



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Relatório de Auditoria nº 02/2023

Avaliação do Programa de Apoio ao Novo Ensino
Médio e do Programa Itinerário Formativos

Brasília - DF, agosto de 2023



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO AUDITORIA INTERNA (AUDIT)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

UNIDADES AUDITADAS: Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) e Diretoria Financeira (Difin)

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 previsto 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, e contribuir para o seu aprimoramento.

Qual foi o trabalho realizado?

Trata-se da avaliação dos Programas de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNEM) e Itinerários Formativos (ProIF), tendo como base a transferência de recursos, nos moldes do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O trabalho foi realizado pela Auditoria Interna do FNDE, com apoio da Controladoria-Geral da União (CGU) durante a fase de execução, e teve como objetivo avaliar aspectos de conformidade e desempenho do ProNEM e ProIF, bem como a adequação e suficiência dos controles instituídos.

Nesse sentido, os exames concentraram-se na análise quanto à existência de instrumentos normativos que regulamentassem os Programas, bem como quanto à aderência dos processos de repasse, aplicação e monitoramento dos recursos transferidos às Unidades Executoras (UEx) no período de 2018 a 2021.

Por que o trabalho foi realizado?

O trabalho foi iniciado a partir de ação prevista no Plano Anual de Auditoria Interna (Paint/2023), em conformidade com o objetivo estratégico “Fortalecer os controles internos e a gestão de riscos” definido no Plano Estratégico do FNDE 2018-2022 e em alinhamento ao Planejamento Operacional da Auditoria Interna. 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.

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

Como resultado, verificou-se que os controles internos são insuficientes para identificar e responder a situações de inconformidades no processo de transferências de recursos, aplicação e respectiva prestações de contas, aliado a deficiência na relação MEC x FNDE que envolvem os procedimentos de operacionalização dos programas pelo FNDE, a saber:

- (i) repasses do ProNEM em desacordo com o número de parcelas estabelecido nos normativos do Programa, totalizando R\$ 897.468,00 em potenciais recursos transferidos indevidamente;
- (ii) potenciais repasses de recursos indevidos de R\$ 16.259,00, para beneficiários de programas de natureza mutuamente excludentes; e
- (iii) impossibilidade de aferir a efetiva aplicação dos gastos incorridos pelos Programas ProNEM e ProIF, a partir das prestações de contas no SiGPC, considerando a execução consolidada desses programas no âmbito das ações do PDDE Qualidade.

Nesse contexto, foram emitidas recomendações visando aprimorar os controles instituídos, adotar providências no processo de prestação de contas e reavaliar o modelo adotado.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Audit	Auditoria Interna do FNDE
CD/FNDE	Conselho Deliberativo do FNDE
CGU	Controladoria-Geral da União
COMDE	Coordenação das Políticas de Manutenção e Desenvolvimento Escolar
Difin	Diretoria Financeira
Dirae	Diretoria de Ações Educacionais
EEx	Entidade Executora: prefeituras ou secretarias estaduais/distrital de educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
MEC	Ministério da Educação
Paint	Plano Anual de Auditoria Interna
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PI	Plano Interno
ProIF	Programa Itinerários Formativos
ProNEM	Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio
SAE	Sistema de Avaliações Educacionais
Sigef	Sistema Integrado de Gestão Financeira
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
UEx	Unidade Executora: entidade de direito privado, sem fins lucrativos, vinculada à escola

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO E VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO	4
RESULTADOS DOS EXAMES	7
1. Repasses do ProNEM em desacordo com o número de parcelas estabelecido nos normativos do Programa, totalizando R\$ 897.468,00 em potenciais recursos transferidos indevidamente.....	7
2. Potenciais repasses de recursos indevidos de R\$ 16.259,00 para beneficiários de programas de natureza mutuamente excludentes	9
3. Os recursos financeiros são devidamente identificados na fase de repasse, todavia não o são por ocasião da comprovação da aplicação para o FNDE, impossibilitando o acompanhamento e a rastreabilidade da efetiva aplicação desses recursos nas suas ações específicas	11
4. Divergência entre os normativos do ProIF, sem prejuízo ao erário	14
RECOMENDAÇÕES.....	16
CONCLUSÃO	17
ANEXO I – Manifestação das Unidades Auditadas e Análise da Equipe de Auditoria	18
a) Manifestação da Unidade Auditada.....	18
b) Análise da Equipe de Auditoria	20

INTRODUÇÃO E VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO

Este Relatório apresenta os resultados dos exames realizados sobre os processos de execução financeira das ações dos Programas de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNEM) e Itinerários Formativos (ProIF) no período de 2018 a 2021, tendo como escopo a compatibilidade das transferências de recursos, a aplicação adequada nas categorias de despesas e as respectivas prestações de contas no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), recebidas pelo Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE (SiGPC). Para tanto, foram considerados os atos normativos dos referidos programas e ações orçamentárias. Desse modo, figuraram como unidades auditadas as seguintes áreas da organização: Diretoria Financeira (Difin) e Diretoria de Ações Educacionais (Dirae).

Aclara-se que o PDDE contempla, além da Conta do chamado PDDE Básico, as Ações Integradas, que utilizam as contas denominadas PDDE Estrutura e PDDE Qualidade. Nesse contexto, o PDDE Básico, tem como objetivo a prestação anual de assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que oferecem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica.

Já as Ações Integradas consistem em Programas Educacionais geridos pelas Secretarias do Ministério da Educação (MEC), que seguem os mesmos moldes operacionais do PDDE Básico nos quesitos: forma de transferência dos repasses, modo de gestão dos recursos e modo de prestação de contas. Entretanto, cada ação possui finalidades, objetos e públicos-alvo específicos, descritos em seus atos normativos. Para a execução dessas ações, os valores relacionados são repassados às Unidades Executoras (UEx), às escolas, por meio de dois tipos de contas específicas, denominadas: Conta PDDE Estrutura e Conta PDDE Qualidade.

