeção do objeto entregue, bem como de recálculo dos termos de entrega e dos valores devidos à Contratada pela execução dos serviços. O escopo da auditoria não contemplou o processo de planejamento da referida contratação, uma vez que as falhas e irregularidade encontradas nessa etapa já haviam sido descritas no Relatório de Auditoria nº 19/2017.

Por fim, cabe ressaltar que as atividades foram executadas em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, especialmente em relação à Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017 (Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal), e ao Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
Auditoria Interna

## RESULTADOS DOS EXAMES

### 3.1. Acompanhamento quanto ao cumprimento das recomendações expedidas no Relatório de Auditoria Interna nº 19/2017

Conforme apontado, o objetivo inicial dessa avaliação foi verificar se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) atendeu as recomendações da Auditoria Interna (AUDIT), expedidas no âmbito do Relatório de Auditoria Interna nº 19/2017, que teve como objeto a contratação e a execução do Contrato nº 291/2012, decorrente do Pregão Eletrônico nº 25/2012, firmado entre o FNDE e a então empresa Intelipar Tecnologia da Informação Ltda.

O citado relatório apontou um conjunto de falhas e irregularidades com origem desde a concepção do planejamento da contratação, com reflexos na elaboração do instrumento convocatório e seus anexos. Também foram detectadas falhas na execução contratual e irregularidades na gestão e fiscalização do contrato mencionado, resultando no apontamento de pagamentos indevidos à Contratada.

Considerando os achados do Relatório de Auditoria e as indefinições identificadas, à época recomendou-se à Gestão a designação de comissão de servidores para análise de aspectos da entrega do objeto e da gestão do contrato. Ainda, recomendou-se avaliar a pertinência de instituir procedimento de apuração de responsabilidades.

Nesse sentido, foram emitidas as seguintes recomendações:

*17.1. Ao GABIN para:*

*17.1.1. Providenciar junto ao Presidente do FNDE a designação de comissão, integrada por servidores públicos do quadro efetivo federal e com conhecimento técnico para:*

- a) apurar os eventuais valores efetivamente devidos à contratada em razão da execução do Contrato nº 291/2012;*
- b) se posicionar conclusivamente e justificadamente sobre se ocorreu inexecução total ou parcial do contrato;*
- c) apontar pagamentos indevidos à contratada, considerando os já indicados no relatório;*  
*e*
- d) apontar quais os casos de inexecução contratual, visando às providências quanto a eventual sanção da empresa contratada, inclusive considerando as questões apontadas no relatório.*

*17.1.1.1. No caso de a Comissão apontar pagamentos indevidos à contratada, considerando os já apontados no item 12 deste relatório, adotar iniciativas com vistas a promover a devida recuperação dos valores indevidamente repassados, a partir dos itens relatados no presente relatório;*

*17.1.1.2. Nos casos de inexecução contratual, apontados pela Comissão e já apurados por esta Auditoria Interna no item 14, promover junto à DIRAD, diante da legislação vigente e disposições contratuais, sobre a aplicação das sanções.*

*17.1.2. Submeter ao Presidente do FNDE para que adote iniciavas, caso julgue pertinente, no sendo de providenciar a apuração de responsabilidades, quanto à (o):*

*a) abertura do certame sem atendimento/justificativas às recomendações da Procuradoria Federal; e manifestação de agentes no processo no sentido de que se tinham cumprido os questionamentos da Procuradoria sem de fato terem sido tomadas algumas das providências, considerando, neste caso, a possibilidade de se ter, com isso induzido a erros outros agentes que praticaram atos e tomaram decisões subsequentes que resultaram no prosseguimento da contratação, conforme Item 2.*

*b) não atendimento do requisito contratual de disponibilizar à contratado sistema de informática específico desenvolvido pelo FNDE para atender ao objeto do contrato, bem assim de não ter promovido as devidas comunicações visando sanar sobre a inadequação de proposta de substituição do citado sistema pelo iDOC, conforme Item 3.*

*c) andamento do processo de contratação sem atender/justificar as recomendações da Procuradoria Federal, culminando na contratação com inadequada natureza do serviço, conforme Item 4.*

*d) enquadramento incorreto da contratação, afastando-a do atendimento aos ditames da IN 04/2010, conforme Item 5.*

*e) elaboração de contrato sem a individualização das etapas de pagamento, impossibilitando a administração de verificar corretamente os valores pagos, conforme Item 6.*

*f) elaboração de planilha de preços sem a correta indicação dos requisitos da contratação e ausência de análise crítica dos valores apurados, conforme Item 7.*

*g) inclusão de cláusulas restritivas na licitação, conforme Item 8.*

*h) deixar de exigir a apresentação da carta de garantia contratual no prazo estabelecido em contrato; não inserir nos processos os documentos que comprovam a verificação e o atendimento às exigências condas no Encarte II; promover a alteração dos quantitativos de processos encaminhados nas Ordens de Serviço; e não aplicar as sanções previstas por inadimplementos da contratada, conforme Item 9.*

*i) assinatura de termo aditivo, a título qualitativo, que teve por objetivo contemplar serviços já contratados e que resultou em reajuste superior a 300% do valor inicialmente contratado. Ainda, a responsabilidade de quem realizou o aditamento sem a devida comprovação de vantajosidade para a administração, conforme Item 10.*

*j) assinatura do Primeiro Termo Aditivo sem que as recomendações da Procuradoria fossem atendidas ou justificadas, com o agravante de o presidente do FNDE não ter sido alertado acerca das citadas circunstâncias, conforme Item 11.*

*k) pagamento sem a correta liquidação da despesa e sem que os documentos previstos na Resolução CD nº 20/2010 tenham sido anexados ao processo, incorrendo em pagamento superior ao devido à contratada, conforme Itens 12 e 13.*

*l) não aplicação das sanções previstas em contrato pelos inadimplementos da contratada tais como: atraso na entrega do código fonte do sistema iDOC, atraso na entrega das O.S. nº01, 02, 04 e 05 e atraso na entrega da garantia contratual, conforme Item 14.*

*m) demora em definir os fiscais e gestores do contrato; fiscalização do objeto em desacordo com as disposições contratuais; ausência de registro próprio dos fiscais, caracterizando que os mesmos não atuaram conforme normativos de regência; e avocação indevida da fiscalização do contrato por outros agentes, conforme Item 15. paralisação da correção dos*

*serviços sem que as entregas pendentes fossem realizadas, bem como interrupção da análise qualitativa dos dados recebidos, conforme Item 16.*

Com relação ao descrito no item 17.1.1, observou-se que a comissão foi instituída pela Portaria nº 149, de 07 de março de 2018, no entanto, não atendeu à recomendação expedida, ao alocar entre seus membros servidor não pertencente ao quadro efetivo federal.

Em 13 de julho de 2018, a referida comissão emitiu Relatório Técnico contendo a sua opinião acerca dos pontos descritos nas alíneas “a” a “d” supracitadas. Em relação ao que foi apontado nesse documento, a AUDIT observou o seguinte:

- a) O Relatório da Comissão não contém a apuração de eventuais valores devidos à Contratada, uma vez que as afirmações nele descritas não possuem lastro documental e foram baseadas em fatores que não são relacionados ao cálculo dos valores pagos à contratada;
- b) O Relatório da Comissão não contém posicionamento conclusivo e justificado sobre se ocorreu inexecução total ou parcial do contrato, devido à ausência de verificação documental, financeira e/ou telemática que permitisse conclusão acerca de possível inexecução contratual (total ou parcial);
- c) O Relatório da Comissão é inconclusivo a respeito do apontamento de pagamentos indevidos à Contratada, pois o assunto não foi abordado no documento. Quanto aos pagamentos indevidos que já haviam sido indicados pela equipe de auditoria, também não foram adotadas medidas por parte do FNDE visando reaver os valores apontados no item 12 do Relatório de Auditoria, nem apresentadas justificativas ou análises complementares sobre essa questão; e
- d) O Relatório da Comissão não aponta os casos de inexecução contratual para fins de eventuais sanções à empresa. Tampouco aborda de maneira conclusiva eventuais atrasos nas entregas das Ordens de Serviço, do código-fonte do sistema requerido no subitem B1 do Termo de Referência, anexo I do Edital do Pregão nº 25/2012, e do depósito da garantia contratual. Também não houve verificação documental, financeira e/ou telemática que permitisse conclusão acerca de possível inexecução contratual. Ainda, não foram adotadas medidas pelo FNDE visando a aplicação de possíveis sanções, considerando os apontamentos do item 14 do Relatório de Auditoria, nem foram apresentadas justificativas ou análises complementares acerca da aplicabilidade ou não dessas penalidades administrativas.

Em relação à recomendação descrita no item 17.1.2 acima, observa-se que houve encaminhamento pela chefia de Gabinete do FNDE, em 31 de dezembro de 2018, para apuração dos fatos relacionados nas alíneas “a” a “m” do citado item do Relatório de Auditoria, com a determinação de abertura de sindicância.

Porém, a citada sindicância ainda não foi concluída. Ademais, cabe destacar que, em despacho de julho de 2019, o Núcleo de Correição informou que aguardaria a conclusão do presente trabalho de auditoria para apuração das condutas. Frise-se, por oportuno, que o Relatório de Auditoria nº 19/2017 já apresentava elementos suficientes para identificação de irregularidades. Assim, entende-se que a conclusão do trabalho de acompanhamento não impede a continuidade das ações do Núcleo de Correição.

Além do que foi observado especificamente para cada um dos itens das recomendações, o Relatório da Comissão contém contradições que prejudicam o seu entendimento e precarizam o atingimento do objetivo proposto, tornando inconclusiva a análise realizada. Por exemplo, na conclusão do Relatório, a Comissão assevera que houve “inexecução parcial do contrato, posto que a empresa contratada não cumpriu os prazos e volumes de dados previstos, o que inviabilizou a execução e entrega do objeto”. No entanto, a afirmação prestada pela comissão contradiz o parágrafo anterior, quando diz “que a empresa contratada entregou o produto conforme os critérios ali [Manual de Prestação de Contas] previstos” e que “não há o que se falar, neste ponto, em descumprimento contratual”.

Diante de todo o exposto, conclui-se que houve atendimento formal das recomendações do Relatório de Auditoria, no que se refere às alíneas “a”, “b” e “d” e não atendimento da recomendação constante da alínea “c” do item 17.1.1. Ainda, que em nenhum dos casos houve resultado efetivo a partir das observações feitas pela comissão. Concernente ao item 17.1.2, houve a determinação para abertura de sindicância, mas, até a publicação deste relatório de auditoria, seus trabalhos não tinham sido finalizados, não se observando eventual apuração de responsabilidade. Portanto, conclui-se que o atendimento das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria Interna nº 19/2017 foi parcial.

Considerando o atendimento parcial das recomendações e a análise inconclusiva da comissão técnica, a Auditoria Interna realizou análises complementares acerca da execução do Contrato nº 291/2012, com foco: no objeto da contratação, de modo a verificar se as entregas foram condizentes com o que foi contratado; no objetivo do contrato, para verificar se as entregas foram absorvidas por sistema do FNDE; e nos pagamentos realizados, para verificar se foram realizados de acordo com a legislação correlata e com o instrumento contratual. Os resultados decorrentes dessas análises estão descritos a seguir.

### **3.2. Irregularidades no ateste das entregas realizadas**

Em relação às Ordens de Serviço (OS) enviadas pelo FNDE e ao recebimento do objeto contratado, o Relatório de Auditoria Interna nº 19/2017 já havia apontado a existência de irregularidades na liquidação e, conseqüentemente, nos pagamentos efetuados.

Em caráter complementar à análise feita anteriormente, foram reanalisados os processos administrativos que registraram o ateste dos serviços prestados no âmbito do contrato nº 291/2012 – especialmente no que se refere às informações enviadas pelo FNDE nas Ordens de Serviço nº 003 (reprocessamento das OS 001 e 002), 004 e 005. Como resultado, ratificou-se a existência de irregularidades relacionadas à etapa de ateste, de modo que a aferição do objeto entregue não ocorreu em conformidade com as normas sobre contratações públicas, com o Edital e com o Contrato, prejudicando a etapa de liquidação da despesa.

Normativamente, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, dispõe, especialmente em seu artigo 63, sobre a liquidação, etapa da despesa pública que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Nessa verificação, o objetivo da administração pública é apurar se houve o implemento da condição por parte do contratado, ou seja, se ele cumpriu o que foi pactuado, verificando, para tanto, a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.

Nesse contexto, o ateste é um procedimento essencial, praticado pelos fiscais de contrato, por intermédio do qual são validados os documentos que comprovam a entrega de material ou a prestação efetiva do serviço por parte do contratado. A partir do aceite após o ateste a Administração Pública pode liberar o pagamento dos valores contratualmente acertados.

Em conformidade com o que diz a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu artigo 67, *caput* e parágrafo primeiro, a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por representantes especialmente designados, que farão a anotação, em registro próprio, de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, “determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados”. Ainda, o parágrafo segundo do citado artigo determina que decisões e providências que ultrapassem a competência dos fiscais de contrato “deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes”.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem o seguinte entendimento:

*É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos, consoante o disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/1993. Acompanhamento e fiscalização de contrato são medidas poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público.<sup>2</sup>*

Para tanto, a Administração Pública deve definir metodologias de medição de resultados e de avaliação da qualidade dos serviços prestados, “com a fixação de variáveis objetivas, critérios de

---

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações básicas / Tribunal de Contas da União. – 4. ed, rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>

avaliação, escalas de valores e patamares mínimos considerados aceitáveis”, de forma que a aceitação do objeto e o futuro pagamento estejam claramente vinculados à satisfação dos requisitos definidos<sup>3</sup>.

No que se refere à execução do objeto, o Contrato nº 291/2012 determinou em sua cláusula oitava que todos os serviços deveriam ser executados em conformidade com os dispositivos do Termo de Referência (TR), Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 25/2012. O TR dispôs, especialmente nos itens II.2 “C” e “E”, sobre as condições de recebimento do objeto contratado.

Já em relação ao acompanhamento e à fiscalização da execução, o referido contrato dispôs em sua cláusula quinta que essas atividades ficariam a cargo da Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP/DIFIN), mediante nomeação de servidor especialmente designado para esse fim.

Ainda, em sua cláusula sexta, o contrato estabeleceu como obrigações da Contratante, promover o acompanhamento e a fiscalização do objeto, sob o aspecto quantitativo e qualitativo, anotando em registro próprio as falhas detectadas. Também estabeleceu como obrigação a comunicação à Contratada de anormalidades no objeto, podendo recusar o recebimento, em caso de desacordo com as condições do TR, com a possibilidade de estabelecimento de prazos para saneamento de anormalidades e para correções devidas.

Pelo que foi definido em Edital para o processo de “prestação dos serviços”, o FNDE deveria iniciar pela etapa de “Organização”, encaminhando à Contratada, por mês, uma Ordem de Serviço (OS), com o mínimo de 27.000 (vinte e sete mil) PMST e o máximo de 30.000 (trinta mil) PMST, podendo conter processos de todos os graus de dificuldades (“complexo”, “difícil”, “médio” e “fácil” – definidos em edital), contendo a descrição detalhada da demanda, a estimativa de prazo para conclusão da demanda e a quantidade de PMST.

Posteriormente, ocorreria a etapa de “Lançamento”, na qual a Contratada<sup>4</sup> deveria tratar as imagens em PDF visando seu inteligenciamento, seguindo a estrutura pré-definida no TR. Em seguida, deveria disponibilizar as informações em meio digital permitindo a pesquisa textual, com as características também definidas no TR. Por fim, deveria inserir as informações no sistema disponibilizado pela Contratada, respeitando as etapas descritas.

Na etapa de “Homologação”, a Contratada entregaria o resultado da OS demandada à Contratante, que realizaria, no recebimento, o pagamento de 60% (sessenta por cento) do serviço executado. O restante do pagamento (quarenta por cento) ficaria condicionado à aprovação da avaliação de qualidade realizada pela Contratante, por intermédio de verificação de conformidade

---

<sup>3</sup> Acórdão 2331/2008 – Plenário TCU

<sup>4</sup> Parece ter havido erro de digitação no item II.2, tópico B, 1, de forma que a palavra “Contratada” foi grafada “Contratante”.

a partir de uma amostra de 3% (três por cento) do serviço executado. Caso a amostra fosse reprovada, a OS seria devolvida integralmente à Contratada, para reprocessamento.

