



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CERTIFICADO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Certificado nº: 1021244

Unidade Auditada: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Ministério Supervisor: Ministério da Educação

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2021

Introdução

Examinamos, ao amparo da competência estabelecida no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, e nos termos do art. 50, inciso II e do art. 9º, inciso III, da Lei 8.443, de 16.07.1992, e no art. 13, § 2º, da Instrução Normativa TCU 84/2020, as demonstrações contábeis do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) compreendendo os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial em 31 de dezembro de 2021, as Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido para o exercício findo nessa data, e as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Opinião adversa sobre as demonstrações contábeis

Em nossa opinião, devido à importância dos assuntos discutidos no parágrafo a seguir intitulado “Base para opinião adversa sobre as demonstrações contábeis”, as demonstrações contábeis acima referidas não apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da entidade em 31 de dezembro de 2021, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Base para opinião adversa sobre as demonstrações contábeis

As normas de auditoria estabelecem que, ao conduzir a auditoria de demonstrações contábeis, o objetivo geral do auditor é obter segurança razoável de que as demonstrações, como um todo, estão livres de distorções relevantes, devido a fraude ou erro. O auditor deve, portanto, expressar uma opinião sobre se tais demonstrações foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

Para emissão da opinião o auditor se utiliza do conceito de materialidade para estabelecer o nível ou níveis a partir do(s) qual(is) as distorções serão consideradas relevantes para a auditoria, limites a partir dos quais o auditor considerará que as informações apresentam distorções relevantes.

Nesse sentido destaca-se o conceito de materialidade, definida como a maior distorção, dentro de uma população, que o auditor está disposto a aceitar (distorção tolerável), levando em conta as necessidades de informação dos usuários previstos. Representa, pois, a magnitude (ou o tamanho) de uma distorção, incluindo omissão, de um item (informação) em uma demonstração financeira que, à luz das circunstâncias, individualmente ou de maneira agregada, pode influenciar as decisões econômicas dos usuários das informações.

Isso posto, para esta auditoria, o limite para acumulação de distorção foi de R\$ 124.490.382,18 e a materialidade global de planejamento determinada para as Demonstrações Contábeis de 31.12.2021 do FNDE foi de R\$ 2.489.807.643,58. Esses parâmetros determinam, respectivamente, o valor mínimo para que as distorções observadas sejam consideradas na emissão de opinião adversa sobre as DC e o limite para que as distorções não corrigidas, individualmente ou em conjunto, sejam consideradas relevantes e generalizadas.

Considerando que as distorções (quantitativas) não corrigidas identificadas totalizaram R\$ 18.812.829.819,32 – valor muito superior à materialidade global estabelecida – é possível concluir que as Demonstrações Contábeis de 31.12.2021 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação apresentam distorções relevantes e generalizadas, motivo suficiente para a emissão de um parecer adverso sobre as demonstrações contábeis.

Além disso, ressalta-se a correspondência dos achados, com situações já anteriormente identificadas e não resolvidas em sua integralidade pela gestão, durante o andamento das providências a serem adotadas.

Nesse sentido, as demonstrações contábeis acima referidas estão afetadas de forma relevante, dada a generalização dos efeitos das distorções, quantificados e descritos a seguir, que não estão restritos a elementos, contas ou itens específicos e representam parcela substancial das demonstrações contábeis.

Distorções de valor

As distorções que provocaram distorções de valor significativo decorreram dos seguintes fatos referenciados, a seguir, pelos números de seus achados do Relatório de Auditoria nº 1021244:

- 2.1.1 - Superavaliação de R\$ 10.412.720.625,38 das contas de financiamento referentes ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) registrado no ativo do FNDE, com reflexos na variação patrimonial da unidade;
- 2.1.2 - Ausência de reconhecimento do risco compartilhado pelas instituições de ensino superior da parcela do risco não coberto pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) no valor de R\$ 4.456.760.664,47. Os exames de auditoria demonstraram que o Ativo da unidade foi subavaliado nesse montante em 2021;
- 2.1.3 - Inconsistência nos saldos relativos ao registro de financiamentos do Fies concedidos em 2021, no valor de R\$ 3.574.129.971,65. Essa ocorrência gerou uma superavaliação do Ativo em igual valor;
- 2.2.1 - Superavaliação de contas contábeis destinadas ao registro de juros de financiamentos com recursos do Fies no valor de R\$ 369.218.557,82. O evento ocasionou superavaliação do ativo e superavaliação das variações patrimoniais aumentativas no montante mencionado.