O ProNEM e o ProIF fazem parte do agregado de ações relacionadas ao PDDE Qualidade, assim como as seguintes ações: PDDE Educação e Família; PDDE Emergencial; Programa Brasil na Escola; Programa de Inovação Educação Conectada; Programa Tempo de Aprender; e Programa Primeira Infância na Escola¹.

Destaca-se que o presente trabalho foi executado a partir de ação prevista no Plano Anual de Auditoria Interna (Paint) do exercício de 2023, em conformidade com os objetivos estratégicos de “implantação de políticas públicas educacionais” e “assegurar a gestão dos recursos orçamentários e financeiros” definido no Plano Estratégico do FNDE 2018-2022.

O objetivo do trabalho foi avaliar aspectos da execução financeira do ProNEM e ProIF, analisando a adequação e a suficiência dos controles instituídos com vistas à mitigação de riscos, especialmente no que se refere ao repasse de recursos às UEx e aos procedimentos adotados para a checagem e validação quanto ao cumprimento dos critérios necessários para habilitar às UEx ao recebimento dos recursos. Além disso, objetivou-se avaliar os mecanismos

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/conta-pdde-qualidade> Acesso em: 15 maio 2023.

utilizados para gerir os riscos dos processos e possibilitar o acompanhamento da aplicação dos recursos e a análise de prestação de contas.

Diante disso, foi proposta a realização de ação conjunta com a Controladoria-Geral da União (CGU), considerando a abrangência do tema e dos testes a serem executados. Assim, o trabalho foi executado pela equipe da Audit, com o apoio da equipe da CGU para realização dos testes que envolviam extração e cruzamento de dados.

Para fundamentar as análises, foram utilizados como critérios de auditoria, além da [Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017](#), que estabeleceu a Reforma do Ensino Médio, da [Portaria MEC nº 649, de 10 de julho de 2018](#), que estabeleceu o ProNEM e da [Portaria MEC nº 733, de 16 de setembro de 2021](#), que coordenou a implantação do ProIF, estes regulamentados internamente estabelecidos:

- [Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013](#): Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009;
- [Resolução CD/FNDE nº 21, de 14 de novembro de 2018](#): Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola, a escolas públicas estaduais e distritais, a fim de apoiar a implementação do Novo Ensino Médio e a realização da avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral;
- [Resolução CD/FNDE nº 15, de 16 de setembro de 2021](#): Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em cumprimento ao disposto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; e
- [Resolução CD/FNDE nº 22, de 16 de novembro de 2021](#): Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, a escolas públicas estaduais e distritais, a fim de apoiar a implementação do Programa Itinerários Formativos.

Nessa perspectiva, o escopo da auditoria abrangeu exames que buscaram responder à seguinte questão de auditoria: os recursos financeiros descentralizados no âmbito do PDDE (ação orçamentária 0515) para os programas ProNEM e ProIF dispõem de gestão de riscos e de controles internos mínimos que permitam verificar:

- (i) se os beneficiários indicados pelo MEC passaram por algum critério de checagem de liberação de recursos no âmbito do FNDE;
- (ii) se os recursos foram repassados considerando o previsto nos normativos internos dos respectivos programas;
- (iii) se ocorreu a identificação dos recursos por ocasião do repasse e da aplicação; e
- (iv) se houve adequada formalização das prestações de contas pelos entes beneficiários ao órgão repassador (FNDE).

Para responder à questão de auditoria formulada, foram realizados questionamentos à unidade gestora, análises normativas e documentais no âmbito dos processos-chave vinculados ao objeto auditado. Foram, ainda, efetuados procedimentos analíticos, cruzamentos e análises de dados com o uso de técnicas de auditoria assistidas por computador, especialmente nos dados fornecidos dos seguintes sistemas: Sistema de

Avaliações Educacionais (SAE), Sistema Integrado de Gestão Financeira (Sigef), Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), PDDEWeb e PDDE Info. Tais dados foram utilizados para obter evidências relativas à estruturação definida para a implementação do Programa, sobretudo, quanto aos mecanismos de controle e de acompanhamento dos processos de repasse, acompanhamento e prestação de contas desses recursos.

Como limitações à execução da auditoria, restou prejudicada a realização de alguns testes devido à falta das informações necessárias no âmbito dos sistemas consultados, a exemplo dos dados relativos às aquisições e contratações realizadas pelas UEx, que não fazem parte da base de informações do FNDE, visto que as escolas beneficiárias do ProNEM e do ProIF prestam contas da execução dos recursos diretamente à sua EEx que, após analisar e julgar essas prestações de contas, as encaminha à Autarquia de forma consolidada, sem inserir documentação referente à execução financeira.

Assim, vislumbra-se que a avaliação realizada tem potencial de contribuir com a qualificação dos controles internos, da gestão de riscos e do modelo de governança dos Programas ProNEM e ProIF.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Repasses do ProNEM em desacordo com o número de parcelas estabelecido nos normativos do Programa, totalizando R\$ 897.468,00 em potenciais recursos transferidos indevidamente

Com o objetivo de avaliar a adequação das transferências em relação ao número de parcelas definido nos normativos de cada programa, analisaram-se os repasses efetuados entre 2018 e 2021 para o ProNEM e para o ProIF e o montante total pago às UEx, conforme detalhamento da natureza de despesa, no âmbito de cada programa.

