



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Relatório de Auditoria nº 02/2024

Avaliação da gestão de projetos de Cooperação
Técnica Internacional no âmbito do FNDE

Brasília - DF, dezembro de 2024

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Auditoria Interna (Audit)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidades Avaliadas: Diretoria de Gestão Articulação e Projetos Educacionais (Digap), Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) e Gabinete da Presidência (Coordenação-Geral de Estratégia, Desenvolvimento e Inovação (CGEDI).

Missão

Aumentar e proteger o valor organizacional, com foco no fortalecimento da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles.

Propósito

Oferecer serviços de avaliação e consultoria, de forma objetiva e independente, adicionando valor e melhorando as operações da organização para o alcance de seus objetivos.

Avaliação

O trabalho de avaliação é um dos produtos previstos nos fluxos de trabalho da Auditoria Interna do FNDE (Audit) e consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, bem como contribuir para o seu aprimoramento.

Qual foi o trabalho realizado?

Trata-se de avaliação referente aos Projetos de Cooperação Técnica Internacional (CTI) no âmbito do FNDE.

O trabalho foi realizado pela Auditoria Interna do FNDE e teve como objetivo avaliar a conformidade do macroprocesso “Gestão de Projetos de Cooperação Internacional”, a partir dos Prodoc—*Project Documents* firmados entre o FNDE e os organismos internacionais entre 2017 e 2024.

Nesse contexto, os exames concentraram-se nas contratações de consultores individuais (pessoa física) e contemplaram aspectos relacionados ao planejamento, à execução e aos controles internos.

Por que o trabalho foi realizado?

O trabalho foi iniciado a partir de ação prevista no Plano Anual de Auditoria Interna (Paint/2024), em conformidade com o objetivo estratégico “Fiscalizar e examinar os resultados administrativos, financeiros e operacionais do FNDE”, definido no Plano Estratégico do FNDE 2023-2027. Vislumbra-se que os resultados dessa avaliação tendem a contribuir para a melhoria dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos da Autarquia, contribuindo, também, com a disponibilização de informações qualificadas para a tomada de decisão e para o aprimoramento do macroprocesso “Gestão de Projetos de Cooperação Internacional”.

Quais as conclusões alcançadas? Quais as recomendações que deverão ser adotadas?

A avaliação da carteira dos projetos no FNDE, implementados por meio da cooperação técnica com os organismos UNESCO e OEI, evidenciou os seguintes achados:

i) fragilidades na definição de objetivos imediatos e ou específicos dos Projetos, bem como na estratégia de implementação (descrição dos beneficiários do Prodoc 14/004-OEI), em que pese a compatibilidade com as competências e atribuições do FNDE; e ii) inconformidades relacionadas aos resultados e às atividades previstas a saber: existência de objetivos com enunciados genéricos e restritivos, contemplados nos Prodoc; atividades de apoio, cuja implementação não deveria ocorrer pela cooperação técnica; atividade com impossibilidade de execução em virtude da inexistência de objetivo; ações de natureza decisória com previsão de validação pela consultoria contratada; e sobreposição de duas atividades, com previsão de execução no Prodoc, as quais foram implementadas por servidores do FNDE.

Assim, cabe ressaltar que o FNDE tem buscado na cooperação técnica a viabilização de serviços complementares, de caráter instrumental, os quais deveriam ser contratados/implementados pela própria Autarquia, por não se enquadrar como atividade qualificável pela via da cooperação técnica internacional.

iii) Fragilidades relacionadas ao processo de seleção de consultorias pessoa física.

Na fase preliminar do processo foi observado como ponto crítico a dificuldade das áreas finalísticas na elaboração do Termo de Referência individual, alinhado ao escopo do projeto, sendo verificado em diversos processos exigências de requisitos amplos e ou restritivos de qualificação, tais como graduação em qualquer área de formação e experiência na área de Educação, experiência mínima de dois anos em consultorias internacionais prestadas na Administração Pública, restringindo assim, nessa última situação, a participação somente de candidatos que já atuaram em consultorias de organismos internacionais, tendo como consequência a recontratação de um mesmo consultor em diversas situações e períodos distintos, como abordado na presente avaliação.

Assim, é importante a participação do Organismo Cooperante, não apenas na aprovação formal do Termo de Referência, mas no assessoramento para a construção dessa ferramenta, entre outras, na definição das qualificações técnicas do consultor, de modo a atender as demandas dos Projetos, em especial aquelas de maior complexidade.

Ainda foi observada a fragilidade de comprovação prévia de que os serviços técnicos de consultoria podem ou não ser realizados pelos próprios servidores do FNDE, em observância ao disposto no § 6º, do artigo 4º, do Decreto nº 5.151/2004, em que pese a abordagem da deficiência de pessoal na Autarquia, nesta avaliação, trata-se de um procedimento de cumprimento obrigatório pela Unidade Executora no âmbito da cooperação técnica.

iv) Contratação de consultorias pessoa física para o desenvolvimento de atividades próprias da Autarquia.

O achado apontado teve como base a redução do quadro de pessoal efetivo e o crescimento do número de contratações de consultorias pessoa física nos últimos cinco anos, cabendo destacar o aumento da carteira de projetos no FNDE, implementados pela cooperação técnica com os organismos UNESCO e OEI, que em 2021 subiu de dois para cinco Prodoc.

Os dados levantados demonstram o crescimento das contratações de consultores comparado com a força de trabalho da Autarquia sendo mais representativo nos exercícios de 2021 e 2022, com destaque para o ano de 2022, que 52,78% da força de trabalho no FNDE era composta de consultorias contratadas pelos organismos

mencionados. Por oportuno, em 2023 observa-se uma redução significativa, que pode ser atribuída a medidas adotadas visando à melhoria da gestão do referido processo.

A partir das informações obtidas nos registros das contratações realizadas no âmbito dos cinco projetos da carteira, no período analisado, foi identificada à contratação recorrente de consultores, com situações de uma mesma pessoa física sendo contratada em mais de um projeto, em mais de uma atividade dentro de um mesmo projeto e/ou para a mesma atividade, mais de uma vez, dentro de um mesmo projeto. Foi identificado ainda que dos 987 consultores contratados no período analisado, 178 o foram em mais de uma ocasião, em que pese não ter havido descumprimento a regra do interstício prevista na Portaria MRE 8/2017, que veda a contratação de consultor que já esteja cumprindo contrato de consultoria.

Nesse contexto, cabe ressaltar o elevado número de produtos disponibilizados pelas consultorias pessoa física, cerca de 5.070, no período analisado, de forma que o procedimento de análise e aprovação desses produtos, que deve ser realizado por servidores com o perfil de gestor das áreas demandantes, é um dificultador, além de ser um limitador do acompanhamento do que está sendo produzido.

Assim fica prejudicada a durabilidade e sustentabilidade dos Projetos, por não se alcançar a adequada difusão desses conhecimentos no âmbito do FNDE, que em geral perde-se o potencial da cooperação técnica recebida. Portanto, as contratações de consultorias decorrem geralmente não em função dos atingimentos dos objetivos e resultados previstos nos Prodoc mas muito em função das necessidades de pessoal das unidades da Autarquia para a realização de atividades cotidianas.

v) Descompasso entre o planejamento e a execução financeira dos Projetos.

O presente achado aponta desequilíbrios entre os valores previstos e executados por objetivos relativos as contratações de consultorias, ou seja, há mais recursos sendo alocados em objetivo do que em outro, sem que tenha havido essa previsão inicial, como exemplificado no Prodoc 914BRZ1115-UNESCO que a proporção era de 49% para o objetivo 1 e de 51% para o objetivo 2, no entanto foi executada 383% e 0% respectivamente.

Observa-se que os descompassos na alocação de recursos financeiros são um reflexo do

descompasso entre a quantidade de contratações de consultores prevista e a quantidade efetivamente contratada ao longo dos exercícios analisados, evidenciando desequilíbrios, de modo que em alguns objetivos o número de contratação foi maior e em outros foi menor.

Verifica-se, portanto, deficiências de planejamento das contratações, aliada a inexistência de uma programação consolidada a partir de cada unidade demandante de consultoria, com a previsão e alocação de consultores necessários para o cumprimento das atividades, acarretando o desequilíbrio dos recursos financeiros e das contratações de consultorias previstas nos objetivos dos Projetos.

vi) Deficiências de controles internos relacionadas ao macroprocesso “Gestão de Projetos de Cooperação Internacional”.

Com base no apontado no item que trata das deficiências de controles internos ressalta-se a falta de iniciativas formais relacionadas à gestão de riscos do processo de gestão de Projetos de cooperação técnica pelas áreas gestoras. No item relativo à informação e comunicação foi identificada a falta de um repositório único para registro e guarda dos produto disponibilizados pelos consultores, uma vez que são arquivados no SEI com nível de acesso restrito, não permitindo consultas de forma sistematizada das informações produzidas. A não disseminação das informações geradas pelos produtos pode causar novas contratações de serviços que já foram objeto de contratações anteriores.

vii) Atuação dos órgãos de controle.

O TCU tratou o tema consultorias nos seguintes acórdãos: i) Acordão de Relação 3288/2010, objeto da análise da denúncia no âmbito do Projeto BRA/009/004-OEI, firmado com o MEC, foram feitas alertas ao FNDE uma vez que os consultores contratados atuavam no FNDE. Os alertas foram focados para que o FNDE evitasse a contratação de consultores para o exercício de atividades de rotinas e ou serviços comuns; ii) Acordão 135/2018 - foram emitidas determinações ao FNDE relativas à representação sobre possíveis irregularidades ocorridas na Autarquia, associadas a pagamentos a consultores contratados no âmbito do Projeto

BRA/14/004-OEI sem as correspondentes prestações dos serviços, com suposta anuência de dirigentes da Autarquia,

A CGU encaminhou a AUDIT/FNDE a denúncia para apuração de possíveis irregularidades apresentadas na condução do processo de contratações de consultores. As situações descritas no presente relatório, com base nos testes executados pela equipe da Audit/FNDE, indicam a procedência de aspectos da denúncia relativos ao desempenho de “atividades típicas de servidores” por parte dos consultores contratados e a demonstração de que a consultoria é utilizada como “mão de obra para atividades específicas nas lotações do FNDE”, explicitada pelo elevado número de contratos ativos.

Por fim, com base nas situações apresentadas acima, a gestão da carteira de projetos de cooperação na Autarquia, quando considerada individualmente as unidades que gerenciam os projetos, apresenta diferentes graus de maturidade na implementação das atividades inerentes aos projetos de Cooperação técnica, que entre outras decorre da inexistência de normativo interno para definição e regulamentação de procedimentos e critérios comuns e específicos, bem como de uma área centralizada para gerenciamento de toda a carteira de projetos.

A partir do exercício de 2023 verifica-se uma mudança estrutural do cenário em razão de medidas adotadas pelo FNDE, as quais destacamos a edição da Portaria FNDE nº 722/2023, vigente a partir de 01/01/2024, que estabeleceu procedimentos internos, específicos e comuns, para o gerenciamento dos projetos de cooperação técnica no FNDE. A referida Portaria estabeleceu ainda que o gerenciamento global e operacional dos projetos fosse realizado pela CGEDI/Gabin em auxílio ao dirigente máximo da Autarquia, bem como a participação da Diretoria de Administração por meio da Coordenação-Geral de Pessoal-CGPEO no processo de seleção de novos consultores.

Ressalta-se ainda como medidas que deverão ter impacto gradual na redução da contratação de consultorias pessoa física, a realização do concurso público para ingresso de 100 novos servidores, cuja nomeação ocorreu em agosto de 2024, considerando que a Autarquia há mais de doze anos não fazia reposição de servidores efetivos. Ainda nesse contexto, encontra-se em andamento dois processos de seleção na modalidade de contratação temporária da União, prevista na Lei 8.245, para o ingresso de 99 servidores, com

previsão de nomeação para o primeiro trimestre de 2025.

Por fim, é possível concluir que o FNDE no biênio 2023/2024 fortaleceu a gestão dos projetos de cooperação técnica com organismos internacionais, contudo a Autarquia deve continuar envidando esforços na busca da melhoria do referido processo e dos controles inerentes, uma vez que as medidas adotadas não foram suficientes para mitigar as situações apontadas na presente avaliação, em especial com relação às contratações de consultorias no âmbito do FNDE.

Em face dos fatos apontados recomenda-se à CGEDI/Gabin que: i) elabore e formalize em parceria com as áreas gestoras, que demandam atividades de consultoria, o Plano de Ação de redução gradativa, com finalização até dezembro de 2025, de consultorias pessoa física que exercem atividades não qualificáveis como de cooperação técnica; ii) proponha à ABC revisões substantivas visando alterações e ou exclusões de objetivos, resultados e atividades que não se coadunam com os propósitos da cooperação técnica e ou que perderam o objeto (BRA21/002-OEI) no âmbito dos projetos que terão vigência no decorrer de 2025, excetuando-se proposta de prorrogação de prazos dos respectivos instrumentos; iii) solicitar as áreas gestoras o envio de programação anual das contratações de consultorias pessoa física ou jurídica a ser consolidada nessa CGEDI; iv) instituir em parceria com a CGPEO “Banco de Talentos” dos servidores como suporte à comprovação prévia de realização ou não de serviços técnicos por servidores da Autarquia; v) adotar medidas para criação de um repositório único de registro e guarda dos produtos das consultorias disponibilizados ao FNDE para fins de difusão dos conhecimentos; vi) propor ao dirigente máximo da Autarquia a criação de uma Unidade de administração de Projetos para a gestão centralizada do referido processo; vii) propor a formalização de dispositivo que trata da estruturação, incluindo a participação da CGPEO, no processo de seleção de novos consultores no âmbito do FNDE.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
Audit	Auditoria Interna do FNDE
CGEDI	Coordenação-Geral de Estratégia, Desenvolvimento e Inovação
CGU	Controladoria-Geral da União
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
COSO-ICIF	Controle Interno – Estrutura Integrada
CTI	Cooperação Técnica Internacional
Digap	Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais
Dirae	Diretoria de Ações Educacionais
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IN	Instrução Normativa
MEC	Ministério da Educação
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEI	Organização dos Estados Ibero-Americanos
Paint	Plano Anual de Auditoria Interna
PNE	Plano Nacional de Educação
Prodoc	<i>Project Documents</i> (Documentos de Projeto)
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Sigap	Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos
SIGOEI	Sistema de Informações Gerenciais da OEI
TR	Termo de Referência
UBO	Unesco Brasília de Operações
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO.....	13
RESULTADOS DOS EXAMES	18
1. Fragilidades na definição de objetivos e resultados, bem como no escopo dos Documentos de Projetos (Prodoc), em que pese a compatibilidade com as competências e atribuições do FNDE.....	18
2. Inconformidades relacionadas às atividades previstas no âmbito dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional	27
3. Fragilidades relacionadas ao processo de seleção de consultorias pessoa física.....	34
4. Contratações de consultorias pessoa física para a realização de atividades rotineiras da Instituição.....	37
5. Descompasso entre a previsão orçamentária e a execução das despesas efetuadas com as contratações de consultorias	44
6. Deficiências de controles internos relacionadas ao macroprocesso “Gestão de Projetos de Cooperação Internacional”.....	51
7. Atuação dos órgãos de controle	60
RECOMENDAÇÕES	64
CONCLUSÃO	66
ANEXO I – Informações relacionadas aos Projetos.....	69
a) Quadros relacionados às contratações de consultores pessoa física	69
b) Quadro relacionado às contratações sucessivas de um mesmo consultor	73
c) Evidência relacionada ao Achado 4 (realização de atividades rotineiras realizadas por consultores)	83
ANEXO II – Manifestação das Unidades Auditadas e Análise da Equipe de Auditoria.....	84
i. Manifestação da Unidade Auditada.....	84
ii. Análise da Equipe de Auditoria	84

INTRODUÇÃO

O presente Relatório apresenta os resultados dos exames realizados nos Projetos decorrentes dos acordos de Cooperação Técnica Internacional (CTI), firmados entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), referentes ao período de 2017 a maio/2024, executados nas seguintes unidades do FNDE:

- Coordenação-Geral de Estratégia, Desenvolvimento e Inovação (CGEDI)/Gabinete/Presidência: 914BRZ1071-Unesco, BRA/14/004-OEI e BRA/21/002-OEI;
- Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap): 914BRZ1115-Unesco; e
- Diretoria de Ações Educacionais (Dirae): 914BRZ1149-Unesco.

Destaca-se que o presente trabalho foi executado a partir de ação prevista no Plano Anual de Auditoria Interna (Paint) do exercício de 2023, reconduzido no âmbito do Paint 2024, em conformidade com o objetivo estratégico de “fiscalizar e examinar os resultados administrativos, financeiros e operacionais do FNDE”, definido no Plano Estratégico do FNDE 2023-2027.

O objetivo do trabalho foi avaliar a conformidade do macroprocesso “Gestão de Projetos de Cooperação Técnica Internacional”, conduzido no âmbito do FNDE. Assim, o escopo desta avaliação contemplou a compatibilidade dos objetivos dos Projetos frente às atribuições do FNDE, bem como o planejamento e a execução dos Projetos de CTI a partir da análise dos processos de contratação de consultorias pessoa física.

Não foram avaliadas questões relacionadas à contratação de pessoa jurídica, aquisição de bens, capacitação, pagamento de viagens e taxas de administração. Também não foi contemplada a análise da efetividade dos produtos oriundos das consultorias.

Assim sendo, os resultados apresentados neste Relatório de Auditoria possuem um viés mais estratégico do que operacional, apontando para questões mais amplas que poderão subsidiar a tomada de decisão da alta administração quanto à conveniência e à oportunidade da utilização da CTI no formato atualmente adotado pelo FNDE.

Os exames executados buscaram responder às seguintes questões de auditoria:

- I. Os projetos de cooperação técnica internacional celebrados guardam pertinência com a finalidade e as atribuições do órgão executor (FNDE)?
- II. As contratações de consultoria de pessoa física estão em conformidade com as diretrizes da CTI recebida e o Decreto 5.151/2004 nos aspectos relacionados:
 - a. à descrição do objeto e à definição de objetivos?
 - b. ao detalhamento dos recursos financeiros envolvidos?
 - c. ao tipo de serviço técnico prestado?
- III. Os controles mantidos pelas áreas técnicas permitem assegurar que a prestação de serviços de consultoria pessoa física é condizente com o objeto da contratação e aderente aos objetivos da CTI?
- IV. Quais as medidas adotadas pelo FNDE no âmbito das ações efetuadas por órgãos de controles interno e externo?

Para responder às questões de auditoria formuladas, foram solicitadas informações às unidades avaliadas, bem como análises normativas e documentais no âmbito dos processos-chave, vinculados ao objeto auditado. Ademais, foram efetuados procedimentos analíticos, cruzamentos e análises com base nos dados fornecidos pelo Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos (Sigap) e nos dados encaminhados pelas unidades do FNDE, gerados a partir do Sistema Unesco Brasília de Operações (UBO) e pelo Sistema de Informações Gerenciais da OEI (SIGOEI).

Para fundamentar as análises, foram utilizados como critérios de avaliação os seguintes normativos e instrumentos:

- [Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004](#), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos;
- [Portaria MRE nº 8, de 04 de janeiro de 2017](#), que dispõe sobre normas complementares aos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, para fins de celebração de Atos Complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos;
- [Guia “Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral” \(ABC, 2020\)](#), que dá orientações sobre a elaboração, a análise e a aprovação de programas e projetos de CTI do exterior para o Brasil;
- [Portaria MEC nº 857, de 28 de abril de 2023](#), instituiu o Comitê de apoio à gestão dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional com Organismos Internacionais, que tem como objetivo coordenar as demandas do Ministério da Educação - MEC e suas vinculadas no processo de preparação e de execução de projetos, visando a prevenir a dispersão e a pulverização de esforços, e meios para a eliminação de superposições e duplicidade de ações.
- [Portaria FNDE nº 722, de 07 de novembro de 2023](#), que dispõe sobre as competências específicas e comuns no âmbito da gestão de Projetos de Cooperação Técnica com Organismos Internacionais no âmbito do FNDE, bem como o Manual de orientação para os usuários internos quanto aos procedimentos da cooperação técnica recebida.

Dentre as limitações à execução da avaliação, destaca-se a dificuldade relacionada à obtenção de dados sistematizados. Em muitos casos, as informações necessárias para a execução dos testes estavam dispersas entre os sistemas dos organismos internacionais (UBO e SIGOEI), o sistema ABC/MRE (Sigap) e os sistemas do FNDE (SEI e bases próprias das unidades avaliadas). Por fim, a não disponibilização de acesso para a Auditoria Interna aos sistemas geridos pelos organismos internacionais mostrou-se um fator limitante, de modo que os testes previstos foram executados a partir de dados secundários (relatórios fornecidos pelas unidades avaliadas).

Ainda, dado o volume expressivo de contratos de consultorias de pessoa física celebrados, em torno de 990, entre 2017 e maio/2024, culminando numa quantidade também expressiva, da ordem de 5.070 produtos disponibilizados, não foi possível realizar uma análise censitária dos processos de seleção e de contratação de consultoria e da efetividade desses produtos, sendo necessário optar-se por análises

amostrais para alguns testes executados.

A partir dos achados abordados neste Relatório e das recomendações formuladas, vislumbra-se que a avaliação realizada tem potencial de contribuir com a melhoria dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos do FNDE, contribuindo ainda com a disponibilização de informações qualificadas para a tomada de decisão no âmbito dos acordos de cooperação técnica vigentes até o exercício de 2025 e para novos instrumentos que vierem a ser firmados pela Autarquia.

VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO

O Governo brasileiro conta com o auxílio da Cooperação Técnica Internacional (CTI) de organismos internacionais, com vistas a impulsionar sua política externa e a absorver e disseminar conhecimentos para o desenvolvimento econômico e social.

No que tange à materialização dessa cooperação, foi aprovado pelo governo brasileiro o Decreto Legislativo 11/1966, promulgado pelo Decreto 59.308/1966, o Acordo Básico de Assistência Técnica com a Organização das Nações Unidas e suas agências especializadas, cujo objetivo principal é o de deixar assente que não há autorização para que a Administração Pública delegue a entes externos a contratação de bens e serviços de natureza comum, necessários à prestação dos serviços públicos.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), exerce o papel de mediação entre o organismo internacional e as instituições brasileiras, cabendo apoiar na formulação de projetos, na coordenação das relações entre cooperantes e demandantes, no monitoramento e na avaliação da execução desses projetos, além de divulgar informações sobre seu desenvolvimento e dos resultados alcançados.

De acordo com o guia “Diretrizes para o desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral” (ABC, 2020, p. 5):

A cooperação técnica internacional, uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ter suas iniciativas caracterizadas como uma intervenção temporária, destinadas a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico, de forma a sanar ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, bem como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades de instituições/entidades e de indivíduos. Essa nova capacidade, por sua vez, poderá direcionar-se à apropriação de conhecimentos por segmentos da população, ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas e entidades privadas, bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas [...].

