 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

RELATÓRIO DE AUDITORIA INTERNA

TIPO DE AUDITORIA: OPERACIONAL

Nº DE ORDEM PAINT: 04

RELATÓRIO Nº: 04/2024

PROCESSO Nº: 01430.000467/2024-38

EXERCÍCIO: 2024

1. INTRODUÇÃO / ESCOPO

A presente auditoria destina-se à verificação do grau de aderência da FBN às diretrizes da Lei nº 14.133/2022, aos instrumentos de governança para as contratações públicas previstos no art. 6º da Portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19/07/2021, conforme previsto no item nº 4 Planejamento Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT de 2024.


Os trabalhos foram realizados no Edifício Debret da FBN, no período de 01/04/2024 a 30/03/2025, com visita ao Prédio Sede, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal. Não houve restrição imposta aos exames a ser registrada. Neste período, além do presente trabalho, foram realizadas simultaneamente outras auditorias previstas no PAINT/2024, de forma a otimizar a carga horária disponível para as atividades.

1.1 Unidades auditadas

- Gabinete, conforme alínea a), inciso VIII, do art. 9º, do Regimento Interno da FBN (Portaria FBN nº 82, de 23/12/2022);
- Coordenação-Geral de Planejamento e Administração, conforme o art.12, do Regimento Interno da FBN (Portaria FBN nº 82, de 23/12/2022);
- Coordenação de Administração, conforme o art. 15º, do Regimento Interno da FBN (Portaria FBN nº 82, de 23/12/2022);
- Núcleo de Arquitetura, conforme o art. 18, do Regimento Interno da FBN (Portaria FBN nº 82, de 23/12/2022);
- Divisão de Manutenção Administrativa, conforme o art. 24, do Regimento Interno da FBN (Portaria FBN nº 82, de 23/12/2022);
- Divisão de Compras, Patrimônio e Almoxarifado, conforme o art. 26, do Regimento Interno da FBN (Portaria FBN nº 82, de 23/12/2022); e
- Divisão de Licitações e Contratos, conforme o art. 30, do Regimento Interno da FBN (Portaria FBN nº 82, de 23/12/2022).

1.2 Descrição do Planejamento adotado e base legal

O escopo da avaliação é a verificação do grau de aderência que a FBN apresenta para às diretrizes da Lei 14.133/2022, se foram elaborados e aprovados os instrumentos de governança previstos no art. 6º da Portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19/07/2021, além de sua adoção pela instituição, entre os quais, a gestão de riscos e controle preventivo; as diretrizes para a gestão dos contratos, o plano de contratações anual; a gestão de estoques; a gestão por competências, a adequação do Mapa de Riscos, os controles internos e gerenciamento de riscos na fase de

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

planejamento das contratações, seleção do fornecedor e gestão do contrato, o cumprimento de determinações e recomendações que guardam correlação, inclusive aos riscos mais significativos, tais como incêndio, entre outros.

2. RESULTADO DOS TRABALHOS

Os resultados serão apresentados quanto às principais constatações verificadas ao longo do trabalho, assim vejamos:

2.1) CONSTATAÇÃO: Ausência de elaboração e aprovação dos instrumentos de governança das contratações previstos no art. 6º da Portaria SEGES/ME Nº 8.678, exceto o Plano Diretor de Logística Sustentável.

Conforme Ofício nº 06/2024/AUDIN/FBN, e por meio da Solicitação de Auditoria nº 01-item 4 PAINT2024, ambos de **27/09/2024**, demos início às solicitações dos instrumentos de governança nas contratações públicas, abaixo elencados, de que trata o art. 6º da Portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19/07/2021, assim vejamos:

- I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;
- II - Plano de Contratações Anual;
- III - Política de gestão de estoques;
- IV - Política de compras compartilhadas;
- V - Gestão por competências;
- VI - Política de interação com o mercado;
- VII - Gestão de riscos e controle preventivo;
- VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos;
- IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas.

Pelo teor do Ofício nº 028/2024/CGPA/FBN, de **21/11/2024**, constatamos que, até meados de novembro, nenhum dos referidos instrumentos de governança tinha sido aprovado pela FBN, e ainda estavam em fase de elaboração.


No mês de dezembro, em conformidade com o o artigo 3º da Portaria SEGES/MGI nº 5.376 de 14/09/2023, o Plano Diretor de Logística Sustentável da FBN foi aprovado em 27/12/2024, após sua apreciação pela Procuradoria Federal da FBN, por meio da Nota Jurídica nº 049/2024/TS/PFFBN/PGF/AGU, e publicado no site institucional da FBN:

Como boa prática, o Plano Diretor de Logística Sustentável foi apresentado aos servidores e colaboradores no Auditório no prédio sede, em 28/01/2025.