Os normativos vigentes estabelecem as seguintes quantidades de parcelas para destinação de recursos:

- a) Para o ProNEM (no âmbito da Resolução CD/FNDE nº 21/2018, art. 11), foram estabelecidas 3 parcelas, sendo:
 - i. primeira parcela, no montante de 20% do valor total a ser repassado, condicionada à validação da SEB-MEC das escolas que aderiram no sistema PDDE Interativo;
 - ii. segunda parcela, no montante de 40% do valor total a ser repassado, condicionada à elaboração do PAPFC pela Secretaria e seu envio à SEB-MEC e à aprovação da PFC da escola, pela EEx, em sistema específico indicado pela SEB-MEC; e
 - iii. terceira parcela, no montante de 40% do valor total a ser repassado, condicionada à apresentação de nova Matriz Curricular, com quadro de horário de aula e projeto pedagógico reelaborado, em sistema específico indicado pela SEB-MEC; e
- b) Para o ProIF (no âmbito da Resolução CD/FNDE nº 22, de 16 de novembro de 2021, art. 10, II, b): parcela única, correspondendo a 100% do valor total anual.

Em relação ao ProNEM, analisando-se as extrações dos dados do SAE e do Sistema Integrado de Gestão Financeira (Sigef), apurou-se, para os exercícios avaliados, que 14 escolas receberam 1 (uma) parcela adicional, formalizadas, portanto, em 4 parcelas, sem previsão no citado normativo, totalizando um potencial de recursos repassados indevidamente no valor de R\$ 897.468,00, conforme listagem a seguir:

Quadro 1 – Escolas que receberam 4 repasses do ProNEM

Destinações	Ano	UF	Município	Nome Escola	Valor parcelas
1ª Parc. 2019 2ª parcela 2 parcela 3 parcela	2018	AM	MANAUS	ESCOLA ESTADUAL DR JOSE MILTON BANDEIRA	R\$ 48.948,00 R\$ 97.896,00 R\$ 97.896,00 R\$ 97.896,00
1ª Parc. 2019 2ª parcela 2 parcela 3 parcela	2018	AM	MANAUS	ESCOLA ESTADUAL PROFª ONDINA DE PAULA RIBEIRO	R\$ 37.435,60 R\$ 74.871,20 R\$ 74.871,20 R\$ 74.871,20
1ª Parc. 2019 2ª parcela 2 parcela 3 parcela	2018	AM	BARREIRINHA	ESCOLA ESTADUAL PROF OCTAVIANO CARDOSO	R\$ 11.741,80 R\$ 23.483,60 R\$ 23.483,60 R\$ 23.483,60
1ª Parc. 2019 2ª parcela 2 parcela 3 parcela	2018	AM	MANAUS	ESCOLA ESTADUAL PROFESSOR JULIO CESAR DE MORAES PASSOS	R\$ 41.661,80 R\$ 83.323,60 R\$ 83.323,60 R\$ 83.323,60
1ª Parc. 2019 2ª parcela 2 parcela 3 parcela	2018	AM	MANAUS	ESCOLA ESTADUAL FREI MARIO MONACELLI	R\$ 41.250,40 R\$ 82.500,80 R\$ 82.500,80 R\$ 82.500,80
1ª Parc. 2019 2ª parcela 2 parcela 3 parcela	2018	MA	SAO LUIS	CENTRO DE ENSINO LICEU MARANHENSE	R\$ 81.343,20 R\$ 162.686,40 R\$ 162.686,40 R\$ 162.686,40
1ª Parc. 2019 2ª parcela 2 parcela 3 parcela	2018	PI	NOVO ORIENTE DO PIAUI	UNIDADE ESCOLAR SENADOR CHAGAS RODRIGUES	R\$ 10.545,00 R\$ 21.090,00 R\$ 21.090,00 R\$ 21.090,00
1ª Parc. 2019 2ª parcela 2 parcela 3 parcela	2020	CE	GRANJA	PROFESSOR EMMANUEL OLIVEIRA DE ARRUDA COELHO EEP	R\$ 19.742,00 R\$ 39.484,00 R\$ 39.484,00 R\$ 39.484,00
1ª Parc. 2019 2ª parcela 2 parcela 3 parcela	2018	AL	SAO SEBASTIAO	ESCOLA ESTADUAL PROF JOSE FELIX DE CARVALHO ALVES	R\$ 44.018,00 R\$ 88.036,00 R\$ 88.036,00 R\$ 88.036,00
1ª Parc. 2019 2ª parcela 2 parcela 3 parcela	2021	BA	SALVADOR	EE - CENTRO EDUCACIONAL CARNEIRO RIBEIRO - CLASSE IV	R\$ 12.639,40 R\$ 25.278,80 R\$ 25.278,80 R\$ 25.278,80
1ª Parc. 2019 2ª parcela	2018	BA	SALVADOR	EE - COLEGIO ESTADUAL MARIO AUGUSTO TEIXEIRA DE FREITAS	R\$ 68.515,00 R\$ 137.030,00

2 parcela 3 parcela					R\$ 137.030,00 R\$ 137.030,00
1ª Parc. 2019 2ª parcela 2 parcela 3 parcela	2021	GO	BONOPOLIS	COLEGIO ESTADUAL MACOB RODRIGUES GALVAO	R\$ 9.123,80 R\$ 18.247,60 R\$ 18.247,60 R\$ 18.247,60
1ª Parc. 2019 2ª parcela 2 parcela 3 parcela	2021	GO	RIO VERDE	COLEGIO ESTADUAL MANOEL AYRES	R\$ 11.752,00 R\$ 23.504,00 R\$ 23.504,00 R\$ 23.504,00
1ª Parc. 2019 2ª parcela 2 parcela 3 parcela	2018	GO	PONTALINA	COLEGIO ESTADUAL SANTA RITA DE CASSIA	R\$ 10.018,00 R\$ 20.036,00 R\$ 20.036,00 R\$ 20.036,00

Fonte: elaboração própria, a partir das extrações do SAE encaminhadas pelo MEC e pelo FNDE e de consulta ao Sigef.