Desse conceito é importante destacar a característica da **temporariedade** da intervenção e o objetivo de promover **mudanças qualitativas ou estruturais** no âmbito de problemas específicos. Para isso, é necessário desenvolver **novas capacidades** institucionais e humanas que se agregam às capacidades previamente das instituições. Assim, as contribuições da Cooperação Técnica Internacional (CTI) se dão em três instâncias, conforme o guia supracitado:

- I. Atuação mais eficiente e eficaz da instituição brasileira que atuou como executora da iniciativa de cooperação técnica, bem como daquelas a ela associadas na implementação da cooperação internacional, a partir do aperfeiçoamento de seus quadros profissionais e de sua infraestrutura

técnica, do aprimoramento de seus processos internos e da elaboração e implementação de planos e estratégias de ação com maior

- II. Melhor formulação e execução de programas públicos ou de ações públicas que envolvam parcerias com o setor privado e não-governamental, contribuindo para a geração de impactos mensuráveis nos indicadores sociais, econômicos, ambientais e na promoção da cidadania, dentre outros avanços; e
- III. Sociedade mais consciente de sua contribuição para a definição e implementação de políticas de desenvolvimento nacional, uma das formas de se exercer a cidadania

No contexto do setor público, faz-se necessário lembrar que:

No caso de iniciativas de cooperação técnica concebidas no âmbito governamental, **não se deve confundir sua implementação com a execução de políticas ou programas públicos**. A função da cooperação técnica é a de propiciar o fortalecimento da capacidade (ou competência) identificada como necessária para permitir a execução de políticas e programas públicos de forma autônoma, eficiente, eficaz, com impacto e sustentabilidade. A execução propriamente dita de programas públicos deve ser conduzida, portanto, por instrumentos institucionais e administrativos disponíveis na administração pública (ABC, 2020, p. 7, grifo nosso).

A cooperação técnica é instituída a partir da elaboração de Programas, nos quais são desenvolvidas as estratégias de ação “em torno de eixos temáticos considerados de interesse mútuo pelo lado brasileiro e seu parceiro cooperante externo” (ABC/MRE, 2020, p. 21). Após, são elaborados e executados os Projetos de CTI (formato mais utilizado nesse tipo de iniciativa, mas que não impede o uso de outras configurações, quando cabível). É recomendável que os projetos contenham os seguintes elementos (ABC/MRE, 2020): i) diretrizes para implementação do Programa de CTI; ii) termos acordados pelos governos parceiros; e iii) parâmetros de elegibilidades referentes à elaboração e à execução desses projetos.

Os Prodoc estabelecem o escopo, vigência, objetivos, resultados e atividades, bem como os recursos a serem empregados na execução dos projetos.

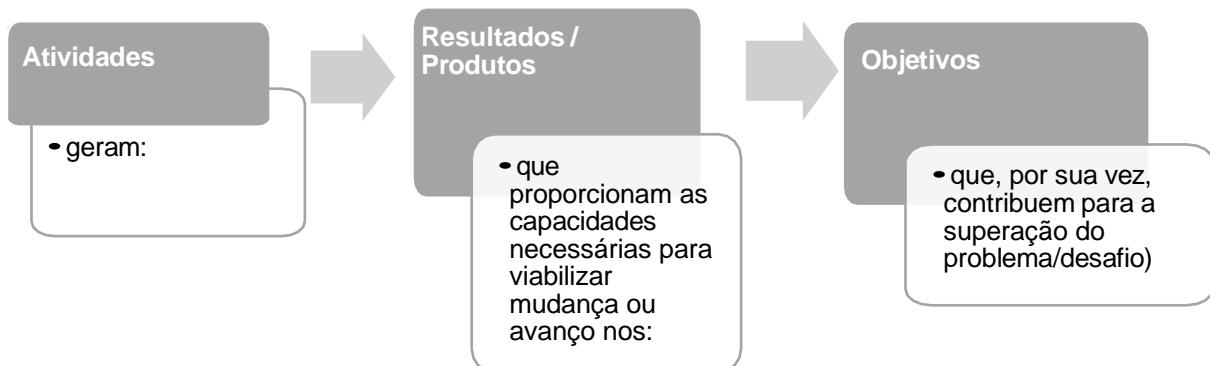
Assim, alguns itens precisam ser especificados nesses Documentos de Projeto, de modo a evidenciar que o planejamento se coaduna com o que se espera. Nesse sentido, a estrutura lógica do Projeto compreende¹:

¹ Com base nas diretrizes do guia da ABC/MRE (2020).

- i. **Objetivos:** precisam estar claramente definidos e estar relacionados a um problema identificado e aos respectivos resultados esperados. O objetivo geral relaciona-se com a missão institucional da instituição proponente, constituindo-se em um horizonte de longo prazo (um cenário ideal/desejado). Já os **objetivos imediatos/específicos** devem ser elaborados para atendimento do objetivo geral e previstos para um limite de tempo², recursos e intervenções relacionados àquele projeto, não devendo prever a implementação de políticas ou programas públicos.
- ii. **Resultados (Produtos ou Componentes):** têm que ser verificáveis, ou seja, passíveis de comprovação por meio de metas físicas e qualitativas, e objetivamente associados com o desenvolvimento de uma nova capacidade/competência ou com a absorção de um conhecimento; e
- iii. **Atividades:** embora possam ser definidas de forma flexível, não devem incluir rotinas de trabalho do órgão executor do projeto. Ainda, devem permitir materializar os resultados pretendidos.

A Figura 1, na sequência, permite uma melhor compreensão da relação entre os componentes do Projeto:

Figura 1 – Relação entre os componentes dos Projetos de CTI



Fonte: Elaboração própria, a partir do Guia da ABC/MRE.

² Por isso, não constituem objetivos imediatos a implementação de políticas ou programas públicos. Conforme a ABC/MRE (2020, p. 7), “a função da cooperação técnica é a de propiciar o fortalecimento da capacidade (ou competência) identificada como necessária para permitir a execução de políticas e programas públicos de forma autônoma, eficiente, eficaz, com impacto e sustentabilidade”. Desse modo, a execução propriamente dita de programas públicos deve ser conduzida pelos instrumentos institucionais e administrativos já disponíveis na administração pública.

Conforme demonstrado na figura 1, existe uma relação de causa e efeito entre os elementos de um projeto. Assim, os objetivos só podem ser plenamente atingidos se houverem resultados previstos – e, logicamente, produtos entregues para o alcance desses resultados; da mesma forma, o atingimento de resultados depende da definição prévia das atividades que irão contribuir para isso.

No tocante aos parâmetros de elegibilidade, destaca-se que uma iniciativa de cooperação técnica, cuja natureza é o “provimento de insumos técnicos que permitam aportar conhecimento necessário ao desenvolvimento de capacidade no órgão ou entidade que o formulou” (ABC/MRE, p. 24), a materialização pode se dar via:

- i) consultoria;
- ii) serviços técnicos especializados;
- iii) treinamentos; e
- iv) aquisição de equipamentos.

O normativo de regência é o Decreto nº 5.151, de 22/07/2004, que instituiu procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de atos complementares de cooperação técnica recebida de organismos internacionais e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos.

Por sua vez, o Decreto nº 5.151/2004, mencionado, estabeleceu em seu artº. 4º que os serviços técnicos de consultoria serão realizados exclusivamente na modalidade produto. Entende-se como produto o resultado de serviços técnicos especializados relativos a estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Nesse sentido:

Consultorias visam a aportar conhecimento para o aprimoramento dos recursos humanos e dos processos de trabalho da instituição beneficiária nacional ou do seu público-alvo. Os produtos de uma consultoria envolvem a elaboração de metodologias, estudos, documentos de natureza técnica, análises, pesquisas de campo e especificações técnicas. Termos de Referência individuais devem definir o objeto, atividades, etapas, produto(s) esperado(s), qualificações técnicas do futuro provedor do(s) produto(s), custos e cronograma, dentre outras informações (ABC, 2020, p. 25).

Assim, o componente consultoria permite a contratação de pessoas físicas ou jurídicas com prazo determinado, para a elaboração e entrega de produtos exclusivamente vinculados aos objetivos e resultados do Projeto. Para os projetos executados por órgão da administração pública e cuja fonte de recursos sejam nacionais, a contratação depende de prévia comprovação de que não existe servidor do órgão disponível para a realização da atividade a ser contratada pela CTI.

Por fim, os consultores contratados por meio da CTI devem atuar como multiplicadores de conhecimento aos servidores da unidade contratante, não devendo ser utilizados para mitigar eventuais déficits de pessoal, bem como envolver-se na execução de atividades próprias da instituição para a qual presta o serviço de modo que possa caracterizar a relação de subordinação jurídica, nos termos do artº.. 4º, § 9º, do referido Decreto.

Gerenciamento da CTI no FNDE

No âmbito do FNDE, a Portaria 722/2023, editada em novembro de 2023 e cuja vigência foi estabelecida para 01/01/2024 e considerando as prerrogativas do Decreto 5.151/2004 e da Portaria MRE 8/2017, estabelece que o dirigente máximo da Autarquia exercerá as atribuições de Diretor Nacional dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional no FNDE, que inclui, entre outras, a representação formal perante a ABC e os organismos cooperantes, o papel de ordenador de despesas, bem como a indicação para a função de coordenador do Projeto, devendo este ser servidor público com vínculo efetivo em exercício no FNDE.

Estabelece também que o gerenciamento global e operacional dos Projetos cabe à Coordenação-Geral de Estratégia, Desenvolvimento e Inovação – CGEDI, vinculada ao Gabinete da Presidência do FNDE. A CGEDI deve também:

- orientar e dirimir os equívocos e esclarecer as sobrevindas dúvidas, buscando o alinhamento dos Projetos com a legislação vigente, na salvaguarda do interesse público.

- elaborar manual de procedimentos operacionais internos, referente à gestão de Projetos de cooperação técnica com organismos internacionais no âmbito do FNDE.

E ainda estabelece que as diretorias do FNDE e a CGEDI são responsáveis pela entrega dos produtos dos contratos de consultoria, vinculados às suas respectivas unidades.

Como já mencionado, a CGEDI operacionaliza diretamente três projetos dos cinco vigentes na carteira do FNDE, quais sejam:

- i) 914BRZ1071 - Unesco;
- ii) BRA/14/004 - OEI; e
- iii) BRA/21/002 - OEI.

RESULTADOS DOS EXAMES

1-Fragilidades na definição de objetivos imediatos e ou específicos dos Projetos, bem como na estratégia de implementação (descrição dos beneficiários do Prodoc 14/004-OEI), em que pese a compatibilidade com as competências e atribuições do FNDE.

Com vistas a verificar se os objetivos dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional celebrados guardam pertinência com as finalidades e as atribuições do órgão executor (FNDE), foram analisados os objetivos gerais e imediatos/específicos, previstos nos Prodoc em comparação com as competências regimentais das unidades do FNDE. Adicionalmente, foi feito um comparativo entre os enunciados dos objetivos e os resultados pretendidos.

Conforme destacado na visão geral do objeto auditado, os objetivos de um projeto contribuem para a superação dos problemas específicos identificados. Portanto, as diretrizes publicadas pela ABC/MRE, no Manual de Diretrizes da ABC-2020, desaconselham a formulação de projetos excessivamente abrangentes ou com a redação vaga de objetivos e resultados, podendo comprometer a internalização das capacidades institucionais e humanas que deveriam ser aprimoradas por intermédio da cooperação técnica.

Os resultados (produtos) devem ser passíveis de comprovação por meio de metas físicas e qualitativas. Quanto mais descritivo for o enunciado de um resultado mais será a capacidade incorporada ou aperfeiçoada do público alvo do projeto.

No âmbito da presente avaliação, são apresentados a seguir os objetivos e situação esperada dos Projetos em execução no FNDE:

O **Projeto BRA/14/004-OEI** – iniciado em 2014, com vigência para dezembro de 2024, portanto com 10 anos de execução, intitulado de “Ampliação e atualização das estruturas operacionais do Ministério da Educação na implantação e avaliação de políticas públicas educacionais e do Plano Nacional de Educação (PNE)”. Seu objetivo principal é concorrer para a ampliação da capacidade político-institucional do MEC, tanto na formulação de políticas públicas de educação, quanto na implantação do PNE, no sentido de ampliar a inserção do Setor Educacional como fator de desenvolvimento sustentável do país.

Como situação esperada, o Documento de Projeto prevê que as ações propostas, quando incorporadas ao plano de trabalho do MEC e de suas Entidades Vinculadas, irão contribuir para seu fortalecimento institucional e técnico e para a construção de capacidades intelectuais e gerenciais, a fim de colaborar com a formulação e validação de instrumentos e estratégias de gestão e de avaliação; o aprimoramento de recursos cognitivos e práticos sobre metodologias de planejamento e de organização para a realização de trabalhos intersetoriais; a construção e atualização de estruturas organizacionais de integração e comunicação institucionais; e o estabelecimento de formas contextualizadas e participativas de programar e realizar estudos e pesquisas.

O **Projeto 914BRZ1071-Unesco** - iniciado em 2017, com vigência para dezembro de 2024, portanto 7 anos de implementação, intitulado “Governança Corporativa: melhoria da qualidade da educação pública no Brasil a partir da revisão e da readequação de processos de gestão do FNDE”. Seu objetivo principal é desenvolver medidas para institucionalizar metodologias de monitoramento,

educação corporativa e práticas relacionadas à governança pública, gestão de riscos e aos controles internos da Autarquia com vistas a aprimorar os processos relativos aos procedimentos internos de gestão educacional.

Como situação esperada, o Documento de Projeto prevê a construção de subsídios e a sistematização de mecanismos de liderança, estratégia e controles para “monitorar com maior eficiência os programas, direcionar e avaliar a gestão com vistas à tomada de decisões efetivas que contribuam para a garantia do acesso e da melhoria da qualidade da educação pública”.

O **Projeto 914BRZ1115-Unesco** - iniciado em 2021 e intitulado “Desenvolvimento de estratégias e ferramentas para monitoramento e avaliação da implementação de políticas públicas educacionais frente às metas do Plano Nacional de Educação – PNE e do Plano de Ações Articuladas - PAR”. Seu objetivo principal é o aprimoramento da capacidade institucional da DIGAP/FNDE através da revisão de processos, do fornecimento de subsídios para a revisão de normas e da definição de estratégias para maior efetividade na aplicação de recursos da educação, no que diz respeito a ações de infraestrutura de escolas e espaços educativos, formação de recursos humanos da educação e aquisição de material pedagógico. Os resultados propostos pretendem contribuir com a maior efetividade do recurso público e com a disponibilização de estruturas escolares mais eficientes.

Como situação esperada, o Documento de Projeto prevê que os resultados propostos na cooperação devem tornar a DIGAP mais eficiente dentro da sua missão, otimizando o investimento promovido por suas ações e projetos e assegurando à população o acesso a uma rede pública bem equipada para ofertar educação de qualidade.

O **Projeto 914BRZ1149-Unesco** - iniciado em 2021 e intitulado “Desenvolvimento de estratégias e ferramentas para fortalecimento e consolidação das políticas de manutenção escolar como referências nacionais e internacionais em políticas públicas educacionais de excelência”. Seu objetivo principal é o aprimoramento da capacidade institucional do FNDE, em especial da Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME), da Diretoria de Ações Educacionais (Dirae), para se tornar referência nacional e internacional em políticas públicas de transporte e manutenção escolar de excelência, por meio do fortalecimento e consolidação do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), do Programa Caminho da Escola e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Como situação esperada, o Documento de Projeto prevê que os resultados propostos na cooperação devem contribuir para o aperfeiçoamento dessas políticas educacionais e, como consequência, diminuir a desigualdade educacional e alcançar melhores índices de acesso e aprendizagem dos estudantes brasileiros.

E o **Projeto BRA/21/002-OEI**- iniciado em 2021 e intitulado “Melhoria da Qualidade da Educação no Brasil por meio do Fortalecimento Institucional do FNDE em seu Papel para o Alcance das Metas do PNE”. Seu objetivo principal é fortalecer a capacidade institucional do FNDE visando o alcance das metas do PNE, bem como apoiar o Fundo na elaboração do novo ciclo do plano, a fim de qualificar a execução das políticas do Setor Educacional.

Como situação esperada, o Documento de Projeto lista que os resultados incluem: avaliação do nível de contribuição das ações do órgão para o alcance das metas; construção de subsídios para a elaboração do próximo ciclo do PNE; normas,

instrumentos e sistemas de informação adequados para a atuação do FNDE no âmbito da Plataforma +Brasil; dados dos sistemas do FNDE/MEC aptos a serem migrados para a Plataforma +Brasil; e elaboração de guias e manuais técnicos para operacionalização da execução, do monitoramento e das prestações de contas dos termos de compromisso dos programas e transferências discricionárias e constitucionais na Plataforma +Brasil.

No tocante à comparação entre os objetivos dos projetos e as atribuições do órgão executor (FNDE), verificou-se que os Projetos 914BRZ1071-Unesco, 914BRZ1115-Unesco, 914BRZ1149-Unesco, BRA/14/004-OEI³ e BRA/21/002-OEI guardam a devida pertinência entre objetivos x atribuições. O quadro comparativo a seguir (Quadro 1) lista os objetivos definidos e sua vinculação com as atribuições regimentais do FNDE:

³ O referido projeto foi iniciado tendo o Ministério da Educação (MEC) como órgão executor. No entanto, ao ser transferido para o FNDE, manteve-se a pertinência com as finalidades da Autarquia.

Quadro 1 – Relação entre os objetivos dos Projetos de CTI e as atribuições do FNDE

Projeto	Situação Esperada	Objetivos	Competência do FNDE
914BRZ107 1 Unesc o (CGED I)	[...] espera-se ter construído subsídios e sistematizado mecanismos de liderança, estratégias e controles para monitorar com maior eficiência os programas, direcionar e avaliar a gestão com vistas à tomada de decisões efetivas que contribuam para a garantia do acesso e da melhoria da qualidade da educação pública.	Objetivo imediato 1. Sistematizar a governança da gestão pública da educação. Objetivo imediato 2: Sistematizar novo modelo de gestão do conhecimento e gestão da informação do FNDE.	Art. 21. À Coordenação-Geral de Estratégia Desenvolvimento e da Inovação (CGEDI) compete: I - coordenar a formulação, implementação e monitoramento de mecanismos de governança corporativa, desenvolvimento institucional e inovação; II - coordenar a gestão dos processos de negócios , dos riscos, de continuidade de negócio e da qualidade; [...]
914BRZ111 5 Unesco (Digap)	Oferecer condições à DIGAP para atuar com maior eficiência e alinhamento às especificidades geográfica e socioeconômicas da população brasileira. [...] subsídios para rever normas e procedimentos aplicados à assistência técnica e financeira no âmbito do PAR. [...] [...] orientações qualificadas para atualizar os processos de planejamento, implantação, monitoramento e execução das ações de apoio e assistência técnica e financeira no contexto do Plano de Ações Articuladas.	Objetivo imediato 1. Atualizar os processos de planejamento, implantação, monitoramento e execução das ações de apoio e assistência técnica e financeira no âmbito do Plano de Ações Articuladas . Objetivo imediato 2: Normas e recomendações aplicadas a assistência técnica e financeira da DIGAP no âmbito do PAR referentes às ações de infraestrutura educacional e recursos pedagógicos revisadas.	Art. 139. À Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais compete: [...] III - estabelecer parâmetros técnicos para a execução dos programas e projetos educacionais para a rede pública de ensino, na sua área de atuação; e IV - gerir as ações de suporte, assistência técnica e monitoramento vinculadas ao Plano de Ações Articuladas e demais projetos educacionais estabelecidos em conjunto com o Ministério da Educação.
914BRZ114 9 Unesco (Dirae)	[...] oferecer condições à DIRAE de atuar com maior eficiência e alinhamento às especificidades geográfica e socioeconômica nacionais, promovendo articulação internacional para intercâmbio de experiências, conhecimentos e boas práticas no âmbito de seus programas para melhoria de resultados educacionais. [...] contribuir com a implementação, monitoramento e avaliação dos Programas [...] a partir da revisão e sistematização de seus processos e procedimentos , para o alcance da melhoria da capacidade da educação nacional em cumprimento às metas do PNE.	Objetivo imediato 1: Políticas educacionais de transporte escolar e de descentralização de recursos às escolas sendo executadas de forma eficiente a partir da aplicação de novas metodologias, experiências inovadoras e boas práticas nacionais e internacionais, hábeis a incrementar seu desenvolvimento.	Art. 121. À Coordenação-Geral da Política do Transporte Escolar (CGPTE) compete: [...] IV - desenvolver projetos para impulsionar o aprimoramento e as inovações necessárias aos programas de transporte escolar ;
BRA/14/004 OEI (CGEDI)	A cooperação formulada neste Projeto constitui-se, fundamentalmente na construção de condições para o fortalecimento da capacidade político-institucional do MEC e de suas Entidades Vinculadas para a implantação e avaliação de Políticas Educacionais, e implantação do Plano Nacional de Educação no sentido de ampliar	Objetivo específico 1: Formular sistemáticas e mecanismos gerenciais e técnico-administrativos , no MEC e em suas Entidades Vinculadas, no sentido de criar condições institucionais apropriadas à implantação / avaliação participativa e interativa das políticas de educação e do PNE em todo o país.	Art. 1º O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), [...], tem por finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE).

	<p>a inserção do Setor Educacional como fator de desenvolvimento sustentável do país.</p> <p>As ações [...], quando incorporadas ao plano de trabalho do MEC e de suas Entidades Vinculadas irão contribuir para seu fortalecimento institucional e técnico e para a construção de capacidades intelectuais e gerenciais [...].</p>	<p>Objetivo específico 2: Desenvolver estratégias com vistas à modernização da infraestrutura instrumental aplicadas à gestão e à avaliação dos processos de implantação.</p> <p>Objetivo específico 3: Elaborar processos e mecanismos destinados à avaliação, disponibilidade, integridade e confiabilidade das informações geradas pelas áreas finalísticas do MEC e de suas Entidades Vinculadas.</p>	<p>Art. 6º São competências comuns às unidades da estrutura organizacional: [...]</p> <p>II - Prestar subsídios à decisão de gestão e à formulação de políticas públicas, com base em avaliações técnicas e com foco no Valor Público definido na Cadeia de Valor do FNDE;</p>
BRA/21/002 OEI (CGEDI)	<p>A programação elaborada está orientada para a construção de capacidades intelectuais, institucionais e metodológicas, bem como ao fortalecimento institucional do FNDE.</p> <p>Para tal, todos os objetivos, resultados e atividades [...] estão voltados para apoiar o FNDE na melhoria da qualidade da educação no Brasil, por meio de pesquisa, diagnóstico, avaliação e monitoramento das ações de apoio e assistência técnica realizadas pelo FNDE e seu papel para o alcance das metas do PNE.</p>	<p>Objetivo específico 1: Avaliação da implementação das ações de apoio e assistência técnica realizadas pelo FNDE, em seu papel para o alcance das metas e estratégias do PNE 2014-2024, como foco na formatação de subsídios, identificação de oportunidades de contribuição e proposição de melhorias na execução das políticas públicas, para o novo ciclo do PNE.</p> <p>Objetivo específico 2: Migrar a operacionalização dos Termos de Compromissos pactuados no PAR, programas e transferência efetuada pelo FNDE para a Plataforma +Brasil, como forma de ampliar a transparência, controle social e monitoramento dos recursos.</p>	<p>Art. 1º [...]</p> <p>§ 1º Para efeitos de interpretação da finalidade da autarquia, e visando ao atingimento da visão institucional, são adotados os seguintes conceitos:</p> <p>I - Recursos técnicos - representados pelo compartilhamento de conhecimento que subsidiam a execução das ações, projetos e programas; e</p> <p>II - Recursos financeiros - representados pelos recursos orçamentários e financeiros destinados a ações, projetos e programas.</p> <p>Art. 139. À Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais compete: [...]</p> <p>IV - gerir as ações de suporte, assistência técnica e monitoramento vinculadas ao Plano de Ações Articuladas e demais projetos educacionais estabelecidos em conjunto com o Ministério da Educação.</p>

Fonte: Elaboração própria, a partir dos Projetos consultados e do Regimento Interno do FNDE.