Considerando a divergência de entendimentos entre o Tribunal de Contas da União, formalizado no Acórdão nº 3061/2019 – TCU – Plenário, e a Secretaria do Tesouro Nacional, expresso por meio da Nota Técnica SEI nº 1368/2022/ME, de 13 de janeiro de 2022, destacada no Achado 2.1.4 do Relatório de Auditoria nº 1021244, as distorções advindas da falta de reconhecimento de direitos sobre transferências realizadas a entes subnacionais no âmbito dos programas Pnae, PNATE e PDDE não foram agregadas ao cômputo final de distorções que afetam a opinião sobre as Demonstrações Contábeis do FNDE.

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

As distorções de classificação, apresentação e divulgação decorreram dos seguintes fatos referenciados, a seguir, pelos números de seus achados do Relatório de Auditoria nº 1021244:

- 2.3.1 - Classificação indevida de créditos a receber relacionados a empréstimos de longo prazo que tem prazo de realização inferior a 12 meses no valor de R\$ 5.471.239.195,10;
- 2.3.2 - Notas Explicativas não atendem aos requisitos da Estrutura de Relatório Financeiro exigidas pelo MCASP, pela NBC TSP 11 e pela NBC TSP 22.

Opinião com ressalvas sobre a conformidade das transações subjacentes

Considerando o escopo abordado nesta auditoria, em nossa opinião, exceto pelos assuntos descritos na seção a seguir “Base para opinião com ressalva sobre a conformidade das transações subjacentes”, nada veio ao conhecimento da equipe de auditoria sobre as transações subjacentes às demonstrações contábeis acima referidas e os atos de gestão relevantes dos responsáveis que demonstre desconformidade com as leis e regulamentos aplicáveis e com os princípios de administração pública que regem a gestão financeira responsável e a conduta de agentes públicos.

Base para opinião com ressalvas sobre a conformidade das transações subjacentes

Foram identificados desvios de conformidade cujos efeitos descritos a seguir são relevantes, tomados individualmente ou em conjunto, mas não generalizadas nas transações subjacentes às demonstrações contábeis acima referidas.

Desvios de conformidade

A avaliação de conformidade das operações e transações subjacentes às Demonstrações Contábeis do FNDE vem sendo realizada de forma contínua desde o exercício de 2019 no âmbito das auditorias anuais de contas. Assim, considerando o histórico dos anos anteriores, adotou-se como critério de avaliação de conformidade a implementação de ações com o objetivo de atender às recomendações que continham indicativo de implementação ou aprimoramento de controles internos, expedidas no âmbito da auditoria anual de contas do exercício de 2020.

Das vinte e três recomendações consignadas no Relatório de Auditoria nº 874782, doze tratavam da implementação de melhorias nos controles internos de transações avaliadas nesta auditoria anual de contas. Entre as transações abordadas, destacam-se as seguintes: Financiamentos, Caixas e Equivalentes, Transferências e elaboração de Demonstrações Contábeis. A temática de financiamentos foi a mais explorada, com a emissão de sete recomendações, das quais três foram consideradas atendidas. Das três recomendações dedicadas à melhoria dos controles sobre transferências, duas restavam pendentes de atendimento. A recomendação que trata dos procedimentos de elaboração de notas explicativas complementares às DC também continua pendente. Por fim, verificou-se o atendimento da recomendação relativa aos controles de Caixas e Equivalentes.

Ao longo da avaliação do exercício de 2021, verificou-se que todos os achados do Relatório de Auditoria nº 1021244 estão relacionados com ocorrências para as quais já existiam recomendações em monitoramento. Nesse sentido, a falta de ações concretas da administração da Unidade se mostrou prejudicial novamente, dado que foram encontradas distorções relevantes fruto da falta de controles e de rotinas de acompanhamento. Essas ocorrências poderiam ter sido evitadas se os controles sugeridos tivessem sido implementados de forma célere.