Com relação ao ProIF, não foram identificadas inconsistências de pagamentos nos exercícios analisados segundo os normativos do Programa.

Nesse contexto, destaca-se a fragilidade nos controles internos do FNDE, em decorrência da ausência de procedimentos de conferência e validação dos valores informados pela SEB/MEC nas planilhas encaminhadas via OneDrive, e a ausência de diretrizes para o compartilhamento de riscos entre MEC e FNDE. Observa-se que a metodologia do envio da planilha pelo MEC ao FNDE na forma prescrita evidencia um risco de natureza potencial,

Como consequência da situação identificada verifica-se que outros programas operacionalizados pelo FNDE potencialmente deixaram de ser contemplados com recursos nesse montante.

Assim, a partir dos testes executados, identificou-se a ocorrência de repasses do ProNEM em desacordo com o número de parcelas estabelecido nos normativos do Programa, totalizando R\$ 897.468,00 em potenciais recursos transferidos indevidamente. Quanto ao ProIF, não foram identificados repasses em número diferente da parcela única estabelecida.

2. Potenciais repasses de recursos indevidos de R\$ 16.259,00 para beneficiários de programas de natureza mutuamente excludentes

A fim de avaliar a conformidade das operações de repasse realizadas no âmbito do FNDE para beneficiários do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNEM), do Programa Itinerários Formativos (ProIF) e da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), analisou-se a concomitância de repasses, com vistas a identificar eventuais sobreposições de transferências mutuamente excludentes, nos termos da legislação que regulamenta o tema, o que poderia levar a repasses indevidos de recursos.

Importante esclarecer que a Portaria MEC nº 733, de 16 de setembro de 2021, em seu art. 12, § 1º, dispôs que **não são elegíveis** para receberem recursos do Programa Itinerários Formativos (ProIF) as escolas integrantes do Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral e as instituições que receberam recursos do PDDE, no âmbito da ação de implantação de escolas-piloto do Novo Ensino Médio.

Segundo a Dirae/FNDE, os repasses são feitos, conforme informado pela Coordenação das Políticas de Manutenção e Desenvolvimento Escolar, “a partir do encaminhamento pela SEB/MEC da relação de escolas passíveis de atendimento, bem como os valores a serem pagos por escola, divididos nas categorias econômicas de custeio e capital”.

Utilizando-se das extrações de dados encaminhadas pelo MEC e pelo FNDE, relativas aos sistemas de apoio à operacionalização do Novo Ensino Médio e da PDDE, para o período de 2018 a 2021, verificaram-se os repasses de recursos efetuados às escolas participantes do ProNEM e do ProIF em contraposição aos repasses efetuados às escolas participantes do EMTI.

Os testes realizados identificaram 1 (uma) escola que recebeu recursos do ProIF e que consta simultaneamente como participante do EMTI². O potencial valor repassado indevidamente foi de R\$ 16.259,00 (dezesesseis mil duzentos e cinquenta e nove reais):

Quadro 2 – Escolas que recebeu recursos concomitantes do ProIF e do EMTI

Destinações	Data de Solicitação da Parcela	UF	Município	Nome Escola	Valor DO REPASSE
Novo Ensino Medio-Itinerarios Formativos	14/12/2021	DF	BRASÍLIA	CEM 01 DE BRAZLANDIA	R\$ 16.259,00

Fonte: elaboração própria, a partir das extrações do SAE encaminhadas pelo MEC e pelo FNDE.

Destaca-se que, em nossa análise, especialmente a partir dos fluxogramas de processos apresentados, não foi possível identificar atividades de cruzamento de informações pelo FNDE que permitissem avaliar potenciais sobreposições de repasses no caso de programas de natureza mutuamente excludentes.

Assim, as fragilidades identificadas têm como causa a inexistência de critérios de convalidação/conferência dos valores/entes enviados pelo MEC a serem repassados pelo FNDE. Conforme informado pela unidade auditada, “não há interferência do FNDE no processo de seleção das escolas pelas EEx e validação pelo MEC”. Desse modo, a lista de escolas a receberem repasses encaminhada pelo MEC não passa por um processo de

² Os dados recebidos pelo MEC e pelo FNDE e referentes ao EMTI não indicam os repasses a nível de escola, apenas indicando se a escola participou do EMTI e o referente ano de adesão. Dessa forma, os cruzamentos de dados entre EMTI e ProIF foram feitos com base na participação das escolas do EMTI (e não dos repasses efetuados).

aprovação no âmbito do FNDE, o qual apenas empenha e repassa os valores devidos, aos destinatários e nos valores informados pela SEB/MEC.

Como dito anteriormente, as planilhas contendo as escolas passíveis de receberem repasses são encaminhadas pelo MEC ao FNDE via *link* do OneDrive, e não via sistema específico. Dessa forma, não existem controles internos de prevenção e detecção via sistemas informatizados, o que também prejudica a checagem automática das informações a partir de registros previamente armazenados em bancos de dados dos sistemas oficiais utilizados.

Atualmente, conforme informado pela COMDE/Dirae em resposta a Solicitação de Auditoria, durante o desenvolvimento dos trabalhos, a validação feita pelo FNDE em relação à planilha do MEC refere-se à verificação dos seguintes quesitos: escola ativa no censo anterior ao repasse, localização da escola, série e nível de ensino, rede de ensino, localização da escola, quantidade mínima de alunado (seleção feita conforme previsão de atendimento na resolução do programa). Outras checagens ocorrem pontualmente, após solicitação da SEB/MEC por e-mail ou pelo sistema SEI.