A etapa de “Reprocessamento da OS” ocorreria nos casos em que houvesse a recusa dos “artefatos e/ou serviços” prestados por motivo de vícios de qualidade ou por não observância dos padrões adotados pela Contratante.

A partir da análise feita nos processos administrativos que registraram os procedimentos de ateste, fiscalização e gestão contratual, verificou-se que as etapas descritas em edital e contrato não foram plenamente seguidas, culminando em falhas na aferição dos serviços entregues, decorrentes de descumprimentos em relação ao Termo de Referência desde a emissão das Ordens de Serviço.

Durante a vigência do contrato, o FNDE encaminhou 5 (cinco) Ordens de Serviço à Contratada, com a primeira datando de 17/10/2013 e a última de 26/01/2015. Além de outras comunicações evidenciando entregas do objeto, a Contratada enviou 6 (seis) Termos de Entrega ao FNDE, com a descrição da execução do objeto contratado e a cobrança dos valores referentes a essa execução (entre 10/12/2014 e 26/08/2015). Ainda, o FNDE emitiu 17 Pareceres Técnicos, analisando e, conforme o caso, atestando os objetos entregues, entre o período de 05/02/2014 a 20/04/2016.

A análise feita pela auditoria interna concluiu que houve descumprimento da etapa de Organização, que não foi seguida conforme previsto em edital. As Ordens de Serviço encaminhadas pelo FNDE não foram preenchidas contendo a descrição detalhada das demandas, de modo a permitir, posteriormente, o adequado ateste e recebimento do objeto entregue.

Para as OS 001 e 002, o FNDE encaminhou a quantidade de PMST relativos aos processos que estavam sendo enviados para inteligenciamento, conforme tabela abaixo, mas não encaminhou a quantidade de processos demandados à Contratada. Ainda, foi informado o valor total da demanda, mas considerando o valor incorreto para o PMST (R\$ 10,00 ao invés de R\$ 9,91080154).

**Tabela 1: Resumo das Ordens de Serviço nº 001 e 002**

OS	Prazo de Execução	Descrição dos serviços	Quantidade	Unidade de medida	Valor Total (R\$)
001	28/10/2013 a 26/11/2013	Prestação de serviços para inteligenciamento, identificação, transcrição e inserção dos dados em sistema de informática específico, desenvolvido pelo FNDE, utilizando a métrica de Pontos de Métrica por Serviços de Inteligenciamento e Transcrição (PMST).	4.378	PMST	43.780,00
002	05/02/2014 a 07/03/2014		28.579	PMST	285.790,00

Fonte: Processo Administrativo nº 23034.005772/2012-98

Porém, nas OS 003, 004 e 005 não houve a descrição da quantidade de processos ou de PMST decorrentes, mesmo que estimada. Além disso, nenhuma dessas três ordens de serviço informaram

o valor da demanda (em reais), registrando uma observação de que o preço global seria aferido após o processamento.

Tabela 2: Resumo das Ordens de Serviço nº 003, 004 e 005

OS	Prazo de Execução	Descrição dos serviços	Quantidade	Unidade de medida	Valor Total (R\$)
003	30/12/2014 a 30/01/2015	O objeto deste Termo de Entrega ( <i>sic</i> ) é a realização da Complementação do Inteligenciamento e Transcrição das Peças e seus respectivos Campos, das Ordens de Serviço nº 001 e 002, contidos nos processos encaminhados na Ordem de Serviço nº 003.	Não informado	PMST	A ser aferido
004	05/01/2015 a 04/02/2015	O objetivo deste Termo de Entrega ( <i>sic</i> ) é a realização do Inteligenciamento e Transcrição das Peças e seus respectivos Campos contidos nos processos, PNAE e PNATE, encaminhados por esta Ordem de Serviço.	Não informado	PMST	A ser aferido
005	26/01/2015 a 25/02/2015	O objetivo deste Termo de Entrega ( <i>sic</i> ) é a realização do Inteligenciamento e Transcrição das Peças e seus respectivos Campos contidos nos processos dos seguintes programas, encaminhados por esta Ordem de Serviço: [...]	Não informado	PMST	A ser aferido

Fonte: Processo Administrativo nº 23034.000163/2015-95

Considerando a fórmula de cálculo do valor do serviço a ser faturado em cada OS, conforme disposição original do Edital de Pregão Eletrônico nº 25/2012, no qual o valor final era composto pela quantidade de PMST multiplicado pelo valor atribuído ao PMST, descontadas eventuais penalidades aplicadas na OS de referência<sup>5</sup>, a indicação da quantidade de PMST enviados para inteligenciamento em comparação com a quantidade de PMST recebidos após a prestação de serviços pela contratada é o que possibilitaria aos fiscais de contrato efetuar a verificação quantitativa necessária ao ateste<sup>6</sup>.

Em resumo, para o cálculo do valor a ser pago na primeira etapa de homologação de uma OS (pagamento de 60% do serviço), a indicação da quantidade de PMST (ou até mesmo da quantidade de processos enviados para inteligenciamento) era fundamental para responder, em termos quantitativos, se o que foi recebido estava em conformidade com o que foi demandado e para, posteriormente, realizar o cálculo do valor devido à Contratada. Uma vez que essa informação

<sup>5</sup>  $VF = (QPMST * VPMST) - VMUL$ , onde:

VF = valor a ser faturado por OS

QPMST = quantidade de Pontos de Métrica por Serviços de Inteligenciamento e Transcrição (PMST)

VPMST = valor atribuído ao PMST

VMUL = penalidades aplicadas na OS de referência

<sup>6</sup>  $PMST = A \times B \times C$ , onde:

A = fator de ajuste por grau de dificuldade (valores especificados na tabela do item II.1.1.4, do TR)

B = fator de correção por ano (valores especificados na tabela do item II.1.1.4, do TR)

C = total de processos relativos a cada exercício, sendo variável o número de folhas de cada processo

não foi encaminhada nas OS 003, 004 e 005, a primeira etapa do ateste restou prejudicada, impossibilitando a comparação pelos fiscais entre o que foi entregue e o que foi demandado à época da liquidação.

Adicionalmente, verificou-se que as entregas previstas para a etapa de “Lançamento”, a serem realizadas por parte da Contratada, não foram concluídas, uma vez que não ocorreu a indexação prevista em Edital, conforme será detalhado no Achado 3.3 deste Relatório. Em relação ao ateste dessa etapa, não foram encontrados nos autos documentos que contenham detalhamento acerca de qual foi a verificação efetuada por parte da equipe de fiscais. Assim, os atestes foram concluídos sem indicação dessa inexecução contratual. Ainda, não foi observada documentação que demonstrasse oposição da Administração à recepção das entregas desconformes.

Também ocorreu descumprimento da etapa de “Homologação”, de modo que o ateste ocorreu sem a definição dos parâmetros/padrões adotados e sem a descrição analítica das análises que foram realizadas pela equipe de fiscalização. Verificou-se que não constaram dos autos os documentos e informações necessários para subsidiar a checagem dos processos recebidos, uma vez que não eram indicados nos pareceres técnicos:

- a) Quais e quantas desconformidades foram verificadas e que levaram à reprovação de cada entrega, de acordo com o que preconizava o Edital na “Tabela de Desconformidades” (com exceção do Parecer Técnico nº 01/2014, referente à OS 001, que trouxe a indicação das desconformidades encontradas);
- b) Qual(is) versão(ões) dos Guias de Transcrição dos Programas/Convênios era(m) utilizada(s) na checagem de cada Termo de Entrega (informação fundamental, uma vez que existe mais de uma versão desses guias e que há diferenças significativas entre as versões); e
- c) De que forma eram obtidas as amostras avaliadas e se houve sorteio em conformidade com o que dispunha o Edital.

De todo o exposto, conclui-se que a etapa de ateste das entregas realizadas (e, conseqüentemente, a liquidação da despesa) ocorreu de forma irregular. Não se vislumbram nos autos dos processos que registraram a liquidação da despesa qual era a eventual checagem feita pelos fiscais de contrato no que se refere aos quantitativos de processos/campos, à quantidade de PMST<sup>7</sup> ou valor final apurado após o recebimento dos Termos de Entrega.

---

<sup>7</sup> Com exceção dos Pareceres Técnicos 01/2014 e 02/2014, que analisaram a OS 001 e trouxeram a quantidade de PMST (4.378 PMST). No entanto, essa quantidade não corresponde ao que foi apresentado pela Contratada no Termo de Entrega 001 (4.194 PMST) nem ao que foi identificado pela equipe de auditoria a partir da análise da base de dados do IDOC (4.196 PMST).

Também não foi possível identificar nos pareceres ou em outros documentos dos autos dos processos analisados se os *dumps* das bases de dados encaminhados pela Contratada como parte da entrega do objeto eram conferidos pelo FNDE. Foram encontradas apenas informações acerca de análises feitas no próprio sistema iDOC<sup>8</sup>, em ambiente remoto.

A partir das considerações da Diretoria Financeira (DIFIN) constantes dos autos analisados, que afirmam que a verificação do controle de qualidade ocorreu "via eletrônica"<sup>9</sup> e que as análises realizadas pela CGCAP eram feitas no iDOC "de forma remota"<sup>10</sup>, visto que não foi disponibilizado "nenhum sistema na Autarquia para execução das atividades", conclui-se que essa verificação não era feita no ambiente do FNDE, o que leva a crer que parte do objeto entregue (por intermédio dos *dumps* das bases de dados) não foi conferido, não podendo, assim, ser considerado atestado e invalidando a etapa de liquidação.

Por todo o exposto, conclui-se que o processo de pagamento dos 60% relativos à entrega para posterior controle de qualidade não encontra suporte nos dados entregues nem no ateste dessas entregas. A falta de indexação (conforme será abordado no Achado 3.3), por exemplo, importava impedimento para o ateste do objeto entregue.

Da documentação constante nos autos, observa-se que a conferência da entrega era possivelmente apenas quantitativa, levando em consideração o que era informado pela empresa nos termos de entrega e sem evidenciação nos autos acerca da testagem dessas informações por parte do FNDE, para fins de cálculo da quantidade de PMST devida a cada OS.

Conforme demonstrado, todos os atestes feitos pelo FNDE tomaram como base os quantitativos que a contratada apresentava nos Termos de Entrega, que não guardavam padronização entre si – a partir do nº de processos (OS 001 e 002), de campos (OS 003 e 004) ou apenas do valor final apontado pela empresa (OS 005) – e cujos cálculos não apresentavam coerência com a fórmula apresentada no Edital/TR.

Pela análise desses Termos de Entrega, verifica-se que a Contratada não explicitou as fórmulas utilizadas para calcular o valor total de PMST e da Ordem de Serviço, em reais, que apresentava para fins de obter a remuneração contratual devida.

No entanto, a partir dos dados constantes desses termos, a equipe de auditoria pôde inferir possíveis fórmulas utilizadas pela Contratada, conforme demonstrado no Anexo II.1 – Teste Teórico: Cálculo do PMST e do Valor Final de cada Ordem de Serviço. Em resumo:

---

<sup>8</sup> Sistema de Inteligenciamento de Documentos – *Software* utilizado pela empresa contratada para inteligenciar os documentos e posteriormente utilizado pelo FNDE como *software* para entrada dos dados e controle da execução dos serviços.

<sup>9</sup> Informação nº 1568/2016-CGCAP/DIFIN/FNDE (SEI 0168613)

<sup>10</sup> Memorando nº 2965/2017/CGCAP (SEI 0401746)

- Nos Termos de Entrega referentes às OS 001 e 002 foi seguida a fórmula do Edital/TR para o cálculo do PMST ( $A \times B \times C$ ). Em seguida, a quantidade de PMST foi multiplicada pelo valor de R\$ 9,91<sup>11</sup>;
- Nos Termos de Entrega referentes às OS 003 e 004 não foi adotada a fórmula do Edital/TR. A partir da análise, possivelmente, foi feito um cálculo utilizando, inicialmente, a quantidade de processos (C') apresentada na tabela "Transcrição e Inteligenciamento de Peças" referenciada no Termo de Entrega. Os fatores de correção por ano (B) e esse número de processos (C') foram multiplicados ( $B \times C'$ ). Posteriormente, foi feito um cálculo utilizando outra quantidade de processos (C'') apresentada na tabela "Transcrição e Inteligenciamento de Campos", também referenciada nos Termos. Os fatores de ajuste por grau de dificuldade (A) e de correção por ano (B) foram multiplicados por esse novo número de processos (C''). Dessa forma, a quantidade de PMST foi obtida pelo somatório das duas multiplicações [ $(B \times C') + (A \times B \times C'')$ ] e, por fim, foi multiplicada pelo valor do PMST licitado (R\$ 9,91080154) para calcular o valor final em reais; e
- Nos Termos de Entrega referentes à OS 005<sup>12</sup> também não foi adotada a fórmula do Edital/TR nem a fórmula dos Termos de Entrega referentes às OS 003 e 004. A Contratada supostamente utilizou a fórmula de cálculo da seguinte forma: a quantidade de PMST foi obtida pela fórmula  $B \times C$  (fator de correção por ano multiplicado pelo número de processos) e foi multiplicada pelo valor do PMST licitado (R\$ 9,91080154) para calcular o valor final em reais.

Entretanto, não se vislumbram nos autos documentos referentes à memória de cálculo necessária para que os fiscais de contrato verificassem se os quantitativos apontados pela Intelipar estavam corretos.

Ademais, observou-se que as OS 003 e 004, apesar de terem tido Pareceres Técnicos analisando os objetos entregues, não receberam a homologação final por parte do FNDE, restando pendente a conclusão do controle de qualidade que poderia indicar a possibilidade ou não de pagamento dos 40% restantes do objeto alegadamente executado.

Frise-se, por oportuno, que, em que pese as amostras selecionadas terem analisado 3% dos processos de cada OS, não há registro nos autos de qual foi o critério utilizado para a definição das amostras selecionadas para o controle de qualidade, considerando a obrigação editalícia de realização de sorteio.

---

<sup>11</sup> Uma vez que o valor correto para o PMST era de R\$9,91080154, isso acabou gerando um erro de arredondamento que levou a pagamentos em valor a menor para a Contratada, conforme será demonstrado no Achado 3.5 deste Relatório.

<sup>12</sup> Para essa OS foram apresentados dois Termos de Entrega (nº 005 e nº 001-Final).

Além disso, não há registro de que as OS 003 e 004 tenham sido reanalisadas pelo FNDE para fins de homologação do objeto entregue. Também não há registro nos autos de que a Contratante tenha se utilizado da garantia de dois anos (atualmente encerrada) para reprocessamento dessas ordens de serviço visando o fiel cumprimento do objeto contratado.

Adicionalmente, ressalte-se que tanto o Edital como o TR não apresentam percentual mínimo de erros para reprovação das entregas. Ainda assim, houve a reprovação das OS 003 e 004 (nos percentuais de erro de 7,41% e 5,93%, respectivamente) e a aprovação da OS 005 no percentual de 99,16% (ou seja, com 0,84% de erros). Há, porém, indicativo de que haveria a necessidade de aprovação de 100% dos dados inteligenciados e de que essa informação era de conhecimento da empresa, da Procuradoria Federal junto ao FNDE (PF/FNDE), da Diretoria de Tecnologia (DIRTE), da Diretoria de Administração (DIRAD) e da Diretoria Financeira (DIFIN).

Em que pese a aprovação da OS 005 e seu pagamento integral (tanto dos 60% referentes ao recebimento quanto aos 40% referentes à homologação do controle de qualidade), ao analisar o *dump* da base de dados do iDOC entregue ao FNDE, a equipe de auditoria verificou que a entrega decorrente dessa ordem de serviço não contém dados inteligenciados, conforme será apresentado no Achado 3.3. Ou seja, a atarquia atestou um objeto que não foi plenamente executado.