Tomando por base o que foi definido nos Prodoc analisados, não se vislumbrou haver impedimento para que os objetivos previstos fossem atingidos por intermédio da CTI. A partir dessa iniciativa, o FNDE poderia se valer de experiências e conhecimentos que, agregados às capacidades institucionais e humanas previamente existentes, auxiliassem a alcançar os objetivos relacionados à sistematização de sua governança e de seu modelo de gestão, desde que observadas as diretrizes e pressupostos da Cooperação Técnica.

Analisando-se os resultados previstos nos Prodocs 914BRZ1071-Unesco, 914BRZ1115-Unesco, 914BRZ1149-Unesco, BRA/14/004-OEI e BRA/21/002-OEI não foram encontrados pontos de desarraçoabilidade ou desproporcionalidade. No geral, os objetivos gerais delineados têm potencial de contribuir com as situações desejadas, constituindo soluções viáveis para os problemas identificados e, portanto, passíveis de terem seus resultados atingidos.

No entanto, com relação ao Projeto BRA/14/004-OEI, inicialmente contemplou como beneficiários diretos o MEC e suas entidades vinculadas, sob a justificativa de “construção e atualização de estruturas organizacionais de integração e comunicação”⁴, em razão da transferência da gestão do projeto do MEC para o FNDE ocorrida após a segunda revisão do Prodoc, mantendo-se os beneficiários previstos inicialmente, perdeu-se o caráter de proposição de soluções integradoras, uma vez que os produtos contratados no âmbito das consultorias passaram a ter como escopo apenas as ações do FNDE. Assim, capacidades que deveriam ser replicadas no âmbito do MEC e de suas demais vinculadas ficaram potencialmente restritas ao âmbito do FNDE⁵. Por conseguinte, os resultados passíveis de serem atingidos também ficaram restritos, considerando que não houve a readequação dos beneficiários diretos do Projeto, mantendo-se os objetivos e resultados associados – comprometendo-se o alcance da situação inicialmente esperada.

⁴ Conforme o Documento de Projeto BRA/14/004 OEI, assinado em dezembro de 2014.

⁵ A revisão substantiva nº 2, que, além da prorrogação do prazo de vigência, teve como propósito “ajustar/alterar/excluir objetivos, resultados e atividades” não adaptou os enunciados que faziam referência às entidades vinculadas do MEC, de modo que foram mantidos objetivos e atividades cujo escopo era mais amplo do que o FNDE.

Em que pese haver pertinência dos objetivos dos referidos Prodoc com as atribuições regimentais do FNDE, bem como serem proporcionais aos resultados pretendidos, verificou-se a existência de enunciados genéricos para o objetivo imediato 1 do Projeto 914BRZ1071-UNESCO -“sistematizar a governança da gestão pública da educação. Os Termos como “governança” e “gestão pública da educação” são abrangentes e vagos, podendo permitir a inserção de praticamente qualquer tipo de atividade, no âmbito de qualquer unidade do FNDE, em qualquer tipo de processo de trabalho, podendo ainda enquadrar diversas atividades que não necessariamente contribuiriam para a solução do problema identificado. E por último abre espaço para a contratação de atividades não qualificáveis no âmbito da cooperação técnica, dada a natural propensão ao atendimento de demandas contingenciais das unidades internas do FNDE.

Perde-se também o enfoque da cooperação técnica, que deve ser utilizada para “sanar ou minimizar problemas específicos identificados” (ABC/MRE, 2024, p. 5). É o que se conclui quando se analisa o resumo do projeto:

O projeto objetiva desenvolver medidas para institucionalizar metodologias de monitoramento, educação corporativa e práticas relacionadas à governança pública, gestão de riscos e aos controles internos da Autarquia com vistas a aprimorar os processos relativos aos procedimentos internos de gestão educacional. Tais iniciativas visam reduzir falhas identificadas no controle e na execução de programas e projetos educacionais. O projeto ainda contribuirá para ampliar as atividades de assistência técnica aos conselhos de acompanhamento e controle social, disponibilizar informações sobre a gestão, comunicação e monitoramento de ações e projetos educacionais. Desta forma, pretende-se aperfeiçoar os processos de gestão de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores da organização, de modo a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável na consecução da missão da entidade e o alcance de objetivos relacionados a: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz dos programas de educação.

Como consequência desse caráter genérico e abrangente dos objetivos imediatos/específicos, diversas atividades⁶ descritas no Prodoc permitem a realização de iniciativas que não asseguram o potencial de transferir efetivo conhecimento para o FNDE e/ou podem não aprimorar seus recursos e resultados institucionais, materializadas em consultorias para o desenvolvimento de atividades cotidianas da Autarquia, conforme a abordagem do Achado nº 4, do presente Relatório.

Ressalta-se, nesse sentido, o disposto no Guia da ABC/MRE (2020, p. 8): “quando uma instituição pretende desenvolver uma iniciativa de cooperação técnica com objetivos e resultados excessivamente abrangentes, há risco de os seus respectivos enunciados tornarem-se genéricos ou imprecisos [...]”.

⁶ No entanto, conforme será abordado no Achado nº 4, foram encontradas atividades relacionadas a rotinas estratégicas e operacionais do FNDE e que não deveriam ter sua execução transferida para o ambiente da CTI.

Em sentido contrário, o objetivo específico 2 do Projeto BRA/21/002-OEI: “migrar a operacionalização dos Termos de Compromissos pactuados no PAR, programas e transferência efetuadas pelo FNDE para a Plataforma +Brasil, como forma de ampliar a transparéncia, controle social e monitoramento dos recursos” apresenta conteúdo restritivo, além da natureza instrumental, por se tratar de uma ação típica da instituição que deveria ser implementada com o suporte da sua área de Tecnologia da Informação, não demandando, por si só, uma consultoria especializada pela cooperação técnica.

Cabe ressaltar que a referida ação foi uma iniciativa do Governo Federal, por meio do Ministério da Economia, que instituiu em 2021 a Plataforma + Brasil, recomendando aos órgãos e entidades da administração pública federal que realizassem a migração de dados dos programas governamentais para a referida plataforma como meio de aumentar a transparéncia de informações e dados de forma integrada para a sociedade. A ação gerenciada pelo atual Ministério da Gestão e Inovação oferece capacitações aos órgãos demandantes, bem como vem sendo ampliada no âmbito do governo federal.

Dessa forma, embora atingíveis à época os resultados esperados a partir desse objetivo, atualmente trata-se de um objetivo inexistente e com impossibilidade de substituição ou alteração, de modo que o FNDE perdeu o potencial de dar um “salto qualitativo” em suas competências e habilidades (ABC/MRE, 2020, p. 24), ao passo em que o enfoque se volta para a realização de atividades relacionadas a temas e práticas de domínio público. Condição semelhante já foi objeto também do Acórdão nº 1339/2009-TCU-Plenário, conforme será abordado no tópico 7 do presente Relatório.

Ainda como consequência da definição de objetivos e resultados de natureza restritos, pode-se perder o caráter indutor de novas capacidades e competências, de modo que o projeto passe a ser um executor apenas de ações complementares, de caráter instrumental que, como já citado, não deve ocorrer pela via da CTI, mas a partir dos instrumentos institucionais e administrativos já disponíveis na instituição cooperada.

Assim, tanto objetivos abrangentes quanto restritivos permitem a contratação de consultorias de qualquer perfil que seja conveniente para as atribuições institucionais necessárias em cada momento no âmbito das unidades gerenciais do FNDE, bem como atende a necessidades pontuais de selecionar perfis para a execução de determinadas rotinas operacionais, para as quais não há um número suficiente de pessoal.

Vale lembrar que a CTI recebida em geral abrange atividades de assistência técnica e ações complementares de natureza instrumental, de modo que apenas as primeiras devem ser direcionadas ao organismo cooperante, que, em caso contrário, podem gerar as seguintes consequências adicionais (ABC/MRE, 2020, p. 8):

- [...] – prejuízo ao esforço de mobilização e utilização eficiente e eficaz de insumos físicos, humanos e financeiros das partes signatárias do instrumento de cooperação técnica internacional;
- deficiências na internalização/absorção das capacidades (competências e habilidades) institucionais e humanas que deveriam ser aprimoradas por intermédio da cooperação técnica;
- redução do impacto que poderia resultar da ação da cooperação técnica;
- uso ineficiente de recursos financeiros desembolsados sem um retorno substantivo para a sociedade; [...]

Cabe ressaltar que a causa das situações destacadas quanto à inserção e manutenção de objetivos e resultados abrangentes bem como específicos nos Prodocs, sem as devidas revisões junto à ABC/MRE, está relacionada em parte pela redução da força de trabalho nos últimos anos, de forma que a Autarquia vem se utilizando da cooperação técnica como uma das alternativas para suprir essa lacuna, conforme abordado no Achado nº 4 do presente Relatório.

2. Inconformidades relacionadas aos resultados e atividades previstas no âmbito dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional.

Em complemento à análise registrada no achado anterior e considerando os parâmetros gerais da CTI, previstos no Manual da ABC, que entre outros reforça que se deve evitar a transposição de atividades finalísticas da organização, no âmbito de suas atribuições e por intermédio de seu quadro de servidores, para o ambiente da CTI, foram analisados resultados e atividades previstas nos Prodoc, as quais foram comparadas com os critérios normativos sobre o tema.

As atividades de um Projeto devem permitir a materialização dos resultados pretendidos. Assim sendo, os acordos de CTI são um conjunto de atividades destinadas a gerar resultados que incluem acesso a experiências e conhecimentos que, agregados às capacidades institucionais e humanas previamente existentes no órgão executor, contribuem com uma atuação mais eficiente e eficaz. Consequentemente, os produtos desses Projetos são referentes a serviços técnicos especializados e não a atividades operacionais e rotineiras da instituição executora.

Nesse sentido, o TCU por meio do Relatório Síntese, relativo ao Acordão 1339/2009, do Plenário, assevera que: *ainda que o projeto de cooperação internacional contemple em sua globalidade tanto atividades de efetiva assistência técnica como ações complementares, de caráter instrumental, apenas aquelas podem ser assumidas pelo organismo internacional cooperante, devendo as de caráter ordinário ser integradas ao Projeto pela Administração pública valendo-se dos mecanismos institucionais próprios do regime jurídico administrativo.*

Complementarmente, o Decreto nº 9.507, de 21/09/2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, dos serviços de toda a administração pública federal especificou, em seu art. 3º, os serviços que **não** podem ser objeto de execução indireta no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a saber:

- I. serviços que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- ii. serviços que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- iii. serviços que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- iv. serviços que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Ainda, destacou que os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios aos acima mencionados poderão ser executados de forma indireta, mas sendo vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Da análise procedida nas atividades descritas nos Prodocs, verificou-se a existência de resultados e atividades que não deveriam ter a sua implementação transferida para a cooperação técnica e ou por meio de execução indireta, uma vez que

são demandas que visam o atendimento de necessidades típicas da Autarquia ou que envolvem a tomada de decisão, gerando, assim, inconformidades com os termos dos Decretos nº 5.151/2004 e 9.507/2018 e da Portaria MRE nº 08/2017 e do Acordão 1339/2009 do TCU, a seguir descritas:

I- No Relatório síntese do Acordão TCU nº 1339/2009, foram elencadas diversas atividades, de modo exemplificativo, que pela sua natureza devam ser realizadas diretamente pelas instituições, sem a intermediação do organismo internacional cooperante, tais como a produção, impressão e distribuição de material de apoio para capacitação, organização de eventos e de reuniões de trabalho.

Nesse sentido, as atividades previstas nos Prodoc a seguir relacionados contemplam atividades da mesma natureza:

No âmbito do **Projeto BRA/21/002-OEI**:

Resultados	Atividades
1.6. Materiais de apoio e audiovisuais, para sensibilização e capacitação, sobre os métodos, técnicas e procedimentos formulados no âmbito do projeto disponibilizados para atores internos e executores estaduais e municipais responsáveis pela implementação das ações de apoio e assistência técnica realizadas pelo FNDE.	1.6.1 – Elaborar e divulgar materiais de apoio e audiovisual sobre as propostas de revisão dos processos e ações utilizados na implementação dos programas suplementares, com vistas a sensibilização e capacitação dos atores internos e executores estaduais e municipais. 1.6.2 – Elaborar e divulgar materiais de apoio e audiovisual sobre as propostas de revisão dos processos e ações utilizados na implementação dos Programas Nacionais, com vistas a sensibilização e capacitação dos atores internos e executores estaduais e municipais. 1.6.3 - Elaborar e divulgar materiais de apoio e audiovisual sobre as propostas de revisão dos processos e ações utilizados na implementação das Transferências Discricionárias e Projetos, com vistas a sensibilização e capacitação dos atores internos e executores estaduais e municipais. 1.6.4 - Elaborar e divulgar materiais de apoio e audiovisual sobre as propostas de revisão dos processos e ações utilizados na implementação das Transferências Constitucionais, com vistas a sensibilização e capacitação dos atores internos e executores estaduais e municipais. 1.6.5 - Elaborar e divulgar materiais de apoio e audiovisual sobre as propostas de revisão dos processos e ações utilizados na implementação das ações de ensino superior, com vistas a sensibilização e capacitação dos atores internos e executores estaduais e municipais.
2.5: Processos de assistência técnica e financeira no âmbito do Plano de Ações Articuladas, dos programas e transferências discricionárias e constitucionais efetuadas pelo FNDE, operacionalizados na Plataforma +Brasil	2.5.3 – Elaborar e divulgar materiais de apoio e audiovisual para as capacitações ofertadas aos técnicos e gestores educacionais relacionados à execução, monitoramento e prestação de contas de recursos públicos do PAR, dos programas e transferências discricionárias e constitucionais efetuadas pelo FNDE na Plataforma +Brasil. 2.5.4 – Programar eventos e reuniões técnicas de trabalho para disseminar informações, conhecimento e experiências relativas à execução, monitoramento e prestação de contas da transferência de recursos públicos do PAR, dos programas e transferências discricionárias e constitucionais efetuadas pelo FNDE na Plataforma +Brasil.

No âmbito do **Projeto 914BRZ1149-Unesco**:

Resultados	Atividades
1.3: Instrumentos e práticas de gestão de transporte público e de manutenção escolar atualizados.	1.3.2 – Elaborar e divulgar documentos e materiais formativos, guias, manuais e relatórios no tema da gestão de transporte público e de manutenção escolar.

II- Assim como o objetivo específico 2 do Prodoc 21/002-OEI de migrar a operacionalização dos termos de compromisso pactuados no PAR para a plataforma + Brasil, comentado no achado 1, as atividades, a seguir relacionadas, vinculadas ao referido objetivo não devem mais constar do referido Prodoc em virtude da inexistência de objetivo, bem como pela impossibilidade de alteração ou substituição:

Resultados	Atividades
2.1: Processos informacionais e tecnológicos aplicáveis à operacionalização dos termos de compromisso pactuados no PAR, no âmbito da Plataforma+Brasil estruturados	<p>2.1.1 – Realizar levantamento situacional dos dados referentes aos instrumentos pactuados no âmbito do PAR migrados para a Plataforma +Brasil, indicando entraves na migração de dados.</p> <p>2.1.2 – Identificar necessidades tecnológicas e institucionais para operacionalização dos termos de compromisso pactuados no âmbito do PAR na Plataforma +Brasil.</p> <p>2.1.3 – Estabelecer parâmetros e estruturar os sistemas informatizados para a migração dos dados dos sistemas do FNDE/MEC para a Plataforma +Brasil, customizando os atuais sistemas digitais, a fim de garantir a fidedignidade dos dados.</p>
2.2: Processos informacionais e tecnológicos aplicáveis à operacionalização, dos termos de compromisso pactuados no âmbito dos programas e transferências efetuadas pelo FNDE, na Plataforma +Brasil estruturados	<p>2.2.1 - Realizar levantamento situacional dos dados referentes aos instrumentos pactuados no âmbito dos programas e transferências migrados para a Plataforma +Brasil, indicando entraves na migração de dados.</p> <p>2.2.2 - Identificar necessidades tecnológicas e institucionais para operacionalização dos termos de compromisso pactuados no âmbito dos programas e transferências na Plataforma +Brasil.</p> <p>2.2.3 - Estabelecer parâmetros e estruturar os sistemas informatizados para a migração dos dados dos sistemas do FNDE/MEC para a Plataforma +Brasil, customizando os atuais sistemas digitais, a fim de garantir a fidedignidade dos dados.</p>
2.3: Normas e recomendações aplicadas a assistência técnica e	2.3.1 – Realizar levantamento situacional das ações pactuadas entre o FNDE e os entes federados no âmbito do PAR, migradas para a Plataforma +Brasil, propondo o aprimoramento da legislação e das normas

financeira realizadas pelo FNDE por meio do PAR no âmbito da Plataforma+Brasil, elaboradas e validadas	<p>pertinentes.</p> <p>2.3.2 – Propor novos fluxos e procedimentos estratégicos que assegurem a efetividade da execução das ações do PAR na Plataforma +Brasi.</p> <p>2.3.3 – Realizar estudos diagnósticos para subsidiar a elaboração de guias e manuais técnicos para operacionalização da execução e do monitoramento dos termos de compromisso do PAR na Plataforma +Brasi.</p> <p>2.3.4. Realizar estudos diagnósticos para subsidiar a elaboração de guias e manuais para operacionalização da prestação de contas dos termos de compromisso do PAR na Plataforma +Brasil.</p>
2.4: Normas e recomendações aplicadas aos programas e transferências realizados pelo FNDE no âmbito da Plataforma +Brasil, elaboradas e validadas	<p>2.4.1 – Realizar levantamento situacional dos programas e transferências realizados pelo FNDE aos entes federados, migrados para a Plataforma +Brasil, propondo o aprimoramento da legislação e das normas pertinentes</p> <p>2.4.2 – Propor novos fluxos e procedimentos estratégicos que assegurem a efetividade da execução dos programas e transferências na Plataforma +Brasil.</p> <p>2.4.3 – Realizar estudos diagnósticos para subsidiar a elaboração de guias e manuais técnicos para operacionalização da execução e do monitoramento dos programas e transferências na Plataforma +Brasil.</p> <p>2.4.4 – Realizar estudos diagnósticos para subsidiar a elaboração de guias e manuais para operacionalização da prestação de contas dos programas e transferências discricionárias e constitucionais na Plataforma +Brasi.</p>
2.5: Processos de assistência técnica e financeira no âmbito do Plano de Ações Articuladas, dos programas e transferências discricionárias e constitucionais efetuadas pelo FNDE, operacionalizados na Plataforma +Brasil	<p>2.5.1 – Propor metodologia de capacitação para os técnicos e gestores educacionais relacionados à execução, monitoramento e prestação e contas de recursos públicos do PAR, dos programas e transferências discricionárias e constitucionais efetuadas pelo FNDE na Plataforma +Brasi.</p> <p>2.5.2 – Testar sistemáticas e instrumentos operacionais para assistência técnica a estados e municípios na operacionalização das ações do PAR, dos programas e transferências discricionárias e constitucionais efetuadas pelo FNDE na Plataforma +Brasil.</p> <p>2.5.3 – Elaborar e divulgar materiais de apoio e audiovisual para as capacitações ofertadas aos técnicos e gestores educacionais relacionados à execução, monitoramento e prestação de contas de</p>

	<p>recursos públicos do PAR, dos programas e transferências discricionárias e constitucionais efetuadas pelo FNDE na Plataforma +Brasil.</p>
	<p>2.5.4 – Programar eventos e reuniões técnicas de trabalho para disseminar informações, conhecimento e experiências relativas à execução, monitoramento e prestação de contas da transferência de recursos públicos do PAR, dos programas e transferências discricionárias e constitucionais efetuadas pelo FNDE na Plataforma +Brasil.</p>

III) as atividades a seguir relacionadas envolvem a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, notadamente quanto ao procedimento da validação, uma vez que cabe à Gestão da Autarquia:

(i) No âmbito do **Projeto 914BRZ1071- Unesco**:

Resultados	Atividades
1.2: Novos instrumentos, fluxos e arcabouço legal que assegurem a transparéncia na gestão do FNDE mapeados	<p>1.2.4 - Propor, testar e validar metodologia de gestão da informação com foco na transparéncia interna e externa para órgãos de controle, profissionais e autoridade da educação, comunidade escolar, sociedade civil, entre outros.</p> <p>1.2.5 - Propor, testar e validar novos instrumentos e fluxos de garantia da transparéncia das ações do FNDE.</p>
1.3: Novos mecanismos de controle interno do FNDE delineados	1.3.3 - Propor, testar e validar instrumentos que garantam a institucionalização de uma política de controle interno do FNDE.
1.4: Nova matriz de gestão de risco das ações do FNDE definida	<p>1.4.2 - Mapear e avaliar os riscos inerentes às ações do FNDE.</p> <p>1.4.4 - Desenvolver, testar e validar a metodologia de gestão de risco.</p>
1.5: Modelo de monitoramento de programas, projetos e ações, integrado aos diferentes níveis governamentais e atores sociais da educação, definido	<p>1.5.2 - Definir critérios integrados de monitoramento de programas, projetos e ações que impactam na qualidade da educação.</p> <p>1.5.3 - Definir critérios integrados de monitoramento, na perspectiva do controle social, para a otimização de recursos e qualidade da educação.</p> <p>1.5.5 - Sistematizar o modelo de monitoramento integrado de programas, projetos e ações que fortaleçam o controle social.</p>
2.1: Estratégias para democratização do acesso a informação desenvolvidas e testadas	<p>2.1.1 - Elaborar plano de ação estratégico e integrado para disseminação do sistema operacional de conteúdo didático digital para as escolas públicas do país.</p> <p>2.1.2 - Elaborar, testar e validar metodologia para treinamento de multiplicadores na utilização do sistema operacional de conteúdo didático digital.</p>

(ii) No âmbito do **Projeto 914BRZ1115-Unesco**:

Resultados	Atividades
<p>1.1: Normas e recomendações aplicadas à assistência técnica e financeira da DIGAP no âmbito do PAR referentes as ações de infraestrutura educacional e recursos pedagógicos revisadas.</p>	<p>1.1.6 – Definir e testar metodologia de monitoramento das ações relacionadas e infraestrutura física e recursos pedagógicos, no âmbito do PAR, com definição de novos fluxos e procedimentos estratégicos que assegurem eficiência e eficaz cumprimento de prazos e otimização de recursos financeiros.</p> <p>1.2.2 – Elaborar guia/manual com orientações, baseado no estudo das iniciativas planejadas pelos entes federados, de forma a minimizar entraves, bloqueio da execução dos Planos de Ações Articuladas e indicando proposta de aprimoramento dos indicadores educacionais.</p>
<p>1.3: Processos de planejamento, implantação, monitoramento e execução das ações de apoio e assistência técnica e financeira no contexto do Plano de Ações Articuladas, no âmbito da DIGAP, atualizados.</p>	<p>1.3.9 – Desenvolver metodologia de comunicação relacionada ao PAR nos canais de comunicação do FNDE, que contribua na oferta de conteúdos, normas, critérios e orientações técnicos para a melhoria da informação, e o avanço e inovação dos resultados esperados.</p>

(ii) no âmbito do **PROJETO 14-004-OEI**:

Resultados	Atividades
<p>1.1: Processos e procedimentos formulados e validados para ampliar a efetividade dos instrumentos e estratégias de gestão e de avaliação das políticas e dos programas relacionados ao desenvolvimento da educação e do PNE.</p>	<p>1.1.1 – Formular e validar processos e instrumentos de avaliação (de processo e de efetividade) de políticas públicas e programas desenvolvidos pelo MEC e por suas Entidades Vinculadas.</p> <p>1.1.3 – Formular e atualizar procedimentos de avaliação dos indicadores de gestão atualmente utilizados pelo MEC e suas Entidades Vinculadas na implementação das políticas e programas de educação.</p> <p>1.1.4 – Criar e atualizar mecanismos de avaliação dos resultados obtidos na implantação do PNE como catalisador dos programas e dos projetos de educação nos estados e municípios brasileiros.</p> <p>1.1.8 – Formular e testar mecanismos e instrumentos especialmente aplicáveis na gestão e na assistência técnica e financeira aos programas/projetos de formação docente, produção de recursos pedagógicos e de melhoria e expansão da estrutura física da rede escolar.</p> <p>1.1.9. Elaborar e validar metodologias de formulação e avaliação de programas e projetos relacionados à oferta de educação básica em áreas urbanas, no campo, em áreas indígenas e comunidades remanescentes de quilombos.</p> <p>1.1.11 – Elaborar e disseminar sistemáticas de monitoramento (avaliação de processo) da infraestrutura das escolas (construções, reformas/ampliações, manutenção, conservação e aquisições de equipamentos/mobiliários), considerando aspectos de sustentabilidade ambiental.</p>

1.2: Metodologias de planejamento e de organização de trabalhos intersetoriais elaboradas e testadas para viabilizar a interatividade das ações dos governos Federal, estaduais e municipais na implantação do PNE.	1.2.3 – Formular e validar métodos e técnicas destinados à formulação e execução de programas de apoio e assistência técnica às secretarias estaduais e municipais de educação na implantação de sistemáticas de trabalho e de avaliação institucional.
3.1: Bases cognitivas e operacionais definidas, sistematizadas e apresentadas para fundamentar ações voltadas à melhoria dos processos, normas e tratamento de riscos relacionados às informações institucionais.	<p>3.1.2 – Formular e testar metodologias de análise e avaliação relacionadas à disponibilidade, integridade e confiabilidade das informações geradas pelas áreas finalísticas do MEC e de suas Entidades Vinculadas.</p> <p>3.1.3 – Elaborar e validar metodologias de articulação institucional do MEC com suas Entidades Vinculadas no sentido de ampliar o compartilhamento, a disseminação e a padronização de experiências e projetos de infraestrutura relacionados à segurança da informação.</p>

- No âmbito do **Projeto 914BRZ1149-Unesco:**

Resultados	Atividades
	1.2.2 – Elaborar metodologias de gestão, assistência técnica, monitoramento e avaliação dos programas brasileiros de manutenção escolar.
1.2: Processos de planejamento, implantação, execução, monitoramento e inovação dos programas brasileiros de transferência direta de recursos para as escolas e dos programas da Política Pública de Transporte Escolar aprimorados.	1.2.9 – Elaborar conteúdos para manuais e guias orientadores e realizar capacitações sobre processos de controle e monitoramento das ações realizadas pela DIRAE.
	1.2.11 – Desenvolver metodologia de comunicação de conteúdos, normas, critérios e orientações técnicas relacionados aos programas de transferência direta de recursos para as escolas e dos programas da Política Pública de Transporte Escolar nos canais de comunicação do FNDE.

Essa situação pode gerar a sobreposição de atividades, de modo que uma mesma iniciativa acaba sendo desenvolvida no âmbito da Cooperação Técnica e no âmbito das atividades próprias do FNDE. Nesse contexto, verificou-se que o Projeto 914BRZ1071-Unesco contempla a atividade 1.4.1, resultado 1.4, objeto imediato 1, que visa o diagnóstico da prática de gestão de risco do FNDE, todavia referida temática foi objeto de avaliação pela Unidade de Auditoria Interna do FNDE, consolidada no âmbito do Relatório de Auditoria nº 01/2022, que tratou de avaliação da maturidade da gestão baseada em riscos na Autarquia e emitiu recomendações, visando qualificar os elementos da arquitetura de ges

tão de riscos adotados. Foi informada à equipe de auditoria que foi realizada contratação de consultoria para essa atividade, todavia o produto não foi objeto de análise por parte da AUDIT durante a execução dos trabalhos.

Ainda nesse contexto, a atividade 1.5.1, do objetivo 1, no resultado 1.5, do **Projeto 914BRZ1071-Unesco** é prevista no Prodoc mas que também foi objeto de avaliação pela Audit/FNDE o modelo de monitoramento aplicado às políticas públicas, no âmbito do Relatório de Auditoria nº 03/2020, que avaliou o modelo do FNDE e apresentou boas práticas para aprimoramento e integração do monitoramento de programas da Autarquia. Nesse caso não se tem conhecimento de possível contratação de consultoria.

Assim, cabe ressaltar que o FNDE tem buscado na cooperação técnica a viabilização de serviços complementares, de caráter instrumental, os quais deveriam ser contratados/implementados pela própria Autarquia, por não se enquadrar como atividade qualificável pela via da cooperação técnica internacional.

Tal condição decorre em parte da deficiência de pessoal efetivo para o desempenho dessas atividades, considerando a redução nos últimos 5 anos, como evidenciado no Achado 4 deste relatório, de modo que a Autarquia tem buscado na cooperação técnica o meio de suprir essa lacuna, com a contratação de consultorias pessoa física.

Por fim, embora os projetos de CTI executados no FNDE, contemple, de forma geral, tanto atividades de efetiva assistência técnica quanto de caráter instrumental, faz-se necessário que nos projetos com vigência até o final de 2025 sejam alteradas essas últimas, de modo que as atividades mantidas tenham natureza de assistência técnica com a transferência de conhecimentos e boas práticas para a Autarquia.

3. Fragilidades relacionadas ao processo de seleção de consultorias pessoa física.

Ao longo da execução dos testes de auditoria, a partir da análise dos processos que formalizaram as demandas por contratação de consultoria, verificou-se que há um frágil processo de comprovação de que as atividades a serem realizadas não podem ser desempenhadas por servidores/funcionários do próprio quadro de pessoal da organização.

Conforme supracitado, o disposto no § 6º, do artigo 4, do Decreto nº 5.151/2004 demanda que a entidade executora nacional realize a comprovação prévia de que os serviços técnicos de consultoria não podem ser realizados pelos seus próprios servidores.

Na mesma linha, o guia “Contratação de consultorias – perguntas e respostas relativas à gestão de Projetos de Cooperação Técnica Internacional” (CGU, 2013, p. 42), destaca-se:

[...] a noção de que um serviço “não pode ser desempenhado” pelos quadros próprios do órgão pode estar relacionada a três aspectos distintos: a) inexistência de competências que são essenciais para os trabalhos; b) falta de disponibilidade de competências para realizar o trabalho (ainda que existam), em virtude de alocação dos servidores (que detêm a competência) a outras atividades prioritárias e; c) necessidade intrínseca do “olhar externo” ao órgão, para execução das atividades e entrega do produto pretendido.

Nas situações citadas, o órgão executor deve “munir-se dos argumentos e evidências suficientes para a contratação pretendida” (CGU, 2013, p. 42-43). Ainda, “para motivar a contratação da consultoria com amparo na necessidade de um ‘olhar externo’, o gestor do projeto deve evidenciar claramente a necessidade da consultoria externa, como um requisito para o trabalho”. Independentemente do aspecto que motive o ato, o gestor do projeto deverá deter “o máximo de informações sobre seu órgão, que subsidiem e sustentem a sua convicção quanto à necessidade da consultoria” (*idem, ibidem*, p. 43).

Da análise dos processos de seleção de consultores pessoa física, verificou-se que, usualmente, a área demandante encaminha uma comunicação à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Organizações (CGPEO/Dirad), solicitando a verificação da existência ou não de servidores com a formação e as habilidades mencionadas no Termo de Referência, a fim de concluir se há ou não pessoas disponíveis para atuarem nas atividades necessárias. A CGPEO, por sua vez, apresenta um relatório dos servidores em disponibilidade na Autarquia, bem como encaminha uma lista com o nome de todos os servidores ativos e sua respectiva formação acadêmica.

Em análise amostral dos processos SEI relacionados aos trâmites de contratação de consultoria, não se identificou nenhuma situação em que os servidores em disponibilidade fossem considerados como uma opção viável para a realização das atividades, mesmo nos casos em que havia compatibilidade entre o perfil profissional exigido e as qualificações desses servidores. Em outras situações, observou-se a especificação de critérios muito restritivos (e não condizentes com as atividades previstas), impossibilitando a real consideração de que um servidor do quadro do FNDE fosse alocado na execução das atividades.

De forma exemplificativa, cita-se o Processo SEI nº [REDACTED] (formalizado pela [REDACTED]), cujo Termo de Referência (TR) original (SEI 3353939) previa a ocupação de 02 (duas) vagas a partir de requisitos amplos de qualificação, como “graduação em qualquer área de formação” e “experiência na área de Educação”. Porém, o TR também previa dentre os requisitos obrigatórios a experiência profissional mínima de “2 (dois) anos em consultorias internacionais para a Administração Pública”.

Conforme o supracitado TR, o enquadramento do Prodoc era a atividade relacionada à elaboração de “conteúdos, guias/manuais e capacitar técnicos e gestores educacionais para obtenção, execução e prestação de contas de recursos públicos [...]. Dentre os produtos previstos nos Termos de referência elaborados para contratação, foram listados documentos técnicos contendo, por exemplo: “levantamento de capacitações realizadas pelo FNDE”, “análise da cobertura geográfica das capacitações”, “definição de uma política de capacitação”, “levantamento dos procedimentos operacionais e fluxos de trabalho realizados nas capacitações” e “relatório de oficinas de capacitação”.

Durante o processo de seleção, ocorreu o que segue:

- No planejamento da seleção, a CGPEO apontou a existência de três servidores em disponibilidade, conforme Ofício de março/2023, ocasião na qual os trâmites para a seleção foram paralisados, ficando assim por cerca de três meses;
- Após a retomada dos procedimentos de contratação de consultores, em junho/2023, foi elaborada nova consulta à CGPEO, que retornou o processo informando a disponibilidade de outros dois servidores;
- Após análise da área demandante, concluiu-se que os servidores em

disponibilidade não possuiam “a qualificação para realizar as atividades necessárias” e recomendou-se a continuidade do processo de seleção de consultoria;

- Com isso, houve a elaboração de um novo Termo de Referência (SEI [REDACTED]), que destacou a “não existência de profissionais com esses perfis disponíveis na Autarquia” para justificar a necessidade da consultoria;
- Após a publicação do Edital, foram recebidas 36 candidaturas, das quais 13 atenderam aos requisitos obrigatórios do Edital, e, ao final das etapas do processo seletivo, foram contratados dois consultores.

No entanto, quando se observam especificamente as atividades a serem desenvolvidas pelos consultores do supracitado processo, verifica-se que não havia compatibilidade com as finalidades da CTI e que todos os respectivos produtos e entregas definidos poderiam ser desenvolvidos, *a priori*, por servidores do FNDE, no âmbito de suas atribuições regimentais. Verifica-se também que o cumprimento dessas atividades não envolve a promoção de mudanças qualitativas ou estruturais no âmbito de problemas específicos, tampouco do desenvolvimento de novas capacidades institucionais e humanas⁷.

Um ponto crítico do controle de um projeto de cooperação reside na compatibilidade do objeto de cada demanda (expressa em um termo de referência individual) com o objetivo e os produtos definidos no ato complementar.

Em relação aos Termos de Referência, elaborado pelo executor do Projeto e aprovado pelo Organismo cooperante, é um instrumento norteador de todas as contratações de consultorias, cuja função é justamente a de caracterizar as demandas das contratações (servindo de base para a realização do processo seletivo), a partir da descrição dos elementos necessários e suficientes para que os interessados (prestadores de serviços) possam formular suas propostas (vinculadas às condições estabelecidas no referido termo).

Nesse cenário, a CGEDI apontou no Relatório de Progresso do Projeto 914BRZ1071- Unesco (2022) os fatores que impactam a execução dos projetos, destacando as “dificuldades das áreas gestoras em elaborar os termos de referência e editais alinhados ao escopo do projeto”. Assim, é importante a participação do Organismo cooperante, não apenas na aprovação formal do Termo de Referência, mas na orientação e apoio na definição de requisitos necessários para a construção dessa ferramenta, de modo a atender as demandas dos Projetos, em especial aquelas de maior complexidade.

Em 2023, visando dar maior transparência e isonomia aos processos de seleção de consultores, via cooperação técnica com organismos internacionais, por meio da Portaria FNDE nº 722/2023, de 07/11/2023, foi estabelecido em seu artigo nº 20 que a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGPEO), da Diretoria Administrativa do FNDE, em parceria com a CGEDI estruture o processo de seleção de novos consultores, tendo sido determinado o prazo de 180 dias a partir da vigência da referida Portaria (01/01/2024).

⁷ Destaca-se que não foi escopo do presente trabalho a avaliação qualitativa das atividades ou dos produtos de cada Prodoc. No entanto, vislumbra-se a oportunidade de realizar um novo trabalho, dessa vez com enfoque na avaliação acerca das atividades previstas e da contribuição das entregas para o alcance de resultados.

Ressalta-se como boa prática aplicável, a criação de um “Banco de Talentos” para realização de consultas com vistas a identificar a existência e disponibilidade (ou não) de pessoas no próprio órgão que poderiam realizar trabalhos demandados pela cooperação técnica ou até mesmo para os oriundos de demandas internas.

Outra boa prática é a utilização dos resultados do Projeto de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT) para a melhor compatibilização entre os postos de trabalho e os talentos disponíveis, conforme será abordado no próximo Achado.

Portanto, é imprescindível que as demandas de contratações de consultorias sejam disciplinadas, buscando garantir o nível de transparência necessária e que os procedimentos e instrumentos que norteiam sejam seguros e fundamentados, a partir da elaboração de termos de referência com descrição dos elementos necessários e suficientes, de modo que as propostas apresentadas pelos interessados estejam vinculadas às condições estabelecidas nesses Termos. Ressalta-se que quanto mais objetividade e clareza contiver o Termo de Referência mais célere será o processo de seleção de consultores, reduzindo tempo das áreas demandantes, bem como da área e gerenciadora da CTI.

4- Contratações de consultorias pessoa física para o desenvolvimento de atividades próprias da Autarquia.

Com o objetivo de verificar a conformidade entre os Projetos de Cooperação Técnica Internacional executados pelo FNDE e os normativos sobre o tema, especialmente a partir das disposições do Decreto nº 5.151/2004, foram avaliados aspectos relacionados às contratações de consultorias pessoa física.

Conforme disposto no referido Decreto, “o órgão ou a entidade executora nacional somente proporá a contratação de serviços técnicos de consultoria mediante comprovação prévia de que esses serviços não podem ser desempenhados por seus próprios servidores”. A orientação principal sobre o tema é no sentido de que:

Os consultores individuais, bem como os funcionários e/ou prestadores de serviços de uma pessoa jurídica, não podem exercer, por força da legislação nacional, atividades continuadas ou com subordinação hierárquica à instituição executora da iniciativa de cooperação técnica, seja em sua sede ou unidades descentralizadas. O trabalho a ser realizado deve vincular-se estritamente ao alcance do Resultado/Produto do projeto de cooperação técnica (ABC/MRE, 2020, p. 26).

O entendimento pacificado é no sentido de que os consultores devem executar os serviços contratados de forma temporária e sem subordinação jurídica, bem como não devem se envolver em atividades ordinárias da instituição, evitando, assim, a possibilidade de caracterização de vínculo empregatício à luz da legislação nacional.

Na mesma linha, o guia “Contratação de consultorias: perguntas e respostas relativas à gestão de Projetos de Cooperação Técnica Internacional”, da Controladoria-Geral da União (CGU), destaca:

[...] as atividades a serem desenvolvidas não podem ser atividades próprias e rotineiras da organização (atividades inerentes, para as quais já detém conteúdo e experiência necessárias), mas precisam se enquadrar enquanto atividades de caráter pontual, que “visam à promoção de aquisição, mudança ou evolução no conhecimento das práticas institucionais, precisando para tanto de uma perspectiva e abordagem externa, independente ou detentora de notória e nova competência” (CGU, 2013, p. 12-13).

Portanto, é necessário que o FNDE saiba identificar quando uma demanda de serviço deve ou não ser suprida por intermédio da consultoria por produto. Da mesma maneira, é preciso garantir que o trabalho a ser realizado pelo consultor contratado esteja estritamente vinculado aos objetivos e resultados definidos no Projeto de Cooperação Técnica recebida.

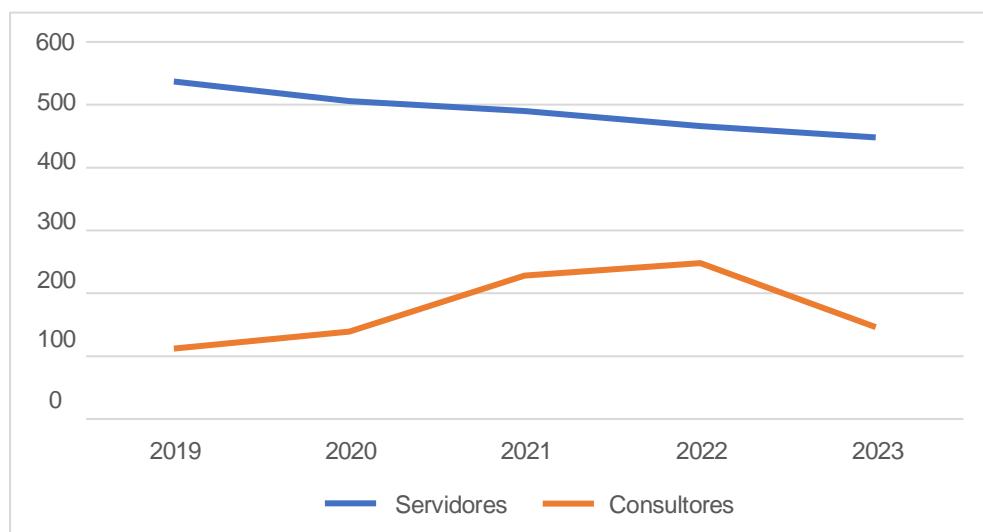
Inicialmente, buscou-se um comparativo entre a força de trabalho da Autarquia, nos últimos 5 anos, e o número de contratações de consultorias pessoa física, não sendo considerado nesse levantamento os colaboradores terceirizados que realizam serviços administrativos nas unidades internas do FNDE, ficando evidenciada redução do número de servidores ativos e o consequente aumento do número de contratações de consultorias pessoa física, conforme demonstrado na tabela e no gráfico a seguir:

Tabela 1 - Relação entre a quantidade de consultores e a força de trabalho do FNDE

Ano	Qtde. de servidores em exercício no FNDE	Qtde. de consultores contratados pela CTI	% da força de trabalho representada por consultores	% de variação da qtde. de consultores contratados
2019	537	112	20,86	-
2020	506	139	27,47	24,11
2021	490	228	46,53	64,03
2022	466	246	52,78	7,89
2023	448	146	32,59	(40,65)

Fonte: CGEDI e DIRAD.

Gráfico 1 – Relação entre o número de servidores⁸ e consultores no FNDE – 2019 a 2023



Fonte: CGEDI, Dirae e Dirad.

⁸ Situações funcionais consideradas: Ativo em outro órgão, Ativo permanente, Cedido/Requisitado para o FNDE, CTU, Exercício descentralizado de carreira, Exercício Provisório, Nomeado em Cargo em comissão e Requisitado de outro órgão. Não inclui “terceirizados” e estagiários.

Os dados acima demonstram que o aumento do número de contratações de consultores ocorreu nos exercícios de 2021 e 2022, cabendo destacar que, no exercício de 2022, 52,78% da força de trabalho da Autarquia, nesses parâmetros, era representada por consultorias contratadas pelos projetos de CTI dos organismos UNESCO e OEI. Por outro lado, se observa uma redução significativa em 2023 em face de medidas adotadas no biênio 2023/2024, a seguir comentadas no presente relatório.

Além disso cabe destacar que no exercício de 2021 a carteira de projetos de cooperação técnica no FNDE subiu de dois para cinco projetos, com a formalização dos Prodocs 914BRZ1115-Unesco, 914BRZ1149-Unesco e BRA/21/002-OEI.

Por oportuno, o deficit atual de servidores efetivos da Autarquia é significativo, no âmbito das carreiras de técnico e especialista educacionais, de nível médio e superior, respectivamente, considerando que dos 1.121 cargos existentes, apenas 331 estão ocupados, o que representa 29,5% da mão de-obra ativa, impactando sobremaneira no desenvolvimento das atividades ordinárias do FNDE. Essa situação pode ser apontada como a causa raiz para as recorrentes contratações de consultorias pessoa física no âmbito dos Projetos de cooperação técnica firmados com organismos internacionais.

A partir das informações obtidas das contratações realizadas no âmbito dos Projetos 914BRZ1071-Unesco, 914BRZ1115-Unesco, 914BRZ1149-Unesco, BRA/14/004-OEI e BRA/21/002-OEI, observou-se a contratação recorrente de consultores ao longo dos exercícios analisados, com situações de uma mesma pessoa física sendo contratada:

- i) em mais de um projeto;
- ii) ii) em mais de uma atividade dentro de um mesmo Projeto; e/ou
- iii) iii) para a mesma atividade, mais de uma vez, dentro de um mesmo Projeto.

Assim foi possível identificar que, dos 987 consultores contratados pelo FNDE, entre 2017 a maio de 2024, no âmbito dos Projetos de CTI em referência, 178 o foram em mais de uma ocasião. O Quadro 6 do Anexo I, do presente Relatório, apresenta a situação contendo a relação dos consultores contratados de forma recorrente.

