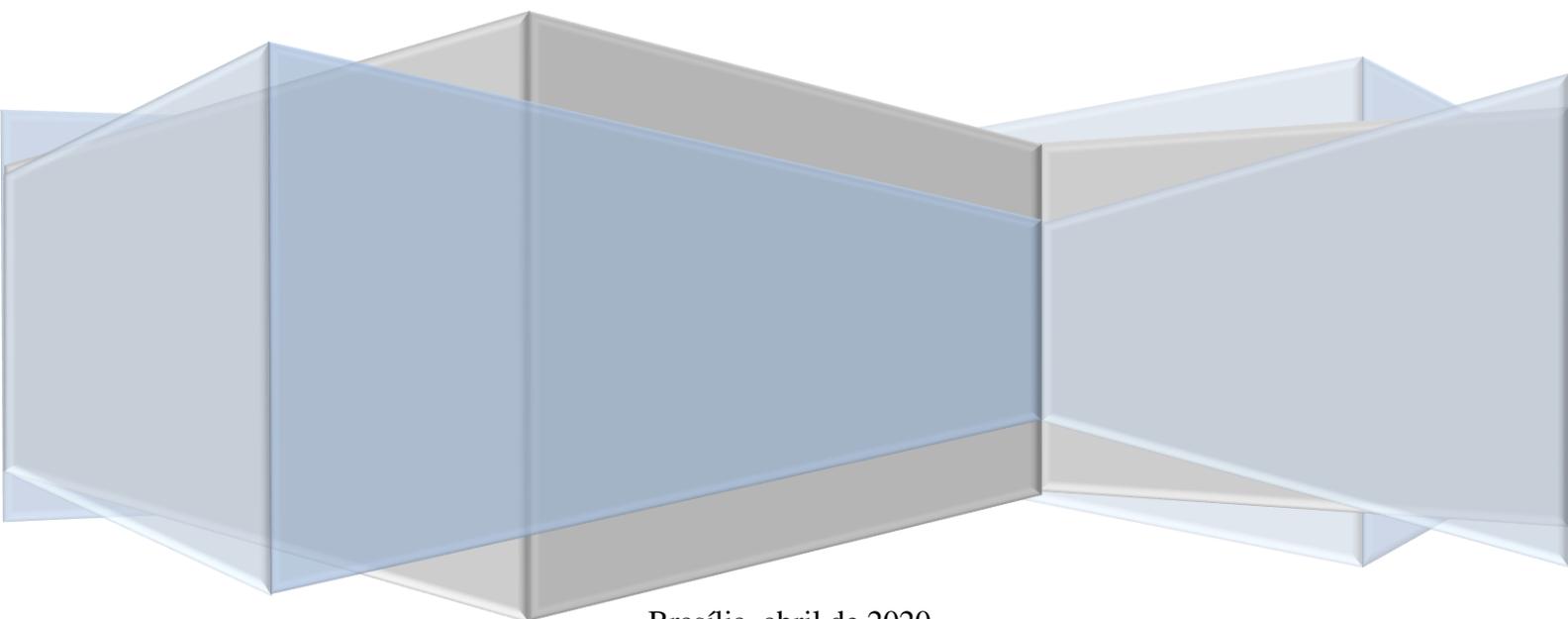




MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE
AUDITORIA INTERNA

RAINT 2019

Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna



Brasília, abril de 2020



EQUIPE RESPONSÁVEL

Coordenação de Planejamento e Acompanhamento das Ações de Controle (COPAC)

Bruno Pereira Ribeiro (servidor)

Pricila Dourado de Aragão Santos (servidora)

Francisco Jandervandi Matos de Amorim (Chefe de Divisão)

Marcília da Silva Gonçalves (Coordenadora)

Coordenação de Auditoria (COAUD)

Tatiana de Oliveira de Almeida (Chefe de Divisão)

Américo Bahia do Nascimento Neto (Coordenador)

Coordenação de Auditoria em Programas (CORAP)

Camila Nascimento Maia (Chefe de Divisão, Substituta)

Estêvão Perpétuo Martins (Coordenador)

EQUIPE DE APOIO

Joseane Pires Nascimento

SUPERVISÃO

Victor Leandro Freitas de Jesus (Auditor-Chefe)