Considerando os fatos expostos acima e a documentação conexa, observa-se que as irregularidades nos processos de ateste das entregas realizadas decorrem primordialmente do descumprimento dos ritos processuais que deveriam ter sido realizados. Nota-se que a Administração não seguiu os ditames contratuais ou legais concernentes à execução contratual, com impactos diretos na possibilidade de ateste das entregas.

Inicialmente, observa-se que as falhas derivam do fato de as ordens de serviço não possuírem as informações necessárias à posterior conferência, como a demanda original (quantidade de PMST e de processos) e o respectivo valor previsto. Assim, todas as verificações quantitativas ocorriam levando em consideração exclusivamente o informado pela empresa, o que altera a lógica do procedimento de execução dos serviços.

Adicionalmente, evidenciaram-se deficiências nos mecanismos instituídos em Edital/TR para a gestão contratual, em especial no que se refere ao modelo de ateste, que não definiu claramente padrões, métrica e ambiente de testagem a serem utilizados, considerando a complexidade do objeto em questão, que envolvia diversas etapas e procedimentos para sua execução.

Ressaltem-se, ainda, as dificuldades identificadas pela equipe de auditoria na reexecução dos testes qualitativos, conforme será demonstrado no Achado 3.3, o que reforça a tese de inviabilidade do ateste e da análise do controle de qualidade pela falta de definição clara dos padrões que deveriam ser adotados e das checagens que precisavam ser feitas pelos fiscais de contrato.

Por todo o exposto, destaca-se que as peças utilizadas para verificação e fiscalização da execução contratual não suportaram o ateste realizado. Desse modo, a partir delas não é possível afirmar que houve verificação acerca do implemento da condição por parte do contratado, com a consequente verificação do objeto e da importância exata a se pagar, tornando a etapa de liquidação da despesa incompleta.

Em decorrência dos fatos apresentados e das irregularidades identificadas no ateste, e considerando o item 12 do Relatório de Auditoria nº 19/2017, conclui-se pela existência de irregularidades na etapa de liquidação, com consequente prejuízo da etapa de pagamento da despesa.

### 3.3. Entregas realizadas não atendem a todos os requisitos previstos

Partindo das análises feitas no trabalho de auditoria anterior, a equipe atual buscou avaliar a aderência das entregas realizadas pela Contratada aos requisitos previstos no Edital, no Termo de Referência e no Contrato em comento. Ainda, buscou-se realizar a conferência dos dados disponibilizados ao FNDE como resultado do objeto, a partir da verificação dos processos, peças e campos constantes dos *dumps* entregues pela Contratada.

De acordo com o artigo 41, da Lei n 8.666/1993, a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Nesse sentido, e em atendimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório estabelecido no art. 3º da referida Lei, a Administração Pública deve zelar para que não sejam adotados procedimentos que contrariem o referido princípio, além de abster-se de modificar, mediante tratativas com as empresas participantes do certame, a natureza e as características do objeto licitado.

No caso em questão, o objeto da contratação era a “prestação de serviços de inteligenciamento, identificação, transcrição e inserção dos dados em sistema de informática específico, desenvolvido pelo FNDE, utilizando a métrica de Pontos de Métrica por Serviços de Inteligenciamento e Transcrição (PMST)”. De acordo com o Termo de Referência, a contratação ainda envolvia “indexação, ocr e inteligenciamento dos documentos, para posterior pesquisa textual a qualquer conteúdo da imagem, além de transferência de conhecimento e suporte na implantação da solução”.

Assim, verifica-se da descrição do objeto, bem como da descrição da etapa de “Lançamento” trazida no TR, que a entrega do objeto envolvia três etapas: a identificação, a transcrição e a inserção de dados em sistema.

Analisando-se a Tabela de Desconformidades constante do item II.2.2 do TR em conjunto com os Guias de Transcrição, que traziam as informações dos processos, peças e campos a serem

inteligenciados, entende-se que os produtos entregues pela Contratada deveriam conter todas as informações das peças selecionadas constantes nos processos de prestação de contas descritos no Encarte I do Edital. Além disso, seria necessário encontrar nessas entregas as referências usadas na localização da informação e a identificação dos principais responsáveis pelas “transcrições ou serviços e suas respectivas responsabilidades”. Também, era preciso que os dados entregues estivessem em conformidade com as normas e procedimentos de segurança do FNDE.

Posteriormente, no que foi denominado “Serviços para transcrição de dados”, seriam realizadas as etapas de: “cadastramento”, “checagem documental”, “inserção dos dados físicos-financeiros”, “inserção dos dados técnicos e financeiros” e “inserção de dados de débitos apurados”.

Ao final, as informações seriam inseridas no sistema disponibilizado pela Contratada, garantindo-se a quantidade adequada e a fidedignidade dos dados por intermédio da dupla entrada de dados.

Quanto ao fornecimento da solução de inteligenciamento, que também era parte do objeto contratado, o Termo de Referência dispôs uma série de requisitos funcionais que precisariam ser seguidos, como por exemplo: o desenvolvimento em código aberto, permitindo que o FNDE, a partir do recebimento dos códigos-fonte, efetuasse manutenção e desenvolvimento de novas funcionalidades futuras. Ainda, a solução deveria permitir a indexação de documentos a partir, minimamente, de alguns recursos, como a visualização e pré-visualização da imagem do documento. Complementarmente, as informações deveriam ser disponibilizadas em meio digital, permitindo a pesquisa textual.

Em relação ao objeto recebido pelo FNDE, inicialmente, a equipe de auditoria apurou a quantidade de processos, peças e campos a partir da análise das bases de dados do iDOC, considerando os *dumps* disponibilizados pela Contratada ao FNDE e que continham as entregas do objeto (processos identificados transcritos e inteligenciados). As bases de dados analisadas foram disponibilizadas à equipe de auditoria pela DIRTI. Posteriormente, essas informações foram comparadas com os quantitativos apresentados em cada Termo de Entrega pela Contratada. O resultado está expresso na tabela a seguir:

Tabela 3: Quantidades de processos, peças e campos

Termo de Entrega (TE)	Quantidades constantes dos Termos de Entrega apresentados pela Intelipar	Quantidades apuradas dos <i>dumps</i> do iDOC entregues pela Intelipar
TE 001 referente à OS 001	4.194 processos transcritos	4.196 processos transcritos
	31.257 peças	31.278 peças
	Não faz referência a campos	1.297.938 campos
TE 002	14.214 processos transcritos	14.214 processos transcritos

referente à OS 002	<b>74.110</b> peças	<b>73.807</b> peças
	Não faz referência a campos	<b>3.066.390</b> campos
<b>TE 003</b> referente à OS 003	<b>18.408</b> processos transcritos (soma das OS 001 e 002)	<b>18.408</b> processos transcritos
	<b>224.392</b> peças	<b>224.392</b> peças
	<b>4.361.902</b> campos	<b>4.361.855</b> campos
<b>TE 004</b> referente à OS 004	<b>11.755</b> processos transcritos	<b>11.755</b> processos transcritos
	<b>76.401</b> peças	<b>76.401</b> peças
	<b>2.035.889</b> campos	<b>2.036.357</b> campos
<b>TE 005</b> referente à OS 005	<b>31.783</b> processos transcritos	<b>31.783</b> processos transcritos
	<b>55.465</b> peças (total informado) Porém, somando-se as peças informadas no TE, chega-se ao total de <b>245.505</b> peças	<b>245.505</b> peças
	Não faz referência a campos	<b>53.565</b> campos Porém, todos estão vazios, ou seja, não há dados inteligenciados nessa OS, apenas a identificação de processos, peças e campos
<b>TE 001-Final</b> referente à OS 005	<b>31.783</b> processos transcritos	<b>31.783</b> processos transcritos
	<b>55.457</b> peças (total informado) Porém, somando-se as peças informadas no TE, chega-se ao total de <b>245.505</b> peças	<b>245.505</b> peças
	Não faz referência a campos	<b>53.565</b> campos Porém, todos estão vazios, ou seja, não há dados inteligenciados nessa OS, apenas a identificação de processos, peças e campos

Fonte: Termos de Entrega (001, 002, 003, 004, 005 e 001-Final) e bases de dados do iDOC

Do resultado apresentado acima, verifica-se que, para as OS 001 a 004, há pequenas diferenças entre os quantitativos informados pelos Termos de Entrega e os quantitativos encontrados nas bases de dados em relação a peças e campos. Em relação à quantidade de processos, não foram encontradas divergências, exceto para a OS 001 com diferença pontual.

Porém, para a OS 005, os dados levantados possibilitaram observar duas situações: em primeiro lugar, a empresa informou nos Termos de Entregas 005 e 001-Final um quantitativo menor de peças do que o que realmente executou e não informou a quantidade de campos, conforme os outros Termos de Entrega; em segundo, não há nenhum dado inteligenciado na base entregue à Autarquia, pois todos os campos estão vazios. Houve apenas a identificação de processos, peças e campos. Ressalte-se que essa OS foi integralmente paga pelo FNDE, ou seja, teria cumprido os requisitos de quantidade e qualidade necessários.

Adicionalmente, verificou-se que, conforme os autos do processo que registrou a gestão contratual, a DIFIN informou que a OS 005 tratava de “outro tipo de serviço”:

*[...] cumpre esclarecer que o fato da OS nº 005 ter sido aprovada com o percentual de aceitação de 99,16% (noventa e nove vírgula dezesseis por cento), o serviço realizado não impactava na análise da prestação de contas, ou seja, o controle de qualidade realizado nesta*

*OS, se referiu apenas e tão somente, a identificação dos formulários, não levando em consideração valores numéricos, **mas sim formulários** que seriam transcritos usados nos Programas do FNDE, razão pela qual, houve, excepcionalmente, por entendimento desta Coordenação a referida aprovação. Sendo assim, a empresa não diferencia o serviço de transcrição de dados das demais OSs em relação a OS 005, **que trata de outro tipo de serviço das demais**. Esclarecida, portanto, a peculiaridade da OS 005 que tratou do serviço de Identificação de formulários de Programas do FNDE<sup>13</sup>.*

Cumpra ressaltar, inicialmente, que a entrega de “outro tipo de serviço” exclusivamente para a OS 005 não encontra embasamento em Edital. Outrossim, não há documentos que evidenciem aditivção contratual que pudesse respaldar a alteração. Resta evidenciada, portanto, a quebra ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Ademais, também fica demonstrada a inexecução do objeto para a citada OS, com o indevido ateste de entrega não executada, e a conseqüente impossibilidade de cumprimento do objetivo inicial da contratação.

Ainda em relação à entrega do objeto, segundo o TR, um dos passos que deveriam ser executados durante o tratamento das imagens em PDF para o inteligenciamento, por intermédio da solução de inteligenciamento fornecida pela Contratada, seria a indexação dos documentos, utilizando-se no mínimo do recurso de indexação com visualização e pré-visualização da imagem do documento, conforme explicado anteriormente.

Porém, não foram encontradas evidências nos autos e no banco de dados do iDOC de que essa indexação ocorreu de forma plena.

No ambiente de homologação<sup>14</sup> disponibilizado para a equipe de auditoria para acesso ao iDOC, constavam apenas imagens dos processos referentes às amostras analisadas. Não foram encontradas imagens acerca da indexação dos demais processos alegadamente inteligenciados (cerca de 97%).

Assim, observou-se outro inadimplemento referente à entrega do objeto contratado sem evidências de que tenha havido alguma contestação por parte do FNDE, uma vez que, conforme já apontado no Achado 3.2 deste relatório, os atestes verificados não apontaram esse descumprimento.

Ressalte-se que, além do ateste referente aos quantitativos entregues, o FNDE também deveria atestar a qualidade das entregas, gerando uma amostra de 3% dos processos de cada OS para fins de verificação de conformidade.

---

<sup>13</sup> Informação nº 1568/2016-CGCAP/DIFIN/FNDE (SEI 0168613).

<sup>14</sup> Uma vez que o sistema iDOC não foi homologado pelo FNDE, não há ambiente de produção.

Visando emitir opinião acerca da qualidade do objeto entregue, a equipe de auditoria elaborou Plano de Amostragem para avaliar, nos termos previstos em edital, os processos referentes às OS 003, 004 e 005. O Plano permitiria extrapolar, com 95% de confiança, seus resultados para toda a população (total de processos).

A documentação constante dos autos e os dados entregues à AUDIT, porém, não tornaram possível a devida testagem qualitativa, a saber:

- a) Não foi possível identificar qual versão dos Guias de Transcrição foi adotada em cada OS: existe mais de uma versão de Guia para determinados Programas; essas versões não foram datadas; e existem diferenças significativas entre uma versão e outra (com a inclusão ou a exclusão de peças e campos a serem inteligenciados);
- b) Não seria possível analisar os campos para os quais deveria ser realizada a “marcação” prevista nos Guias, uma vez que não houve a disponibilização das imagens de todos os processos no iDOC, mas tão somente dos processos referentes às amostras analisadas pelo FNDE (3%), conforme ambiente de homologação do iDOC no FNDE, disposto no Anexo II.4; e
- c) A existência de “peças genéricas”, previstas nos Guias, trouxe discricionariedade para a análise.

Em adição, frise-se que o FNDE não concluiu o ateste das OS 003 e 004 quanto à qualidade das entregas, mas tão somente quanto ao fator quantitativo, restando pendente o recebimento definitivo. Outrossim, a realização de testes qualitativos para a OS 005 restou prejudicada por, conforme já apontado, tratar-se de “outro serviço” não previsto em edital e não haver dados inteligenciados nas bases de dados do iDOC.

Diante desse cenário, a equipe de auditoria ficou impossibilitada de proceder com a testagem qualitativa. Ressalte-se que o teste previsto deveria ter sido feito pelo FNDE quando do ateste das Ordens de Serviço ou dentro do período de garantia contratual previsto (24 meses), especialmente considerando-se a pendência de homologação das OS 003 e 004.

Pode-se apontar que os problemas relativos às entregas realizadas decorrem das irregularidades ocorridas na etapa de ateste. Conforme demonstrado, não foram encontradas evidências nos autos de que o FNDE verificou os quantitativos apresentados pela Contratada de processos, peças e campos, sendo identificadas pela equipe de auditoria diferenças em alguns casos. Ademais, outras entregas previstas não foram verificadas, como a indexação.

Alie-se a isso o fato de que ao longo da gestão contratual houve mudanças no processo de execução do objeto contratado. Nesse sentido, verifica-se que as OS 001 e 002 não contemplaram todas as etapas previstas para execução do objeto, tendo havido apenas a etapa de identificação. A OS 003 tratou de reprocessamento das OS 001 e 002, incluindo a etapa de transcrição, que não

havia sido executada. A OS 004 incluiu tanto a etapa de identificação quanto a etapa de transcrição. Ademais, a OS 005, conforme apontado, foi tratada como “outro serviço”, divergindo do objeto contratado. Por todo exposto, observa-se que não havia padronização das entregas dispostas em cada OS, impossibilitando a comparabilidade entre elas e com o Edital.

Ademais, pode-se apontar que houve falha na definição e na caracterização do objeto contratado. Pela análise do Edital e do Termo de Referência, percebe-se que os serviços de “Identificação”, “Transcrição” e “Inteligenciamento” não foram suficientemente conceituados. A partir dos documentos referenciados para o processo licitatório, não é possível definir, com clareza, qual a finalidade de cada etapa a ser executada para consecução do objeto.

Por todo exposto, conclui-se que as entregas efetuadas pela Contratada não atenderam a todos os requisitos do Edital/TR e que não houve contestação por parte do FNDE dos descumprimentos das obrigações pactuadas.

Ressalte-se que, apesar da liquidação e do pagamento integral referentes à Ordem de Serviço nº 005, não há dados inteligenciados nessa OS, tendo havido inexecução do objeto contratado.

Ainda, conforme será detalhado no Achado 3.5, geraram-se pagamentos incorretos à Contratada, uma vez que o objeto recebido não está em conformidade com o que era esperado e que a Administração não obteve os benefícios esperados da contratação.