MANIFESTAÇÃO DA AUDITADA:

De acordo com a resposta da Coordenação-Geral de Planejamento e Administração, OFÍCIO Nº: 028/2024/CGPA/FBN, de **21/11/2024**, constam as seguintes informações:

“Senhor Auditor-Chefe,

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

Trata o presente expediente de apresentação de resposta à Solicitação de Auditoria nº 01 - item 4 PAINT2024, datada de 27/09/2024, que tem por fim verificar a aderência às diretrizes da Lei 14.133/2022, por meio de elaboração e implementação de instrumentos previstos no art. 6º da Portaria SEGES/ME Nº 8.678, de 19/07/2021.

Assim sendo, informamos abaixo o andamento atualizado dos instrumentos de governança nas contratações públicas da Fundação Biblioteca Nacional:

I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;

Resposta: O referido plano encontra-se na fase de validação das metas e objetivos pelas Diretorias da FBN.

Prazo previsto para entrega: 16/12/2024

II - Plano de Contratações Anual;

Resposta: A diretriz para elaboração do Plano de Contratações Anual encontra-se na fase de definição dos fluxos internos para elaboração do PCA.

Prazo previsto para entrega: 20/12/2024

III - Política de gestão de estoques;

Resposta: Elaboração em andamento pela Divisão de Compras, Patrimônio e Almoxarifado.

IV - Política de compras compartilhadas;

Resposta: Elaboração em andamento pela Divisão de Compras, Patrimônio e Almoxarifado.

VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos;

Resposta: A minuta de Diretrizes para a gestão dos contratos encontra-se em fase final de elaboração e será encaminhada para análise e aprovação da Autoridade Máxima da FBN até o dia 02/12/2024.

No que tange aos demais instrumentos de governança (V - Gestão por competências; VI - Política de interação com o mercado; VII - Gestão de riscos e controle preventivo e; IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas), ressaltamos que estes serão oportunamente trabalhados pelos setores competentes/comissões a partir de janeiro de 2025.


Sem mais para o momento, despeço-me.

Atenciosamente, ”

ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA:

No caso dos instrumentos (Gestão por competências; Política de interação com o mercado; Gestão de riscos e controle preventivo; Definição de estrutura da área de contratações públicas), eles ainda serão elaborados, sem informações, entretanto, da Coordenação-Geral de Planejamento e Administração, quanto à previsão de sua aprovação.

A continuidade da elaboração, revisão e aprovação desses instrumentos de contratação precisam ser retomados em 2025, estão previstos no art. 6º da Portaria SEGES/ME Nº 8.678 desde 19/07/2021.

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

Reiteramos a recomendação 09 do Relatório de Auditoria Interna (RAI) nº 03/2023:

“RECOMENDAÇÃO 09: Que a CGPA possa elaborar e submeter à aprovação os instrumentos de governança para as contratações públicas ainda pendentes.”

2.2) INFORMAÇÃO: Aprovação, publicação e apresentação do Plano Diretor de Logística Sustentável da FBN.

A FBN instituiu, por meio da Portaria FBN Nº 034, publicada em 29/05/2024, uma Comissão de elaboração do Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS). Este instrumento de governança foi apreciado pela Procuradoria Federal da FBN, por meio da Nota Jurídica nº 049/2024/TS/PFFBN/PGF/AGU, de 27/12/2024, sendo aprovado por Despacho (SEI nº 0174704) pelo Presidente da FBN na mesma data, e atendendo o prazo da Portaria SEGES/MGI nº 5.376, de 14/09/2023, que era até o dia 31/12/2024.


O PLS foi publicado no site da FBN, em 06/01/2025, com vigência de 02 (dois) anos, compreendendo o período 2025-2026, tratando-se de sua primeira versão, não contendo, assim, o histórico de versões anteriores na instituição: https://www.gov.br/bn/pt-br/aceso-a-informacao-2/acoes-e-programas/governanca/planejamento-de-politicas-institucionais-1/plano_diretor_de_logistica_sustentavel_fbn.pdf/view

O referido instrumento de governança possui as seguintes seções específicas: Diretrizes Estratégicas, Metodologia de Elaboração, Metodologia de Aferição dos Custos Indiretos, Diagnóstico Atual, Plano de Ações e Metas por Eixo Temático, Implementação, Monitoramento, Avaliação do Plano e uma Conclusão. O Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) apresentado pela Fundação Biblioteca Nacional, foi desenvolvido seguindo o modelo de referência estabelecido pela Portaria SEGES/MGI nº 5.376, de 14/09/2023.

Vale observar que o novo planejamento estratégico da FBN relativo ao PPA 2024-2027 ainda está pendente de aprovação, sendo importante, futuramente, que o Plano Diretor de Logística Sustentável da FBN esteja vinculado ao mesmo, assim como à Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O Relatório de Auditoria Interna (RAI) nº 06/2023 abordou sobre as iniciativas institucionais alinhadas à Agenda 2030 e os 17 ODS, bem como à elaboração e implementação de um Plano Diretor de Logística Sustentável.