A título exemplificativo, o Quadro 2 a seguir destaca a contratação de um mesmo consultor em seis ocasiões:

Quadro 2 – Exemplos de consultores com mais de um contrato firmado com o FNDE

CPF	Consultor	Projeto	Atividade
██████████	██████████	914BRZ1071	1.5.1
		914BRZ1071	1.2.1
		914BRZ1115	1.1.4
		BRA-14-004	1.1.6
		BRA-14-004	1.1.5
		BRA-21-002	1.3.1
██████████	██████████	914BRZ1071	1.2.1
		914BRZ1071	1.5.1
		914BRZ1115	1.1.4
		914BRZ1115	1.1.1
		BRA-14-004	1.1.6
		BRA-14-004	1.3.1

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios do Sigoei e do UBO-Unesco disponibilizados pela CGEDI (dados até maio/2024).

Em que pese não terem sido observados casos de descumprimento à regra de interstício⁹ da Portaria MRE nº 8/2017, que veda a contratação de consultor que já esteja cumprindo contrato de consultoria e estabelece interstícios de prazos para novas contratações¹⁰, as situações encontradas e apresentadas no Quadro 6 do Anexo I apontam para contratação de maneira recorrente, dado que um mesmo consultor desempenha atividades de forma contínua, permanecendo no FNDE por longos períodos.

Tal caracterização é reforçada ao se observar que alguns consultores “pessoa física” costumam desempenhar suas atividades de forma presencial nas instalações do FNDE e com aparente subordinação hierárquica aos gestores da Autarquia, em inobservância às disposições normativas e orientações dadas pelos Manuais que tratam do tema.

Consequentemente, considera-se, a partir das sucessivas contratações de um mesmo consultor para atuar num mesmo Projeto (e por vezes na mesma atividade de forma contínua) associado ao elevado número de produtos entregues, como desvio de finalidade o uso de contratos de consultoria para a mobilização de profissionais de forma reiterada.

Considerando a análise das atividades e da quantidade de produtos previstos, verifica-se que a expressiva quantidade de consultores contratados e, consequentemente, de produtos entregues, é um fator que limita o adequado acompanhamento do que está sendo produzido no âmbito do FNDE, bem como dificulta uma avaliação mais completa sobre a adequabilidade das entregas e sobre a efetiva internalização dos conhecimentos gerados para a Autarquia.

⁹ Tendo em vista que o próprio Sigap apresenta módulo para a verificação do cumprimento do interstício, existe um controle interno que restringe a possibilidade de que a regra não seja observada.

¹⁰ “§ 5º A autorização para nova contratação do mesmo consultor, mediante nova seleção, nos termos do art. 5º do Decreto nº 5.151/04, somente será concedida após decorridos os seguintes prazos, contados a partir do encerramento do contrato anterior: a) noventa dias para contratação no mesmo projeto; b) quarenta e cinco dias para contratação em projetos diferentes, executados pelo mesmo órgão ou entidade executora; c) trinta dias para contratação para projetos executados em diferentes órgãos ou entidades executoras.”

O Quadro 3, a seguir, apresenta o número de consultores contratados por projeto e a quantidade de produtos entregues por esses consultores:

Quadro 3 – Relação entre o número de consultores contratados e produtos entregues

Projeto	Qtde. de consultores contratados	Qtde. de produtos entregues
914BRZ1071 Unesco (CGEDI)	366	2.008
914BRZ1115 Unesco (Digap)	122	488
914BRZ1149 Unesco (Dirae)	29	130
BRA/14/004 OEI (CGEDI)	301	1.584
BRA/21/002 OEI (CGEDI)	169	857
TOTAL	987	5.067

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios do Sigoei e do UBO-Unesco disponibilizados pelas unidades auditadas (dados considerados desde a vigência de cada projeto até maio/2024).

Considerando o período da contratação individual de no máximo 11 meses, destaca-se o expressivo número de produtos disponibilizados pelos consultores – cuja média variou entre 4 e 5 entregas, dificultando a análise e aprovação das entregas desses produtos pelos consultores, cuja responsabilidade é dos gestores das áreas demandantes do FNDE, além de ser um limitador do acompanhamento do que está sendo produzido no âmbito da Autarquia.

O elevado número de produtos disponibilizados dificulta também a absorção pelo FNDE dos conhecimentos que estão sendo gerados pela via da CTI, fato esse agravado pela redução do quadro de pessoal efetivo da Autarquia nos últimos 5 anos e ainda pela inexistência de um repositório único onde esses produtos poderiam ser armazenados e disponibilizados para consultas, com vistas à disseminação do conhecimento no âmbito da Autarquia.

Nesse mesmo sentido, no Relatório que avaliou o progresso do Projeto 914BRZ1071, concluiu que uma das principais dificuldades verificadas em 2022 foi a:

[...]

- c) Internalização dos conhecimentos produzidos pelas consultorias em razão da quantidade de consultores, a diversidade dos produtos elaborados e as equipes reduzidas das áreas gestoras dos programas, verificou-se uma dificuldade de difusão dos produtos nas áreas e de absorção.

Ainda, foi apontado que alguns dos desafios para o exercício de 2023 seriam o(a):

[...]

- c) Acompanhamento das consultorias a fim de que os produtos entregues se complementem, estejam relacionados, e dessa forma potencializem o alcance e os resultados, contribuindo para a melhoria da governança do FNDE;
- d) Inclusão de etapas de compartilhamento e transferência de conhecimento para as equipes do FNDE como parte das atividades a serem realizadas pelos consultores, a fim de que o conhecimento produzido seja internalizado pela Autarquia.

Destaca-se, no entanto, que a situação apontada no relatório de progresso não é exclusiva do Projeto 914BRZ1071, também sendo verificada nos demais projetos da carteira do FNDE. Em linhas gerais, verificou-se que não há um adequado processo de planejamento das demandas de consultorias pessoa física nas áreas gestoras, com definição de quantidade de consultorias num determinado período, objetivos e resultados, entre outros, necessário para atingimento das metas previstas para cada Prodoc, que serão demandados ao longo do ciclo de vida dos Projetos.

Assim, ao longo da execução dos projetos, editais foram publicados e produtos foram entregues, não em decorrência do atingimento dos resultados esperados (a partir dos objetivos definidos), mas muito em função da necessidade de pessoal das unidades do FNDE, que demandaram as contratações de consultorias.

Destaca-se adicionalmente que não há no FNDE um mecanismo de mapeamento para definir os níveis de competência necessários dos postos de trabalho da Autarquia, conforme relatado pela própria organização no âmbito do RA nº 01/2022¹¹. Nesse sentido, foi objeto de recomendação o mapeamento dos níveis de competência necessários para ocupação dos postos de trabalho com vistas a fortalecer o desenvolvimento de pessoas em temas relevantes para o alcance dos objetivos da organização, utilizando-se, para tanto, do Projeto de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT), já em andamento, ou de outro mecanismo que permita construir o adequado alinhamento entre conhecimentos/habilidades necessários e os postos de trabalho das unidades.

Vislumbra-se que, em um cenário de carência de pessoal, um melhor conhecimento acerca desses postos (e, especialmente, de como a sua ocupação pode ser otimizada) teria potencial para evitar situações de inconformidade, como a alocação de consultores em atividades típicas de servidores ou que poderiam ser desenvolvidas por seu quadro próprio de pessoal, a partir dos talentos já disponíveis na Autarquia.

¹¹ Relatório de Auditoria nº 01/2022, que tratou da avaliação da maturidade da gestão baseada em riscos no FNDE e apontou fragilidades relacionadas ao desenvolvimento de pessoas e prejudicam o desenvolvimento de processos de gestão de riscos no FNDE.

A condição encontrada pela equipe de auditoria alinha-se com representações e denúncias recebidas por órgãos de controle, conforme será abordado no Achado nº 7 do presente Relatório. Nessa linha, o Tribunal de Contas da União (TCU) se manifestou mediante o Acórdão 3288/2010-TCU-Plenário, no qual destacou que:

[...] a utilização de organismo internacional somente para intermediar contratações, sem a prestação de assessoria técnica ou a transferência de conhecimento, [...], contraria o disposto no §5º, art. 2º do Decreto 5.151/2004 e no Acórdão 1339/2009- TCU-Plenário”. Ainda, que “a contratação de serviços de consultoria para suprir a falta de pessoal na realização de serviços que seus próprios servidores têm a capacitação técnica para realizar, [...], afronta a interpretação que deve ser dada ao disposto no art. 4º, § 6º, do Decreto nº 5.151/2004, assim como o entendimento firmado pelo Tribunal quando da prolação do Acórdão 1339/2009-TCU-Plenário.

Ainda, o guia “Contratação de consultorias: perguntas e respostas relativas à gestão de Projetos de Cooperação Técnica Internacional”, da Controladoria-Geral da União (CGU), destaca:

[...] as atividades a serem desenvolvidas não podem ser atividades próprias e rotineiras da organização (atividades inerentes, para as quais já detém conteúdo e experiência necessárias), mas precisam se enquadrar enquanto atividades de caráter pontual, que “visam à promoção de aquisição, mudança ou evolução no conhecimento das práticas institucionais, precisando para tanto de uma perspectiva e abordagem externa, independente ou detentora de notória e nova competência” (CGU, 2013, p. 12-13).

Prejudica-se, ainda, a durabilidade e a sustentabilidade do projeto, não se alcançando a adequada difusão desses conhecimentos. Conforme preconizado pelo Guia ABC/MRE (2020, p. 26), “contratos de consultoria devem beneficiar as instituições executoras e, complementarmente, as entidades ou indivíduos que possam atuar como multiplicadores de conhecimento”. Uma vez que os conhecimentos gerados pelas consultorias em tese, também não vêm sendo difundidos junto aos servidores do FNDE, perde-se o potencial da Cooperação Técnica.

Em face do exposto foi possível concluir que a gestão da carteira de projetos de cooperação técnica notadamente entre os exercícios de 2017 a 2022 apresentou deficiências de natureza estruturante, comprometendo o alcance dos objetivos e resultados previstos nos Prodoc, entre outras pela inexistência de uma área centralizada para gerenciamento das atividades e de forma unificada, bem como de normativo interno para o estabelecimento de critérios e procedimentos, em especial direcionados à contratação de consultorias, revisões dos Prodoc e avaliações externas que não foram realizadas, pendências de envio de relatórios de monitoramento, requeridos pela ABC/MRE e falta de inserção de dados no SIGAP/ABC.

A partir do exercício de 2023 observa-se uma mudança estrutural nesse cenário, inicialmente pela determinação à CGEDI/Gabin como unidade gerencial e operacional dos projetos, por meio da Portaria FNDE 722/2023. A referida Portaria determinou também a elaboração pela CGEDI do manual de procedimentos operacionais interno, referente à gestão de Projetos de cooperação técnica com organismos internacionais no âmbito do FNDE.

Ainda contemplou outros procedimentos relativos à contratação de consultores, no âmbito do FNDE, com destaque para a participação da CGPEO/DIRAD no

processo seletivo, a definição de responsabilidades dos agentes internos no tocante à entrega dos produtos de consultorias e a definição de competências para os consultores contratados.

Ressalta-se ainda a vedação para pactuação de demandas expressas em termos de referência, que tenham por objeto o atendimento de necessidades típicas da Administração Pública, ratificando os propósitos da cooperação técnica.

Como medida que deverá impactar diretamente na redução do número de contratações de consultorias no FNDE, foi realizado em 2023 o concurso público para ingresso de 100 novos servidores, cuja nomeação ocorreu em agosto de 2024. Cabe destacar que a mais de 12 anos não havia no FNDE reposição de servidores efetivos e ou temporários para as vacâncias legais autorizadas em lei específica.

Nesse contexto ainda, encontra-se em andamento o processo de contratação de servidores temporários, por meio da Lei 8.345 (Contratação Temporária da União), com lotações específicas para as Diretoria Financeira (DIFIN) e Diretoria de Gestão e Articulação de Projetos (DIGAP), para 60 e 39 vagas, respectivamente, com previsão de nomeação para o inicio de 2025, que contribuirá com a redução de novos contratos de consultoria pessoa física.

Diante do exposto, no biênio 2023/2024, depreende-se que o FNDE fortaleceu a gestão dos projetos de cooperação técnica, por meio das medidas já citadas, as quais devem ter continuidade, uma vez que ainda não foram suficientes para que a Autarquia utilize a cooperação técnica com o propósito de melhoria dos seus processos internos.

5. Descompasso entre o planejamento e a execução financeira dos projetos.

Com vistas a verificar a adequação do planejamento e da execução dos projetos de CTI do FNDE, foi analisado o ritmo de execução financeira dos Projetos, para melhor compreender o desempenho dos objetivos inicialmente traçados.

Conforme destacado pelo *framework* “Guia do conhecimento em gerenciamento de Projetos – Guia PMBOK®” (PMI, 2021, p. 20), um projeto é:

Um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único. A natureza temporária dos projetos indica um início e um fim para o trabalho do projeto ou uma fase do trabalho do projeto.

Nesse contexto, o gerenciamento de projetos se traduz na aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades de um projeto, de modo que os processos sejam coordenados de uma forma eficaz, fornecendo-se, assim, garantia razoável do atingimento dos resultados esperados.

Especificamente em relação à CTI, aconselha-se que as pessoas responsáveis pela sua Direção e Coordenação mantenham “iniciativa e eficiência gerencial”, permitindo assim manter a sintonia entre o planejamento e a execução das atividades de cooperação, conforme dispõe o Guia “Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral” (ABC/MRE, 2020, p. 60).

No âmbito de qualquer projeto, podem ser aplicados diversos processos de gerenciamento, como: de integração, de escopo, de tempo, de custos, de qualidade, de recursos humanos, de comunicações, de riscos e de aquisições.

O gerenciamento de custos é uma boa prática que auxilia que os projetos possam ser terminados dentro do orçamento disponível, contribuindo para o

cumprimento do que foi inicialmente definido. Especialmente no cenário do setor público, em que existe um dever de *accountability*, espera-se que recursos públicos sejam bem gerenciados e aplicados.

Conforme o guia PMBOK®, o processo de gerenciamento de custos envolve três etapas: a estimativa de custos, a partir de uma análise crítica de quais serão as necessidades do projeto em termos de recursos monetários, para todas as atividades, ao longo do tempo total do projeto; a determinação do orçamento necessário para o projeto, a partir da agregação dos custos estimados das atividades; e o controle de custos, com o monitoramento do status do projeto para atualizar o orçamento e gerenciar alterações relacionadas aos custos do projeto.

A Figura 2, a seguir, demonstra essas etapas:

Figura 2 - Processo de gerenciamento de custos

Estimar custos

- Estimar custos dos recursos necessários para executar as atividades do projeto

Determinar o orçamento

- Agregar os custos estimados das atividades

Controlar os custos

- Monitorar o status do projeto para atualizar o orçamento e gerenciar eventuais alterações nos custos

Fonte: Elaboração própria, a partir do Guia PMBOK®, 4. ed. (PMI,2009).

Adicionalmente, ressalta-se que, nos projetos de CTI, é esperado que as despesas fixadas sejam compatíveis e proporcionais ao conjunto de atividades previsto. Assim, deve ser elaborada uma tabela de orçamento por ano-calendário, discriminando os componentes do projeto e os valores previstos a cada exercício de execução. Ainda, eventuais alterações no orçamento devem ser lastreadas em justificativa baseada em evidências.

Desse modo, um “bom planejamento” será refletido em uma “boa execução”, de modo que o orçamento previsto seja suficiente para o desempenho de todas as atividades previstas. Ademais, em aplicação aos princípios administrativos da economicidade e da eficiência, é esperado que um bom gerenciamento de Projetos de CTI garanta resultados satisfatórios a um custo razoável.

O Quadro 4 apresenta a relação entre o valor total de cada Prodoc e o orçamento previsto (já considerando os valores após revisões) especificamente para a contratação de consultorias pessoa física:

Quadro 4 – Comparativo entre o valor total o valor previsto para a contratação de consultores pessoa física

Projeto	Valor Orçamento total do Prodoc	Orçamento para Consultorias
914BRZ1071-Unesco (CGEDI)	R\$ 38.602.305,00	R\$ 29.496.500,00
914BRZ1115-Unesco (Digap)	R\$ 34.343.204,87	R\$ 3.880.000,00
914BRZ1149-Unesco (Dirae)	R\$ 17.235.750,00	R\$ 8.100.000,00
BRA/14/004-OEI (CGEDI)	R\$ 30.300.000,00	R\$ 12.220.000,00
BRA/21/002-OEI (CGEDI)	R\$ 39.898.029,00	R\$ 32.220.000,00

Fonte: Elaboração própria, com base nos Prodoc.

Por sua vez, o Quadro 5, a seguir, apresenta o descompasso entre a alocação de recursos e a execução de despesas com a contratação de consultorias para cada um dos projetos, de forma detalhada por objetivo e considerando apenas o que foi alocado para os subcontratos de consultorias pessoa física¹²:

¹² Para a presente análise não se computaram as rubricas relacionadas a treinamentos, viagens, taxas ou custos de gestão, apenas as despesas com contratação de consultoria.

Relatório de Auditoria nº 02/2024

Quadro 5 – Comparativo entre o recurso previsto e a despesa executada com consultorias pessoa física – Por Objetivo

Projeto	Objetivo	Recurso previsto	% alocação	Despesa executada	% execução	Início da vigência	Fim da vigência
914BRZ1071 Unesco (CGEDI)	Ob1: Sistematizar a governança da gestão pública da educação	R\$ 18.576.500,00	63%	R\$ 25.750.038,16	139%	set/2017	dez/2024
	Ob2: Sistematizar novo modelo de gestão do conhecimento e gestão da informação do FNDE.	R\$ 10.920.000,00	37%	R\$ 3.212.577,62	29%		
	TOTAL	R\$ 29.496.500,00	100%	R\$ 28.62.615,78	98%		
914BRZ1115 Inesco (Digap)	Ob1: Atualizar os processos de planejamento, implantação, monitoramento e execução das ações de apoio e assistência técnica e financeira no âmbito do PAR.	R\$ 1.920.000,00	49%	R\$ 7.345.677,14	383%	dez/2021	dez/2025
	Ob2: Normas e recomendações aplicadas a assistência técnica e financeira da DIGAP no âmbito do PAR referentes às ações de infraestrutura educacional e recursos pedagógicos revisadas.	R\$ 1.960.000,00	51%	R\$ 0,00	0%		
	TOTAL	R\$ 3.880.000,00	100%	R\$ 7.345.677,14	189%		
914BRZ1149 Unesco (Dirae)	Ob1: Políticas educacionais de transporte escolar e de descentralização de recursos às escolas sendo executadas de forma eficiente a partir da aplicação de novas metodologias, experiências inovadoras e boas práticas nacionais e internacionais, hábeis a incrementar seu desenvolvimento.	R\$ 8.100.000,00	100%	R\$ 2.356.000,00	29%	mar/2021	mar/2025
	TOTAL	R\$ 8.100.000,00	100%	R\$ 2.356.000,00	29%		
BRA/14/004 OEI (CGEDI) ¹³	Ob1: Formular sistemáticas e mecanismos gerenciais e técnico-administrativos, no MEC e em suas Entidades Vinculadas, [...].	R\$ 8.160.000,00	67%	R\$ 22.591.744,00	277%	out/2014	dez/2024
	Ob2: Desenvolver estratégias com vistas à modernização da infraestrutura instrumental aplicadas à gestão e à avaliação dos processos de implantação.	R\$ 1.260.000,00	10%	R\$ 2.403.040,00	191%		
	Ob3: Elaborar processos e mecanismos destinados à avaliação, disponibilidade à avaliação, disponibilidade, integridade e confiabilidade das informações geradas pelas áreas finalísticas do MEC e de suas Entidades Vinculadas.	R\$ 2.800.000,00	23%	R\$ 884.560,00	32%		
	TOTAL	R\$ 12.220.000,00¹³	100%	R\$ 25.879.344,00	212%		
BRA/21/002 OEI (CGEDI)	Ob1: Avaliação da implementação das ações de apoio e assistência técnica realizadas pelo FNDE, em seu papel para o alcance das metas e estratégias do PNE 2014-2024, [...].	R\$ 12.600.000,00	39%	R\$ 7.073.161,10	56%	nov/2021	dez/2025
	Ob2: Migrar a operacionalização dos Termos de Compromissos pactuados no PAR, programas e transferência efetuadas pelo FNDE para a Plataforma +Brasil, [...].	R\$ 19.620.000,00	61%	R\$ 8.517.500,00	43%		
	TOTAL	R\$ 32.220.000,00	100%	R\$ 15.590.661,10	48%		

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios do Sigoei e do UBO disponibilizados pela CGEDI (dados até maio/2024).

¹³ Valores não previstos no Documento de Projeto original (Ref Tabela - Projeto BRA/14/004/OEI(CGEDI)), mas incluídos na segunda revisão (outubro/2020), que reduziu o orçamento total do Projeto de R\$50.000.000,00 para R\$30.300.000,00, dos quais R\$27.726.660,00 foram destinados à contratação de consultores, restando à época um saldo de R\$ 12.220.000,00 (a executar entre 2020 e 2022), para o qual foi feita a previsão considerada no presente quadro.

A partir do comparativo apresentado no Quadro 5, verificam-se casos em que os valores totais efetivamente pagos com serviços de consultoria superam os valores planejados¹⁴. A situação encontrada demonstra deficiência entre o planejamento financeiro e os desembolsos efetuados, com objetivos que chegaram a um percentual de execução de 383%, como no caso do Objetivo 1 do Projeto 914BRZ1115-Unesco, ficando evidenciado que as contratações de consultores pessoa física superaram o previsto inicialmente para atingimento dos resultados esperados.

Os dados também demonstram a discrepância na alocação de recursos entre os objetivos dos projetos. Com exceção do Projeto 914BRZ1149-Unesco (que apresenta apenas um objetivo), verifica-se que a distribuição da execução entre os objetivos dos demais Projetos não é equilibrada. Ou seja, há mais recursos sendo alocados em um objetivo do que em outro, sem que tenha havido essa previsão inicial, conforme se observa do comparativo¹⁵ entre as colunas “percentual de alocação” e “percentual de execução” do Quadro 5:

- No projeto 914BRZ1071-Unesco a proporção de recursos prevista a ser alocada entre o objetivo 1 e o objetivo 2 era de 63% e 37%, respectivamente, mas se realizou na proporção de 139% e 29%;
- No projeto 914BRZ1115-Unesco a proporção de recursos prevista a ser alocada entre o objetivo 1 e o objetivo 2 era de 49% e 51%, respectivamente, mas se realizou na proporção de 383% e 0%;
- No projeto BRA/14/004-OEI a proporção de recursos prevista a ser alocada entre os objetivos 1, 2 e 3 era de 67%, 10% e 23%, respectivamente, mas se realizou na proporção de 277%, 191% e 32%; e
- No projeto BRA/21/002-OEI a proporção de recursos prevista a ser alocada entre os objetivos 1 e 2 era de 39% e 61%, respectivamente, mas se realizou na proporção de 56% e 43%.