### **3.4. Alteração contratual por meio de Termo Aditivo em desconformidade aos normativos da época, acarretando acréscimo de 459,49% ao contrato**

Em relação ao Primeiro Termo Aditivo do Contrato nº 291/2012, o Relatório de Auditoria nº 19/2017 já havia apontado impropriedades nesse aditamento contratual, que ocorreu sem atendimento às recomendações da PF/FNDE e acabou reduzindo o quantitativo do objeto passível de ser entregue caso se mantivesse o valor original da contratação, propiciando na prática reajuste de preços e beneficiando a contratada, vez que lhes concedeu de fato aumento no valor dos serviços prestados, ferindo o princípio da isonomia.

Inicialmente, cumpre destacar que a motivação da contratação em comento apontava para a necessidade de inserção dos dados das prestações de contas dos recursos transferidos pelo FNDE no Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC. Para tanto, o Edital de Pregão Eletrônico previa o desenvolvimento de sistema de informática específico por parte da Contratante para o recebimento dos dados inteligenciados e a posterior transferência para o sistema de prestação de contas.

O Termo de Referência que compunha o Edital dispôs em seu item II.1.2 sobre o catálogo de serviços apresentado no Encarte I, contendo a listagem dos Programas e Convênios a que se referiam os documentos objeto do inteligenciamento, o grau de dificuldade, o exercício financeiro, o total de processos, os fatores de ajuste e de correção e a quantidade de PMST necessários para a realização de cada atividade.

Assim, estava previsto como escopo da contratação o inteligenciamento de **111.046 (cento e onze mil e quarenta e seis) processos**, de diferentes Programas/Convênios, exercícios e graus de dificuldade, conforme especificado no Encarte I anexo ao Edital. Para esse volume de documentos, o FNDE calculou que seriam necessários **807.200 (oitocentos e sete mil e duzentos) PMST**. Dessa forma, considerando o valor de PMST licitado (R\$ 9,91080154) e a fórmula de cálculo apresentada em edital, o contrato tinha o valor global de **R\$ 7.999.999,00 (sete milhões novecentos e noventa e nove mil novecentos e noventa e nove reais)**.

Em 13/02/2014, a Intelipar encaminhou pedido de revisão da apuração do PMST, a partir da revisão dos fatores de ajuste por grau de dificuldade e de correção por ano, alegando desequilíbrio econômico-financeiro e apresentando como motivação:

*[...] o aumento considerável na complexidade e no volume de campos a serem transcritos, em razão das novas necessidades da CGCAP/FNDE de transcrição de grande parte dos campos dos processos, incluindo os campos fixos (campos predefinidos) e dos campos em listas (campos de ocorrências variáveis), que impactam substancialmente no tempo de execução dos serviços de transcrição.*

A Contratada apontou que a elaboração dos “Guias de Transcrição dos Programas/Convênios” fez com que o FNDE identificasse a necessidade de revisão das regras de transcrição dos campos, exigindo, também, a necessidade de mapeamento das peças. Adicionalmente, alegou que esses fatos “imputaram um desconhecimento por parte do FNDE e conseqüente por parte da CONTRATADA do volume real de dados a serem transcritos do Programas/Convênios, definidos como legados” e que a partir de então seria “imprevisível qual o quantitativo de campos a serem transcritos”.

Ainda em relação à imprevisibilidade de se apurar a quantidade de campos de cada processo, a Contratada informou:

*O que significa dizer que: a partir de agora, tornar-se-á imprevisível qual o quantitativo de campos a serem transcritos. O que só será possível ao final da execução de cada Ordem de Serviço, onde se terá o quantitativo exato de campos transcritos e por conseqüência a apuração final do volume de PMST's. Tal fato torna necessário que a partir de agora as Ordens de Serviços emitidas tenham apenas uma estimativa de PMST's, as quais serão definitivamente conhecidas após a execução final dessas Ordens de Serviços.*

Diante do pedido apresentado, a DIFIN, área demandante da contratação, encaminhou o processo para a Diretoria de Tecnologia se manifestar a respeito da revisão da tabela de PMST. Em

resposta, a DIRTE emitiu a Nota Técnica s/n, datada de 21 de maio de 2014, na qual apresentou o posicionamento técnico acerca dos ajustes necessários para um “Aditivo Qualitativo de Complexidade” e afirmou que o referido aditivo manteria o objeto do contrato, o valor do PMST e o valor total previsto para sua execução.

Para fundamentar o seu posicionamento, a DIRTE apresentou algumas razões que já haviam sido listadas no pedido protocolado pela Contratada e, adicionalmente, informou que o trabalho já realizado nas Ordens de Serviço 001 e 002 não mais atendia às necessidades da CGCAP, “dentro da nova realidade processual da Prestação de Contas”, sob a alegação de que a instituição da Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 02, de 18 de janeiro de 2012, previa a obrigatoriedade de utilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (CONTAS ONLINE).

A referida Nota Técnica também trouxe uma série de cálculos que objetivavam suportar o incremento dos fatores de ajuste e correção inicialmente previstos, posicionando-se favoravelmente ao redimensionamento desses fatores e indicando os novos valores para alteração por meio de aditivo ao contrato.

Em 23/12/2014, o FNDE acatou o pedido formulado pela empresa contratada, com a publicação do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 291/2012. O referido aditivo alterou os valores de referência para o fator de ajuste por grau de dificuldade e para o fator de correção por ano. Ressalte-se, no entanto, que nesse termo não houve alteração expressa da fórmula para o cálculo da quantidade de PMST por atividade, mantendo-se a fórmula original prevista no Termo de Referência.

Em relação à alteração de contratos administrativos, o principal normativo que rege a questão é a Lei nº 8.666/1993, que em seu art. 65 apresenta as regras para alteração dos acordos por ela regidos. A alínea “a”, inciso I do referido artigo prevê que as alterações unilaterais da Administração poderão ocorrer, com as devidas justificativas, nos casos em que houver a “modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos”.

O parágrafo primeiro desse artigo prevê os percentuais que tal tipo de alteração podem ensejar, a saber:

*§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.*

*§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:*

*II - As supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.*

Importante ressaltar que o supracitado texto se manteve inalterado desde a época do Termo Aditivo em comento. Além disso, nesse período também vigia a Instrução Normativa nº 02, de 20

de abril de 2008, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Outrossim, a IN trazia o artigo acima como limitador a eventual adequação contratual:

*§ 1º O fiscal ou gestor do contrato ao verificar que houve subdimensionamento da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço, deverá comunicar à autoridade responsável para que esta promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada, respeitando-se os limites de alteração dos valores contratuais previstos no § 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666, de 1993.*

Concernente a eventual possibilidade de alteração qualitativa que acrescente ônus à Administração acima do percentual previsto, em que pese a Lei mostrar-se, em princípio, taxativa, a jurisprudência traz elementos adicionais à questão.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em resposta à consulta do então Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, exarou a Decisão nº 215/1999<sup>15</sup>, que abre margem para haver modificação que ultrapasse os 25%. Porém, não sem condições que caracterizem o caráter excepcional da medida:

*a) tanto as alterações contratuais quantitativas – que modificam a dimensão do objeto – quanto as unilaterais qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;*

*b) nas hipóteses de alterações contratuais **consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas** de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:*

*I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual **rescisão contratual** por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um **novo procedimento licitatório**;*

*II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;*

*III - decorrer de  **fatos supervenientes** que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;*

*IV - não ocasionar a **transfiguração do objeto** originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;*

*V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;*

*VI - **demonstrar-se** - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam **sacrifício insuportável** ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência; (grifo nosso)*

<sup>15</sup> Disponível em: [http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/SIDOC/geradoSIDOC\\_DC02151899P.pdf](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/SIDOC/geradoSIDOC_DC02151899P.pdf)

Nota-se, portanto, que a alteração acima do percentual trazido no art. 65 da Lei nº 8.666/1993 demanda exigências cumulativas, sem as quais não se poderia pensar em aditar uma contratação. Chama-se especial atenção para a superveniência de fatos que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis e a necessária comprovação de que qualquer outra ação, como a rescisão contratual e a realização de novo processo licitatório, resultariam em “sacrifício insuportável”.

No que se refere à diferenciação entre alteração qualitativa e quantitativa, a Decisão nº 215/1999 didaticamente explica, citando a lição de Eros Roberto Grau, *in verbis*:

*(a) contrata-se a pavimentação de 100km de rodovia; se a Administração estender a pavimentação por mais 10km, estará crescendo, quantitativamente, o seu objeto - a dimensão do objeto foi alterada;*

*(b) previa-se, para a realização do objeto, a execução de serviços de terraplanagem de 1000m<sup>3</sup>; se circunstâncias supervenientes importarem que se tenha de executar serviços de terraplanagem de 1200m<sup>3</sup>, estará sendo acrescida a quantidade de obras, sem que, contudo, se esteja a alterar a dimensão do objeto - a execução de mais 200m<sup>3</sup> de serviços de terraplanagem viabiliza a execução do objeto originalmente contratado.*

*[...]*

*Sem a implementação das modificações qualitativas não há objeto e, por conseguinte, não há a satisfação do interesse público primário que determinou a celebração do contrato. Relembrando o exemplo de alterações qualitativas que aduzimos, verifica-se que, sem o acréscimo dos serviços de terraplanagem, não seria possível a realização dos 100km de pavimentação.*

*Distinta é a situação, quando a modificação contratual visa a aumentar a extensão da via de 100 para 150km - alteração quantitativa. Nesse caso, a não-alteração do contrato não impede a realização do interesse público que determinou a sua celebração, pelo menos parcialmente, uma vez que não configura óbice à execução dos 100km da via, inicialmente contratados.*

Nesse sentido, entende-se que ocorre **aditivo qualitativo** quando a alteração configura um **condicionante para a execução do próprio objeto** contratado, sem que essa alteração aumente ou diminua o objeto inicialmente previsto. Já o **aditivo quantitativo** pressupõe a modificação na **dimensão do objeto contratado**, crescendo-o ou diminuindo-o.

Considerando os novos valores trazidos para os fatores de ajuste e de correção com a publicação do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 291/2012, o inteligenciamento do passivo original de 111.046 processos – indicados no termo de referência como escopo da contratação – precisaria utilizar **3.709.065,61 (três milhões, setecentos e nove mil, sessenta e cinco reais e sessenta e um centavos) PMST**, o que elevaria o custo da contratação para o valor de **R\$ 36.759.813,13 (trinta e seis milhões, setecentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e treze reais e treze centavos)**, gerando um acréscimo contratual de 459,49% (quatrocentos e cinquenta e nove e

quarenta e nove por cento), conforme demonstrado no Anexo II.2 – Planilha “Recálculo do total de PMST”.

Verifica-se, portanto, que, embora não tenha havido alteração na definição do objeto contratado, o Termo Aditivo alterou seu escopo, uma vez que com os novos valores para os fatores de ajuste e correção não seria possível ao FNDE promover o inteligenciamento de todos os processos previstos, a menos que fosse concedido um aumento de 459,49% no valor previsto da contratação.

As tabelas abaixo demonstram o percentual individual de aumento dos fatores de ajuste por grau de dificuldade e de correção por ano após a publicação do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato:

Tabela 4 – Fator de Ajuste por Grau de Dificuldade

Força de Trabalho	Grau de Dificuldade	Média Processos / Dia	Qtd. Referência / Dia	Fator de Ajuste (Edital)	Fator de Ajuste (Termo Aditivo)	Percentual de Alteração
1	Complexo	0,2	0,2	10	23,9660625	239,66%
1	Difícil	2 a 3	2	4	9,586425	239,66%
1	Médio	10 a 12	10	2	4,732125	239,66%
1	Fácil	25 a 30	20	1	2,39660625	239,66%
1	Identificação	25 a 30	20	<i>Não previsto</i>	1	100%

Fonte: Termo de Referência e Primeiro Termo Aditivo

Tabela 5 – Fator de Correção por Ano

Força de Trabalho	Data inicial	Data Final	Complexidade	Fator de Correção (Edital)	Fator de Ajuste (Termo Aditivo)	Percentual de Alteração
1	1999	2002	3	4	7,66914	191,73%
1	2003	2007	2	2	3,83457	191,73%
1	2008	2011	1	1	1,17285	117,29%
1	Não se aplica	Não se aplica	Identificação	<i>Não previsto</i>	1	100%

Fonte: Termo de Referência e Primeiro Termo Aditivo

Consequentemente, o ajuste dos fatores realizado provocou aumento no total de PMST necessário para a realização de cada atividade, o que consumiria os recursos do contrato com um número menor de atividades sendo executadas ao final da contratação, conforme já apontado pelo Relatório de Auditoria nº 19/2017, desta AUDIT, e pelo Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503375, da Controladoria-Geral da União (CGU).

Nesse sentido, aponta-se de forma exemplificativa<sup>16</sup>:

<sup>16</sup> Utilizando-se a métrica do edital, ou seja,  $PMST = 9,91080154 \times A \times B \times C$ , onde:

- 1 (um) processo do PNAE do ano 1999 e de nível de dificuldade "Fácil" custaria, originalmente (seguindo o Edital/TR), R\$ 436,07 (quatrocentos e trinta e seis reais e sete centavos), utilizando 44 (quarenta e quatro) PMST da contratação para o seu inteligenciamento;
- Após a alteração promovida pelo Termo Aditivo nos fatores de ajuste por grau de dificuldade e de correção por ano, esse mesmo processo passaria a custar aproximadamente R\$ 2.001,98 (dois mil e um reais e noventa e oito centavos), utilizando 202 (duzentos e dois) PMST, um aumento, portanto, de 459,49%.

Ressalta-se também que, em que pese a NT s/n DIRTE trazer uma série de informações a respeito dos reajustes a serem aplicados em posterior aditivo, inclusive com apresentação exemplificativa de nova fórmula proposta para o cálculo da quantidade de PMST, não houve alteração no Termo Aditivo da fórmula trazida originalmente em Edital/TR.

Logo, não houve alteração aditiva que justificasse os cálculos apresentados pela Contratada em seus termos de entrega, nem a consequente adoção por parte do FNDE desses valores calculados pela Intelipar durante o ateste.

Em relação à justificativa apresentada para o aditivo na Nota Técnica da Diretoria de Tecnologia, alegou-se a necessidade de alteração devido à “nova realidade processual” ocasionada pelo lançamento da Resolução CD/FNDE nº 02/2012, que, conforme já apontado, trazia a obrigatoriedade do uso do SiGPC para o processo de prestação de contas. No entanto, é importante destacar que esta resolução data de 18 de janeiro de 2012, sendo, portanto, anterior à licitação. Assim, a utilização de sistema diverso daquele previsto no edital era de conhecimento dos gestores à época da licitação, descaracterizando a imprevisibilidade da alteração.

Ainda, a DIRTE aponta como justificativa para a alteração pretendida a elevada quantidade de campos existentes nos processos. Entretanto, desde o Edital já era sabido que a quantidade de campos era variável, uma vez que a quantidade de folhas era variável dentro dos processos, conforme conceituado no TR. Nesse sentido, os fatores de Ajuste por Grau de Dificuldade e de Correção por Exercício levam a crer que essa variação foi levada em conta quando de sua mensuração.

Porém, uma vez que não constaram dos autos documentos que subsidiassem o planejamento da contratação, verifica-se que a magnitude do objeto que seria executado careceu de análise estimativa por parte do FNDE.

---

A: Fator de ajuste por grau de dificuldade;  
B: Fator de correção por ano; e  
C: Quantidade de processos.

Em momento posterior, a citada Nota Técnica incluiu outros fatos motivadores do aditivo contratual:

*Na Projeção do processamento das OS n° 01 e 02, passou-se a ter a verdadeira consciência do volume de dados a serem transcritos, dados as adequações do processo requeridas pela CGCAP, a inovação e o ineditismo de toda a solução.*

[...]