O PLS deverá nortear a elaboração do PCA, estudos técnicos preliminares, anteprojetos, projetos básicos e termos de referência das contratações.

Será significativa a atuação da Comissão Gestora para monitorar, avaliar e revisar o PLS da FBN.

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025


2.3) INFORMAÇÃO: Manual Técnico do Plano de Contratações Anual em fase de aprovação.

A versão preliminar do Manual Técnico do Plano de Contratações Anual (PCA) da Fundação Biblioteca Nacional, encaminhada pela Divisão de Licitações e Contratos, em 03/01/2025, consta no documento SEI 0174946) do processo SEI 01430.000474/2024-30, e foi elaborado por uma comissão instituída pela Portaria FBN nº 065, publicada em 14/10/2024. De acordo com a análise e manifestação da Procuradoria Federal da FBN, por meio da Nota Jurídica nº 004/2025/TS/PFFBN/PGF/AGU, de 21/02/2025, (doc. SEI 0181724), foi constatada sua consonância com a legislação vigente, em especial o Decreto nº 10.947/2022, que regulamenta a elaboração deste instrumento de governança. Foram, entretanto, apresentadas algumas sugestões, e, então, no dia 14/03/2025, a Divisão de Licitações e Contratos despachou o processo para validação e posterior aprovação, após as alterações no Plano de Contratações Anual - Manual Técnico, indicadas pela Procuradoria Federal junto à FBN. Dessa forma, ainda está em fase de aprovação o referido instrumento de governança.

Ressaltamos que o cumprimento do Plano de Contratações Anual (PCA) é de extrema importância, pois assegura que os recursos públicos sejam aplicados de maneira eficiente, transparente e alinhada aos objetivos estabelecidos no planejamento orçamentário. A observância rigorosa do PCA evita a alocação inadequada de verbas e impede que recursos sejam direcionados para licitações de objetos que não estão contemplados no planejamento inicial, comprometendo, assim, a execução das ações essenciais à Administração Pública, conforme evidenciado na Nota de Auditoria nº 01, de 27/02/2025, anexo a este relatório, onde foi constatada a alteração do PCA, em dezembro de 2024, para a aquisição de 30 (trinta) persianas para a área meio, em detrimento às aquisições de persianas requisitadas pela área fim e mais urgentes, para proteção e preservação do acervo, e em detrimento às aquisições para o atendimento as necessidades voltadas para o aprimoramento da Segurança Orgânica, entre as quais, a ampla instalação de câmeras de vigilância e sistema de CFTV em todas as unidades prediais da Fundação Biblioteca Nacional.

Apesar de sua relevância, a recomendação nº 01 do Relatório de Auditoria Interna nº 04/2023 está pendente de atendimento, e está relacionado às recomendações da Agência Brasileira de Inteligência em seu Relatório da ABIN NUP nº 00262.005266/2022-81, e às determinações e recomendações do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1439/2021 - TCU-Plenário. Sendo assim, compete ao Chefe de Gabinete da Presidência que venha apresentar para a Diretoria Executiva a estimativa de um orçamento detalhado para as ações voltadas à Segurança Orgânica, no âmbito de sua competência para coordenação e supervisão desta gestão, nos termos do Regimento Interno (Portaria FBN nº 82/2022), Anexo I, Art. 9º, VIII, devendo considerar também o contido na Representação do Sub-Procurador Geral do Ministério Público de Contas junto ao TCU, conforme o documento SEI (0039593), constante do processo FBN SEI 01430.000077/2020-34:

“(...)as condições de segurança do patrimônio, dos servidores e de seus frequentadores (público), relativamente à adequação dos equipamentos de segurança e prevenção de riscos, dentre os quais a prevenção de incêndios, inundações, alagamentos naturais ou decorrentes de vazamentos, segurança do acervo quanto ao

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

mal uso, furtos, roubos, recuperação e controle de inventário, orçamento disponível para essas ações, dentre outros aspectos.”(grifos nossos)

Além disso, o cumprimento adequado do Plano de Contratações Anual contribui diretamente para a prevenção de novas demandas e contestações jurídicas, uma vez que assegura que os processos licitatórios e a execução de contratos se deem dentro dos parâmetros legais e orçamentários, respeitando as diretrizes e prioridades estabelecidas no planejamento anual. O desvio do cumprimento do PCA pode resultar em sobrecarga de recursos administrativos, judiciais e financeiros, prejudicando a continuidade dos projetos prioritários e o alcance das metas de interesse público.