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	4
I – A UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA.....	5
II – NOTAS REMISSIVAS AO PLANEJAMENTO	6
III – TRABALHOS REALIZADOS	7
3.1. Ações de Avaliação	7
3.2. Ação de Consultoria	14
3.3. Outras atividades	15
IV – AÇÕES DE MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO	16
4.1. Monitoramento das Recomendações da Auditoria Interna e aferição dos Benefícios.....	16
4.2. Acompanhamento das Demandas de Órgãos de Controle.....	18
4.2.1. Recomendações da Controladoria-Geral da União (CGU).....	19
4.2.2. Determinações/Recomendações do TCU	21
V – AÇÕES VOLTADAS AO FORTALECIMENTO DA AUDITORIA INTERNA	22
5.1. Ações de gestão da Auditoria Interna.....	22
5.2. Política e Procedimentos para Mapeamento do Universo Auditável	23
5.3. Política e Procedimentos para o Monitoramento das Recomendações da Auditoria Interna do FNDE....	23
5.4. Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ)	24
5.5. Ações de Capacitação.....	25
VI – FATOS RELEVANTES QUE IMPACTARAM A ATUAÇÃO DA AUDIT	26
VII – NÍVEL DE MATURAÇÃO DOS PROCESSOS DA GESTÃO.....	27
VIII – CONSIDERAÇÕES FINAIS	32

INTRODUÇÃO

Este Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT) apresenta as informações sobre a execução do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) e a análise dos resultados dos trabalhos realizados no exercício de 2019, em observância à Instrução Normativa SFC/CGU nº 09, de 09 de outubro de 2018.

De acordo com a IN SFC/CGU nº 09/2018, esta Auditoria Interna (AUDIT) deve comunicar o RAINTE ao Conselho Deliberativo do FNDE e disponibilizá-lo à Controladoria-Geral da União (CGU), no prazo de 90 dias após o término da vigência do PAINT, para exercício da supervisão técnica.

O Relatório foi elaborado com base nas informações registradas nos controles desta Auditoria Interna; no Relatório Semestral do 1º semestre de 2019, instrumento este de monitoramento utilizado com o objetivo de consolidar e apresentar os resultados alcançados no período e oportunizar a implementação de medidas corretivas ao longo do exercício; e nos relatórios dos trabalhos realizados de acordo com a capacidade operacional disponível.

Ademais, traz a compilação dos principais trabalhos desenvolvidos no ano de 2019, englobando as ações de avaliação, as ações de consultoria e outras atividades (capítulo III), bem como as ações de Monitoramento e Acompanhamento (capítulo IV), contemplando o monitoramento das recomendações da Auditoria Interna, incluindo a aferição dos benefícios, e o acompanhamento das demandas de órgãos de controle, em especial das recomendações da CGU e das determinações/recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU). Inclui também as ações voltadas ao Fortalecimento da Auditoria Interna (capítulo V), com destaque para as ações de gestão, as políticas e procedimentos instituídos e as ações de capacitação, e os fatos relevantes que impactaram a atuação da AUDIT (capítulo VI). Por fim, apresenta breve relato sobre o Nível de Maturação dos Processos da Gestão (capítulo VII), sob a ótica de governança, gestão de riscos e controle internos.

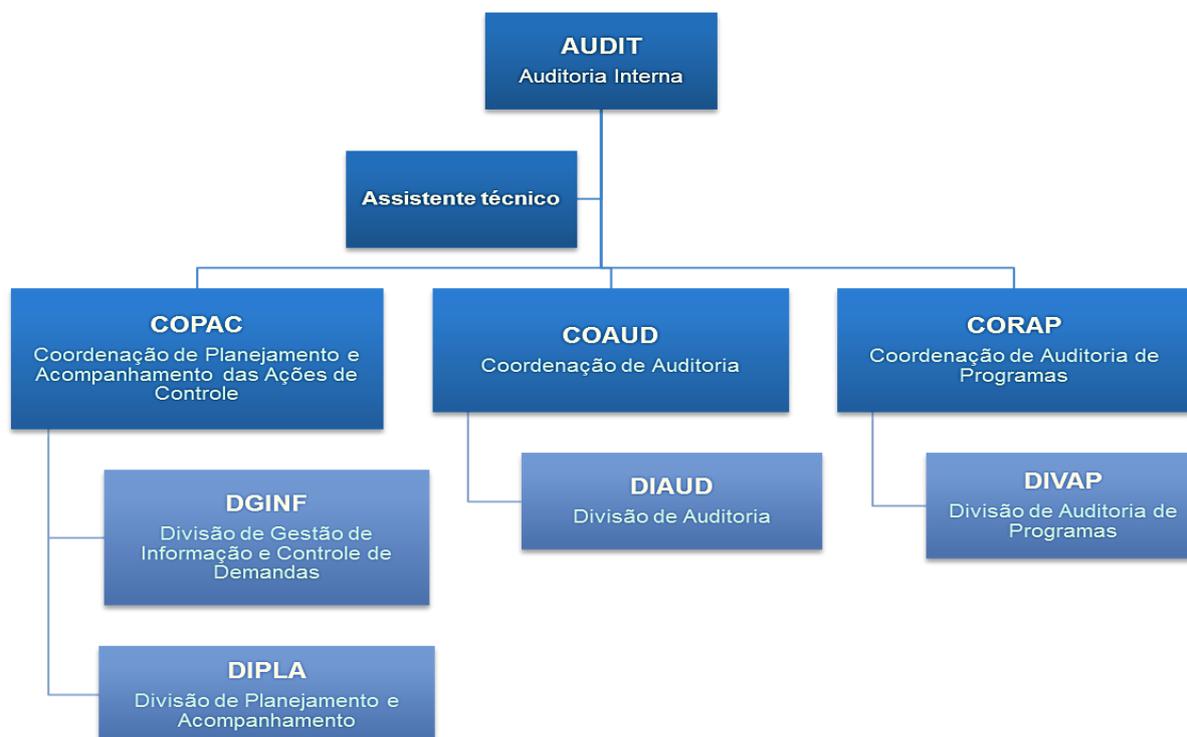
I – A UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