*Pelo aprendizado que se teve na execução da OS n° 01 e com base na projeção dos serviços que atendem as novas necessidades da CGCAP, os processos de prestação de contas demonstram ser de um nível de complexidade maior, não só em face do ano do documento, mas também da quantidade de campos que devem ser transcritos.*

*Durante o processamento das OS, a CGCAP passou a necessitar da transcrição de todos os dados de relação de pagamentos, notas fiscais, extratos bancários, entre outros, para que fosse possível desenvolver um módulo de análise automatizado, o que elevaria substancialmente o volume de dados a serem transcritos, inviabilizando completamente a continuidade dos níveis de complexidade apresentados inicialmente.*

Nesse sentido, é importante destacar que a possibilidade de alteração qualitativa demanda fatos que ultrapassem o mero erro de planejamento da contratação. Eventual adição percentual ao valor original não deve pretender convalidar o equívoco, conforme se vê em lições doutrinárias sobre o tema:

*A superveniência de fatos da época da elaboração da proposta é pressuposto para realização de modificação qualitativa. No entanto, é entendimento que a má elaboração do projeto ou proposta não dá ensejo a eventual alteração, não merecendo a celebração de aditivo que verse sobre modificações qualitativas a fim de corrigir a falta de planejamento adequado ou cautela na contratação.<sup>17</sup>*

Ainda na Nota Técnica s/n, a DIRTE descreveu a metodologia de cálculo que subsidiou a proposta de aditivo, a partir da comparação entre o processo de transcrição e o de digitação escolhido como “forma de comparação do esforço demandado para avaliação da complexidade envolvida no novo fluxo de trabalho imposto à Contratada”:

*No processamento das OS n° 001 e 002, foram registrados, conforme levantamento da DIRTE, o volume de 746 mil peças de processos identificadas e a identificação e transcrição de 1.376.560 campos.*

[...]

---

<sup>17</sup> Fonte: [https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/as-limitacoes-das-alteracoes-unilaterais-dos-contratos-administrativos/#\\_ftnref14](https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/as-limitacoes-das-alteracoes-unilaterais-dos-contratos-administrativos/#_ftnref14)

*Com a média de transcrição de 6 campos por minuto, um profissional operador de transcrição, trabalhando 6 horas diárias (menos os intervalos de paralisação obrigatória), correspondentes a 5 horas diárias efetivas de trabalho x 21 dias no mês, têm-se o quantitativo de 105 horas mensais x 60 minutos x 6 campos por minuto, resultando no total de 37.800 campos transcritos em 1 mês.*

*Considerando 30 profissionais alocados na atividade exclusiva de transcrição, é possível realizar no máximo 945.000 transcrições de campos devendo ser observado que existem outras atividade/etapas no processo de transcrição tais como a identificação e correção de peças dos processos e correção da transcrição (2ª validação da transcrição conforme estabelecido em Edital). Portanto, só na tarefa de transcrição (etapa 4 acima) seriam gastos quase 2 meses de serviços, correspondentes a 1.376.560 dividido por 945.00, o que daria 1,43 meses.*

*Dá a razão pela qual o processamento da OS nº 001, nos novos moldes, teria a duração total aproximada de 3,5 meses.*

Conforme demonstrado no Achado 3.3 do presente Relatório, foram verificadas nas bases de dados a partir do *dump* entregue pela Contratada 31.278 peças para a OS 001 e 73.807 para a OS 002, totalizando 105.085. Entretanto, a partir da quantidade de peças descrita pela DIRTE na fundamentação para o aditivo (746 mil), verifica-se o superdimensionamento no levantamento de peças.

Ainda, o valor trazido de 945.000 transcrições de campos em 1 mês para 30 profissionais está incorreto. Refazendo o cálculo a partir dos parâmetros e valores apresentados na NT (campos por minuto, horas diárias, dias no mês e minutos), chega-se ao valor de 1.134.000 transcrições. Aqui, observa-se que houve subdimensionamento da capacidade operacional. Ademais, não foram estimadas as demais atividades citadas (“outras atividades etapas no processo de transcrição”), prejudicando a metodologia de cálculo apresentada.

Mais à frente, a referida Nota Técnica afirma que:

*[...] conforme demonstrado acima, o esforço comparativo da transcrição em relação à digitação de dados requer o incremento de no mínimo 91,7285% aplicado sobre o Fator de Ajuste e sobre o Fator de Correção, para atingir o valor do custo de transcrição de campo em R\$ 0,151800.*

Porém, não há evidências sobre como se chegou a essa necessidade de incremento ou ao valor de custo de transcrição por campo.

Posteriormente, a descrição da metodologia de cálculo referente à proposta de reajuste foi incrementada no Memorando nº 285/2014/DIRTE/FNDE/MEC, de 10 de outubro de 2014:

*1.1.4. A proposta de revisão dos custos do Contrato decorre da elevada quantidade de campos existentes nos Programas/Convênios, que impacta diretamente no tempo de execução e no custo dos serviços. Basta verificar que no item II.1.3 do Termo de Referência do Edital a*

apuração da PMST apenas considera o tipo de atividade do profissional envolvido, o grau de complexidade da atividade realizada por esse profissional e o tempo máximo para sua execução, sem computar a variável quantidade de campos na apuração da PMST, conforme se depara na sua composição, onde a PMST = A X B X C, sendo: A = Fator de Ajuste por Grau de Dificuldade; B = Fator de Correção por Exercício e C = Total Documentos.

[...]

1.1.10. E agora considerando os custos reais da execução da OS n° 001, temos a considerar que: diante do custo aproximado, para ser usado como referência mensal, de R\$ 3.440,73 por operador mês x 25 posições de trabalho, resulta no custo total mensal de R\$ 86.018,25. E considerando a duração projetada de 3,5 meses para o processamento da OS n° 001, tem-se o total de gastos projetado somente com operadores de transcrição o valor de R\$ 301.063,88, frente ao valor de remuneração da OS n° 001 de apenas R\$ 43.780,00. Ou seja, somente nesse levantamento projetado haveria uma diferença de quase R\$ 257.283,88.

1.1.11. Ainda se aplicando as diferenças acima mencionadas no cálculo do Fator de Ajuste, essa diferença seria reduzida passando o valor da OS n° 001 para R\$ 175.120,00, como podemos observar abaixo.

1.1.12. Portanto, o que se pretende é reduzir as diferenças impostas à CONTRATADA, considerando a relevância do volume de campos a serem transcritos e que devem por isso serem considerados na composição da PMST, passando a OS n° 001 de 4.378 PMST's para 17.512 PMST's, conforme demonstrado a seguir:

Processo	Grau de Dificuldade	Exercício	FATOR DE Correção Edital	FATOR DE AJUSTE EDITAL	FATOR DE AJUSTE Proposto	Execução da OS nº. 001	VALOR DA PMST CONTRATADA	Execução da OS nº. 001 PMST's Inicial	Execução da OS nº. 001 PMST's Proposta	Execução da OS nº. 001
			A	B	C	QTD Processos	D	QTD PMST's	QTD PMST's	Valor da Remuneração
PNAE	Fácil	2010	1	1	4	4.378	R\$ 10,00	4.378	17.512	R\$ 175.120,00

Depreende-se da justificativa apresentada um aumento significativo na quantidade de PMST e, portanto, na remuneração devida à empresa. Pela planilha com novo fator de ajuste, haveria, ao menos para a OS referenciada, um incremento de 400% no montante inicial, passando de R\$ 43.780,00 para R\$ 175.120,00. Importante notar que o valor global disposto no Termo Aditivo se manteria, em tese, inalterado em relação ao montante inicial da contratação, o que significa que as adições ocorreriam no âmbito de cada OS.

Por todo o exposto, conclui-se que a metodologia apresentada pela área técnica não suportou a tomada de decisão da gestão, uma vez que, além de conter erros de cálculo, não apresentou, de forma detalhada, como se chegou aos novos valores propostos para os fatores de correção e de ajuste que seriam aplicados para cálculo da quantidade de PMST. Ademais, não atentou para princípios da administração e relevantes normas vigentes.

Ao se considerar os princípios que regem as licitações e contratos administrativos, verifica-se que a alteração substancial trazida pelo Termo Aditivo, que aumenta sobremaneira o valor relativo a cada processo inteligenciado, pode significar quebra ao princípio da isonomia, uma vez que, de posse da nova metodologia, poder-se-ia ter ofertado às demais empresas (ou até a outras que não participaram do certame original) a possibilidade de disponibilização de preços mais baixos ou mais aderentes à realidade da contratação.

Além disso, havia que se considerar a razoabilidade dessa alteração frente à manutenção ou não do contrato. A própria análise efetuada pelas áreas técnicas para motivar o Termo Aditivo já apontava para a necessidade de reavaliação do contrato.

Por exemplo, o fato de terem sido emitidas duas Ordens de Serviço “piloto”, após as quais verificou-se a necessidade de alteração contratual, já indicava dúvidas acerca da exequibilidade dos serviços contratados. Nesse sentido, a possível inexecutabilidade contratual foi informada, em 2016, pela DIFIN, em documento constante dos autos<sup>18</sup>.

Assim, verifica-se que a Administração tinha elementos que indicavam a necessidade de revisão da contratação e a tomada de decisão acerca da manutenção ou não da contratação. No entanto, não há nos autos elementos que indicam que a gestão tenha realizado qualquer ação a esse respeito.

Destaca-se que, pela legislação de referência – especialmente no que dispõe a Lei nº 8.666/1993 em seu art. 78, inciso XVII –, e considerando as condições encontradas, poder-se-ia ter optado pela rescisão contratual. Entretanto, não foram encontrados documentos que demonstrem que a análise sobre os custos de eventual rescisão unilateral tenha sido realizada. Consequentemente, em aderência à jurisprudência que trata da questão, também não foram demonstradas nos autos que as consequências da rescisão contratual importariam em "sacrifício insuportável" para a Administração.

Adicionalmente, é importante registrar que a equipe de auditoria responsável pelo presente trabalho, assim como a equipe responsável pelo Relatório de Auditoria nº 19/2017, verificou que, em consonância ao art. 38 da Lei nº 8.666/1993, o aditivo contratual foi objeto de análise pela Procuradoria Federal junto ao FNDE (PF/FNDE).

Ressalvando sua competência para verificação apenas de cunho jurídico, bem como em aderência à jurisprudência supracitada, o Parecer nº 692/2014/PF-FNDE/PGF/AGU, de 24 de novembro de 2014, apontou uma série de pendências relativas à instrução processual para a publicação de eventual Termo Aditivo.

---

<sup>18</sup> Informação nº 1568/2016-CGCAP/DIFIN/FNDE (SEI 0168613).

No entanto, não foi encontrada nos autos comprovação acerca do cumprimento das recomendações exaradas pela PF/FNDE, uma vez que, dentre outros:

- a) Inexiste comprovação técnico/administrativa de enquadramento da alteração como qualitativa;
- b) Inexiste comprovação de que a alteração foi causada por fator outro que não falha no planejamento;
- c) Inexiste justificativa demonstrando que as alterações propostas importavam em “modificação do projeto ou das especificações”;
- d) Inexiste justificativa para a opção pelo aumento da força de trabalho – com consequente aumento das despesas – ao invés da prorrogação do prazo de execução do contrato; e
- e) Inexiste pesquisa de preços para demonstração da adequação dos custos ao mercado ou justificativa para a sua inaplicabilidade.

Conforme explicitado pelo TCU, em seu Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação (2012)<sup>19</sup>, contratações que envolvam produtos e serviços de TI “devem ser bem concebidas, executadas e gerenciadas, pois envolvem recursos públicos significativos, bem como esforço de diversas unidades administrativas, que precisam atuar de forma integrada para que as necessidades dos órgãos e entidades sejam atendidas”.

Nesse sentido, o planejamento é um princípio fundamental das aquisições públicas, previsto, por exemplo, desde o Decreto-Lei nº 200/1967. Assim, artefatos de planejamento devem ser elaborados para qualquer contratação. Entretanto, dos autos analisados, verificou-se que não houve a juntada de documentos e estudos preliminares que embasassem a contratação pretendida.

Assim, pode-se constatar que a alteração aditiva ocorrida decorreu do planejamento deficiente da aquisição, que levou a falhas no dimensionamento da demanda e à necessidade de ajustes no contrato durante sua execução. Conforme exposto pela DIRTE à época da proposta de alteração aditiva, somente a partir do processamento das OS nº 001 e 002 teve-se o real entendimento do volume de dados a serem transcritos, inclusive dada a inovação e o ineditismo da solução escolhida.

Das Ordens de Serviço encaminhadas, verifica-se que o FNDE não tinha a real dimensão da quantidade de esforço necessária para a execução do objeto. Tanto que, após a publicação do Termo Aditivo, passou a encaminhar OS sem a quantidade de processos ou de PMST, deixando para a Contratada essa apuração.

---

<sup>19</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação / Tribunal de Contas da União. – Versão 1.0. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm>

Em relação às peças e aos campos, apontados como a principal justificativa para o aditivo, não há evidências nos autos de que tenha sido feito um estudo para demonstrar a quantidade estimada de peças/campos que seriam inteligenciados nos processos constantes do passivo apontado no TR e qual o esforço a ser empreendido pela Contratada para realizar as tarefas de identificação, transcrição e inteligenciamento. A partir disso, não há relação entre a quantidade de peças/campos estimada e a quantidade real identificada que justificasse o aumento proposto.

A alegada complexidade do objeto acima do previsto, usada pela empresa como motivação para aditivação contratual objetivando manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, foi aceita pelo FNDE. A falta de análise da Autarquia acerca da viabilidade e oportunidade de continuidade do contrato frente a sua rescisão, além de descumprir exigência legal, resultou em extrapolação dos limites máximos para acréscimo quantitativo.

Aliado a isso, ressalta-se que a Administração descumpriu o rito processual a ser seguido para publicação do aditivo em referência. As recomendações feitas pela PF-FNDE no Parecer nº 692/2014, como condição à regularidade jurídica do aditamento pretendido, não foram plenamente respondidas pelas áreas técnicas.

Como consequência, verifica-se a ocorrência de pagamentos indevidos à Contratada, decorrentes da alteração aditiva em percentual superior ao que a Lei permitia e da adoção dos valores apresentados nos Termos de Entrega, sem a conferência da sua regularidade aos critérios editalícios por parte do FNDE, em especial a fórmula de cálculo da quantidade de PMST.

Diante dos fatos apresentados, constata-se que a publicação do Primeiro Termo Aditivo ocorreu em desconformidade com os normativos vigentes à época, com ajuste dos serviços contratados acarretando acréscimo de 459,49% ao contrato, ultrapassando o limite máximo permitido de 25% de acréscimo, sem que fosse feita a devida caracterização de situação de excepcionalidade que ensejasse esse aumento.

Também, conclui-se que não houve caracterização de uma alteração qualitativa, e que a alteração efetuada via aditivo foi primordialmente quantitativa. Conforme demonstrado, as alterações promovidas impactaram na dimensão do objeto contratado, diminuindo a quantidade de processos que seriam passíveis de inteligenciamento, caso se mantivesse a quantidade de PMST licitada e o custo inicial da contratação. Ainda, o referido aditivo fere princípios licitatórios e administrativos, como os princípios da isonomia e da razoabilidade/proporcionalidade.

### **3.5. Pagamentos a maior na ordem de R\$ 4.322.840,26**

O Relatório de Auditoria nº 19/2017 já havia apontado a possibilidade de terem havido pagamentos a maior à Contratada com base na apuração realizada a partir de informações repassadas pela DIRTl acerca de dados extraídos do sistema iDOC. Diante disso, foi emitida

recomendação para que o FNDE providenciasse a designação de Comissão Técnica visando a apuração de valores devidos à contratada.

Uma vez que a apuração da comissão designada foi inconclusiva, conforme demonstrado no Achado 3.1 deste Relatório, a equipe de auditoria aplicou testes nas bases de dados dos *dumps* entregues pela Contratada, com vistas a verificar a aderência das entregas aos requisitos previstos e apontar eventuais valores pagos indevidamente devido à inexecução do objeto contratado. Ainda, buscou-se analisar se os pagamentos ocorreram em conformidade com a legislação e o instrumento contratual.

Em relação à etapa de pagamento da despesa pública, a Lei nº 4.320/1964 define que “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho” e que “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”.