Registrou-se divergência de R\$ 10,4 Bilhões (Achado 2.1.1) nos registros dos saldos das operações de financiamento com recursos do Fies, ocasionando uma superavaliação dos ativos do FNDE. Divergências nesses saldos já haviam sido apontadas no exercício de 2020. A ausência de implementação das rotinas recomendadas contribuiu para a ocorrência de distorção de R\$ 4,4 bilhões (Achado 2.1.2), por falta de registros de direitos sobre valores relativos às honras de riscos dos financiamentos em inadimplência. Esse fato, além de afetar as demonstrações contábeis da Unidade, se mostra grave pela inércia da administração em atuar junto as Instituições de Ensino Superior, devedoras solidárias, para que honrem sua parcela de risco compartilhado em relação às operações de financiamento. Trata-se de uma situação em que a falta de atuação dos responsáveis pela gestão do órgão vem causando prejuízos para o patrimônio público, uma vez que os saldos das operações de financiamento contratadas com recursos do Fies que deveriam ser amortizados pelas mantenedoras não vêm sendo exigidos.

Persistiram, ainda, eventos de classificação indevida de créditos a receber (principal e juros), relacionados a empréstimos de longo prazo, que têm prazo de realização inferior a 12 meses, no valor de R\$ 5,4 bilhões (Achado 2.3.1), e de registros indevidos de financiamentos do Fies, no valor de R\$ 3,5 bilhões (Achado 2.1.3), causando distorções aumentativas e diminutivas em várias contas contábeis do FNDE.

No que tange ao estabelecimento de roteiro contábil próprio para o registro de direitos sobre os valores de prestações de contas do PNAE, do PNATE e do PDDE com status de “em análise”, apesar da interlocução do FNDE com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), visando o atendimento da recomendação, não foram adotadas medidas efetivas para sua implementação. A ausência de implementação dos ajustes necessários, em razão das determinações contidas no Acórdão 3.061/2019 - Plenário - TCU, ocasionou distorção no valor de R\$ 7,3 bilhões (Achado 2.1.4).

O controle sobre a adequação da renda familiar dos estudantes aos critérios exigidos pelo Fies foi abordado em recomendações específica, voltada ao estímulo do monitoramento, pelo FNDE, da execução do Fies pelas instituições de ensino. Apesar de ter relatado tratativas com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) acerca do compartilhamento de dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e de avaliação interna sobre a viabilidade de se utilização de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), não foram verificados avanços efetivos na busca por sanar a ocorrência apontada.

Encontra-se ainda pendente de atendimento a recomendação que trata do estabelecimento de parâmetros para cálculo do coeficiente de distribuição de recursos do Salário-Educação. Apesar de existirem tratativas para resolução da questão, junto ao Inep e às Secretarias gestoras do Ministério da Educação (SEB, SETEC e SEMESP), a ocorrência ainda não foi sanada.

Em resumo, as ações adotadas pelo FNDE para estabelecer melhores procedimentos e controles para as transações selecionadas não foram suficientes para sanar ocorrências reiteradas e prevenir novas distorções em suas Demonstrações Contábeis em 2021. Como se observa em diversos pontos dos exames de auditoria, a ausência de controles internos eficientes permitiu a ocorrência de distorções elevadas. Verificou-se, ainda, a carência de expedição de normas que sirvam de referência para o bom desempenho de programas importantes para o Fundo, tais como o Salário-Educação e o Fies. Etapas significativas de processos apontados reiteradamente, como a necessidade de se exigir que as Instituições de Ensino Superior, devedoras solidárias, honrem sua parcela de risco compartilhado em operações em atraso, não possuem respaldo normativo, tão pouco roteiro contábil adequado.

Considera-se, portanto, em relação à avaliação de conformidade, que transações subjacentes não atendem a todos os requisitos exigidos pelas normas aplicáveis e formalizados pela CGU nas recomendações do Relatório de Auditoria nº 874782, tendo sido identificada a persistência de fragilidades nos controles internos relacionados às transações de Financiamentos, Transferências Intragovernamentais e elaboração de Notas Explicativas complementares às DC.

ANEXO - CERTIFICADO 1021244

Bases para as opiniões

Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público. Nossas responsabilidades, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção intitulada “Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis”.

Somos independentes em relação ao FNDE, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) e nas normas profissionais emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), e cumprimos com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas. Acreditamos que a evidência de auditoria obtida é suficiente e apropriada para fundamentar nossa opinião com adversa sobre as demonstrações contábeis acima referidas e nossa opinião com ressalva sobre a conformidade das transações subjacentes.

Outras informações que apresentam ou fazem referência às demonstrações contábeis

A administração do FNDE é responsável por essas outras informações que compreendem o Relatório de Gestão.