No que concerne à construção do planejamento do PCA, e conforme a Nota Jurídica nº. 046/2022/TS/PFFBN/PGF/AGU, de 03/10/2022, visa-se que o PCA *seja um instrumento de prevenção de fracionamento de despesas capaz de gerar contratações diretas indevidas. No entanto, o fracionamento de despesas também contribui para uma perda de economia de escala. Assim, planejar adequadamente as compras para um determinado exercício, conhecer profundamente esse plano e fiscalizá-lo com rigor são maneiras de atingimento de contratações eficientes e eficazes(SEI nº 0092638).*


Portanto, a estrita observância do Plano de Contratações Anual é fundamental para garantir que a execução orçamentária no serviço público esteja em consonância com os objetivos planejados, evitando desperdícios, ineficiência na aplicação dos recursos e o comprometimento da confiança da sociedade.

2.4) INFORMAÇÃO: Manual de Política de Gestão de Estoques em revisão.

A versão preliminar do Manual de Política de Gestão de Estoques consta no Processo SEI nº 01430.000797/2024-23, e foi elaborada pela Comissão instituída pela Portaria FBN nº 98, de 27/12/2024. A Procuradoria Federal junto à Fundação Biblioteca Nacional emitiu sua apreciação por meio da Nota Jurídica nº 003/2025/TS/PFFBN/PGF/AGU, de 06/03/2025, na qual constam, entre outras informações, mencionado que:

- a) *o Manual de PGE não indica como a Administração exercerá o controle de estoque em sintonia com os demais instrumentos de governança.;*
- b) *não constam informações de como irá ocorrer a integração e a interação desses instrumentos de governança, pois não há na minuta “qualquer indicação a respeito dos mecanismos de liderança, estratégia e controle que serão adotados para a extração da máxima eficácia da PGE, isoladamente e em conjunto com os demais instrumentos de governança.”(grifos nossos)*

A Procuradoria inclusive recomenda: *“Dentre as possibilidades de operacionalização dessa Política, recomendo, a título colaborativo, que se avalie a elaboração de um fluxograma padronizado para todas as contratações promovidas pela FBN, de modo que cada órgão da FBN responsável por determinado instrumento de governança participe ativamente do planejamento da contratação, contribuindo, na medida do possível, para um máximo ganho e uma mínima perda, limitada esta aos riscos aceitáveis.”*

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

Nesse cenário, foi proposto que a minuta seja revista e que seja incluída o modo como pretende operacionalizar, em busca de uma efetiva governança, a Política de Gestão de Estoques da FBN, seja isoladamente, seja, principalmente, em conjunto harmônico com os demais instrumentos, notadamente os acima destacados, conforme Nota Jurídica nº 003/2025/TS/PFFBN/PGF/AGU.

Trata-se de um importante instrumento de governança, para fins de previsão de necessidades, otimizar os níveis de estoque, eficiência operacional, otimizar processos, reduzir custos e garantir um melhor atendimento.

2.5) INFORMAÇÃO 04: Elaboração do Manual de Política de Compras Compartilhadas.


Em cumprimento ao art. 6º da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19/07/2021, que trata da elaboração do instrumento de governança denominado Política de Compras Compartilhadas, foi instituída a Portaria FBN nº 099, de 27/12/2024, que criou a Comissão responsável pela elaboração do Instrumento de Governança denominado Política de Compras Compartilhadas.

Foi disponibilizada a versão preliminar do Instrumento de Governança - Política de Compras Compartilhadas, doc. SEI 0175888 por meio do processo 01430.000798/2024-78, já constando a apreciação da Procuradoria Federal junto a Fundação Biblioteca Nacional, por meio da Nota Jurídica nº 005/2025/TS/PFFBN/PGF/AGU, que sinaliza que:

“Apesar da necessidade de observância desses fatores, o Manual não informa como os colocará em prática, isto é, não indica quais mecanismos de liderança, estratégia e controle serão adotados para a extração da máxima eficácia da Política de Compras Compartilhadas, isoladamente e em conjunto com os demais instrumentos de governança.

Em razão desse silêncio, sugiro a revisão do documento, para que inclua o modo como pretende operacionalizar, em busca de uma efetiva governança, a Política de Compras Compartilhadas da entidade, seja isoladamente, seja, principalmente, em conjunto harmônico com os demais instrumentos, notadamente os acima destacados.

Dentre as possibilidades de operacionalização dessa Política, recomendo, a título colaborativo, que se avalie a elaboração de um fluxograma padronizado para todas as contratações promovidas pela FBN, de modo que cada órgão da FBN responsável por determinado instrumento de governança participe ativamente do planejamento da contratação, contribuindo, na medida do possível, para um máximo ganho e uma mínima perda, limitada esta aos riscos aceitáveis.”(grifos nossos).