Por fim, destaca-se a ausência de diretrizes para integração do processo de gestão de riscos e controles internos aos processos de trabalho de implementação dos programas, causada pela não existência de uma Política de Gestão de Riscos no âmbito do FNDE.

Em decorrência das fragilidades de controle, o processo de repasse fica exposto a possíveis falhas provenientes de erro humano, que podem gerar repasses indevidos ou duplicados. Ainda, a ausência de sistemas que permitam a checagem e validação das informações referentes às escolas selecionadas expõe o processo a um maior risco de fraudes e de alteração dos dados encaminhados via OneDrive.

Em decorrência dos testes aplicados, identificou-se o valor de R\$ 16.259,00 para beneficiários de programas de natureza mutuamente excludentes (EMTI e ProIF). Em que pese o fato de ser uma situação de baixa materialidade e a única identificada, configura-se a fragilidade dos controles instituídos, com riscos potencialmente elevados.

3. Os recursos financeiros são devidamente identificados na fase de repasse, todavia não o são por ocasião da comprovação da aplicação para o FNDE, impossibilitando o acompanhamento e a rastreabilidade da efetiva aplicação desses recursos nas suas ações específicas

Os testes aplicados tiveram como intuito avaliar a possibilidade de identificação dos recursos financeiros por ocasião das etapas de repasse e de aplicação, com vistas a analisar se existem mecanismos instituídos que permitam o adequado acompanhamento da execução financeira dos Programas ProNEM e ProIF.

Constitui diretriz da governança pública o monitoramento do desempenho e a avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas, conforme dispõe o Decreto nº 9.207/2017.

Nesse contexto, um importante mecanismo de acompanhamento de uma política está relacionado ao processo de prestação de contas, que, nos termos da Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020, tem por finalidade:

[...] demonstrar, de forma clara e objetiva, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais para atender às necessidades de informação dos cidadãos e seus representantes, dos usuários de serviços públicos e dos provedores de recursos, e dos órgãos do Poder Legislativo e de controle para fins de transparência, responsabilização e tomada de decisão.

Assim, um dos princípios para a elaboração e a prestação de contas está relacionado à conectividade da informação, de modo a se ter uma visão integrada da inter-relação entre os resultados alcançados, a estratégia de alocação dos recursos e os objetivos estratégicos definidos. Por isso, compete aos gestores demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados à sua disposição, especialmente por intermédio da demonstração de que os recursos recebidos foram adequadamente executados.

Conforme informado pela Dirae, as Secretarias do MEC “que gerenciam as políticas públicas denominadas como ações integradas utilizam da estrutura operacional do PDDE/FNDE para a realização dos repasses dos recursos às escolas as quais selecionam como passíveis de atendimento de suas políticas”. Nesse contexto, cabe ao FNDE, “o empenho e repasse nos valores informados pelas secretarias” (no caso do ProNEM e do ProIF, a SEB/MEC), enquanto cabe ao MEC “o acompanhamento da aplicação dos recursos dos programas pelas escolas beneficiárias, ou seja, se há a efetividade da política que foi criada”.

No tocante à aplicação dos recursos do ProNEM, a Resolução CD/FNDE nº 21/2018 trata da destinação dos recursos e ao uso de saldos remanescentes e de eventuais rendimentos, enquanto a Resolução CD/FNDE nº 15/2021 trata, além desses pontos, das vedações relacionadas à aplicação dos recursos. Já em relação ao ProNEM, as regras sobre esses temas estão disciplinadas na Portaria MEC nº 733/2021 e nas Resoluções CD/FNDE nº 15/2021 e 22/2021.

Observou-se dos normativos supracitados que o desenho dos programas ProNEM e ProIF segregou os responsáveis pelo acompanhamento da aplicação de recursos, normatizando competências específicas para o MEC e o FNDE. No tocante aos objetivos desse acompanhamento, destacam-se: o acompanhamento da **execução física**, resultado de mérito/atingimento do objeto, englobando especialmente a boa e regular aplicação dos recursos em favor das escolas beneficiárias, sob a competência do MEC; e da **execução financeira**, voltada para o monitoramento dos recursos repassados, sob a competência do FNDE.

No âmbito do FNDE, o papel de acompanhamento cabe à COMDE/Dirae, conforme o inciso VI, do artigo 127, do Regimento Interno do FNDE, que dispõe que à unidade compete “solicitar e acompanhar a liberação de recursos financeiros para execução do PDDE e suas Ações Agregadas”.

Corroborando a informação acerca do acompanhamento, a COMDE apresentou que “o FNDE realiza um acompanhamento financeiro, ou seja, verifica os montantes em conta das UEx, se há saldos e o ritmo de execução deles, com vistas monitorar se há problemas

ocorrendo na execução de determinada política que necessite de uma assistência técnica”. Enquanto o acompanhamento da aplicação dos recursos no objeto pactuado é realizado pelo MEC, visando aferir a efetividade da política.

A partir dos testes executados, a equipe de auditoria identificou que, na etapa do repasse, os recursos financeiros são devidamente identificados, a partir do Plano Interno (PI), instrumento de gerenciamento e detalhamento dos atributos da subação orçamentária, conforme disposto na Portaria MEC nº 6, de 9 de dezembro de 2019.

Ademais, observou-se que, em cumprimento ao princípio da transparência ativa consignado na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), o FNDE divulga as transferências de recursos dos programas em seu endereço na *internet*: www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes. Esse *link* possibilita a consulta das transferências realizadas pela Autarquia a cada UEx.