Conforme previsto na Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017, a Auditoria Interna é órgão seccional, administrativamente vinculado ao Conselho Deliberativo do FNDE. E, de acordo com o Decreto nº 3.591/2000, de 6 de setembro de 2000¹, sujeita-se à supervisão técnica e orientação normativa do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Nos termos da Instrução Normativa SFC/CGU nº 03, de 03 de junho de 2017, a Unidade de Auditoria Interna Governamental tem como principal função adicionar valor e contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos da Unidade, fornecendo avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em risco.

A Auditoria Interna busca auxiliar o FNDE no atingimento de seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e fomentar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos. Para desempenhar as suas competências, possui a seguinte estrutura organizacional:

Figura 1 – Organograma da Auditoria Interna

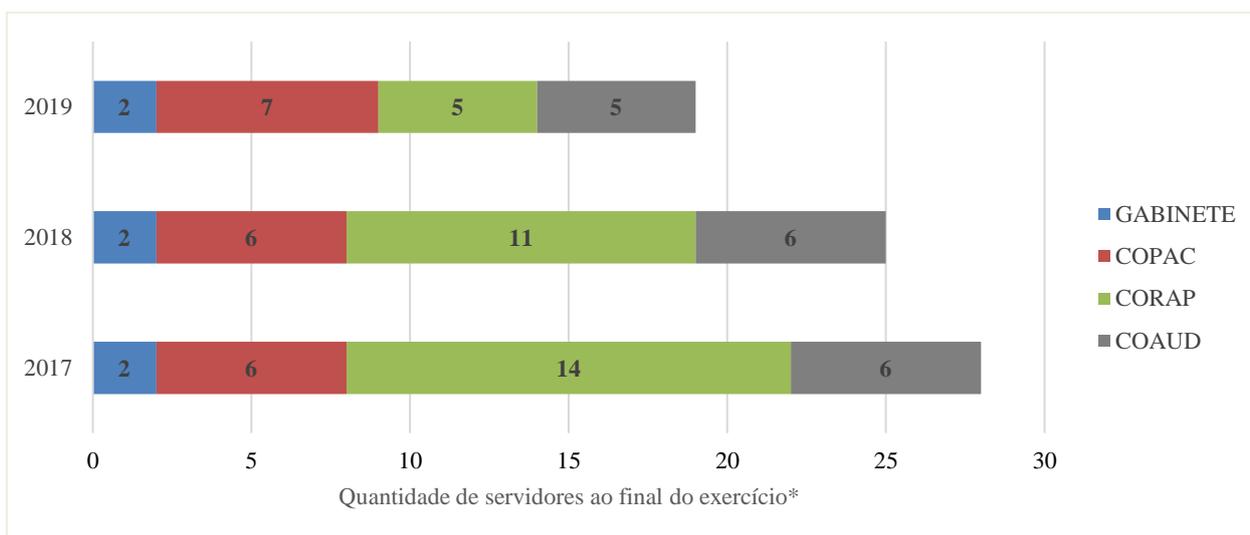


Fonte: Auditoria Interna do FNDE.