Ainda, o Contrato nº 291/2012 definiu em sua cláusula nona as condições para o pagamento dos fornecimentos executados pela Contratada, dispondo que:

*[...] Se, após o recebimento provisório, constatar-se que o fornecimento foi executado em desacordo com o especificado, ou com a proposta, os responsáveis da Contratante notificarão, por escrito, à contratada, interrompendo-se os prazos de recebimento, e ficando suspenso o pagamento, até que seja sanada a situação.*

Também ficou definido em contrato o pagamento de cada Ordem de Serviço em duas parcelas, a saber:

- a) Uma parcela, no valor de até 60%, referente ao processamento da OS após o ato de entrega pela Contratada; e
- b) Uma parcela, de até 40%, após a aprovação da homologação de qualidade realizada pela Contratante.

Por fim, importante destacar o parágrafo quarto da citada cláusula nona, que dispunha sobre documentos de cobrança em desacordo com o estabelecido, definindo sua devolução para as correções cabíveis.

Conforme demonstrado no Achado 3.2 do presente Relatório de Auditoria, ocorreram irregularidades no ateste das entregas realizadas, com o ateste de objeto não executado, comprometendo, assim, a etapa de liquidação da despesa. Nesse sentido, também foi apontado que os atestes feitos tomaram como base os quantitativos apresentados pela Contratada e que, além disso, não foram incluídos nos autos documentos referentes à memória de cálculo necessária para que os fiscais verificassem os quantitativos apontados pela empresa.

Considerando os mecanismos adotados ao longo da contratação – com Ordens de Serviço sendo emitidas sem a quantidade de processos ou de PMST e, por conseguinte, sem o valor da

demanda – e o processo de ateste efetuado – que não registrou memória de cálculo –, após as entregas da Contratada, a Administração deveria, no mínimo, ter verificado o valor final devido para pagamento, considerando o que dispunham o Termo de Referência, o Contrato e o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato.

Entretanto, não constam dos autos as conferências feitas pela DIFIN ou pela DIRTl, tampouco pela então Diretoria de Administração e Tecnologia (DIRAT), especialmente considerando as competências da Coordenação-Geral de Compras e Contratos (CGCOM)<sup>20</sup>, sobre os valores a serem pagos para cada uma das Ordens de Serviço executadas, o que culminou em pagamentos incorretos à Contratada.

Para a OS 001, houve diferença pontual entre a quantidade de processos informados no Termo de Entrega (4.194) e disponíveis nas bases de dados (4.196). Em relação à OS 002 a quantidade de processos se repete em ambos (12.214). No entanto, constatou-se uma pequena diferença de valor causada por erro de arredondamento, de modo que a Contratada recebeu um valor menor do que era devido pela execução dessas OS: (-) R\$ 3,36 e (-) R\$ 22,85, respectivamente; totalizando R\$ 26,21 (vinte e seis reais e vinte um centavos) pagos a menor, conforme demonstrado no Anexo II.3 – Teste Quantitativo: Cálculo do PMST e do Valor máximo final possível de cada Ordem de Serviço.

Para as OS 003, 004 e 005, demandadas após a publicação do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato, ao se comparar o que poderia ser pago (em conformidade com a legislação da época, que dispunha sobre a possibilidade de aditivo de até 25%) e o que foi efetivamente pago pelo FNDE (conforme valores das Ordens Bancárias, calculados a partir dos valores apresentados pela contratada nos Termos de Entrega), apurou-se uma divergência de valor de R\$ 4.322.840,26 (quatro milhões, trezentos e vinte e dois mil, oitocentos e quarenta reais e vinte e seis centavos), pagos a maior.

Conforme demonstrado no Anexo II.3, para apuração do valor máximo possível a ser pago foram consideradas a legislação vigente à época, em especial os limitadores do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 e os demais condicionantes citados no item 3.4. Ademais, considerando que o Termo Aditivo não trouxe alteração na fórmula de cálculo originalmente prevista em Edital, foi utilizada a fórmula de cálculo original do Edital/TR, na qual os fatores de ajuste por grau de dificuldade (A) e

---

<sup>20</sup> De acordo com a Portaria MEC nº 852, de 04 de setembro de 2009, que aprova o Regimento Interno do FNDE, competia à então Diretoria de Administração e Tecnologia (DIRAT) “planejar, coordenar e acompanhar a execução das atividades inerentes à gestão de compras e contratações administrativas, patrimônio e almoxarifado do FNDE”. A Coordenação Geral de Compras e Contratos (CGCOM) tinha como incumbência “supervisionar as ações de elaboração dos Editais de Licitação para a aquisição de bens, obras e serviços, bem como os contratos, convênios (atinentes à administração da Autarquia), acordos e ajustes, acompanhar suas execuções e exercer o controle dos mesmos sob os aspectos administrativos e financeiros”.

de correção por ano (B) e o número de processos<sup>21</sup> (C) eram multiplicados (A x B x C) para obter a quantidade de PMST de cada OS. Por fim, a quantidade de PMST obtida foi multiplicada pelo valor do PMST licitado (R\$ 9,91080154), acrescido de 25%, para obter o valor final teórico máximo, caso as regras do Edital/TR tivessem sido mantidas e tivessem sido respeitadas as regras da legislação vigente à época.

Do valor obtido nesse primeiro cálculo foi descontado o percentual de 40%, uma vez que, conforme apontado no Achado de auditoria 3.3, não foi possível à equipe de auditoria manifestar-se com segurança acerca da testagem qualitativa dos dados entregues e, por consequência, a respeito do valor que seria devido após o controle de qualidade. Para a OS 005, no entanto, não foi necessário efetuar esse desconto, uma vez que essa OS não atendeu ao previsto no Termo de Referência e que não há campos inteligenciados nas bases de dados do *dump* que foi entregue, sendo possível, assim, apontar como divergência o valor integral do pagamento efetuado.

Esse valor de 60% relativo ao valor possível para pagamento das OS 003 e 004 foi comparado com o valor efetivamente pago, considerando os Termos de Entrega e as fórmulas de cálculo apresentadas pela Contratada, chegando-se ao valor da divergência.

Conforme mencionado acima, as OS 001 e 002 tiveram pagamento pontualmente abaixo do que era devido, conforme erro no valor utilizado para o PMST. Já as OS 003, 004 e 005 tiveram pagamento acima que seria devido. Os valores de pagamento incorretos totalizam R\$ 4.322.840,26 (quatro milhões trezentos e vinte e dois mil oitocentos e quarenta reais e vinte e seis centavos), conforme especificado abaixo:

Tabela 6 – Pagamentos indevidos por OS

OS	Valor Pago*	Valor Máximo Devido*	Diferença*
001	41.562,54	41.565,90	(-) 3,36
002	282.544,01	282.566,86	(-) 22,85
003	1.354.478,01	48.635,64**	1.305.842,37
004	2.647.779,70	467.348,80**	2.180.430,90
005	836.593,62	0,00	836.593,62
Total			<b>4.322.840,26</b>

\*Valores expressos em reais

\*\* PMST com ajuste de 25%

Considerando-se que o FNDE pagou durante a execução do objeto o valor de R\$ 5.162.958,57 (cinco milhões, cento e sessenta e dois mil, novecentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e sete centavos), conforme constatado pela análise das ordens bancárias emitidas, aponta-se que 83,73% desse valor foi indevido.

<sup>21</sup> A quantidade de processos considerada foi retirada das bases de dados do iDOC, considerando-se apenas processos com status “concluído”.

Como causas das desconformidades apresentadas, entende-se que a inobservância dos normativos que regulamentavam o acréscimo contratual por meio do citado Termo Aditivo, além da não adoção da fórmula de cálculo apresentada em Edital para apontar a quantidade de PMST e o valor final devido, geraram os pagamentos indevidos à Contratada. Some-se a isso as falhas detectadas no ateste e na apuração dos requisitos para recebimento do objeto, de forma que a etapa de liquidação não suportou a etapa de pagamento.

Portanto, constata-se que, além de os pagamentos não terem ocorrido em conformidade com a legislação e o instrumento contratual, houve pagamento a maior na ordem de R\$ 4.322.840,26.

### **3.6. Não apropriação pelo FNDE das entregas feitas pela Contratada para fins de subsidiar a análise de prestação de contas**

A contratação em referência, conforme já abarcado anteriormente, foi definida como prestação de serviços para inteligenciamento, identificação, transcrição e inserção dos dados em sistema de informática específico, desenvolvido pelo FNDE.

Para tanto, o Edital previa procedimentos a serem adotados tanto pela Contratada quanto pela Contratante que importariam a migração dos dados dos processos de prestação de contas dos Programas/Convênios selecionados e seu respectivo aproveitamento. Esperava-se que, ao final do contrato, o passivo de processos estivesse disponível em sistema do FNDE.

De acordo com o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU, somente a partir de uma necessidade de negócio bem definida, pode-se, então, chegar à necessidade da contratação de uma solução de TI que gere resultados que atendam à necessidade de negócio identificada.

Nesse sentido, a motivação da contratação expressa no Edital e no Contrato recai na necessidade de inserção do passivo de dados de prestação de contas no então recém lançado Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). Como resultado, esperava-se que esse passivo pudesse ser disponibilizado nesse sistema e seus dados serem, posteriormente, pesquisados textualmente, além da respectiva transferência de conhecimento e suporte da implantação da solução. A contratação apoiaria a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do FNDE, além de fornecer mais celeridade e tempestividade ao controle de recursos públicos, contribuindo para o incremento da efetividade na implementação das políticas públicas voltadas para a área educacional e, em adição, atuando em alinhamento aos apontamentos dos órgãos de controle.

Cumprir destacar que o Relatório de Auditoria nº 19/2017 já havia apontado a ausência de apropriação dos dados pelo FNDE com a migração para o SiGPC. Esse achado foi corroborado pelas informações colhidas no presente trabalho.

Inicialmente, nota-se que a Autarquia descumpriu regra editalícia acerca da disponibilização de sistema específico para a respectiva migração: diferentemente do pactuado originalmente, e durante a execução contratual, houve a aceitação de sistema fornecido pela contratada (iDOC) como repositório das informações que seriam posteriormente repassadas para o SiGPC, não tendo sido disponibilizado sistema próprio do FNDE. Da análise da documentação constante nos autos, observa-se que a gestão daquele sistema passou a ser de propriedade do FNDE e que ele permitiria a migração para o sistema de prestação de contas (SiGPC), fatos informados pela DIRTE e utilizados por ela como justificativa para sua utilização<sup>22</sup>.

Ainda que eventualmente suprida a condição técnica de fornecimento de sistema específico para a recepção das informações, as verificações realizadas pela equipe de auditoria nos processos e nas bases de dados dos *dumps* entregues pela empresa não evidenciam a apropriação, pelo FNDE, das entregas feitas pela Contratada.

O processo de homologação das ordens de serviço pressupunha a verificação quanto à qualidade dos serviços prestados em amostra de 3%, de acordo com a tabela de desconformidades, conforme já abordado no Achado 3.2. A análise poderia resultar em aprovação, hipótese que culminava no pagamento dos 40% restantes, ou reprovação. Neste caso, a OS seria integralmente devolvida à contratada, que deveria reprocessar toda a ordem de serviço. Ressalte-se que a homologação é passo precedente e obrigatório para a realização de integrações de dados externos com bases/sistemas existentes no FNDE.

Das Ordens de Serviço emitidas pelo FNDE, houve, conforme já citado, a reprovação das duas primeiras, implicando em reprocessamento na OS seguinte. Entretanto, o reprocessamento da OS 003 não foi homologado pelo FNDE, uma vez que a entrega não foi atestada pela área técnica, o mesmo tendo ocorrido com a OS 004. Não houve, portanto, a aceitação das entregas e a consequente migração das informações. Importante registrar que não consta documentação nos autos que justifique a mora ou impedimento da Administração em proceder os atestes.

Concernente à OS 005, houve a emissão de Parecer Técnico aprovando os trabalhos apresentados pela contratada, além de memorando com opinião pela conformidade da sua entrega às normas e políticas de segurança de TI. Consta também o seu pagamento integral. Ainda assim, não há registro da migração dos supostos dados inteligenciados nessa OS ou justificativa para que a migração não tenha ocorrido. Importante repisar informação apresentada no Achado 3.3, de que essa ordem de serviço tratou de “outro tipo de serviço”, alheio ao objeto do edital, e que “não impactava na análise da prestação de contas”.

---

<sup>22</sup> Memorando nº 318/2013 – FNDE/DIRTE.

A última entrega por parte da empresa foi realizada em 01/06/2016 e, desde então, a base de dados está disponível para a utilização do FNDE. O contrato também previa um período de garantia de 24 meses, após o término de sua vigência em 28/12/2015, para correção de desconformidades. Não há registros de que o FNDE tenha se utilizado desse expediente para reanálise do reprocessamento das OS 003 e 004. As OS reprocessadas não foram analisadas pelo FNDE, restando prejudicado o processo de homologação. Igualmente, não foi encontrado nos autos fato superveniente que impedisse o ateste e a posterior a migração desses dados. Ressalte-se que em 23/05/2017 houve a disponibilização pela contratada do código-fonte do sistema iDOC utilizado no processo de inteligenciamento. Ainda assim, não houve aproveitamento de nenhuma entrega.

A partir da documentação constante dos autos, das informações prestadas pelas áreas auditadas e das bases de dados testadas, verificou-se possíveis causas para essa frustração no atingimento do objetivo da contratação. Inicialmente, percebem-se falhas na definição do objeto contratado, desenhado sem testagem prévia para verificação de sua adequação ao problema que originou a contratação. Observaram-se, ademais, falhas na contratação quanto à definição de critérios de entrega, critérios de qualidade, métrica de testagem, ambiente de testagem e sistemas suporte para recebimento das informações, condições necessárias à correta comprovação do objeto entregue. Assim, o procedimento de ateste restou, desde o Edital, prejudicado.

Nota-se que as falhas de definição foram evidenciadas logo nas primeiras OS, que, apesar de estarem aderentes ao contratado, conforme informado pela DIRTE<sup>23</sup>, já não se mostraram capazes de atender ao objetivo. Em adição, observa-se, no decorrer da execução do contrato, que houve omissão da Administração ao não promover, durante a execução do contrato ou em seu período de garantia, ações visando a homologação e a migração dos dados para sistema da Autarquia.

Nesse sentido, nota-se que houve o ateste total da OS 005, mas não o das OS 003 e 004. Para estas, não há evidência de que houve esforço da Administração Pública em homologar o trabalho realizado para cumprimento do objetivo da contratação, com o ateste qualitativo. Para a OS 005, ainda que homologada e paga pela Administração, também não há indícios de ações do FNDE concernentes à migração dos dados.

Além de não se atingir o objetivo da contratação, houve, por parte do FNDE, pagamento a maior em relação à referência normativa do edital/contrato. Por outro lado, a quantidade de processos entregues pela contratada foi menor do que a demanda original de 111.046 processos prevista em Edital/TR. Ambos os fatores culminaram em desperdício de recursos públicos.

Ante os achados decorrentes dos autos dos processos, nota-se que não houve, pela Administração, o aproveitamento de nenhuma entrega. Não há, até o momento, informações

---

<sup>23</sup> Nota Técnica DIRTE s/n. Processo nº 23034.005772/2012-98, vol. 3, p. 563.



inteligenciadas em sistemas do FNDE referentes ao objeto do Edital nº 25/2012. Portanto, não houve apropriação das entregas realizadas para fins de análise da prestação de conta, não se alcançando os benefícios esperados da contratação.

Conclui-se que as falhas que resultaram na inexecução contratual e no não aproveitamento de qualquer dado para efeitos de inteligenciamento dos processos de prestação de contas estavam presentes desde o momento do lançamento do Edital, seguindo por toda a execução contratual. Não se evidenciou esforço da Administração no sentido de analisar a viabilidade da descontinuidade da contratação frente aos obstáculos apontados já em seu início; de atestar devidamente as entregas realizadas pela Contratada, considerando a falta de homologação das OS 003 e 004 e da homologação desconforme da OS 005; de utilizar-se da garantia contratual para reprocessamento de eventuais desconformidades; e de migrar os dados disponibilizados para sistema do FNDE, conforme objetivo primário do certame.