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

Após a aprovação do Manual de Política de Compras Compartilhadas, com as devidas sugestões fornecidas na Nota Jurídica nº 005/2025/TS/PFFBN/PGF/AGU, é importante que seja dada sua publicidade, e sua apresentação para os servidores e colaboradores,

2.6) CONSTATAÇÃO: Ausência de elaboração da Gestão por competências com impactos nos processos.

O Art.14 da Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19/07/2021, prevê que compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão por competências do processo de contratações públicas:

“I - assegurar a aderência às normas, regulamentações e padrões estabelecidos pelo órgão central do Sistema de Serviços Gerais - Sís, quanto às competências para os agentes públicos que desempenham papéis ligados à governança, à gestão e à fiscalização das contratações;”

Conforme abordamos no RAI n 06/2019, constata-se a insuficiência de servidores capacitados na Gestão de suprimentos de Bens e Serviços para atender as demandas. Entre as recomendações, constou:

“Recomendação 09: Ampliar e promover o rodízio da equipe para a fiscalização dos contratos, na medida em que novos servidores forem realizando cursos de capacitação e sendo treinados para a essa função.”


Na Nota de Auditoria nº 01/2020 consta a seguinte recomendação:

Recomendação 05: Anexar nos processos documentos que evidenciem que os fiscais técnicos, fiscais administrativos e gestores de contrato estão aptos e capacitados para o exercício das suas respectivas atribuições.

II - garantir que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão, na área de contratações, seja fundamentada nos perfis de competências definidos conforme o inciso I, observando os princípios da transparência, da eficiência e do interesse público, bem como os requisitos definidos no art. 7º da Lei nº 14.133, de 2021; e

Trata-se de medida importante a ser observada. Por exemplo, ao longo da execução contratual, surgem ocorrências diversas e que exigem que os ocupantes de funções-chaves tenham o perfil e competências exigidas para as mesmas. Conforme já mencionado na NA nº 01/2020, e esta situação demandava a atenção redobrada para corrigir fragilidades encontradas:

“Apontamentos de irregularidades da parte elétrica do prédio sede, com risco de incêndio, sem que haja documentos comprobatórios do saneamento das mesmas no Processo SEI nº 01430.000194/2019-64 (Angel's Serviços Técnicos Eireli). Ausência de documentos comprobatórios de aplicação de sanções à empresa contratada.”

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

A seguir uma recomendação a qual exige que o gestor e fiscal de contrato tenham o perfil e conhecimento técnico para ocuparem essas funções:

“Recomendação 04: Instruir o processo 01430.000097/2019-71 com todos os relatórios a serem fornecidos pela empresa contratada, e os relatórios do fiscal técnico, fiscal administrativo, gestor do contrato, quanto às fragilidades porventura constatadas, e os documentos comprobatórios de seu saneamento, além das demais medidas para o adequado acompanhamento do contrato de prestação de serviços de Brigada de Incêndio, formada por Bombeiros profissionais Civis, para exercer atividades de prevenção e combate a incêndio e primeiros socorros, nas dependências do Prédio Sede da Fundação Biblioteca Nacional, Casa da Leitura e do Prédio anexo da Fundação Biblioteca Nacional, levando em conta os riscos que possam atingir as instalações, acervos, servidores, colaboradores e público visitante da Fundação Biblioteca Nacional, e de forma a manter um registro histórico para fins de aprimoramento da gestão.”


“III - elencar, no Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP, nos termos do Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, ações de desenvolvimento dos dirigentes e demais agentes que atuam no processo de contratação, contemplando aspectos técnicos, gerenciais e comportamentais desejáveis ao bom desempenho de suas funções.”

Conforme abordamos no Relatório (RAI) nº 06/2019, a CGPA deve contemplar no seu Plano Anual de Capacitação/Plano de Desenvolvimento de Pessoas, ações de capacitação como:

- a. Formação de pregoeiros;
- b. Composição de planilhas de custos e formação de preços, inclusive para obras e serviços de engenharia;
- c. Elaboração de Termo de Referência;
- d. Licitações, Contratação Direta, Pregão e SRP;
- e. Combate a fraudes em Licitações e Contratos Administrativos;
- f. Contratação de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC;
- g. Gestão de riscos e Controles Internos;
- h. Gestão e fiscalização dos contratos;
- i. Fiscalização de obras e serviços de engenharia;
- j. Sanções Administrativas;
- k. Gestão de Conta Vinculada e Fato Gerador, entre outros.

Foi recomendado no RAI nº 06/2019:

“RECOMENDAÇÃO 11: Contemplar em todo Plano de Capacitação/Plano de Desenvolvimento de Pessoas da FBN eventos de capacitação com os temas elencados neste relatório de auditoria.”

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

2.7) INFORMAÇÃO: Elaboração das diretrizes para a gestão dos contratos, em fase de apreciação jurídica.