¹ Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

No ano de 2019, o quadro de servidores da AUDIT passou por significativas alterações, devido às seguintes movimentações: 01 aposentadoria, 13 movimentações de servidores para outros setores da Autarquia e 08 servidores recebidos, encerrando o exercício com 19 servidores.

Gráfico 1: Evolução da Força de Trabalho da Auditoria Interna



*incluídas as chefias.

Fonte: Auditoria Interna do FNDE em 31/12/2019.

Cabe mencionar que, além dos servidores efetivos, 19 colaboradores terceirizados atuam em atividades de apoio administrativo, dentre os quais 02 no Gabinete, 13 na COPAC, 02 na COAUD e 02 na CORAP.

Nesse contexto, a Auditoria Interna realizou atividades definidas como prioritárias, considerando sua capacidade operacional.

II – NOTAS REMISSIVAS AO PLANEJAMENTO

As ações de auditoria tiveram por objetivo fornecer avaliações independentes sobre os objetos de auditoria e fomentar o aprimoramento dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos.

Também de acordo com a IN SFC/CGU nº 09/2018, essas ações tiveram suas premissas, restrições e riscos associados à execução apresentados no Plano Anual de Auditoria Interna de 2019, o qual está alinhado com o Planejamento Estratégico do FNDE (PEI 2018-2022) e com o Plano Nacional de Educação (PNE).

Do referido PAIN'T, informa-se que a seleção dos temas auditáveis observou, naquela oportunidade, a percepção das unidades responsáveis quanto aos riscos inerentes aos processos internos priorizados, com base no Método de Priorização de Processos (MPP) do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP); as expectativas da alta administração quanto a tais temas prioritários e os riscos a eles associados; e a metodologia de seleção baseada na identificação e percepção da Auditoria Interna quanto aos riscos passíveis de ameaçar os objetivos organizacionais, considerando conhecimentos e experiências acumulados em decorrência dos trabalhos realizados pela própria AUDIT, além dos resultados das ações de controle executadas pela CGU e pelo TCU. Também, foram incluídos projetos remanescentes do Planejamento do ano anterior.

Ainda no contexto de elaboração do referido PAIN'T, sinalizou-se a redução do quadro de servidores da AUDIT, em consequência da diminuição progressiva da força de trabalho do FNDE, como um risco para a execução do Plano Operacional (PO).

Nesse cenário, diante da capacidade operacional desta Auditoria Interna para a realização dos trabalhos previstos para 2019, foi necessária a reprogramação de algumas ações para o exercício de 2020, referentes aos trabalhos de Avaliação da institucionalização da Política de Gestão Baseada em Riscos e Avaliação da execução dos Acordos de Cooperação com instituições bancárias.

III – TRABALHOS REALIZADOS

3.1. Ações de Avaliação

Avaliação dos Contratos de Distribuição de Livros no PNLD

Como ação remanescente do PAIN'T 2018, foi concluída avaliação, na Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), quanto à conformidade e ao desempenho na contratação e gestão do Contrato nº 057/2017, cujo objeto é a prestação de serviços de recebimento/distribuição de encomendas relativas aos Programas do Livro.

A partir das avaliações realizadas pela equipe de Auditoria Interna foi possível constatar não conformidade da contratação com a Resolução CD/FNDE nº 20, de 03 de outubro de 2014, no que se refere à participação da área de gestão de compras e de contratos na contratação dos serviços; fragilidades quanto à comprovação de compatibilidade dos preços praticados pela empresa contratada com contratações similares; inexistência de plano de contingência para distribuição dos livros no caso

de impossibilidade de a empresa contratada realizar as entregas; e ausência de estudos institucionais relativos à definição de padrão de embalagens e modelos de distribuição de entregas.

Diante da análise realizada, recomendou-se ao FNDE, nos termos do Relatório de Auditoria Interna nº 2/2019: a) atentar para o disposto na Resolução CD/FNDE nº 20/2014, procedendo aos devidos encaminhamentos à área de gestão de compras do FNDE; b) realizar estudo de preços de mercado de prestadores de serviço logísticos para o objeto a ser contratado; c) realizar estudos para definição de padrão de embalagens e de modelos de distribuição e entrega; e d) normatizar internamente a participação e as responsabilidades dos servidores da Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI), de forma que fique evidenciada a segregação das funções em cada fase do processo de contratação.