## RECOMENDAÇÕES

Diante dos achados identificados ao longo do presente trabalho, apresentam-se as seguintes recomendações:

### **Achado 3.2:**

#### Recomendação 1:

Considerando que as OS 003 e 004 restam pendentes de homologação, considerando o reprocessamento procedido pela Contratada dessas OS, considerando as competências do gestor enquanto responsável pela homologação, liquidação e pagamento, considerando os parâmetros existentes nos documentos suporte, considerando o conhecimento da área técnica sobre o objeto, considerando os dados existentes a partir dos *dumps*, adotar medidas visando reanalisar as entregas das OS 003 e 004 quanto ao aspecto qualitativo para fins de homologação do objeto entregue ou, em sua impossibilidade, fundamentar tecnicamente.

### **Achado 3.5:**

#### Recomendação 2:

Adotar as medidas administrativas necessárias visando reaver os valores pagos indevidamente, considerando o pagamento a maior na ordem de R\$ 4.322.840,26.

### **Achado 3.6:**

#### Recomendação 3:

Avaliar a pertinência e a possibilidade de aproveitamento das entregas realizadas pela Contratada para efeitos de disponibilização das informações em sistema do FNDE, de modo a reduzir os efeitos decorrentes das falhas apontadas neste Relatório e o prejuízo ao erário, elaborando documento conclusivo sobre o assunto.

### **Achados 3.2 a 3.6:**

#### Recomendação 4:

Apurar as responsabilidades dos gestores envolvidos quanto aos apontamentos e irregularidades identificados, culminando no não aproveitamento de nenhuma entrega no âmbito do Contrato nº 291/2012 e no pagamento a maior à contratada.

## CONCLUSÃO

O presente Relatório de Auditoria foi elaborado a partir do acompanhamento das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria nº 19/2017 e do trabalho de avaliação complementar da execução do Contrato nº 291/2012, a partir da análise de conformidade da gestão contratual, com ênfase no objeto entregue, nos pagamentos realizados e no cumprimento do objetivo que originou a contratação.

Em relação às recomendações emitidas no Relatório de 2017, observou-se que seu atendimento foi parcial em relação às recomendações que visavam: a apuração de eventuais valores devidos à Contratada; o posicionamento conclusivo acerca de eventual inexecução contratual; e o apontamento dos eventuais casos de inexecução, visando eventual aplicação de sanções à empresa contratada. No tocante à recomendação que visava o apontamento de eventuais pagamentos indevidos, verificou-se que não houve atendimento até o momento. Adicionalmente, concluiu-se que a análise da Comissão Técnica instituída foi inconclusiva, o que gerou a necessidade de realização das análises constantes no presente trabalho. Ainda, verificou-se que não houve apuração de responsabilidades até o presente momento.

Quanto à execução do objeto contratado, concluiu-se que houve irregularidades no ateste das entregas realizadas, em decorrência do descumprimento dos ritos processuais que deveriam ter sido realizados e das deficiências dos mecanismos instituídos em Edital/TR para a gestão contratual, o que gerou incorreta liquidação da despesa, com reflexos nos pagamentos realizados.

Ainda em relação ao objeto, verificou-se que as entregas realizadas pela Contratada não atenderam a todos os requisitos previstos em Edital e Contrato e que, em decorrência das falhas ocorridas no ateste, o FNDE não identificou o problema e não contestou a empresa em relação aos descumprimentos das obrigações pactuadas. Adicionalmente, ocorreram mudanças ao longo do processo de execução contratual e falhas na definição e na caracterização do objeto que contribuíram para a inexecução parcial do objeto contratado. Tais fatos também contribuíram para a ocorrência de pagamentos incorretos.

Quanto aos ajustes promovidos por intermédio do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 291/2012, que buscou a alteração qualitativa do Contrato, verificou-se que, embora o aditivo não tenha alterado o objeto contratado, alterou a quantificação desse objeto, gerando acréscimo de 459,5% sem que houvesse justificativa por parte do FNDE que embasasse alteração dessa magnitude e sem análise que possibilitasse a decisão pela alteração aditiva frente a eventual rescisão contratual, descumprindo-se assim os normativos vigentes à época da contratação e a jurisprudência acerca do tema.

Ainda, observou-se que a alteração promovida feriu os princípios da isonomia, da razoabilidade, além de ter descumprido o rito processual que deveria ter sido seguido, com a não manifestação da Contratante acerca das recomendações que viabilizavam a regularidade jurídica do aditamento pretendido. Também se concluiu que a alteração promovida foi primordialmente quantitativa.

Em decorrência das falhas ocorridas na etapa de ateste, da alteração aditiva promovida e da não adoção da fórmula de cálculo prevista em Edital/TR para se chegar à quantidade de PMST e ao valor final de cada Ordem de Serviço, restaram prejudicados os pagamentos realizados, com prejuízo ao erário na ordem de R\$ 4.322.840,26 (quatro milhões trezentos e vinte e dois mil oitocentos e quarenta reais e vinte e seis centavos).

Por fim, concluiu-se que o objetivo da contratação não foi atingido, uma vez que não houve apropriação pelo FNDE das entregas feitas pela Contratada. Tal fato decorre, além das falhas na definição do objeto contratado e dos critérios de entrega desse objeto, da omissão da Administração, que deixou de promover ações visando à homologação das Ordens de Serviço e à migração dos dados a sistema da Autarquia. Em decorrência, não houve aproveitamento de nenhum dado entregue, de modo que o problema que originou a aquisição em questão não foi sanado até o presente momento.

Diante dos achados de auditoria apresentados, recomendou-se a apuração de responsabilidade dos gestores do FNDE quanto às irregularidades e desconformidades identificadas, a adoção de ações com vistas a reaver os valores indevidamente pagos e a avaliação acerca da possibilidade de aproveitamento dos dados entregues em sistema da Autarquia. Nesse sentido, a Gestão informou que irá adotar medidas visando atender as recomendações emitidas.

## ANEXO I – Manifestação das Unidades Auditadas e Análise da Equipe de Auditoria

### a) Manifestação das Unidades Auditadas

A Diretoria de Administração se manifestou por meio do Despacho DIRAD nº 1965767/2020, no qual referencia o Despacho CGARC nº 1961997/2020, da Coordenação-Geral de Articulação e Contratos, atestando o seguinte:

Em relação aos **achados 3.2 e 3.6 (recomendações 1 e 2)** - Em consonância com o normativo interno vigente à época da contratação (Resolução CD nº 20/2010 deste FNDE), esclarecemos que esta área técnica da DIRAD não conseguiria posicionar-se sobre ações relativas ao recebimento do objeto contratado. Assim, manifestações relativas a possibilidade de reanálise das entregas efetuadas (recomendação 1) e a possibilidade de aproveitamento das entregas realizadas pela contratada (recomendação 2) devem ser presadas pela área demandante daquela contratação.

Em relação ao **achado 3.5 (recomendação 3)** – Quanto as medidas administrativas necessárias visando reaver possíveis valores pagos indevidamente, faz oportuno ressaltar que além da possibilidade legal de cobrança à empresa, existe a possibilidade de inscrição de dívida junto à Procuradoria Federal que atua junto a este FNDE.

Oportuno, no entanto, citar que o valor a ser ressarcido, indicado no relatório preliminar na ordem de R\$ 4.322.840,26; foi apurado considerando quantitativo o Primeiro Termo Aditivo em dissonância às justificativas dadas pela Diretoria de Tecnologia nos documentos constantes das páginas nº 60/67 e nº 107/108 do volume IV do Processo nº 23034.005772/2012-98.

Por fim, aproveitamos a oportunidade para solicitar retificação a uma informação constante da página 6 do relatório preliminar quando diz que "a Diretoria de Administração é responsável pelo pagamento da despesa". Importante ressaltar que a os procedimentos realizados na DIRAD referiam-se (de acordo com o Regimento Interno publicado no DOU de 08/09/2009) à instrução processual, objetivando os pagamentos pelos serviços prestados com base nos atestes realizados e com as condições previstas em contrato, visando subsidiar o ordenador de despesa quanto à autorização para pagamento.

Ademais, registramos que todas as informações relativas ao acompanhamento desta área ao processo do Contrato 291/2012 (Intelipar/Ag Soft) já foram prestadas na Informação 1382 (SEI 1845975) do Processo nº 23034.011807/2020-38 bem como por meio das manifestações anteriores no Processo nº 23034.014446/2017-86 em especial nos despachos SEI nº 0396286, 0420379, 0609820.

A Diretoria de Tecnologia e Inovação manifestou-se por intermédio do Despacho DIRTI nº 1967399/2020, nos seguintes termos:

Ciente do teor do referido relatório cumpre informarmos que diante da complexidade do objeto é inviável a manifestação imediata, por parte desta unidade, acerca das recomendações presentes no referido relatório preliminar, em especial a recomendação 1 "Considerando que as OS 003 e 004 restam pendentes de homologação, considerando o reprocessamento procedido pela Contratada dessas OS, considerando as competências do gestor enquanto responsável pela homologação, liquidação e pagamento, considerando os parâmetros existentes nos documentos suporte, considerando o conhecimento da área técnica sobre o objeto, considerando os dados existentes a partir dos *dumps*, adotar medidas visando reanalisar as entregas das OS 003 e 004 quanto ao aspecto qualitativo para fins de homologação

do objeto entregue ou, em sua impossibilidade, fundamentar tecnicamente" e a recomendação 2 "Avaliar a pertinência e a possibilidade de aproveitamento das entregas realizadas pela Contratada para efeitos de disponibilização das informações em sistema do FNDE, de modo a reduzir os efeitos decorrentes das falhas apontadas neste Relatório e o prejuízo ao erário, elaborando documento conclusivo sobre o assunto."

Isso deve-se ao fato de que tal análise requer esforço e tempo, ao passo que seria necessária a alocação de equipe dedicada que, considerando o alto volume de informações e das entregas feitas, bem como as diversas manutenções e evoluções já ocorridas nos ambientes e sistemas no FNDE após o encerramento do referido contrato, faz com que tal avaliação não seja uma atividade simples e rápida de ser realizada.

Por fim, além das condições acima é importante informar que hoje a Dirti conta com uma equipe reduzida de servidores para a condução das atividades vigentes o que justifica a dificuldade em executarmos de forma célere as recomendações em epígrafe e também no apoio das demais sem que o trabalho atual seja afetado, ao passo que uma eventual reanálise das entregas e/ou adaptações do ambiente frente ao atual cenário do Órgão exigirá dos novos envolvidos conhecimento técnico e entendimento adequado de todo processo, tendo em vista que não se encontram mais presentes nesta diretoria nenhum dos colaboradores que em algum momento participaram da execução do contrato no Órgão.

Posto isso, ressaltamos que estamos à disposição para contribuir na busca de soluções e atendimento às recomendações, em conjunto com as demais áreas do FNDE. Entretanto, é importante registrarmos as dificuldades da unidade para um melhor alinhamento das expectativas e dos prazos frente aos atuais recursos disponíveis, ao passo que entendemos que uma ação dessa completude deverá, se possível, ser implementada e tratada como um projeto, com a definição das atividades, responsáveis, cronogramas dentre outros.

A Diretoria Financeira, por intermédio do Ofício\_In nº 8046/2020/CGAPC, manifestou-se nos seguintes termos:

Em atenção ao Ofício\_In nº 6150/2020/AUDIT (SEI nº 1916370) e Despacho DIAPO nº 1936820/2020, temos inicialmente a considerar que as recomendações que envolvem diretamente a competência regimental e a gestão desta Diretoria Financeira indicadas no Relatório Preliminar de Auditoria Interna (SEI nº 1916367) são: Recomendação 1: Considerando que as OS 003 e 004 restam pendentes de homologação, considerando o reprocessamento procedido pela Contratada dessas OS, considerando as competências do gestor enquanto responsável pela homologação, liquidação e pagamento, considerando os parâmetros existentes nos documentos suporte, considerando o conhecimento da área técnica sobre o objeto, considerando os dados existentes a partir dos *dumps*, adotar medidas visando reanalisar as entregas das OS 003 e 004 quanto ao aspecto qualitativo para fins de homologação do objeto entregue ou, em sua impossibilidade, fundamentar tecnicamente e Recomendação 2: Avaliar a pertinência e a possibilidade de aproveitamento das entregas realizadas pela Contratada para efeitos de disponibilização das informações em sistema do FNDE, de modo a reduzir os efeitos decorrentes das falhas apontadas neste Relatório e o prejuízo ao erário, elaborando documento conclusivo sobre o assunto.

Sobre os temas acima compete destacar que o Relatório Preliminar citado dá conta da complexidade da homologação do objeto entregue ou mesmo da composição deste objeto e dos contornos da dificuldade em se aproveitar as entregas realizadas em um contexto de expectativa sobre as análises de prestação de contas distante do que é vivenciado pela Autarquia atualmente.

Nessa seara, é pertinente destacar, do que se pôde levantar de informações a partir da emissão do referido relatório preliminar, que as mudanças na gestão da CGAPC/DIFIN e nos processos de análise de prestação de contas, ao longo desse período, compõem outros ingredientes inerentes à dificuldade de avaliação da composição e homologação do objeto entregue, bem como do aproveitamento das entregas realizadas.

Também nesse contexto, assume-se o risco de rediscutir o complexo cenário em relação aos processos que compunham o passivo de análise de prestação de contas e o objeto contratual com o qual se depararam as gestões desta Unidade durante a execução do Contrato e no período de vigência da garantia contratual.

A título de exemplo, haveria a necessidade de se estabelecer critérios para escolha da amostra de 3% para fins de homologação do reprocessamento dos serviços referentes às Ordens de Serviço nº 003 e 004, uma vez que esses critérios não constam no histórico processual de contratação e execução do objeto.

Desse apontamento, além da exploração de alternativas dessas metodologias, entende-se apropriado aprofundar-se nos métodos empreendidos pela Auditoria Interna para reduzir eventuais novos custos de apuração frente à complexidade da questão, motivo pelo qual se sugere solicitar o compartilhamento dos papéis de trabalho da unidade de auditoria interna que subsidiaram o trabalho de avaliação em questão.

Perpassado esse aspecto, é importante considerar que, embora haja a pendência na homologação das referidas Ordens de Serviço, a avaliação quanto ao aproveitamento das entregas depende de juízo posterior relativo a seus custos e benefícios.

Isso porque, os dados compilados e entregues pela contratada não são, até o ponto em que se tem notícia, transportáveis ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC, sistema preconizado para o processamento das prestações de contas ora encaminhadas por esta Autarquia a digitalização e inteligenciamento das informações coletadas.

Sobre esse aspecto, deve-se acrescentar que o contexto atual da Autarquia se afasta da expectativa existente à época da contratação em que o SiGPC procederia com a análise automática dos dados de prestação de contas inseridos. Essa possibilidade ainda não foi desenvolvida com êxito no sistema e as dificuldades inerentes a essa evolução fazem a Autarquia buscar outras soluções para o passivo de prestação de contas constituído historicamente, a exemplo da concepção do modelo preditivo de análise contido no Projeto Malha Fina.

Logo, mesmo que se superasse o fato de as informações serem insuficientes para a conclusão de uma análise de prestação de contas, tem-se que as mesmas estão incomunicáveis com o Sistema que deveria recebê-los e que haveria de se adotar uma estratégia específica de desenvolvimento do sistema para receber as informações, descontextualizada dos atuais processos encampados pela gestão da Autarquia. Esses dados também não se alinham aos que são utilizados como insumos nos modelos do Projeto Malha Fina, concebidos a partir do módulo de prestação de contas online do SiGPC.

Dessa forma, resta claro que envidar esforços para homologar as OS 003 e 004 após a relação contratual ter expirado não significa efetividade na conclusão da entrega do objeto contratado, tampouco certeza do seu aproveitamento para disponibilização em sistema, uma vez que há outras etapas que precisam ser concluídas que extrapolam a competência desta Unidade.

À vista disso, não há, por hora, fundamento para julgar se a transferência dos dados das entregas realizadas pela contratada conseguiria atender o objetivo da contratação que consiste em conferir celeridade na análise das prestações de contas mediante automação da análise.

Não obstante, com a sugestão citada no item 6 deste, colocamo-nos à disposição para a adoção das providências inerentes ao cumprimento das recomendações desta competência.