Tal situação foi apontada por ocasião da sétima revisão substantiva do Projeto 914BRZ1071-Unesco, citando-se, para tanto, relatório do Instituto Publix, empresa contratada para realizar a avaliação externa do referido Projeto:

Nesse sentido, a avaliação externa do Projeto trouxe diversos elementos relevantes para a tomada de decisão e de cumprimento dos objetivos pactuados. Como exemplo, conforme apontado no documento final da avaliação, no Projeto inicial foram alocados recursos de forma relativamente equitativa entre o objetivo 1 e objetivo 2, na proporção de 53% e 43% respectivamente. No entanto, conforme conclusão da avaliação, até fevereiro de 2022, o objetivo 1 teve 114% da execução, enquanto o objetivo 2 apenas 16%.

A causa para essa situação, observa-se que os descompassos na alocação de recursos financeiros são um reflexo do descompasso entre a quantidade de contratação de consultores prevista e a quantidade efetivamente contratada ao longo dos exercícios analisados, conforme se observa do Quadro 6 a seguir:

¹⁴ À exceção do projeto BRA/21/002, cujo ritmo de execução está aquém do planejado, o que foi causado, especialmente, pela não execução do Objetivo 2.

¹⁵ Considerando a execução financeira realizada até maio/2024.

Quadro 6 – Comparativo entre a quantidade de consultores previstos x contratados – Por Objetivo

Projeto	Objetivo	Qtde. contratos de consultoria previstos	Qtde. contratos de consultoria firmados	% contratação
914BRZ1071 Unesco (CGEDI)	Ob1:	76	326	429%
	Ob2:	48	43	89%
TOTAL		124	366	295%
914BRZ1115 Unesco (Digap)	Ob1:	20	122	610%
	Ob2:	13	0	0%
TOTAL		34	122	359%
914BRZ1149 Unesco (Dirae)	Ob1:	81	29	36%
TOTAL		81	29	36%
BRA/14/004 OEI (CGEDI)	Ob1:	102	261	256%
	Ob2:	15	27	180%
	Ob3:	35	5	14%
TOTAL		152¹⁶	301	198%
BRA/21/002 OEI (CGEDI)	Ob1:	129	87	67%
	Ob2:	175	82	47%
TOTAL		304	169	56%

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios do Sigoei e do UBO disponibilizados pela CGEDI (dados até maio/2024).

Conforme se observa do Quadro 6, em alguns objetivos o número de consultores contratados foi superior ao inicialmente previsto. Verifica-se, portanto, a deficiência de planejamento das contratações, aliada a inexistência de uma programação consolidada a partir de cada unidade gerencial do Projeto relativa a previsão e alocação de consultorias necessárias para o cumprimento das atividades (e, consequentemente, para o atingimento de resultados), o que levou à distribuição não equitativa de recursos financeiros entre os objetivos.

Adicionalmente, destaca-se que, em que pese alguns projetos terem superados o número de consultores contratados, não há reflexo evidenciando um maior atingimento de resultados, quando se verificam as alocações por atividade (Quadros 1 a 5, do Anexo I) fica demonstrada que, mesmo tendo havido um maior percentual de contratações não se garantiu o cumprimento das atividades previstas.

Em resumo, verificou-se que:

- No âmbito do **Projeto 914BRZ1071-Unesco**, iniciado em setembro/2017 e cujo término está previsto para dezembro/2024, das 47 atividades previstas, 18 ainda não tiveram consultores contratados para sua execução; por outro lado, algumas atividades tiveram mais de um Edital para contratação, chegando a situações em que

¹⁶ Dados não previstos no Documento de Projeto original, mas incluídos na segunda revisão (outubro/2020). Aqui considera-se apenas a previsão de consultorias que seriam executadas a partir do saldo orçamentário remanescente à época.

82 consultores foram contratados para o atingimento dos resultados de uma mesma atividade (ainda que tenham sido gerados diferentes produtos¹⁷);

- No âmbito do **Projeto 914BRZ1115-Unesco**, iniciado em dezembro/2021 e cujo término está previsto para dezembro/2025, das 19 atividades previstas, 7 ainda não tiveram consultores contratados para sua execução; por outro lado, algumas atividades tiveram mais de um Edital para contratação, chegando a situações em que 28 consultores foram contratados para o atingimento dos resultados de uma mesma atividade (ainda que tenham sido gerados diferentes produtos);
- No âmbito do **Projeto 914BRZ1149-Unesco**, iniciado em março/2021 e cujo término está previsto para março/2025, das 23 atividades previstas, 8 ainda não tiveram consultores contratados para sua execução; aqui não foram encontradas situações em que houve um elevado número de contratações para uma mesma atividade – dentre as atividades executadas o número de contratações variou entre 1 e 4 consultores;
- No âmbito do **Projeto BRA/14/004-OEI**, iniciado em outubro/2014 e cujo término está previsto para dezembro/2024, das 27 atividades previstas, 5 ainda não tiveram consultores contratados para sua execução; por outro lado, algumas atividades tiveram mais de um Edital para contratação, chegando a situações em que 67 consultores foram contratados para o atingimento dos resultados de uma mesma atividade (ainda que tenham sido gerados diferentes produtos); e
- No âmbito do **Projeto BRA/21/002-OEI**, iniciado em novembro/2021 e cujo término está previsto para dezembro/2025, das 38 atividades previstas, 18 ainda não tiveram consultores contratados para sua execução; por outro lado, algumas atividades tiveram mais de um Edital para contratação, chegando a situações em que 61 consultores foram contratados para o atingimento dos resultados de uma mesma atividade (ainda que tenham sido gerados diferentes produtos).

No caso dos Projetos 914BRZ1071-Unesco, 914BRZ1115-Unesco e BRA/14/004-OEI, que já ultrapassaram o orçamento inicialmente previsto, há atividades para as quais ainda não foram contratadas consultorias. E, mesmo nos Projetos que ainda não ultrapassaram o orçamento previsto, como é o caso do 914BRZ1149-Unesco e do BRA/21/002-OEI, é possível calcular que, para o cumprimento de todas as atividades previstas haverá um custo financeiro maior do que o inicialmente previsto.

¹⁷ Destaca-se que não foi escopo da presente avaliação a análise qualitativa dos produtos entregues. Assim, não é objetivo deste Relatório afirmar se há ou não sobreposição das entregas a partir da comparação do conteúdo dos produtos. Nesse ponto, chama-se atenção apenas para a falta de “balanceamento” entre a quantidade de recursos necessária para o desenvolvimento das atividades, verificada pelo número elevado de consultores trabalhando num mesmo resultado.

Por fim, também foi encontrado um aporte maior de recursos do que o previsto no caso do Projeto 914BRZ1071-Unesco, o que demonstra a fragilidade do processo de gerenciamento financeiro das contratações. Até a revisão 5 do Projeto, previa-se um aporte de R\$ 39.849.215,20, já incluídos os rendimentos de aplicação financeira a serem incorporados no Projeto. No entanto, após a revisão 6, foi feito um aporte adicional de R\$ 1.203.810,34, de modo que o projeto passou a ter um orçamento de R\$ 41.338.595,38; e, ainda, após a revisão 7, foi feito um novo aporte de R\$ 1.532.479,82, passando o projeto a totalizar R\$ 43.755.353,71.

Evidencia-se, assim, uma situação de incompatibilidade entre o planejamento e a execução das consultorias, cuja causa é a ausência de um processo adequado de gerenciamento de recursos dos projetos de CTI no âmbito do FNDE. Também contribuem para isso as fragilidades relacionadas aos controles internos que serão apontadas no Achado nº 6 do presente Relatório.

Em que pese todos os Prodoc referentes aos cinco projetos da carteira do FNDE apresentarem a estimativa de custos relacionados à contratação de consultorias, o que se observa é que não há uma memória de cálculo que apresente o quanto cada atividade contribui percentualmente com o atingimento de cada objetivo, de modo que possa ser feita uma projeção mais real de quantos consultores serão necessários para a concretização dos resultados esperados. Desse modo, prejudica-se a adequada estimativa de custos e a determinação mais apurada do orçamento necessário para cada projeto.

Outra causa para essa situação está relacionada a fragilidade na definição de objetivos dos projetos, conforme tratado no Achado nº 1 do presente Relatório. Especialmente no caso do Projeto 914BRZ1071-Unesco, observou-se que a abrangência decorrente da definição genérica de seu objetivo imediato 1 (“Sistematizar a governança da gestão pública da educação”) tem dado margem para a inclusão de contratações de consultoria pessoa física além do número inicialmente planejado.

Conclui-se diante das informações apresentadas que a gestão de recursos previstos e executados nos projetos de CTI, no âmbito do FNDE, é frágil, comprometendo o alcance dos resultados, especialmente em relação ao processo da contratação de consultorias pessoa física, requerendo ações para o aprimoramento do planejamento e da execução de futuros projetos, bem como a adequação da utilização dos recursos ainda não executados nos projetos que estarão vigentes a partir de 2025.

6. Deficiências de controles internos relacionadas ao macroprocesso “Gestão de Projetos de Cooperação Internacional”

Com vistas a avaliar se os controles mantidos pelas áreas técnicas permitem assegurar que a prestação de serviços de consultoria é condizente com o objeto da contratação e com os objetivos da CTI, foram analisados os fluxos dos processos de seleção e execução de serviços técnicos de consultoria. Para tanto, foram analisados: i) os normativos relacionados a Projetos de CTI no âmbito do FNDE, em especial a Portaria FNDE nº 722, de 7 de novembro de 2023; e ii) as atividades realizadas no

processo de seleção e contratação de consultores, a partir das informações fornecidas pelas unidades auditadas; a documentação relacionada ao processo de seleção e

contratação de consultores (Editais, Termos de Referência).

As análises tomaram por base o modelo do COSO-ICIF (COSO, 2013) para a avaliação de controles internos a partir de cinco componentes: ambiente de controle; avaliação de riscos; atividades de controle; informação e comunicação; e atividades de monitoramento.

Conforme o COSO-ICIF, o termo “deficiência de controle interno” é referente a “uma insuficiência em um ou mais componentes e princípios relevantes que reduz a probabilidade de uma entidade realizar seus objetivos”. Assim, a presente análise buscou listar as deficiências encontradas no macroprocesso analisado, com vistas a contribuir com a melhoria dos controles internos e, consequentemente, com o aumento da probabilidade de alcance dos objetivos.

No âmbito do FNDE, foram avaliados os controles internos instituídos nos processos de seleção de consultores e de execução dos contratos, a partir de análises sobre: a estrutura gerencial e de pessoal dos projetos; os mecanismos de controle e gerenciamento de riscos adotados; e a transparência de informações no âmbito do Portal do FNDE.

a) Ambiente de controle

De acordo com o COSO-ICIF (COSO, 2013):

O ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a aplicação do controle interno para toda a organização. A estrutura de governança e a alta administração ditam o exemplo de liderança a ser seguido, em relação à importância do controle interno e normas de conduta esperadas.

A IN nº 01/2016 reforça esse conceito, estabelecendo que o ambiente de controle é:

[...] a base de todos os controles internos da gestão, sendo formado pelo conjunto de regras e estrutura que determinam a qualidade dos controles internos da gestão. O ambiente de controle deve influenciar a forma pela qual se estabelecem as estratégias e os objetivos e na maneira como os procedimentos de controle interno são estruturados.

De maneira prática, estabelecer um ambiente de controle envolve, dentre outros aspectos: a existências de normas, políticas, procedimentos e princípios organizacionais que possam guiar as ações e decisões da administração em seus vários níveis; a identificação, a análise e a comunicação de problemas (ou de desvios); e o estabelecimento de autoridades e responsabilidades, de modo que cada instância compreenda claramente seu papel nos processos e nas estruturas da organização, bem como nos controles internos.

No tocante à estrutura gerencial dos Projetos em desenvolvimento no FNDE, destaca-se que, em conformidade com o que dispõe o art. 6º do Decreto nº 5.151/2004 e com os arts. 18 e 19 da Portaria MRE nº 8/2017, a Autarquia designa, para cada projeto, um Diretor Nacional e um Coordenador de Projeto. Recentemente, foi publicada a Portaria nº 722, de 7 de novembro de 2023, dispondo sobre as competências específicas e comuns no âmbito da gestão de Projetos de CTI para essas duas figuras, além de incluir a figura do “Supervisor do contrato de consultoria”¹⁸ e de detalhar competências para os consultores. A Portaria também estabeleceu diretrizes para a implementação de medidas corretivas no caso de irregularidades.

Conforme o texto do normativo, a portaria “visa conferir uniformidade de critérios e maior segurança jurídica aos procedimentos, relacionados à Cooperação Técnica Internacional, na seara da Autarquia, haja vista a necessidade da regulamentação organizacional da temática abordada”.

Assim, a instituição da referida portaria do FNDE pode ser apontada como uma boa prática, que busca aperfeiçoar os controles internos da gestão de projetos – especificamente com a melhoria do ambiente de controle (COSO, 2013), a partir da definição clara de papéis e a atribuição de responsabilidades, primando também pela segregação de funções.

Também se destaca a publicação do “Manual de orientação para contratação de consultoria especializada”, em 2023, por intermédio da Coordenação de Cooperação de Projetos Internacionais – CCOPI-CGEDI. O referido manual foi elaborado com a finalidade de unificar e padronizar as rotinas e fluxos dos processos envolvidos no gerenciamento de contratação de consultorias no âmbito de organismos internacionais.

Aliado a isso, existem sistemas que permitem a gestão de Projetos de CTI e que auxiliam a estruturar os processos relacionados, a saber: o Sigap (ABC/MRE) e os sistemas próprios dos organismos internacionais (no âmbito da presente avaliação, o sistema UBO, da Unesco, e o sistema SIGOEI, da OEI).

Apontam-se, no entanto, fragilidades relacionadas ao ambiente de controle com base nas situações descritas nos Achados nº 1, 2, 3, 4 e 5 do presente Relatório, que permitem concluir que o FNDE não se estruturou adequadamente para garantir o atingimento dos objetivos da CTI. Desse modo, iniciativas/atividades sem potencial de contribuir para os resultados esperados ocorrem, sem que os controles internos da gestão identifiquem e tratem esses desvios.

b) Avaliação de riscos

Conforme o COSO-ICIF (COSO, 2013):

[...] A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar o que ameaça a realização dos objetivos; Os riscos à realização desses objetivos, originados em toda a entidade, são considerados em relação às tolerâncias ao risco estabelecidas. Desse modo, a avaliação de riscos constitui a base para determinar como os riscos serão gerenciados. Uma condição prévia à avaliação de riscos é o estabelecimento de objetivos associados aos diferentes níveis da entidade.

¹⁸ A este compete, dentre outras atribuições, zelar pelo acatamento dos termos dos contratos no âmbito do FNDE e viabilizar a execução da consultoria, proporcionando condições para a entrega dos produtos.

Complementarmente, a IN nº 01/2016 preconiza que a avaliação de riscos deve ser um processo permanente, para identificar e analisar os riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos da organização, determinando a resposta adequada a esses riscos.

No que se refere ao componente avaliação de riscos, há que se destacar que a gestão de riscos do FNDE ainda é incipiente, conforme já apontado por esta Audit no RA nº 01/2022. Em que pesa a publicação da Portaria nº 435, de 02 de agosto de 2023, que instituiu a política de Gestão de Riscos e Integridade no FNDE, verifica-se que não há efetivo gerenciamento de riscos sendo feito de forma integrada na Autarquia.

Isso porque o FNDE ainda não dispõe de uma metodologia para gerenciar riscos, de modo que não foram priorizados processos para terem seus riscos gerenciados; não foram definidas a forma e a periodicidade em que serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos relacionados aos processos priorizados; e não foram estabelecidas matrizes e ferramentas para apoiar a gestão de riscos. Ademais, dada a ausência do estabelecimento de objetivos, também não foram estabelecidos o apetite e a tolerância a riscos.

No âmbito das unidades auditadas, não foram encontradas iniciativas formais relacionadas à gestão de riscos dos projetos de CTI ou às suas etapas. Assim, concluiu-se que a CGEDI, a Digap e a Dirae não implementaram um processo de gerenciamento de riscos no âmbito do macroprocesso “Gestão de Projetos de Cooperação Internacional”. Desse modo, não há riscos identificados e avaliados, nem respostas a riscos definidas.

Consequentemente, os responsáveis pela tomada de decisão carecem de acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais o FNDE está exposto; diminui-se a probabilidade de alcance de objetivos relacionados aos Projetos de CTI; e perde-se a agregação de valor à organização que viria em decorrência da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, ao se avançar em atividades relacionadas ao gerenciamento de riscos, é necessário avaliar em que medida a gestão de Projetos de CTI e seus resultados se configuram como estratégicos para o FNDE, avançando-se na implementação de mecanismos que possam dar segurança razoável para o atingimento de seus objetivos, a partir de estratégias de identificação, avaliação e tratamento de riscos.

c) Atividades de controle

O COSO-ICIF (COSO, 2013) ensina que:

As atividades de controle são ações estabelecidas por políticas e procedimentos que ajudam a assegurar que as diretrizes da administração para mitigar os riscos à realização de objetivos sejam cumpridas. As atividades de controle são realizadas em todos os níveis da entidade e em vários estágios dos processos corporativos, assim como no ambiente de tecnologia. Podem ser de natureza preventiva ou de detecção e podem abranger uma série de atividades manuais e automatizadas, como autorizações e aprovações, verificações, reconciliações e revisões de desempenho dos negócios. Normalmente, a segregação de funções é incorporada à seleção e ao desenvolvimento das atividades de controle [...].

Assim, pode-se dizer que as atividades de controle são selecionadas e

desenvolvidas para contribuir com a redução, a níveis aceitáveis, dos riscos à realização dos objetivos. Ainda, por intermédio de políticas, a organização estabelece o que é esperado e com procedimentos informa aos seus servidores como aplicar essas políticas.

A IN nº 01/2016 complementa a explicação, orientando que “as atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle”.

Quando consideradas individualmente as unidades que gerenciam os projetos do FNDE (e recebem a mão-de-obra dos consultores), verificam-se diferentes graus de maturidade na implementação de atividades de controle. Da análise das respostas da CGEDI, da Digap e da Dirae acerca de seus controles internos observou-se que:

- a) A CGEDI tem um processo mais delimitado de acompanhamento de projetos, com o mapeamento do fluxo do processo, planejamento semestral de contratações e monitoramento dos contratos de consultores. A unidade também foi responsável pela publicação, em 2023, do Manual de Orientação para Contratação de Consultoria Especializada, contendo diretrizes que visam “unificar e padronizar rotinas e fluxos dos processos envolvidos no gerenciamento de contratação de consultorias no âmbito de organismos internacionais” (FNDE, 2023, p. 15);
- b) A Digap destacou entre seus controles internos a verificação de conflito de interesse, a partir de declaração apresentada pelos aprovados em processos seletivos, e a validação, pela chefia imediata e pelo coordenador-geral, dos produtos entregues pelos consultores. Também informou que os produtos são verificados a partir de “ferramentas antiplágio”;
- c) A Dirae informou apenas que o trabalho dos consultores é monitorado e orientado pela equipe do FNDE, que os prazos de entrega são observados e que os produtos recebidos são aprovados pela equipe do FNDE e do organismo internacional.

No geral, verifica-se que a CGEDI tem processos mais bem estruturados e atividades de controle mais bem definidas – cita-se como exemplo que a unidade dispõe de um painel gerencial em *Business Intelligence* para acompanhamento de seus contratos, bem como vem desenvolvendo um levantamento de informações sobre todos os projetos que compõem a carteira do FNDE. Tal situação deve-se em grande parte ao fato de que a unidade é regimentalmente responsável por gerenciar Projetos de Cooperação Internacional e dispõe de uma estrutura específica para tanto, a partir de uma chefia de projetos.

As demais unidades – Digap e Dirae – têm de agregar a gestão de projetos de CTI às suas atividades de negócio (diversas e impactadas pela carência de servidores), o que dificulta a estruturação de atividades de controle. Ainda, o fato de serem responsáveis pela etapa de seleção, de receberem diretamente os consultores que irão desenvolver as atividades em suas subunidades e por atuarem na validação e no ateste dos produtos, direcionando-os para pagamento, prejudica-se a segregação de funções.

Complementarmente aponta-se que, conforme abordado no Achado nº 3 do

presente Relatório, foram encontradas fragilidades relacionadas à comprovação de que as atividades a serem realizadas não podem ser desempenhadas por servidores/funcionários do próprio quadro de pessoal da organização.

Assim, vislumbra-se que a organização poderia valer-se de uma maior participação da Diretoria de Administração, de modo a qualificar o processo de seleção e garantir-se a imparcialidade e a independência dessa fase. Nesse sentido, uma boa prática que pode ser adotada – e que inclusive já foi prevista¹⁹ por intermédio da Portaria FNDE nº 722, de 7 de novembro de 2023 –, é a participação direta da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (CGPEO) nos processos de seleção.

d) Informação e comunicação

De acordo com o COSO-ICIF (COSO, 2013):

Informações são necessárias para que a entidade cumpra as responsabilidades de controle interno para apoiar a realização de seus objetivos. A Administração obtém ou gera e utiliza informações relevantes e de qualidade tanto de fontes internas quanto externas para apoiar o funcionamento do controle interno. A comunicação é o processo contínuo e iterativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias. A comunicação interna é o meio pelo qual as informações são disseminadas por toda a organização, fluindo em todas as direções da entidade. Ela permite que o pessoal receba uma mensagem clara da alta administração de que as responsabilidades de controle devem ser levadas a sério. A comunicação externa possui duas finalidades: permite a entrada de informações externas relevantes e fornece informações a partes externas em resposta a requisitos e expectativas.

Já a IN nº 01/2016 ensina que as informações precisam ser “apropriadas, tempestivas, atuais, precisas e acessíveis”. Ainda, que devem ser “identificadas, armazenadas e comunicadas de modo que, em determinado prazo, permitam que os funcionários e servidores cumpram suas responsabilidades, inclusive a de execução de procedimentos de controle interno”. No tocante à comunicação, a IN também ressalta que ela deve fluir através de toda a organização, de cima para baixo e de baixo para cima.

Em relação ao componente informação e comunicação, verifica-se que o grande número de contratos de consultoria gerenciados (987 consultores entre setembro/2017 e maio/2024) e a grande quantidade de produtos entregues (5.067 documentos nesse período) pode ser um ponto de alerta para o FNDE no que se refere à absorção dos conhecimentos gerados.

¹⁹ A Portaria previu que em até 180 dias da sua publicação a estruturação dos processo de seleção de novos consultores no âmbito da CGPEO, com a possibilidade de participação de consultores do Organismo Internacional Cooperante e de um servidor indicado pelo demandante do projeto.

Quanto aos produtos, estes costumam ser arquivados com nível de acesso restrito no SEI de cada área, não havendo um repositório único para abrigar essa documentação e permitir consultas de forma sistematizada e organizada das informações produzidas. Isso se torna um empecilho para a consulta do que já foi produzido e dificulta a tomada de decisão qualificada.

Com isso, verifica-se que muitas das informações geradas no âmbito das consultorias são “esquecidas” ao longo dos anos, de modo que um mesmo assunto pode acabar sendo objeto de mais de um Projeto (ou até mesmo de mais de um produto); ou ainda, que são previstos produtos para assuntos que já tiveram tratamento no âmbito da organização, conforme citado no Achado nº 3 deste Relatório.