A versão preliminar do manual das Gestão de Contratos Administrativos da Fundação Biblioteca Nacional - FBN foi elaborada pela Comissão responsável pela elaboração deste instrumento de governança, instituída pela Portaria FBN nº 64, de 08/10/2024, e está instruído no processo SEI nº 01430.000473/2024-95, documento SEI (0172226), tendo sido enviada para análise junto a Procuradoria Federal da FBN desde 09/12/2024.

Essa norma poderá apresentar orientações quanto ao cumprimento das obrigações contratuais, seja pelas empresas contratadas, como pela entidade contratante, o que requer especial atenção e diligência pelos fiscais e gestores de contrato, em especial aos contratos de prestação de serviços de manutenção dos equipamentos elétricos e hidráulicos, serviço de manutenção do Sistema de Detecção e Alarme de Incêndio, serviços continuados de brigada de incêndio, serviço de manutenção corretiva e preventiva do CFTV, serviço de manutenção predial preventiva, preditiva, corretiva, serviços continuados de vigilância patrimonial desarmada, entre outros, de forma que sejam asseguradas as melhores condições de segurança do patrimônio, dos servidores e do seu público frequentador. A gestão de contratos está diretamente ligada à gestão de riscos, especialmente aos serviços mais sensíveis da FBN, conforme acima mencionado.


É importante que a FBN aprove o quanto antes o seu manual de Diretrizes para a Gestão dos Contratos, melhorando os procedimentos de controle dos processos, além de viabilizar o monitoramento mais eficiente da execução contratual. Vale ressaltar também que é necessário que seja dada a atenção quanto ao prazo de término dos contratos para que não haja contratações emergências desnecessárias, conforme abordamos no RAI nº 03/2023.

Trata-se de um instrumento relevante, tendo em vista o histórico de constatações que vem sendo apontadas pela Auditoria Interna, tais como a Nota de Auditoria (NA) nº 01/2020; NA nº 02/2020; Relatório (RAI) nº 04/2021; Relatório (RAI) nº 05/2021; Relatório (RAI) nº 06/2021; Relatório (RAI) nº 04/2022; Relatório (RAI) nº 03/2023; Relatório (RAI) nº 04/2023.

Este instrumento de governança está relacionado à Recomendação 10 do Relatório (RAI) nº 06/2019:

“RECOMENDAÇÃO 10: Estabelecer institucionalmente uma norma para fiscalização dos contratos e prevendo rotina periódica de acompanhamento da execução contratual e de controle quanto às sanções aplicadas às empresas contratadas na FBN.”

Um assunto já tratado que se relaciona à gestão dos contratos e também à gestão de riscos e controle preventivo diz respeito às contratações por dispensa de licitação por emergência, como veremos abaixo.

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

2.8) CONSTATAÇÃO: Ausência reiterada do instrumento de governança da Gestão de riscos e controle preventivo, com impactos nos processos.


A ausência da elaboração até o momento do instrumento de governança previsto no art. 6º, VII da Portaria SEGES/ME Nº 8.678/2021 é FATOR AGRAVANTE. Nas atividades da auditoria interna quanto à avaliação da governança, da gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações, as fragilidades são diversas. Por exemplo, conforme o Anexo IV do RAI nº 03/2023, já havíamos constatado que os mapas de riscos de 42 processos de licitação haviam sido elaborados de forma deficiente e/ou incompleta, sem que fossem considerados os levantamentos detalhados de possíveis eventos/sinistros que possam ocorrer ao longo do processo da contratação, bem como na execução do contrato. Outros trabalhos da AUDIN, Relatório (RAI) nº 06/2019, na Nota de Auditoria (NA) nº 01/2020; NA nº 02/2020; Relatório (RAI) nº 04/2021; Relatório (RAI) nº 05/2021; Relatório (RAI) nº 06/2021; Relatório (RAI) nº 04/2022; Relatório (RAI) nº 03/2023; Relatório (RAI) nº 04/2023, evidenciam a necessidade do aprimoramento da governança, da gestão de riscos e do controle preventivo da FBN.

Em observação ao RAI 03/2023 ao e RAI 04/2023, constatamos atraso na contratação de bens e serviços essenciais de manutenção para segurança patrimonial, com contratações por dispensa por emergência, ou mesmo com descontinuidade e/ou prejuízo de suas prestações, oferecendo graves riscos para a Fundação Biblioteca Nacional. Dentre essas contratações destaca-se a morosidade para nova contratação dos serviços especializados em manutenção preventiva e corretiva para o Sistema de Detecção e alarme de incêndio, bem como serviços de manutenção corretiva e preventiva do sistema de CFTV do Prédio sede da FBN, que foram interrompidos e só foram retomados sete meses depois. Da mesma forma podemos ressaltar os serviços de manutenção preventiva e corretiva do sistema de climatização, os serviços de digitalização, processamento e indexação em sistema de busca e recuperação de informações e os serviços de manutenção o software Sophia Biblioteca, todos esses serviços tiveram uma demora nas providências administrativas para a renovação desses contratos.