O Gabinete da Presidência, referenciando o Ofício\_In nº 8083/2020/AGEST, da Assessoria de Gestão Estratégica e Governança, por fim, manifestou-se nos seguintes termos:

Considerando o teor do Relatório Preliminar SEI nº 1916367 e as manifestações das unidades abrangidas, conforme SEI 1967399 da Diretoria de Tecnologia e Inovação, SEI 1961997 da Diretoria de Administração e SEI 1968128 da Diretoria Financeira, apresento as seguintes considerações:

Preliminarmente, é preciso ter em conta que, à época, a contratação se inseria na estratégia adotada institucionalmente para enfrentamento do problema crônico relacionado ao passivo de prestação de contas e aos sucessivos agravamentos do cenário, o que se dava, entre outros motivos, pelo desconhecimento pormenorizado dos processos que compunham o estoque a ser tratado. Por isso, um primeiro ponto é de que o desconhecimento sobre o objeto do contrato era um dos elementos que o revestiam de profunda complexidade. Registre-se que há, atualmente, o projeto Malha Fina, que sintetiza a atual estratégia de enfrentamento do problema, e cujo aprendizado se funda nas experiências anteriores e nas evoluções da administração pública ocorridas nos últimos anos, em especial a premência da Gestão de Riscos. Desse modo, entende-se que a análise do caso em tela precisa considerar o cenário à época e, sobretudo, ser cotejada com o atual cenário, com vistas a garantir que o erário seja resguardado em dois sentidos: i) de que perdurem eventuais danos já causados; ii) não gerando novos danos, por prejuízos à continuidade de estratégias que têm maior potencial de garantir eficácia.

Nesse sentido, estritamente focado no que concerne às estratégias de superação deste gargalo da excelência institucional, e considerando que, pela relevância e transversalidade do tema na atuação das Diretorias, a questão está sob acompanhamento de Gabinete da Presidência e Agest, cumpre apresentar o que segue, com base nos posicionamentos técnicos:

Das manifestações técnicas, depreende-se que a formação de opinião qualificada precisará ser antecedida de planejamento criterioso e zelo na definição das abordagens, tarefa especialmente desafiadora em razão das mudanças normativas, de sistemas, de gestão e de estratégias ocorridas desde o início da contratação. Cabe retomar que se trata de uma estratégia para enfrentar um problema que se estende por décadas na Autarquia, por um contrato cuja construção envolveu três diretorias, acerca do qual já foram realizados dois trabalhos de auditoria, um trabalho por comissão específica e iniciada uma sindicância. Esses esforços geraram conhecimento e evidências valiosas, que serão fundamentais para alcançar as posições conclusivas ainda pendentes e que demandam novos e onerosos esforços.

Desse modo, a fim de evitar retrabalho, solicitamos que os papéis de trabalho que fundamentaram o Relatório de Auditoria sejam disponibilizados às Diretorias envolvidas, bem como à Chefia de Gabinete e à Agest. Reafirmamos que o objetivo dessa solicitação é evitar retrabalho e que, caso seja viável a disponibilização, que constem expressamente as restrições de uso das informações, a fim de que se garanta a integridade do processo.

No mesmo intuito, cumpre realçar o disposto no Despacho CGARC nº 1961997/2020, quando se afirma que:

o valor a ser ressarcido, indicado no relatório preliminar na ordem de R\$ 4.322.840,26; foi apurado considerando quantitativo o Primeiro Termo Aditivo em dissonância às justificativas dadas pela Diretoria de Tecnologia nos documentos constantes das

páginas nº 60/67 e nº 107/108 do volume IV do Processo nº 23034.005772/2012-98 (grifo nosso)

Desse modo, entende-se que cabe garantir o espaço técnico, da área competente, para fundamentar eventual entendimento distinto, o que exigirá subsídios também das áreas de negócio e se configura como tarefa de alta complexidade, a qual poderá ser melhor planejada e conduzida a partir do Relatório definitivo desta Auditoria. Note-se que a recomendação 03, relacionada ao Achado 3.5, traz o seguinte teor:

Adotar as medidas administrativas necessárias visando reaver os valores pagos indevidamente, considerando o pagamento a maior na ordem de R\$ 4.322.840,26.

Diferentemente das demais recomendações, não resta espaço para entendimento técnico e fundamentado em sentido diverso do apresentado pela Audit. Desse modo, e com pleno reconhecimento da qualidade do trabalho realizado pela equipe de auditoria, bem como respeitando a autonomia técnica característica da unidade, entende-se que é cabível que se mantenha às áreas técnicas a prerrogativa de apresentar e fundamentar entendimento distinto daquele a que chegou a Audit. Por óbvio, qualquer posicionamento deve ser diligentemente submetido à Auditoria Interna para verificação de sua alçada quanto à suficiência para configurar efetivo atendimento da recomendação. Contudo, não havendo essa consideração na Recomendação, ficando taxativo o valor e, portanto, soberanos os critérios assumidos pela Audit, corre-se o risco de, na ocorrência de entendimento diverso, por mais fundamentado que esteja pelas áreas competentes nas respectivas temáticas, configurar-se como não atendimento.

Note-se que durante a realização dos trabalhos, as áreas técnicas foram instadas a se manifestar. Contudo, isso não ensejou que revissem os atos praticados - não afastada a prerrogativa de fazê-lo, mesmo que não instadas externamente. Ocorre que, a partir deste novo trabalho da Audit e por se tratar de assunto ao qual a gestão está dedicada a construir posição conclusiva, serão revisitados procedimentos, inclusive para atendimento às demais recomendações, e isso poderá levar à evidenciação de novas perspectivas, que não são viáveis de serem apresentadas em sede de relatório preliminar por conta da complexidade do tema. Assim, sugere-se que o acréscimo em sentido similar ao constante na Recomendação 01: "ou, em caso de entendimento diverso, fundamentar tecnicamente".

Note-se que a solicitação indicada é apresentada apenas como uma possibilidade, uma vez que dos posicionamentos já apresentados prevalece o constante do Relatório da Auditoria Interna, por sua fundamentação. Contudo, os próprios trabalhos ensejados pelo mesmo relatório exigem visitar critérios e ter em conta as justificativas apresentadas à época, uma vez que foram elas que fundamentaram os atos, podendo não ser possível retroagir. Além disso, há de se ter cautela na construção dos posicionamentos conclusivos que se referem ao caso, por se tratar de um objeto não trivial, mas de elevada complexidade.

## **b) Análise da Equipe de Auditoria**

Em relação às manifestações, houve pronunciamento das Diretoria de Tecnologia (DIRTI), Financeira (DIFIN) e de Administração (DIRAD), além da Presidência. De modo geral, houve aderência aos achados, com o apontamento de algumas percepções e solicitações pontuais.

A DIRAD apresentou percepção quanto à sua reponsabilidade no atendimento das recomendações. Ademais, quanto à quantificação realizada pela equipe de auditoria do potencial valor pago a maior, a Diretoria destacou que a equipe de Auditoria emitiu opinião considerando o

Primeiro Termo Aditivo, apesar das “justificativas dadas pela Diretoria de Tecnologia nos documentos constantes das páginas nº 60/67 e nº 107/108 do volume IV do Processo nº 23034.005772/2012-98”.

Faz-se mister destacar que, para fins de apuração do valor de pagamento a maior, a equipe de auditoria avaliou, além das justificativas dadas pela Diretoria de Tecnologia nos documentos citados pela DIRAD, todo o arcabouço jurídico que rege as contratações públicas, em especial os limitadores do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, além dos Pareceres da Procuradoria Federal junto ao FNDE, que questionavam o aditivo contratual, e os testes nas bases de dados dos *dumps* entregues pela contratada. Conforme demonstrado no Relatório, especialmente em seu Anexo II.3, considerando que o Termo Aditivo não trouxe alteração na fórmula de cálculo originalmente prevista, foi utilizada a fórmula original do Edital/TR para obter a quantidade de PMST e o valor de cada Ordem de Serviço (OS). Ainda, do valor obtido nesse primeiro cálculo, foi descontado para as OS não homologadas (003 e 004) o percentual de 40% (valor que seria devido após o controle de qualidade). Para a OS 005, foi apontado como divergência o valor integral do pagamento efetuado, haja vista a não apresentação de campos inteligenciados no *dump* entregue. Desse modo, foi possível calcular potencial valor pago indevidamente de R\$ 4.322.840,26.

Destaca-se que todas as memórias de cálculo, bem como as informações necessárias acerca dos procedimentos realizados para a obtenção dos valores evidenciados, estão adequadamente descritas nos anexos que compõem este Relatório de Auditoria e que foram previamente encaminhados às unidades auditadas no Relatório Preliminar.

Quanto ao meio para reaver eventuais valores pagos indevidamente, a DIRAD apresentou entendimento no sentido de existir, além da possibilidade legal de cobrança à empresa, a viabilidade de inscrição de dívida junto à Procuradoria Federal que atua junto a este FNDE. Cabe ressaltar que se tratam de mecanismos complementares e que, em ambos, a instrução processual contém critérios como quantificação do prejuízo e identificação dos responsáveis, além do contraditório e ampla defesa.

Por fim, a DIRAD solicita retificação de informação constante da página 6 do Relatório, debaixo do tópico Introdução e Visão Geral do Objeto Auditado, que cita que “a Diretoria de Administração é responsável pelo pagamento da despesa”. Considerando a competência da então DIRAT, descrita no art. 23 da Portaria MEC nº 852, de 04/09/2009, de “VI - planejar, coordenar e acompanhar a execução das atividades inerentes à gestão de compras e contratações administrativas, patrimônio e almoxarifado do FNDE”, e as competências da Coordenação-Geral de Compras e Contratos (CGCOM) descritas no art. 31, procedeu-se ajuste no texto visando deixá-lo mais claro e aderente aos normativos da época.

A DIFIN aponta entendimento quanto a quais recomendações deverá atuar diretamente. Ressalta a complexidade em analisar e aproveitar o objeto entregue, considerando as recentes mudanças no processo de análise das Prestações de Contas, as mudanças de gestão da Diretoria, além de algumas indefinições no processo de contratação e execução. Tal entendimento também é partilhado pela DIRT, a qual apresentou as dificuldades que enfrentará no atendimento das

recomendações, considerando, em especial, sua reduzida capacidade operacional e o volume e complexidade do objeto.

A DIFIN também apresenta entendimento que, mesmo ocorrendo a homologação das Ordens de Serviço, o aproveitamento das entregas depende de juízo posterior relativo a seus custos e benefícios. Isso se deve considerando, especialmente, uma possível impossibilidade em transportar os dados para o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). A Diretoria informa a mudança do contexto atual da Autarquia que se afasta das expectativas existentes à época da contratação. Ademais, apresenta entendimento que os dados também não se alinham aos que são utilizados como insumos nos modelos do Projeto Malha Fina, concebidos a partir do módulo de Prestação de Contas Online do SiGPC.

Em relação aos apontamentos, a AUDIT entende a complexidade da questão referente às homologações que restaram pendentes das Ordens de Serviço 003 e 004, bem como ressalta que a necessidade de avaliação de custo x benefício acerca dessas homologações foi levada em consideração na elaboração da recomendação, podendo eventual impossibilidade da reanálise ser justificada por intermédio da apresentação de fundamentação técnica pelas unidades auditadas.

Entende-se que a homologação ou a avaliação sobre sua impossibilidade é fundamental, haja vista o fato, já apresentado no Relatório, de não ter havido o aproveitamento de nenhuma entrega decorrente da contratação e a não conclusão do processo pela administração. Sabe-se que dificilmente haverá, com essa homologação, por todos os motivos expostos, uma completa “efetividade na conclusão da entrega do objeto contratado, tampouco certeza do seu aproveitamento para disponibilização em sistema”, mas, sim, a redução do prejuízo ao erário. Dessa forma, e no sentido de resguardar o patrimônio público, é fundamental que a Administração se debruce sobre esse fato, emitindo inclusive análise técnica quanto à real viabilidade de utilização das entregas na análise das prestações de contas.

A Presidência destaca o contexto que levou à contratação à época, no qual havia desconhecimento sobre o objeto do contrato. Informa da existência do atual projeto Malha Fina, o qual sintetiza a atual estratégia de enfrentamento do problema. Ressalta a complexidade da análise do objeto e a necessidade de considerar o cenário à época, bem como o atual, na estratégia de enfrentamento do problema.

Frise-se, por oportuno, que o fato, apontado pela Presidência em sua manifestação, de que já houve dois trabalhos de auditoria, um trabalho por comissão específica, além de iniciada uma sindicância sobre o tema, todos indicando a ocorrência de irregularidades, reiteram a necessidade de efetiva atuação das áreas afetas para a resolução da situação.

A Presidência também solicitou o compartilhamento dos papéis de trabalho produzidos pela equipe de auditoria ao longo do trabalho, considerando pedido similar feito pela Diretoria Financeira, visando facilitar a análise e evitar retrabalho. Nesse sentido, cumpre informar que os papéis de trabalho de uma avaliação de auditoria são abrangentes e incluem documentos internos produzidos pela equipe para diferentes aspectos do trabalho. Assim, destaca-se que os principais documentos que fundamentaram o Relatório de Auditoria já foram disponibilizados por intermédio

dos Anexos, que contêm os resultados apurados e as metodologias aplicadas. Não obstante, outras questões mais específicas relacionadas à construção da opinião da auditoria poderão ser solicitadas à AUDIT, de modo que a equipe está disponível para demonstrar e compartilhar, quando oportuno, documentação já existente, como *scripts*, anotações e extrações.

Quanto à Recomendação 03, a Presidência solicita a inclusão de trecho complementar visando possibilitar a apresentação de entendimento técnico e fundamentado em sentido diverso do apresentado pela AUDIT quanto ao valor pago a maior. Em relação a esse ponto, destaca-se que o valor apontado no Relatório poderá ser atenuado (no caso de eventual análise e entendimento pelo cabimento da homologação e aproveitamento das OS 003 e 004) ou mesmo agravado, a depender dos elementos técnicos que serão produzidos pelas áreas envolvidas. Assim, ressalta-se que, no momento do monitoramento das recomendações, as Unidades Auditadas poderão apresentar suas análises e eventuais entendimentos distintos, cabendo à equipe de auditoria analisar os fatos e se posicionar quanto às manifestações apresentadas. Por isso, entende-se não haver necessidade de ajuste no texto da recomendação e destaca-se que há espaço para apresentação de entendimento técnico diferente e fundamentado por parte das áreas auditadas.

Adicionalmente, é importante ressaltar que não houve manifestação da gestão acerca da recomendação 4: “apurar as responsabilidades dos gestores envolvidos quanto aos apontamentos e irregularidades identificados, culminando no não aproveitamento de nenhuma entrega no âmbito do Contrato nº 291/2012 e no pagamento a maior à contratada”. Destaca-se a necessidade de adotar tal medida, considerando as evidências elencadas neste Relatório e nos demais trabalhos já realizados.

Por fim, cabe ressaltar a prioridade que o tema requer, considerando as irregularidades e inconformidades identificadas, o tempo passado e o risco de potencial ampliação do prejuízo. Nesse sentido, a Presidência informa que acompanhará as questões apontadas no Relatório, atuando conjuntamente com as Diretorias, o que será de grande importância na resolução das questões.



## **ANEXO II – Metodologia e Testes Realizados**

**II.1 – Teste Teórico: Cálculo do quantitativo de PMST e do Valor final de cada Ordem de Serviço considerando o Edital/Termo de Referência em comparação com o quantitativo de PMST e o Valor final apresentados pela Contratada;**

**II.2 – Recálculo do total de PMST necessário para execução da demanda original em função das mudanças ocorridas nos Fatores de Ajuste e de Correção a partir do Primeiro Termo Aditivo;**

**II.3 – Teste Quantitativo: Cálculo do quantitativo de PMST e do Valor máximo final possível de cada Ordem de Serviço considerando a legislação vigente (aditivo de até 25%) e as regras do Edital/TR em comparação com o quantitativo de PMST e o Valor final apresentados pela Contratada;**

**II.4 – Visão do iDOC com a quantidade de processos encontrados no ambiente por OS.**