Ao longo deste trabalho, a equipe de auditoria verificou na prática as consequências da ausência de um repositório interno que consolide as informações geradas e teve dificuldade para sistematizar os dados provenientes das três unidades auditadas. Para determinar com precisão a quantidade de Editais, Termos de Referência, contratos e produtos das consultorias, foi necessário consultar as informações fornecidas pelas unidades em resposta a solicitações de auditoria, o site do FNDE, o sistema Sigap, o sistema SEI e os relatórios dos sistemas UBO e SIGOEI. Em mais de uma ocasião foram encontradas informações divergentes em cada fonte.

e) Monitoramento

Em relação ao monitoramento, o COSO-ICIF destaca a utilização de avaliações contínuas, avaliações independentes ou uma combinação das duas, de modo a garantir que cada um dos cinco componentes de controle interno esteja presente e funcionando. Ainda, além de identificar eventuais deficiências, é necessário que estas sejam comunicadas em tempo hábil aos responsáveis para tomar ações corretivas.

A IN nº 01/2016 reafirma que o monitoramento “é obtido por meio de revisões específicas ou monitoramento contínuo, independente ou não”, os quais têm por objetivo testar os demais componentes de controle interno, verificando sua “eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, excelência ou execução”, corrigindo também tempestivamente deficiências de controles internos.

Especificamente em relação aos projetos de CTI, a Portaria MRE nº 8/2017 estabelece como mecanismos de acompanhamento/monitoramento:

- A elaboração, pelo órgão executor, de relatórios de progresso com base no ano calendários, os quais precisam ser encaminhados por intermédio do Sigap à ABC/MRE; e
- O acompanhamento técnico e administrativo dos projetos, pela ABC/MRE, mediante análise dos relatórios anuais recebidos dos projetos, visitas aos órgãos ou entidades executoras e reuniões com seus responsáveis, para fins de verificação do cumprimento dos seus objetivos, metas e resultados.

A supracitada Portaria prevê, ainda, que os Relatórios de Progresso elaborados pelo órgão ou pela entidade executora devem conter as seguintes informações:

- a. relação dos consultores contratados no período coberto pelo relatório, assim como dos produtos elaborados pelos mesmos e dos valores e prazos

-
- estipulados nos contratos;
 - b. inventário dos bens adquiridos e patrimoniados pelo projeto no período coberto pelo relatório; e
 - c. relatório financeiro por fonte orçamentária e elemento de despesa.

Em análise acerca da utilização dos mecanismos de monitoramento previstos nos normativos que regem a CTI, verificou-se que o FNDE vem produzindo os Relatórios de Progresso exigidos pela ABC/MRE e inserindo-os no sistema Sigap. Dado que o sistema já disponibiliza as informações a serem preenchidas, não foram identificados relatórios que não contivessem as três informações mínimas citadas no parágrafo anterior.

Ademais, verificou-se no âmbito da CGEDI a produção de relatórios específicos (Notas Técnicas) para subsidiar as revisões substantivas do Projeto 914BRZ1071 Unesco e do Projeto BRA/14/004 OEI, o que constitui uma boa prática de monitoramento.

Ainda no âmbito do Projeto 914BRZ1071 Unesco, verificou-se que já houve a realização de avaliação externa, por intermédio da contratação de consultoria pessoa Jurídica. No exercício de 2022, o Instituto Publix realizou a Avaliação Intermediária do Projeto, com a entrega de três produtos ao FNDE: Produto 1 – Documento com análise e recomendações de meio-termo, contendo a metodologia utilizada, análise geral qualitativa e quantitativa (incluindo uma avaliação dos avanços do projeto e avaliação dos principais produtos e atividades executadas), achados e recomendações de alinhamento; Produto 2 – Relatório conclusivo demonstrando a pertinência dos produtos contratados e sua contribuição com o alcance das metas definidas no PRODOC, detalhado por resultados e atividades; e Produto 3 – Documento com proposta de desenvolvimento de ações futuras que permitam alcançar estágios mais elevados de eficiência e eficácia na execução e controle das Políticas educacionais.

No que se refere ao acompanhamento técnico e administrativo dos projetos por parte da ABC/MRE, verificou-se que existe a previsão de realização de reuniões tripartites entre a ABC, o FNDE e o organismo internacional. Dos processos referentes a cada Projeto analisados pela equipe de auditoria, constatou-se que:

- i. no âmbito dos Projetos BRA/14/004 OEI, BRA/21/002 OEI e 914BRZ1071 UNESCO não foram realizadas reuniões no exercício de 2023, dado que a execução dos projetos só teve início no segundo semestre do exercício. Assim, ocorreu apenas uma visita técnica da Coordenadora da CGEDI à OEI, para fins de apresentação das equipes e resolução de dúvidas pontuais. Outros esclarecimentos de dúvidas foram realizados por meio de contato telefônico ou e-mail;
- ii. no âmbito do Projeto 914BRZ1115 Unesco, foram realizadas três reuniões com a participação da Digap; e
- iii. no âmbito do Projeto 914BRZ1149 Unesco, a Dirae informou que costuma realizar reuniões de forma frequente, para tratar de “assuntos corriqueiros” e soluções “para seguir o trâmite do projeto”.

Com base no que foi analisado, entende-se que o processo de monitoramento dos projetos de CTI vem ocorrendo a partir dos mecanismos já disponibilizados para tanto (e exigidos pela ABC/MRE). No entanto, há espaço para aprimoramento.

Nesse sentido, avalia-se que a realização de avaliações periódicas mais detalhadas, contendo a apresentação de resultados e, especialmente, dos impactos

de todos os projetos da carteira do FNDE teria potencial para identificar e corrigir problemas de forma tempestiva, evitando situações como a apresentada no Achado nº 5 do presente Relatório.

Adicionalmente, a eventual centralização do processo de gestão da CTI no âmbito da CGEDI poderia ser uma boa prática com vistas a dar garantia razoável de que o monitoramento ocorra e produza resultados satisfatórios.

Outra questão já destacada em trabalhos acadêmicos refere-se aos benefícios de se executar projetos de CTI por intermédio de metodologias de “gestão de projetos”. Conforme estudo de Repúblícano (2016)²⁰, realizado no âmbito da Escola Nacional de Administração pública (Enap), esse tipo de abordagem traz um maior grau de confiabilidade, “tanto no sentido de conformidade de seus atos quanto no de qualidade da sua execução” (REPÚBLICANO, 2016, p. 4). O autor explica, ainda, que “a adoção de uma metodologia de escritório de projetos poderia contribuir para o aperfeiçoamento e melhoria da gestão e da governança dos órgãos que venham a adotá-la” (*idem, ibidem*, p. 4). Por fim, recomenda a criação de um Escritório de Projetos para dar mais consistência aos projetos de CTI, “diminuindo o risco dos sucessivos atrasos e revisões sofridas em seu Documento de Projeto, além de uma maior qualidade sobre o atingimento de seus objetivos, metas e resultados” (*idem, ibidem*, p. 17).

Considerando que o FNDE já dispõe de um Escritório de Projetos, na estrutura da CGEDI, avançar na gestão da carteira de Projetos de CTI a partir da utilização dessa estrutura e das metodologias de gestão de projetos, tem potencial de trazer ganhos aos controles internos.

f) Conclusões gerais sobre os controles internos

Diante do exposto, conclui-se que há deficiências relacionadas aos controles internos do macroprocesso avaliado, especialmente no âmbito dos componentes avaliação de riscos e atividades de controle. Porém, destacam-se iniciativas do FNDE de aprimorar o seu ambiente de controle, principalmente a partir da publicação da Portaria nº 722, de 7 de novembro de 2023, e do Manual de orientação publicado pela CCOPI/CGEDI.

²⁰ REPUBLICANO, M. R. L. A. Proposta de Implantação de Escritório de Projetos em execução de Projetos de Cooperação Técnica Internacional. TCC (Especialização em Gestão Pública). Diretoria de Formação profissional. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2016.

Ressalta-se que a incipiente da gestão de riscos do FNDE e, ainda, a ausência de processos de gerenciamento de riscos definidos para o macroprocesso avaliado também são causas das fragilidades relacionadas às atividades de controle que culminaram nos Achados nº 1 a 5 do presente Relatório. Isto é, uma vez que não foram definidos os objetivos nem foram identificados os riscos, o estabelecimento de atividades específicas de controle fica fragilizado, com o potencial de não serem estabelecidos controles internos apropriados para os riscos que precisam ser tratados.

Ainda, observa-se que a descentralização desse processo de gestão dos projetos de CTI e das consultorias para as unidades demandantes, como a Digap e a Dirae, é causa dos diferentes níveis de controles encontrados. Desse modo, uma eventual centralização das atividades no âmbito da CGEDI, por exemplo, poderia auxiliar no estabelecimento de controles mais eficientes, a partir da unicidade de procedimentos.

7. Atuação dos órgãos de controle

a) Tribunal de Contas da União (TCU)

Ao longo dos últimos anos, diversos Acórdãos do TCU trataram do tema. Em linhas gerais, a Corte de Contas tem observado a utilização de acordos de CTI nos quais a contraparte externa efetua, no interesse da Administração demandante, o desempenho de atribuições próprias de órgãos públicos, sem a devida transferência de conhecimento por parte do organismo internacional executor ou, ainda, nos quais a assessoria técnica é dispensável, por se tratar de temas e práticas já de domínio público, demandados rotineiramente pela Administração.

Em relação às consultorias pessoa física, a atuação do controle tem observado a sua utilização para suprir falta de pessoal na realização de serviços próprios de servidores, ou seja, serviços comuns, que não demandam conhecimento especializado ou qualificações específicas dos profissionais selecionados.

Por intermédio do **Acórdão nº 1339/2009 – Plenário** foram avaliados os parâmetros utilizados em acordos de CTI, financiados com recursos nacionais e celebrados com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e com a Organização das Nações Unidas para a Educação – Unesco. O TCU deliberou acerca da irregularidade na execução de projetos de CTI no âmbito das contas ordinárias da SEB/MEC. Foi identificado que os referidos projetos estariam sendo utilizados como mecanismo de fuga aos procedimentos normais de contratação próprio do regime jurídico administrativo, intermediando a contratação de bens e serviços de natureza comum.

Não há determinações ou recomendações expedidas diretamente para o FNDE, mas as determinações endereçadas ao MEC reforçam as conclusões dos Achados nº 2 e 4 do presente Relatório da Audit, confirmando que não deve haver a transposição de atividades rotineiras, próprias dos órgãos públicos, para o âmbito da CTI, bem como demonstrando a necessidade de se readequar a estimativa de recursos dos projetos nos casos em que as atividades deveriam ter sido realizadas pela própria unidade demandante.

No âmbito do TC 019.389.2009-1, que resultou no **Acórdão de Relação nº 3288/2010 – Plenário**, analisou-se denúncia ao Projeto BRA/09/004/OEI. A denúncia que ensejou o processo tratava sobre possíveis irregularidades na execução do

acordo de cooperação técnica “Aprimoramento da Sistemática de Gestão do Ministério da Educação – MEC em seus Processos de Formulação, Implantação e Avaliação do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE”, firmado entre o MEC e a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura – OEI.

Não foram emitidas determinações ou recomendações ao MEC ou ao FNDE. No entanto, tendo em vista que os consultores contratados atuaram no âmbito do FNDE, foram emitidos os seguintes alertas para a Autarquia:

1.5.3.1 *as contratações de bens e serviços relacionados a temas e práticas já de domínio público, usualmente encontrados no mercado interno, por meio de projetos de cooperação técnica internacional custeados totalmente com recursos orçamentários da União, sem que ocorra prestação de assessoria técnica ou transferência de conhecimentos do organismo internacional, conforme observado no Projeto OEI/BRA 09/004, encontra-se em desacordo com a previsão contida no art. 2º, § 5º, do Decreto nº 5.151/2004, e no Acórdão 1339/2009-TCU-Plenário, cujo prazo para regularização da situação está fixado em 31/12/2010, conforme decidido por meio do Acórdão 1256/2010-TCU-Plenário;*

1.5.3.2 *a contratação de serviços de consultoria para elaboração e aplicação de checklist e organização de processos, conforme observado no âmbito do Projeto OEI/BRA nº 09/004, contraria o disposto nos arts. 4º, § 2º, e 5º, § 2º, do Decreto nº 5.151/2004, que vedam a contratação para a realização de serviços comuns que não demandam conhecimentos especializados e sem qualificações específicas dos profissionais selecionados, bem como o Acórdão 1339/2009-TCU-Plenário;*

1.5.3.3. *a utilização de organismo internacional somente para intermediar contratações, sem a prestação de assessoria técnica ou a transferência de conhecimento, conforme observado no Projeto OEI/BRA nº 09/004, contraria o disposto no §5º, art. 2º do Decreto 5151/2004 e no Acórdão 1339/2009- TCU-Plenário;*

1.5.3.4. *a contratação de serviços de consultoria para suprir a falta de pessoal na realização de serviços que seus próprios servidores têm a capacitação técnica para realizar, observada no âmbito do Projeto OEI/BRA nº 09/004, afronta a interpretação que deve ser dada ao disposto no art. 4º, § 6º, do Decreto nº 5.151/2004, assim como o entendimento firmado pelo Tribunal quando da prolação do Acórdão 1339/2009- TCU-Plenário;*

Também foi admitida pelo TCU denúncia ao Projeto BRA/14/004/OEI, tratada no âmbito do TC 001.349.2017-1 que resultou nos **Acórdãos de Relação nº 135/2018 – Plenário e nº 1650/2021 – Plenário**. Trata-se de representação sobre possíveis irregularidades ocorridas no FNDE, associadas à realização de pagamentos a consultores da Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) sem as correspondentes prestações dos serviços contratados, com suposta anuência de dirigentes da Autarquia.

Como resultado da ação de controle, foram emitidas determinações e medidas ao FNDE, a saber:

1.6.2. *realize levantamento de todos os processos de prestação de contas analisados pela consultora da Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) [nome removido], no âmbito do FNDE, nos anos de 2015 e*

2016, ou que, mesmo não tendo sido efetivamente analisados por ela, constavam do rol de produtos que a consultora deveria entregar a título de contraprestação dos pagamentos recebidos da OEI;

1.6.3. *afira se os referidos processos possuem pareceres conclusivos produzidos pela consultora citada no item 1.6.2, e se eles, caso existentes, atenderam integralmente a todas as normas aplicáveis ao exame financeiro de prestação de contas dos correspondentes programas e projetos por ela analisados;*

1.6.4 em caso de ausência dos referidos pronunciamentos realizados pela consultora [nome removido], ou de insuficiência de seus conteúdos para atender aos requisitos de exame financeiro aplicáveis, produza, se ainda não operado, novos pareceres, alinhados com as normas de regência de cada programa ou projeto, para dar efetividade ao que preconiza o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal;

1.6.5. instaure, no prazo de trinta dias, tomada de contas especial a ser concluída em até 180 dias, em conformidade com o art. 8º da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 4º, § 4º, e 11, ambos da IN/TCU 71/2012, para determinar responsabilidades e apurar o montante do prejuízo ao Erário decorrente da prática identificada neste processo, associada com o ateste de entrega de produtos que não tinham sido efetivamente concluídos e apresentados pela consultora da OEI, [nome removido], ao FNDE, esclarecendo, necessariamente, a contribuição para o prejuízo apurado das condutas da referida consultora, da servidora [nome removido], na função de [cargo removido], e da servidora [nome removido], [cargo removido], além de outros eventuais responsáveis;

1.6.6. na referida tomada de contas especial, para fins de apuração, considere necessariamente todos os aspectos levantados nesta instrução, a exemplo da falta de exame individualizado de prestações de contas aprovadas por relação; da falta de tramitação de processos pela referida consultora e da realização de pagamentos indevidos, em razão de que, de acordo com cada caso, i) se associavam a prestações de contas analisadas por outros consultores e/ou servidores, ii) os pagamentos foram realizados em duplicidade para o mesmo processo, iii) as prestações de contas foram analisadas em momentos posteriores aos correspondentes atestes ou iv) os processos não se associavam ao setor de lotação da senhora Linda Rosa da Silva Mendes;

1.6.7. adote as medidas julgadas pertinentes para apurar eventuais desvios funcionais de servidores daquela Autarquia, especialmente das servidoras [nome removido] e [nome removido], haja vista os indícios apresentados neste processo de que as servidoras concorreram para o ateste irregular da entrega de produtos atribuídos à consultora da OEI, [nome removido], e/ou de que adotaram medidas que, em tese, visavam encobrir a falta de correspondência entre os pagamentos efetuados pela OEI e os produtos efetivamente entregues pela referida consultora;

1.6.8. realize o levantamento de todos os processos de prestação de contas de programas e projetos que, no âmbito do FNDE, desde janeiro de 2014 até dezembro de 2016, não foram analisados de maneira individualizada sob o aspecto financeiro, mas sim nos mesmos moldes do Parecer 1311/2016/DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN, de 1º/9/2016, e do Parecer 704/2015-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 9/12/2015, por meio dos quais foram aprovadas, de forma expedita, dezenas de milhares de prestações de contas;

1.6.9. em alinhamento com as medidas adotadas no Parecer 1237/2017/DIAFI/COPRA/DIFIN, de 3/4/2017, reverta todas as análises expeditas de que trata o item "b.7", realizando os correspondentes exames financeiros individualizados, de acordo com os requisitos normativos aplicáveis a cada programa ou projeto, ou aplique, se for do interesse da Autarquia, metodologia previamente formalizada de tratamento inicial de prestação de contas baseada em matriz de riscos, a exemplo da recomendada no item 9.6.1.1 do Acórdão 3061/2019-TCU-Plenário, da relatoria da Ministra Ana Arraes, quer seja ela desenvolvida internamente, quer decorra de parcerias com outros órgãos;

1.6.10. no prazo de duzentos e dez dias, apresente ao TCU as competentes informações e documentos comprobatórios do cumprimento de todas as determinações tratadas nos itens 1.6.1 a 1.6.10 e dos correspondentes resultados alcançados;

[...]

A partir do Acórdão 2023/2022 – Plenário, as determinações constantes dos itens 1.6.8 a 1.6.10 foram consideradas cumpridas; e a partir do Acórdão 936/2023 – Plenário, as determinações dos itens 1.6.2 a 1.6.6 foram consideradas parcialmente cumpridas, com o encerramento do processo e o consequente arquivamento dos autos pelas razões expostas no processo de monitoramento do Tribunal e em consideração ao art. 16 da Resolução TCU nº 315/2020.

Ressalta-se, no entanto, que as determinações emitidas servem de alerta para as consequências da utilização de mão de obra de consultores de organismos internacionais para o desempenho de atividades próprias de servidores de órgãos ou entidades públicas, que podem envolver desde a apuração de desvios funcionais dos servidores que concorram para a situação até a instauração de tomada de contas especial nos casos em que se constatar prejuízo ao erário.

b) Controladoria-Geral da União (CGU)

No âmbito da CGU, não há trabalhos de avaliação específicos sobre o FNDE. No entanto, o órgão encaminhou para esta Audit/FNDE a Denúncia recepcionada pelo Núcleo de Combate à Corrupção no Serviço Público Federal em maio de 2022, cujo teor aborda desvios no processo de contratação de consultorias no FNDE.

De acordo com a denúncia, alguns consultores adquiriram um “vínculo tácito”, atuando há vários anos na Autarquia. Ainda, a denúncia destaca que o número expressivo de contratações visa a composição de mão de obra para atividades específicas nas lotações do FNDE.

As condições descritas no presente relatório, com base nos testes executados pela equipe da Audit/FNDE, indicam a procedência de alguns aspectos da denúncia, a saber:

- a) Desempenho de “atividades típicas de servidores” por parte dos consultores contratados;
- b) Aquisição de “vínculo tácito” dos consultores com o FNDE, a partir da renovação “indiscriminada” dos contratos; e
- c) Demonstração de que a consultoria é utilizada como “mão de obra para atividades específicas nas lotações do FNDE”, explicitada pelo elevado número de contratos ativos.

Demais aspectos da denúncia não foram analisados por parte desta Audit, por não estarem no escopo da avaliação. Destaca-se, por fim, que os pontos aqui elencados não constituem apuração formal da denúncia.

RECOMENDAÇÕES

Diante dos achados apresentados neste Relatório, recomenda-se:

À CGEDI/Gabin

Achado 2:

Recomendação 1: Propor à ABC/MRE revisão dos projetos vigentes em 2025, não incluindo prorrogações, com vistas a promover alteração e ou exclusão de atividades, conforme o caso, relacionadas: i) a produção de material de apoio para capacitação; ii) a programação de eventos e reuniões técnicas de trabalho; iii) a perda de objetivo, relativa à migração dos dados dos sistemas do FNDE para a Plataforma + Brasil, e iv) a tomada de decisão - procedimento de validação, tendo em vista a redação atual: configurar atividades não passíveis de implementação pela cooperação técnica com os organismos internacionais (UNESCO e OEI), promovendo os ajustes orçamentários e financeiros correspondentes,

Achados 3 e 6 :

Recomendação 2 – Em articulação com a CGPEO/DIRAD, instituir “Banco de Talentos”, disponibilizando-o para consultas, com vistas a auxiliar as unidades internas na comprovação previa de que os serviços demandados pela consultoria podem ou não ser desempenhados por servidores da Autarquia, conforme dispõe o § 6º do artigo 4º do Decreto nº 5.151/2004

Achado 4:

Recomendação 3 – Apoiar as unidades do FNDE na elaboração de um Plano de Ação, de redução gradual do número de contratações de consultorias pessoa física, observando o prazo limite de 31/12/2025, para cessar a realização de atividades de rotinas da Autarquia por consultores.

Recomendação 4- Elaborar planejamento com periodicidade a ser definida, de forma consolidada, das contratações de consultorias pessoa física para o exercício de 2025, a partir das demandas recebidas das áreas gestoras, contemplando, minimamente, número de consultores, resultado/objetivo imediato e atividade, período da contratação, justificativa, complexidade do trabalho e remuneração, para aprovação do Diretor Nacional do Projeto ou pessoa por ele designada.

Achado 5:

Recomendação 4 - Promover a adequação da estimativa de custos dos projetos 914BRZ1115- Unesco, 914BRZ1149-Unesco e BRA/21/002-OEI, vigentes até dezembro de 2025:

a-revisando as tabelas orçamentárias, de modo a equalizar a distribuição de recursos humanos (contratações de consultores) e financeiros entre os objetivos conforme planejado;

b-atualizando as atividades planejadas por intermédio de revisão, de modo que as atividades que contribuem para o projeto sejam plenamente atendidas ou que as atividades não passíveis de realização sejam excluídas, evitando-se, assim, o descompasso na alocação de recursos; e

c- propor à ABC revisão substantiva com a redução dos valores relativos aos objetivos e resultados que não poderão ser executados em virtude de inexistência do objetivo e impossibilidade de substituição (Prodoc BRA/21/002-OEI).

Achado 6:

Recomendação 5 – Propor a centralização da carteira de projetos de cooperação técnica com organismos internacionais no âmbito da Autarquia, visando auxiliar o dirigente máximo no gerenciamento global dos projetos, em observância ao parágrafo único do artigo 9º da Portaria 722/2023.