Ocorre, no entanto que as contas bancárias que recebem os recursos do ProNEM e do ProIF recebem também recursos das outras ações agregadas do PDDE. Segundo a Difin, as transferências de recursos do ProNEM e do ProIF ocorrem mediante depósito em conta bancária específica aberta pelo FNDE para cada UEx (denominada Conta PDDE Qualidade), de modo que “os valores são creditados em conta corrente no qual são depositados os recursos de diversas ações integradas (Novo Ensino Médio, Itinerário Formativos, Educação Conectada, Tempo de Aprender, Emergencial, Brasil na Escola e Educação e Família)”.

Com isso, ainda segundo a Difin:

[...] as obrigações de prestar contas são criadas a cada exercício, no SiGPC, sob o programa identificado como ‘PDDE Qualidade’, que engloba todas as ordens bancárias emitidas naquele ano para cada UEx na respectiva conta corrente PDDE Qualidade ou os saldos financeiros disponíveis nessa conta corrente específica.

Dessa forma, não é possível, apenas com os dados disponíveis no SiGPC, distinguir os recursos de cada uma das ações integradas agrupadas pelo PDDE Qualidade.

Assim, no modelo de prestação de contas atualmente adotado, “as EEx analisam, julgam e enviam as contas das UEx representativas das escolas da sua rede de ensino” e “as obrigações de prestar contas são geradas no SiGPC em nome das EEx, ainda que estas não tenham recebido recursos do programa diretamente no exercício e não disponham de saldos financeiros oriundos de exercícios anteriores”.

Nesse cenário, as obrigações de prestar contas são criadas a cada exercício para o Programa “PDDE Qualidade”, de forma consolidada, não sendo possível a distinção dos recursos de cada uma das ações integradas, conseqüentemente, não sendo também possível identificar individualmente a aplicação dos recursos relacionados ao ProNEM e ao ProIF.

Ademais, com base no § 5º do art. 33 da Resolução CD/FNDE nº 15/2021, faculta-se ao FNDE a análise e o julgamento das contas das UEx, dado que as EEx analisam e julgam previamente as prestações de contas. Assim, o FNDE efetua a análise de prestações de contas somente quando há indícios de irregularidade na aplicação dos recursos financeiros – a partir de “relatórios de fiscalização, de auditoria e de monitoramento ou em denúncias ou, ainda,

se houver demandas provenientes de órgãos de controle interno ou externo”, conforme informado pela Difin – ou “em caso de representação de gestores sucessores contra os ex-gestores responsáveis por irregularidades na utilização dos recursos, desde que sejam evidenciados, de forma clara, os responsáveis, os fatos ocorridos e a quantificação de dano ao erário”.

Tendo em vista os modelos adotados de transferência de recursos e de prestação de contas, fica impossibilitado a identificação dos gastos por ocasião da realização da despesa no âmbito dos programas ProNEM e do ProIF, prejudicando-se a rastreabilidade das despesas e a identificação de eventuais inconsistências na utilização dos recursos. Dessa forma, os mecanismos de prestação de contas não estão estruturados para subsidiar a avaliação dos resultados da aplicação de recursos dos programas, já que é delegada à EEx a responsabilidade pela análise das contas dos recursos dos Programas.

Ademais, a segregação das fases de acompanhamento físico (resultado de mérito) e financeiro (liberação de recursos e respectiva prestação de contas delegada a atores distintos), sem uma estratégia definida de controles internos, constitui-se um alto risco de aplicação indevida de recursos no âmbito dos programas.

Cabe ressaltar que o modelo de prestação de contas referido contribui para um acúmulo de prestações de contas (passivo financeiro) no âmbito do FNDE, uma vez que se traduz em metodologia antiga e formal de prestações de contas.

Destaca-se, assim, o prejuízo ao acompanhamento e à rastreabilidade da efetiva aplicação desses recursos nas suas ações específicas, tendo em vista que os recursos financeiros não são identificados na fase de aplicação dos recursos (em que pese serem devidamente identificados na fase de repasse).

4. Divergência entre os normativos do ProIF, sem prejuízo ao erário

Com o objetivo de avaliar se houve repasses de recursos em desobediência às proporções de custeio e de capital delimitadas nos normativos de cada programa, analisaram-se os repasses efetuados entre 2018 e 2021 para o ProNEM e para o ProIF, conforme detalhamento da natureza de despesa, no âmbito de cada programa.

Os normativos vigentes estabelecem as seguintes proporcionalidades para destinação de recursos:

- a) Para o ProNEM (no âmbito da Resolução CD/FNDE nº 21/2018, art. 9º, § 2º): 40% na categoria de capital e 60% na de custeio; e
- b) Para o ProIF:
 - i. em 2021, 50% para despesas de capital e 50% para despesas de custeio ou, nos anos subsequentes, no percentual informado pela UEx em sistema próprio, indicado pelo MEC (no âmbito da Portaria MEC nº 733/2021, art. 14, §§ 1º e 2º); e

- ii. **preferencialmente** 50% para despesas de capital e 50% para despesas de custeio (no âmbito da Resolução nº 22, de 16 de novembro de 2021, art. 4º, § 1º).

A partir das extrações dos dados do SAE e do Sistema Integrado de Gestão Financeira (Sigef), apurou-se, para os exercícios avaliados, cumprimento da proporcionalidade referente ao ProNEM (40% e 60% para capital e custeio, respectivamente).

Já em relação ao ProIF, verificaram-se repasses tendo como proporção 47,67% para custeio e 52,33% para capital em 2021; e 47,66% para custeio e 52,34% para capital em 2022.