Nossa opinião sobre as demonstrações contábeis e a conformidade das transações subjacentes não abrange o Relatório de Gestão e não expressamos qualquer forma de conclusão de auditoria sobre esse relatório.

Em conexão com a auditoria das demonstrações contábeis individuais, nossa responsabilidade é a de ler o Relatório de Gestão e, ao fazê-lo, considerar se esse relatório está, de forma relevante, inconsistente com as demonstrações contábeis ou com nosso conhecimento obtido na auditoria ou, de outra forma, aparenta estar distorcido de forma relevante. Se, com base no trabalho realizado, concluirmos que há distorção relevante no Relatório de Gestão da entidade, somos requeridos a comunicar esse fato.

Como descrito na seção “Base para opinião adversa sobre as demonstrações contábeis” as demonstrações contábeis do FNDE estão afetadas de forma relevante, dada a generalização dos efeitos das distorções, que não que não estão restritos a elementos, contas ou itens específicos e representam parcela substancial dessas demonstrações. Assim, concluimos que as outras informações que compreendem o relatório de gestão, por conterem as demonstrações contábeis e/ou a elas fazer referências, apresentam distorção relevante, pela mesma razão, com relação aos valores ou outros itens apresentados.

Principais assuntos de auditoria

Principais Assuntos de Auditoria (PAA) são aqueles que, em nosso julgamento profissional, foram os mais significativos em nossa auditoria do exercício corrente. Esses assuntos foram tratados no

contexto de nossa auditoria das demonstrações contábeis e na formação de nossa opinião sobre essas demonstrações e, portanto, não expressamos uma opinião separada sobre esses assuntos.

Exceto pelos assuntos descritos nas seções “Base para opinião adversa sobre as demonstrações contábeis” e “Base para opinião com ressalvas sobre a conformidade das transações subjacentes”, não existem outros principais assuntos de auditoria a serem comunicados em nosso certificado.

Responsabilidades da administração pelas demonstrações contábeis

A administração é responsável pela elaboração e adequada apresentação das demonstrações contábeis de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil pelo setor público e pelos controles internos que ela determinou como necessários para permitir a elaboração de demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis

Nossos objetivos são obter segurança razoável de que as demonstrações contábeis, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir certificado de auditoria contendo nossa opinião. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria no setor público sempre detectam as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações contábeis.

Como parte da auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público, exercemos julgamento profissional e mantemos ceticismo profissional ao longo da auditoria. Além disso:

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nas demonstrações contábeis, independentemente se causada por fraude ou erro, planejamos e executamos procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obtemos evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião. O risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver o ato de burlar os controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais.
- Obtivemos entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria para planejar os procedimentos de auditoria apropriados nas circunstâncias, mas não com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia dos controles internos do FNDE.
- Avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações feitas pela administração.
- Avaliamos a apresentação geral, a estrutura e o conteúdo das demonstrações contábeis, inclusive as divulgações, e se as demonstrações contábeis representam as correspondentes transações e os eventos de maneira compatível com o objetivo de apresentação adequada.

Comunicamo-nos com os responsáveis pela administração a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências significativas nos controles internos que identificamos durante nossos trabalhos.

Fornecemos também aos responsáveis pela administração declaração de que cumprimos com as exigências éticas relevantes, incluindo os requisitos aplicáveis de independência, e comunicamos todos os eventuais relacionamentos ou assuntos que poderiam afetar, consideravelmente, nossa independência, incluindo, quando aplicável, as respectivas salvaguardas.

Dos assuntos que foram objeto de comunicação com os responsáveis pela administração, determinamos aqueles que foram considerados como mais significativos na auditoria das demonstrações contábeis do exercício corrente e que, dessa maneira, constituem os principais assuntos de auditoria. Descrevemos esses assuntos em nosso certificado de auditoria, a menos que lei ou regulamento tenha proibido divulgação pública do assunto, ou quando, em circunstâncias extremamente raras, determinarmos

que o assunto não deve ser comunicado em nosso certificado porque as consequências adversas de tal comunicação podem, dentro de uma perspectiva razoável, superar os benefícios da comunicação para o interesse público.



Documento assinado eletronicamente por **JOSE PAULO JULIETI BARBIERE, Diretor de Auditoria da Área Social**, em 31/05/2022, às 16:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2389573 e o código CRC 69D01B22

Referência: Processo nº 00190.101267/2022-47

SEI nº 2389573