Recomendação 6 – Adotar medidas para criação do “Repositório de Conhecimento”, para registro e guarda sistematizada dos produtos de consultorias disponibilizados, com vistas a utilização dos conhecimentos e boas práticas produzidos para o FNDE, no que couber, bem como para evitar eventual sobreposição de consultorias contratadas.

Recomendação 7 – definir a estruturação a ser realizada para seleção de novos consultores no âmbito do FNDE, conforme estabelece o artigo 20 da Portaria FNDE nº 722/2023.

Achados 1, 2 e 4:

Recomendação 8 (*não monitorada via e-Aud*) - Observar, em projetos futuros, a adequada definição de objetivos e atividades, evitando-se objetivos com enunciados genéricos ou restritivos que não contribuam para o atendimento das situações esperadas, bem como evitando incluir atividades:

- a) que possam ser realizadas a partir dos instrumentos institucionais e administrativos disponíveis no FNDE; e/ou
- b) que não configurem aquisição de conhecimentos especializados; e/ou
- c) que tenham a execução indireta vedada.

CONCLUSÃO

Considerando a avaliação realizada no âmbito do macroprocesso “Gestão de Projetos de Cooperação Internacional”, conduzido no âmbito do FNDE, a partir das análises realizadas nos Projetos 914BRZ1071 Unesco, 914BRZ1115 Unesco, 914BRZ1149 Unesco, BRA/14/004 OEI, e BRA/21/002 OEI; gerenciados pelas unidades CGEDI/Gabin, Dirae e Digap, foi possível concluir que:

Com a formalização de três novos projetos em 2021, subindo para cinco o número de Prodoc na carteira, o FNDE não se estruturou para gerir o referido processo, de modo que foram identificadas diversas fragilidades no gerenciamento e operacionalização dos projetos, comprometendo o alcance dos objetivos e resultados previstos, entre outras, destacam-se a inexistência de normativo interno para o estabelecimento de critérios e procedimentos, em especial direcionados à contratação de consultorias, a falta de definição de uma área centralizada para realizar a gestão do processo de forma padronizada, a deficiência de revisões de conteúdo e ajustes de valores dos objetivos, resultados e atividades previstas nos Prodoc, pendências de registros de relatórios de monitoramento e de alimentação na base de dados do SIGAP/ABC.

A primeira condição trata das fragilidades relacionadas aos objetivos previstos nos Projetos, contemplando enunciados genéricos e restritivos, prejudicando que as iniciativas da Cooperação Técnica aportem efetivo conhecimento para o FNDE e, por conseguinte, aprimorem seus recursos e resultados institucionais. Tal condição é também causa para a contratação de consultores em número maior do que o inicialmente planejado em alguns objetivos.

O segundo achado tratou das inconformidades relacionadas aos resultados e atividades previstas e/ou executadas no âmbito dos Projetos, as quais destacamos a elaboração e divulgação de materiais de apoio para capacitações, de programação de eventos e reuniões técnicas de trabalho, da definição e validação pela própria consultoria de ações de natureza decisória, da definição de parâmetros e estruturação de sistemas informatizados em ações já conduzidas pelo governo federal que encontram-se inoperantes no âmbito do Prodoc BRA/21/002-OEI (Plataforma + Brasil), e por fim sobreposição de atividades contempladas no Prodoc 914BRZ1071-UNESCO e realizadas por servidores do FNDE.

O terceiro achado apresentou fragilidades no processo de seleção de consultores pessoa física, relativas à comprovação prévia de que os serviços não possam ser desempenhados por servidores da autarquia, seja por falta de qualificação técnica e ou disponibilidade, conforme exigência do artigo 4º do Decreto 5.151/2204, publicações de editais com atividades que não há compatibilidade com as finalidades da cooperação técnica, em razão de exigências ao perfil do profissional às quais apresentam viés de direcionamento.

O quarto achado, trata da contratação de consultorias pessoa física para o desempenho de atividades típicas da Autarquia, tendo como causa raiz a redução do quadro de servidores efetivos, nos últimos anos, cujo deficit atual representa cerca de 70%, considerando que de 1.121 cargos disponíveis apenas 331 estão ocupados em consequência de aposentadorias e demais vacâncias legais. Assim, no período entre

2019 a 2022, o número de contratações de consultorias pessoa física cresceu significativamente, com destaque para o exercício de 2022, onde 52,78% da força de trabalho da Autarquia era representada por consultores contratadas por meio dos organismos de cooperação técnica UNESCO e OEI.

Nesse contexto foi possível identificar que, dos 987 consultores contratados, entre 2017 a maio de 2024, no âmbito dos Projetos da carteira do FNDE, 178 foram em mais de uma ocasião, propiciando a contratação recorrente de consultores ao longo dos exercícios analisados, com situações de uma mesma pessoa física sendo contratada: i) em mais de um projeto; ii) em mais de uma atividade dentro de um mesmo Projeto; e/ou iii) para a mesma atividade, mais de uma vez, dentro de um mesmo Projeto.

Como resultado direto do número de contratações tem-se o número elevado de produtos disponibilizados, que no período analisado atingiu cerca de 5.070, que de certa forma, dificulta a análise e ateste das entregas pelos gestores das áreas técnicas e a absorção pelo FNDE dos conhecimentos que estão sendo gerados pela via da cooperação técnica.

No quinto achado, abordou-se o descompasso entre o planejamento e a execução financeira, considerando os recursos desembolsados para as contratações de consultorias pessoa física dos projetos que compõem a carteira do FNDE de forma desproporcional, com reflexo na contratação de consultores. Também contribuem para isso as fragilidades relacionadas aos controles internos existentes e à definição de objetivos. Como consequência, apresenta-se a ineficiência da aplicação de recursos financeiros com potencial prejuízo no alcance de resultados.

Os achados relacionados à avaliação dos controles internos (Achado nº 6) demonstraram situações que permitem concluir pela deficiência dos controles, com fragilidades nos cinco componentes analisados – ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, e monitoramento. Apesar das deficiências encontradas, também foram destacadas boas práticas que têm o potencial de contribuir com o aprimoramento do macroprocesso avaliado.

Por fim, quando verificada a atuação por parte dos órgãos de controle, verificam-se pontos em comum aos abordados no presente Relatório, especialmente no que se refere à realização de atividades rotineiras e típicas dos órgãos e entidades públicos no âmbito da CTI. Reforça-se, portanto, a necessidade de o FNDE alinhar as atividades cujos resultados são passíveis de obtenção por intermédio de consultorias às atividades que podem ser desenvolvidas no âmbito de sua própria estrutura de pessoal.

A partir do exercício de 2023, observa-se uma mudança estrutural nesse cenário, inicialmente pela edição da Portaria FNDE nº 722/2023, que disciplina as competências específicas e comuns no âmbito da gestão de projetos de cooperação técnica com organismos internacionais no FNDE.

Como medidas pontuais, a referida Portaria determinou que a CGEDI/Gabin atue como auxílio ao dirigente máximo da Autarquia no gerenciamento global e operacional dos projetos no FNDE, bem como a elaboração do manual de procedimentos operacionais interno. Contemplou procedimentos relativos à contratação de consultores, com destaque para a participação da CGPEO/DIRAD no

processo seletivo e a definição de competências para os novos consultores contratados.

Considerando que há doze anos não havia reposição de pessoal ao quadro efetivo do FNDE, no exercício de 2023 foi realizado concurso público para ingresso de 100 novos servidores e mais cadastro de reserva, cuja nomeação ocorreu em agosto de 2024. Nesse contexto, encontra-se em andamento o processo de contratação de servidores temporários, por meio da Lei 8.345, para ingresso previsto para o primeiro trimestre de 2025 de 60 e 39 servidores a serem alocados nas Diretorias de Gestão e Articulação de Projetos (DIGAP) e Diretoria Financeira (DIFIN), respectivamente, de modo que essas medidas deverão impactar diretamente na redução do número de contratações de consultorias no FNDE.

Diante do exposto, em face das medidas adotadas no biênio 2023/2024, depreende-se que o FNDE fortaleceu a gestão da carteira dos projetos de cooperação técnica em execução, as quais devem ter continuidade, uma vez que ainda não foram suficientes para que a Autarquia utilize os projetos como instrumentos de mudanças estruturais e de uso eficaz da cooperação internacional.

ANEXO I – Informações relacionadas aos Projetos

- a) Quadros relacionados às contratações de consultores pessoa física em cada Projeto

Quadro 1 – Distribuição de Consultores no âmbito do Projeto 914BRZ1071

PROJETO	ATIVIDADE	QTDE. CONSULTORES CONTRATADOS
914BRZ1071 UNESCO	1.1.1	6
	1.1.2	3
	1.1.3	6
	1.1.4	-
	1.1.5	-
	1.1.6	-
	1.2.1	49
	1.2.2	15
	1.2.3	1
	1.2.4	15
	1.2.5	1
	1.2.6	46
	1.2.7	-
	1.2.8	-
	1.3.1	13
	1.3.2	11
	1.3.3	2
	1.3.4	-
	1.3.5	-
	1.4.1	-
	1.4.2	3
	1.4.3	-
	1.4.4	1
	1.4.5	4
	1.4.6	-
	1.5.1	82
	1.5.2	30
	1.5.3	-
	1.5.4	6
	1.5.5	3
	1.5.6	2
	1.5.7	23
	1.5.8	-
	1.6.1	-
	1.6.2	1
	1.6.3	3
	2.1.1	4
	2.1.2	-
	2.1.3	12
	2.1.4	6
	2.1.5	-
	2.1.6	-
	2.2.1	15
	2.2.2	-
	2.2.3	1
	2.2.4	2

2.2.5	-
TOTAL	366

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios do Sigoei e do UBO disponibilizados pela CGEDI (dados até maio/2024).

Quadro 2 – Distribuição de Consultores no âmbito do Projeto 914BRZ115

PROJETO	ATIVIDADE	QTDE. CONSULTORES CONTRATADOS
914BRZ115 UNESCO	1.1.1	13
	1.1.2	-
	1.1.3	11
	1.1.4	6
	1.1.5	22
	1.1.6	2
	1.2.1	1
	1.2.2	-
	1.2.3	-
	1.2.4	-
	1.3.1	-
	1.3.2	23
	1.3.3	8
	1.3.4	28
	1.3.5	-
	1.3.6	1
	1.3.7	-
	1.3.8	4
	1.3.9	3
	TOTAL	122

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios do Sigoei e do UBO disponibilizados pela CGEDI (dados até maio/2024).

Quadro 3 – Distribuição de Consultores no âmbito do Projeto 914BRZ149

PROJETO	ATIVIDADE	QTDE. CONSULTORES CONTRATADOS
914BRZ1149 UNESCO	1.1.1	-
	1.1.2	2
	1.1.3	-
	1.1.4	1
	1.1.5	-
	1.1.6	3
	1.1.7	-
	1.2.1	1
	1.2.2	1
	1.2.3	2
	1.2.4	-
	1.2.5	2
	1.2.6	1
	1.2.7	1
	1.2.8	3
	1.2.9	2
	1.2.10	4
	1.2.11	2

	1.2.12	3
	1.3.1	-
	1.3.2	1
	1.3.3	-
	1.3.4	-
	TOTAL	29

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios do Sigoei e do UBO disponibilizados pela CGEDI (dados até maio/2024).

Quadro 4 – Distribuição de Consultores no âmbito do Projeto BRA/14/004

PROJETO	ATIVIDADE	QTDE. CONSULTORES CONTRATADOS
BRA/14/004 OEI	1.1.1	22
	1.1.2	15
	1.1.3	3
	1.1.4	7
	1.1.5	20
	1.1.6	28
	1.1.7	12
	1.1.8	67
	1.1.9	-
	1.1.10	3
	1.1.11	-
	1.2.1	24
	1.2.2	13
	1.2.3	15
	1.2.4	17
	1.3.1	12
	1.3.2	3
	1.3.3	-
	2.1.1	13
	2.1.3	7
	2.1.4	5
	2.1.5	2
	3.1.1	8
	3.1.2	3
	3.1.3	-
	3.1.4	2
	3.1.5	-
	TOTAL	301

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios do Sigoei e do UBO disponibilizados pela CGEDI (dados até maio/2024).

Quadro 5 – Distribuição de Consultores no âmbito do Projeto BRA/21/002

PROJETO	ATIVIDADE	QTDE. CONSULTORES CONTRATADOS
BRA/21/002 OEI	1.1.1	6
	1.1.2	1
	1.1.3	1
	1.2.1	8
	1.2.2	7
	1.2.3	8
	1.3.1	11
	1.3.2	13
	1.3.3	3
	1.4.1	4
	1.4.2	-
	1.4.3	3
	1.5.1	20
	1.5.2	-
	1.5.3	1
	1.6.1	-
	1.6.2	1
	1.6.3	-
	1.6.4	-
	1.6.5	-
	2.1.1	2
	2.1.2	1
	2.1.3	-
	2.2.1	14
	2.2.2	-
	2.2.3	-
	2.3.1	-
	2.3.2	-
	2.3.3	61
	2.3.4	1
	2.4.1	3
	2.4.2	-
	2.4.3	-
	2.4.4	-
	2.5.1	-
	2.5.2	-
	2.5.3	-
	2.5.4	-
TOTAL		169

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios do Sigoei e do UBO disponibilizados pela CGEDI (dados até maio/2024).

-
- b) Quadro relacionado às contratações sucessivas de um mesmo consultor pessoa física

Quadro 6 – Lista de consultores com mais de um contrato firmado com o FNDE

CPF	Consultor	Projeto
		914BRZ1071
		BRA-14-004
		BRA-21-002
		914BRZ1071
		BRA-21-002
		914BRZ1071
		BRA-14-004
		BRA-21-002
		914BRZ1071
		BRA-21-002
		914BRZ1071
		BRA-14-004
		BRA-21-002
		914BRZ1071
		914BRZ1115
		BRA-21-002
		BRA-14-004
		BRA-21-002
		BRA-14-004
		BRA-21-002
		914BRZ1071
		BRA-14-004
		BRA-21-002
		914BRZ1115
		BRA-14-004
		914BRZ1071
		914BRZ1115
		BRA-21-002
		914BRZ1071
		914BRZ1115
		914BRZ1071
		914BRZ1149
		914BRZ1071
		BRA-14-004
		BRA-14-004

	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	BRA-14-004
	BRA-14-004

	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	914BRZ1115

	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1115
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004

	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1149
	914BRZ1149
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	914BRZ1149
	914BRZ1149

	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1115
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	914BRZ1071

	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1115
	BRA-21-002
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1115
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1115
	914BRZ1115
	BRA-21-002
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	914BRZ1071

	BRA-14-004
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	914BRZ1115
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115

	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1149
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-21-002

	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1149
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-21-002
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-21-002
	BRA-14-004
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	914BRZ1071
	BRA-14-004
	BRA-14-004

	914BRZ1071
	914BRZ1115
	BRA-14-004
	914BRZ1071
	BRA-21-002

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios do Sigoei e do UBO disponibilizados pela CGEDI (dados até maio/2024).

c) Evidência relacionada ao Achado 4 (realização de atividades rotineiras realizadas por consultores)

RES: relatório de resultados do projeto em 2022



<[REDACTED]@fnde.gov.br>
15/12/2022 21:59

Para: [REDACTED]

CAUTION:
This email
is external
from
UNESCO.
Please be
vigilant on
its sender
and
content.
ATTENTION:
Cet e-mail
est externe
à
UNESCO.
Soyez
vigilant sur
son
expéditeur
et contenu.

Boa noite, Lorena.

O Projeto de Cooperação Técnica entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e a UNESCO (914BRZ1115 - Desenvolvimento de estratégias e ferramentas para monitoramento e avaliação da implementação de políticas públicas educacionais frente às metas do Plano Nacional De Educação – PNE e do Plano De Ações Articuladas – PAA) ao qual pese ainda estar em seu primeiro ano de vigência, já contribui efetivamente na melhoria contínua de seus processos internos, especialmente à evolução de seus procedimentos para realização do apoio técnico e financeiro do FNDE aos entes federados, conforme estabelece a missão institucional da Autarquia. Nesse interim, destacamos que esta Diretoria registrou, em 2022, resultados positivos, tais como:

- Otimização na metodologia da construção do Plano de Compras Nacional da Educação.
- Melhorias na assistência técnica como a elaboração de novos materiais orientativos e melhorias na legislação do PAA, com o fito de agilizar e dar mais transparéncia no cumprimento dos objetos e na prestação de contas.
- Otimização no uso dos recursos do PAA e no oferecimento de um apoio técnico e financeiro eficiente e de qualidade.
- Melhorias das funcionalidades do sistema SIMEC, facilitando a busca de dados e informações para tomadas de decisões, estudo de demanda, prestação de contas à órgãos controladores, definições de políticas públicas, planejamentos de novas licitações, análise de atendimento, assim como maior celeridade, tendo a informação em tempo real, sem a necessidade de aguardar atendimento por parte do setor de tecnologia do órgão.
- Identificação e superação de gargalo(s)/fatura(s) em procedimentos administrativos, bem como o aprimoramento na compatibilização de relatórios técnicos gerenciais que subsidiam a Alta Gestão do FNDE.
- Ajuste(s) e aprimoramento(s) no processo de atendimento aos entes federados.
- Identificação e proposição de atualizações/melhorias no(s) Normativo(s) que regem a execução dos programas.
- Idealização, desenvolvimento e implementação da ferramenta "Palanilha Gerencial de Obras", cujo projeto foi concebido na DIGAP e devidamente implementado pelo Ministério da Educação ainda neste ano.

Por fim, destacamos que os resultados sumarizados acima serão ainda lapidados até o fim da execução do Projeto UNESCO 914BRZ1115, cujas expectativas são das mais positivas, dado o cenário de entregas já apresentado. Igualmente, estamos atuando no estabelecimento de métricas objetivas que permitirão uma avaliação mais assertiva dos resultados ao fim do projeto.

De: [REDACTED]
Enviada em: quinta-feira, 8 de dezembro de 2022 12:18
Para: [REDACTED]

Assunto: relatório de resultados do projeto em 2022

Colegas,
Bom dia!

Preciso fazer o relatório de fim de ano, onde reporto os principais alcances dos nossos projetos no ano de 2022.
Solicito que vocês citem as principais contribuições/resultados da cooperação para o órgão; Se houve alguma dificuldade e desafio. Alguma necessidade urgente para inicio de 2023?

O texto deve ter cerca de 2 parágrafos, podendo ser em bullet.

Por favor, enviem até **14 de dezembro**.

Qualquer dúvida, fico à disposição.
Abraço,

[REDACTED]
Oficial de Projetos
Setor de Educação
SAUS Quadra 5, Bloco H, Lote
6, 9º andar
70070-912, Brasília-DF, Brasil

Telefone: +55 (61) 2306-3568
unesco.org/brasilia



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

Das unidades auditadas – Dirae, Digap e CGEDI – a Dirae optou por manifestar-se por intermédio do Ofício_In nº 4493975/2024/CGDME-CCOPI, em 21/11/2024; a referida unidade apresentou informações sobre o Projeto UNESCO 914BRZ1149, executado sob sua responsabilidade. Em sua manifestação, a área não apresenta considerações acerca dos achados, apenas sobre as recomendações emitidas.

De antemão, observa-se o esforço da Dirae em atender as recomendações emitidas no presente Relatório de Auditoria, de modo que já foi apresentado plano de ação para redução gradual de contratações de consultoria no âmbito da unidade, em alinhamento com a recomendação emitida no âmbito do Achado 4.

Tendo em vista que o monitoramento das recomendações emitidas pela Audit/FNDE é feito via sistema e-CGU, sistema informatizado de apoio ao Gerenciamento da Atividade de Auditoria Interna Governamental, as unidades auditadas serão orientadas a se manifestarem via sistema, nos prazos definidos para tanto.

A CGEDI se manifestou por e-mail SEI (4516889) em 04/12/2024 onde destacou a importância do trabalho realizado pela equipe de auditoria, sobre a execução de projetos de Cooperação Técnica Internacional no âmbito das unidades do FNDE, com recomendações que pudessem vir a contribuir com a melhoria nos procedimentos adotados pelas coordenações e diretorias dos projetos. E que embora sejam apontadas fragilidades nos processos, deficiências e limitações das unidades na gestão dos projetos de cooperação, o relatório destacou a adoção de medidas da atual gestão da Autarquia para o aperfeiçoamento dos controles internos para o alcance de resultados dos projetos. Para 2025, estão programadas atividades como reunião de planejamento para definição de prioridades de contratações; centralização da gestão dos projetos de cooperação em uma única unidade organizacional, a Assessoria de Cooperação Internacional; Avaliação final do Projeto BRA 21/002 devido encerramento da vigência do projeto.

Por recomendação da ABC, em reunião recente acerca de procedimentos de acompanhamento de projetos, não será realizada a revisão substantiva desse Projeto devido a impossibilidade de alteração dos objetivos e atividades propostos.

Destacou que, ainda em 2024, será editada segunda versão do manual de orientações com o objetivo de continuar as ações de melhoria nos procedimentos de contratações. Foram priorizadas as contratações de empresas (licitação conduzida pelos organismos) para realizar a avaliação de dois projetos CTI em execução na CGEDI.

A DIGAP se manifestou por meio do Ofício 31619 SEI (4535712) em 13/12/2024 onde se posicionou apontando, que embora as atividades desempenhadas pelos consultores estejam em harmonia com o trabalho realizado pelos servidores efetivos, promovendo uma atuação conjunta e integrada nas equipes e áreas de interface, é fundamental destacar que a natureza jurídica das consultorias diverge da composição regular da força de trabalho do FNDE.

E ainda, que a contratação de consultores no âmbito do FNDE é realizada com

observância estrita aos dispositivos legais e aos princípios administrativos da transparência, publicidade e isonomia. Todos os processos seletivos são conduzidos por servidores públicos designados, com base em critérios técnicos e objetivos previamente estabelecidos. Todavia ressaltou que a carência de mão de obra nesta Diretoria é um desafio evidente, agravado pela insuficiência de servidores disponíveis, especialmente nas áreas de engenharia e arquitetura, carreiras que não integram o quadro funcional do FNDE.

Destaca-se, por fim, que, no âmbito de uma organização do porte do FNDE, é compreensível que a implementação de uma arquitetura de gestão de contratos de CTI seja um grande desafio. Observa-se, porém, o esforço empreendido pela Autarquia nesta gestão em desenvolver ações importantes para mitigar os impactos adversos das contratações de CTI na dimensão do desenvolvimento institucional e na efetivação de sua missão, com base nos critérios de referência e nas boas práticas encontradas.

Nesse sentido, o presente relatório busca auxiliar as unidades auditadas,¹ e por conseguinte o FNDE,¹ detalhando os componentes essenciais, bem como os respectivos objetos a serem desenvolvidos, com base nos critérios de referência de conformidade.

Em face do exposto nas manifestações pelas áreas avaliadas, ressaltamos o esforço visando a melhoria da gestão de consultorias do FNDE, contudo os achados e recomendações presentes neste relatório ficam mantidos.