Estes fatos acabam prejudicando a instituição na prevenção dos riscos mais significativos da Fundação Biblioteca Nacional, tais como incêndio, invasão predial, furtos, roubos, entre outros, e impactou também nos contratos de prestação de serviços de brigada de incêndio e vigilância patrimonial, já que não puderam contar, respectivamente, com os serviços de manutenção corretiva e preventiva do sistema de CFTV do prédio sede da FBN.

Ou seja, em que pese a necessidade para a estabelecimento as diretrizes para a gestão de riscos e o controle preventivo, que contemplem os níveis do metaprocessos de contratações, envolvendo os processos de trabalho desde o planejamento, a seleção de fornecedores e a gestão de contratos, e dos processos específicos de contratação, este instrumento de governança sequer foi elaborado.

É relevante que seja também assegurado que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou da entidade, tenham acesso tempestivo às informações relativas aos riscos aos quais está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

relativas à delegação de competência, conforme previsto na referida Portaria SEGES/ME Nº 8.678/2021.

Estão relacionadas a este tópico as recomendações 07 e 08 do Relatório de Auditoria Interna (RAI) nº 03/2023:

“RECOMENDAÇÃO 07: Que o Núcleo da Arquitetura venha aprimorar a elaboração dos mapas de riscos de forma mais detalhada, bem como os controles internos para o tratamento desses riscos, inclusive adotando procedimentos de controle, tais como checklists, entre outros.”

“RECOMENDAÇÃO 08: Elaborar normativo e/ou cartilha que trate da Gestão de riscos e controle preventivo, de modo a aprimorar a elaboração do Mapa de Riscos e as medidas para seu tratamento.”

2.9) CONSTATAÇÃO: Ausência da definição de estrutura da área de contratações públicas

O Art. 18 da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 prevê que compete ao órgão ou entidade, quanto à estrutura da área de contratações públicas:

“I - proceder, periodicamente, à avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal, de forma a delimitar as necessidades de recursos materiais e humanos;”


Trata-se de medida urgente a ser realizada, considerando os riscos e ocorrências reportadas e a demora nas respostas ao tratamento dos mesmos, o que requer uma reavaliação quantitativa e qualitativa do pessoal. A título exemplificativo, a Nota de Auditoria nº 01/2020, Nota de Auditoria nº 02/2020, Relatório de Auditoria Interna nº 03 e 04/2023 apontam algumas dessas ocorrências.

II - estabelecer em normativos internos:

- a) competências, atribuições e responsabilidades dos dirigentes, incluindo a responsabilidade pelo estabelecimento de políticas e procedimentos de controles internos necessários para mitigar os riscos;*
- b) competências, atribuições e responsabilidades dos demais agentes que atuam no processo de contratações; e*
- c) política de delegação de competência para autorização de contratações, se pertinente.*

Tratam-se de normativos importantes e que precisam ser elaborados.

“III - avaliar a necessidade de atribuir a um comitê, integrado por representantes dos diversos setores da organização, a responsabilidade por auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações;”

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

Sugere-se que seja constituído, o que proporcionará a participação de todos, de forma democrática e transparente.

“IV - zelar pela devida segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea nas funções mais suscetíveis a riscos;”

Nos Contratos nº 07/2018 e 10/2023; Contratos nº 03/2018 e 12/2023; Contrato nº 14/2023; Contratos nº 09/2019 e 03/2022; Contratos nº 14/2019, Contratos nº 05/2020 e nº 06/2020, Contrato nº 03/2020; Contratos nº 10/2018 e 15/2023, foram concentradas essas funções dos gestores e fiscais técnicos ao Chefe da Coordenação de Administração (COAD), ao Chefe da Divisão de Manutenção Administrativa (DMA), ao Chefe do Núcleo de Arquitetura e à Chefe e substituta do Serviço de Licitações e Contratos, não tendo havido a segregação de funções, nem tendo sido promovido o rodízio de servidores.

No Relatório (RAI) nº 06/2019, constou a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO 09: Ampliar e promover o rodízio da equipe para a fiscalização dos contratos, na medida em que novos servidores forem realizando cursos de capacitação e sendo treinados para a essa função.

“V - proceder a ajustes ou a adequações em suas estruturas, considerando a centralização de compras pelas unidades competentes, com o objetivo de realizar contratações em grande escala, sempre que oportuno;” e

Na Nota de Auditoria Interna nº 01/2025, pode ser verificado que não foram centralizadas as aquisições de persianas da Coordenação geral de Planejamento e Administração, do Centro de Processamento e Preservação e do Centro de Coleções e Serviços aos Leitores.