Assim, no âmbito do ProIF, identifica-se que não foi respeitada a regra definida para 2022, na qual as UEx ficariam responsáveis por informar o percentual de recursos necessários, de modo que todas as escolas receberam a mesma proporção (47,66% para custeio e 52,34% para capital).

Destaca-se, por fim, que, conforme abordado no ponto 3 deste Relatório, o modelo de prestação de contas consolidada impede a verificação da proporcionalidade em face da efetiva aplicação dos recursos por ocasião dos pagamentos realizados pelos entes beneficiários.

Registra-se, então, a divergência normativa entre as redações dadas pela Portaria MEC nº 733/2021 e pela Resolução nº 22, de 16 de novembro de 2021, se, no entanto, ter sido identificado prejuízo ao erário decorrente.

RECOMENDAÇÕES

Diante dos achados apresentados neste Relatório, recomenda-se:

Achado 1:

À Dirae

Recomendação 1: Confirmar junto à SEB/MEC se o montante de R\$ 897.468,00 relativo a uma quarta parcela foi repassado pelo FNDE no âmbito do ProNEM, nos exercícios de 2018 a 2021, a 14 (quatorze) escolas em desconformidade com a Resolução CD/FNDE nº 21/2018, que prevê o número de apenas 3. Posteriormente, em caso de confirmação das transferências indevidas, articular junto à Difin/FNDE a devolução dos referidos recursos.

Achado 2:

À Dirae

Recomendação 2: Confirmar junto à SEB/MEC e à CGAUX/DIGEF/FNDE se os valores repassados no montante de R\$ 16.259,00 a 1 (uma) escola que recebeu recursos concomitantes no âmbito dos Programas EMTI e ProIF são mutuamente excludentes. Posteriormente, em caso de confirmação da transferência indevida, articular junto à Difin/FNDE a devolução dos referidos recursos.

Achado 3:

À Dirae

Recomendação 3: Adotar medidas, em articulação com as demais áreas envolvidas no processo, com vistas a promover alterações na sistemática de transferências e aplicação de recursos das ações agregadas do PDDE em conta única.

À Difin

Recomendação 4: Adotar medidas, em articulação com as demais áreas envolvidas no processo, com vistas a desenvolver estudo de viabilidade de novo modelo de prestação de contas, pautadas sobretudo em resultados quantitativos e qualitativos.

CONCLUSÃO

A partir da análise dos aspectos de conformidade e desempenho financeiro do ProNEM e do ProIF, verificou-se que a inadequação e a insuficiência de controles instituídos pelo FNDE para proceder a validação dos valores indicados pelo MEC relativos aos repasses para os beneficiários dos programas analisados, bem como a falta de observância aos normativos internos dos programas. Tais situações levaram a ocorrências de:

- (i) repasses do ProNEM em desacordo com o número de parcelas estabelecido nos normativos do Programa, totalizando R\$ 897.468,00 em potenciais recursos transferidos indevidamente; e
- (ii) potenciais repasses de recursos indevidos de R\$ 16.259,00, para beneficiários de programas de natureza mutuamente excludentes.

Ainda, identificaram-se fragilidades relacionadas ao modelo do PDDE, que impedem a rastreabilidade dos recursos durante a aplicação e impedem a identificação de eventuais inconsistências na utilização dos recursos durante a prestação de contas. Portanto, a avaliação realizada mostra que o uso do modelo de prestação de contas consolidado adotado pelo PDDE dificulta o controle institucional sobre o uso dos recursos das diversas ações agregadas.

Ademais, considerando as discussões em curso acerca da reestruturação da política nacional de ensino médio, enxerga-se a oportunidade de avaliar a adequabilidade da utilização do modelo do PDDE para as transferências do ProNEM e do ProIF.

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

a) Manifestação da Unidade Auditada

A Diretoria Financeira (Difin) se manifestou por intermédio do Ofício_In nº 3669288/2023/DIFIN, informando que:

Trata-se do Relatório Preliminar de Auditoria Interna - Novo Ensino Médio (SEI 3649474), em especial aos achados 1, 3 e 4.

Informamos que, após reunião de busca conjunta realizada na AUDIT/FNDE em 31/7/2023, verificou-se não haver, no presente momento, providências a serem adotadas no âmbito desta Diretoria Financeira quanto aos achados e às propostas de recomendações deles decorrentes.

Sendo assim, restituímos os autos para a adoção de eventuais providências subsequentes.

Colocamo-nos à disposição para prestar quaisquer subsídios que se fizerem necessários.

Já a Diretoria de Ações Educacionais (Dirae), informou, por intermédio do Ofício_In nº 3671480/2023/COMDE, o que segue:

1. Reportamos- nos ao Relatório Preliminar de Auditoria Interna - Novo Ensino Médio (SEI 3649474), em especial aos achados 2 e 4 e a recomendação de aprimorar os controles instituídos.

2. Informamos que, após reunião de busca conjunta realizada na AUDIT/FNDE em 31/7/2023, informamos o que segue:

- *Achado 2: À Dirae: "Efetuar levantamento dos valores repassados em desacordo com os percentuais definidos para o ProIF (no âmbito da Portaria MEC nº 733/2021, art. 14, § 1º), nos exercícios de 2021 e 2022, promovendo os devidos ajustes nas respectivas categorias de custeio e capital.*

*Temos a informar que é a Resolução da ação integrada que rege a transferência dos recursos , no caso do Programa Itinerários Formativos, a Resolução FNDE nº 22, de 16 de novembro de 2021, prever, **preferencialmente**, a descentralização de recursos com o percentual 50% para despesas de capital e 50% para despesas de custeio. Isto posto, a dita resolução confere discricionariedade ao gestor da política, neste ação a SEB/MEC, para efetuar ajustes neste percentual em conformidade com a disponibilidade orçamentária existente, nos termos do § 1º, art. 4º, da referida Resolução:*

§ 1º Os recursos destinados ao Programa estarão condicionados à disponibilidade orçamentária e serão repassados considerando-se, preferencialmente, o percentual de 50% para despesas de capital e 50% para despesas de custeio.

- *Achado 4: À Difin e à Dirae: Apresentar proposta de reestruturação do atual modelo de apresentação das Prestações de Contas recepcionadas pelo SiGPC no âmbito do Programa PDDE.*

Constatou-se não haver, no presente momento, providências a serem adotadas no âmbito desta Coordenação, no entanto, temos trabalho conjuntamente com a DIFIN para elaboração de novo modelo de prestação de contas do PDDE.

- *À Dirae: Aprimorar os controles instituídos, promovendo conferência das planilhas enviadas pelo MEC, visando validar as informações recebidas para fins de liberação de recursos dos programas sob análise.*

Esclarecemos que compete ao FNDE, disciplinado pelas nas Resoluções que regulamentam o repasse das Ações Integradas, o procedimento de recebimento, empenho e pagamento das escolas encaminhadas pelas secretarias do MEC (atualmente SEB e SECADI), bem como o monitoramento da execução financeira dos Programas e a análise técnica das prestações de contas encaminhadas por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). Mesmo assim, o FNDE realiza um conferência parcial das planilhas encaminhadas pelo MEC, para verificar se as escolas encaminhadas estão adequadas aos regramentos do PDDE, a saber: se a escola possui matrículas na educação básica e na etapa de ensino a ser atendida; se está ativa no Censo Escolar do ano anterior ao repasse; se possui Unidade Executora e se a mesma está adimplente com obrigação de prestar de contas; e se o mandato do dirigente da UEx está ativo e com o cadastro atualizado.

A conferência do valor, por parte desta CGDME, seria um risco em vários aspectos, principalmente porque são muitas ações integradas e cada uma delas utiliza-se de critérios e indicadores específicos para eleger suas escolas e definir metodologia de cálculo; o tempo entre o recebimento da planilha pela CGDME e o prazo para processamento do pagamento não são suficientes para se fazer uma conferência segura destes valores, tendo em vista que o MEC, habitualmente, encaminha as planilhas para pagamento muito próximas ao encerramento de exercício orçamentário; ausência de pessoal; dentre outras situações.

Em termos de aprimoramento dos controles instituídos, cabe destacar que foi implementado pela COMDE, recentemente, no Sistema de Ações Educacionais (SAE) um novo filtro para invalidar escolas que já tenham sido beneficiadas com determinadas parcelas em anos anteriores, pois, os pagamentos em duplicidade que ocorreram não

foram frutos de erros no SAE, mas de envio duplicado de escolas em distintos anos pelo Ministério da Educação.

b) Análise da Equipe de Auditoria

Com base na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na data de 31 de julho de 2023, bem como nas manifestações posteriores apresentadas pela Difin e pela Dirae, foram efetuados ajustes no texto e nas recomendações emitidas no Relatório Preliminar.

Nesse contexto, verificou-se que a atuação da Difin, relacionada à devolução de recursos, depende preliminarmente da confirmação, junto à SEB/MEC, da conformidade ou não dos repasse apresentados nos Achados 1 e 3 do Relatório Preliminar (atuais Achados 1 e 2 no presente Relatório). Adicionalmente, a CGAUX/Digef também deverá ser consultada no caso do Achado 3 (atual Achado 2). Por isso, as recomendações relacionadas a esses achados foram redirecionadas à Dirae, que fará a articulação junto às unidades necessárias, obtendo a confirmação dos repasses listados no presente Relatório.

Assim, colocamo-nos de acordo com a manifestação da unidade, no sentido de que não há, *a priori*, providências a serem adotadas no âmbito da Difin. Mas destacamos que, em caso de confirmação de repasses indevidos, a unidade deverá prestar o apoio necessário e de sua competência a fim de adotar providências visando à devolução dos valores.

Adicionalmente, durante a supracitada Reunião, foram prestados esclarecimentos adicionais por parte da Dirae, que auxiliaram a compreender o Achado 2 do Relatório Preliminar (atual Achado 4 neste Relatório). Nesse sentido, verificou-se não haver providência ser adotada em sede de recomendação de auditoria. Destaca-se, entretanto, a divergência normativa entre os normativos do ProIF, sem prejuízo ao erário, e o fato de que o modelo de prestação de contas consolidada impede a verificação da proporcionalidade em face da efetiva aplicação dos recursos por ocasião dos pagamentos realizados pelos entes beneficiários.

Também foram prestados esclarecimentos relacionados ao Achado 4 do Relatório Preliminar (Achado 3 deste Relatório). Dada a atuação transversal necessária para fins de atendimento da recomendação relacionada, optou-se por alterar o texto da recomendação, destacando a necessidade de um estudo prévio de viabilidade dos atuais modelos de transferência de recursos e de apresentação de prestações de contas, bem como por redirecioná-la à Dirae e à Difin, unidade que poderá promover a articulação necessária para fins de atendimento do proposto.

No tocante à recomendação 5 do Relatório Preliminar, optou-se por sua exclusão diante da manifestação apresentada pela Dirae no âmbito do Ofício_In nº 3671480/2023/COMDE, dado que o FNDE não tem a competência ou as ferramentas e informações necessárias para fazer o recálculo dos valores. Destaca-se, porém, que tal situação fragiliza a atuação da Autarquia, que fica exposta a riscos compartilhados com o MEC, relacionados às informações constantes das planilhas encaminhadas pelo Ministério, que não passam por um processo de validação no âmbito do FNDE.