“VI - observar as diferenças conceituais entre controle interno, a cargo dos gestores responsáveis pelos processos que recebem o controle, e auditoria interna, de forma a não atribuir atividades de cogestão à unidade de auditoria interna.”


No que se refere aos controles internos de primeira, segunda e terceira linhas, a Auditoria Interna vem apresentando recomendações que reforçam o papel dos controles internos das unidades:

- Recomendação nº 01 do RAI nº 06/2019:

“Elaborar norma para aprimoramento do controle interno da pesquisa de preços, inclusive prevendo rotina para a avaliação crítica e respectiva supervisão dos procedimentos.”

- Recomendação nº 02 do RAI nº 06/2019:

“Designar um responsável para avaliação crítica e respectiva supervisão dos procedimentos da pesquisa de preços.”

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

- Recomendação nº 06 do RAI nº 03/2023:

“ Designar formalmente servidor para a verificação da cotação de preços das passagens aéreas para viagens a serviço pelas agências contratadas, comparando-os com os praticados no mercado, mantendo uma rotina para a avaliação crítica e busca da economicidade previamente à autorização da viagem.”

Conforme abordamos no Relatório (RAI) nº 06/2019 e RAI nº 03/2023, evidencia-se a necessidade de controles internos pela própria CGPA, no que tange à supervisão quanto aos procedimentos da pesquisa de preços e sua análise crítica, evitando riscos contratuais diversos.

2.10) CONSTATAÇÃO: Ausência da Política de interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais.

O Art. 15. da Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 prevê que compete ao órgão ou entidade, quanto à interação com o mercado fornecedor e com associações empresariais:

“I - promover regular e transparente diálogo quando da confecção dos estudos técnicos preliminares, de forma a se obterem insumos para a otimização das especificações dos objetos a serem contratados, dos parâmetros de mercado para melhor técnica e custo das contratações, e das obrigações da futura contratada, conforme dispõe o art. 21 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

II - observar a devida transparência acerca dos eventos a serem conduzidos na fase da seleção do fornecedor, respeitados os princípios da isonomia e da publicidade;

III - padronizar os procedimentos para a fiscalização contratual, respeitando-se os princípios do devido processo legal e do contraditório quando da apuração de descumprimentos junto a fornecedores; e


IV - estabelecer exigências sempre proporcionais ao objeto a ser contratado, para assegurar que as oportunidades sejam projetadas de modo a incentivar a ampla participação de concorrentes potenciais, incluindo novos entrantes e pequenas e médias empresas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo deverá estar em harmonia com a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto, instituída pelo Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019, ou o que vier a substituí-lo.”

Esta interação com o mercado poderá, além de tudo, proporcionar o acesso a inovações, melhores produtos e serviços, além de uma maior transparência nas relações com fornecedores, prestigiando a qualidade das aquisições.

3. CONCLUSÃO

Concluimos que a elaboração, aprovação, implementação e monitoramento dos instrumentos de governança previstos na legislação e nos processos internos da Fundação Biblioteca Nacional enfrentam desafios significativos, apenas um deles foi aprovado, Plano

 FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL	RELATÓRIO DE AUDITORIA	ORIGEM: AUDITORIA INTERNA
		DATA: 30/03/2025

Diretor Logístico Sustentável. Impende que haja o aprimoramento contínuo de sua governança, gestão de riscos e controles internos, de modo que esses processos possam garantir a eficiência, legalidade e segurança nas contratações realizadas. No Anexo I, a este Relatório, temos a Nota de Auditoria nº 01/2025, em que constam indicativos de ilicitude, antieconomicidade e irregularidades na pesquisa de preços em compras por dispensa de licitação. Conforme o histórico de achados nos trabalhos da Auditoria Interna ao longo dos exercícios, constatamos fragilidades na gestão e fiscalização dos contratos, assim como nas etapas anteriores concernentes ao planejamento e contratação. Em alguns casos, acarretaram atraso nas contratações de serviços essenciais, como a manutenção de sistemas de segurança patrimonial e infraestrutura, e as contratações emergenciais que poderiam ser evitadas. Dessa forma, a FBN deve retomar, no exercício de 2025, com a elaboração e aprovação de todos os instrumentos de governança pendentes, e acompanhar a sua implementação.

Reiteramos a recomendação 09 do Relatório de Auditoria Interna (RAI) nº 03/2023:

“RECOMENDAÇÃO 09: Que a CGPA possa elaborar e submeter à aprovação os instrumentos de governança para as contratações públicas ainda pendentes.”

Rio de Janeiro, 30 de março de 2024.


GLÁUCIO CAVALCANTI TAK-MING
 Auditor Chefe
 Fundação Biblioteca Nacional