Avaliação dos Contratos de Supervisão de Obras

Ainda no bojo das ações remanescentes do PAINT 2018, foi concluída avaliação quanto à conformidade e ao desempenho dos controles internos aplicados aos Contratos nº 190/2013, 191/2013 e 192/2013, os quais têm por objeto a supervisão de obras no âmbito do FNDE, cuja unidade auditada foi a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (DIGAP).

A Unidade de Auditoria Interna identificou as seguintes situações: fragilidade nos critérios para emissão das ordens de serviços que determinam as obras a serem supervisionadas, resultando na realização de supervisões em obras não iniciadas ou em recorrentes supervisões em obras sem evolução; e fragilidade no ateste de recebimento dos relatórios de supervisão entregues pelas empresas supervisoras por ausência de avaliação qualitativa por parte do FNDE.

A partir dessas conclusões, foram emitidas, no Relatório de Auditoria Interna nº 3/2019, as seguintes recomendações: a) aprimorar o processo de monitoramento, a partir da adoção de critérios de gestão baseada em riscos; b) reavaliar o modelo de contratação de prestadores de serviço para realização de visitas às obras, tornando-o aderente ao monitoramento baseado em risco; c) implementar sistemática de acompanhamento do processo de emissão de ordens de serviço para supervisão das obras; d) elaborar procedimentos básicos a serem executados pelas empresas, quando da realização de supervisão de obras; e) realizar estudo quanto à viabilidade de melhor parametrizar os dados das supervisões em sistema, podendo utilizar métodos estatísticos e de mineração de dados; e f) apurar os casos de inconsistência nos dados das ordens de serviço realizadas pelas empresas, adotando medidas visando reaver os valores pagos pela execução do serviço, se necessário.

Destaca-se que os Contratos não foram renovados pelo FNDE, nem nova contratação foi iniciada. Atualmente, a área técnica estuda nova forma de executar a supervisão das obras.

Avaliação da execução de contratos firmados junto aos agentes financeiros do FIES

Também como ação remanescente do PAINT 2018, foi concluído, no âmbito da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (DIGEF), trabalho de avaliação que teve como objeto o exame da conformidade do processo de gestão dos Contratos nº 01 e 02/2016 (firmados entre o FNDE e a Caixa Econômica Federal – CEF) e do Contrato nº 03/2016 (entre o FNDE e o Banco do Brasil – BB), bem como do desempenho do processo de liquidação que antecede o pagamento da taxa de remuneração devida aos agentes financeiros pelos serviços prestados no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Nesse trabalho foram identificadas as seguintes situações: ausência da execução de cobrança judicial para contratos de financiamento estudantil com parcelas vencidas; fragilidades quanto à formalização dos procedimentos de ateste e liquidação, à aderência às normas do Programa e à confiabilidade dos dados do Sistema Informatizado do FIES (SisFIES); comunicação não coordenada entre os atores, em especial quanto à gestão de informações; ausência de instrumento de medição de resultados para orientar a dosimetria na aplicação de penalidades; e fragilidade no acompanhamento dos prazos de conclusão da contratação e do aditamento dos contratos de financiamento estudantil.

Destacam-se como recomendações contidas no Relatório de Auditoria Interna nº 1/2020:

- a) fazer gestão junto aos agentes financeiros para que apresentem plano de ação para a realização da cobrança judicial;
- b) atualizar o mapeamento do processo de liquidação das faturas e definir procedimentos que orientem o processo, inclusive com ajuste das regras de negócio definidas;
- c) corrigir as situações de divergência identificadas entre os dados dos Agentes Financeiros (AF) e o SisFIES, inclusive com a adoção de medidas para não realização do pagamento indevido da taxa de administração e com o ajuste do algoritmo utilizado no processo de liquidação;
- d) adotar ações para implementação da suspensão temporária e do encerramento antecipado pelo agente operador;
- e) articular junto ao MEC a definição de prioridades para ajustes das regras de negócio do SisFIES, utilizando abordagem baseada em risco.



Avaliação do controle da movimentação de recursos federais transferidos pelo FNDE nas contas únicas aos entes, em aderência ao Decreto nº 7.507/2011

Como última ação remanescente do PAINT 2018, foi iniciada, no âmbito da Diretoria Financeira (DIFIN), avaliação da execução dos Acordos de Cooperação firmados com a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, com o objetivo de verificar o cumprimento desses acordos pelas instituições financeiras e a aderência ao disposto no Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, que trata da movimentação de recursos federais transferidos a estados, Distrito Federal e municípios.

O trabalho inicialmente previsto tinha como escopo a verificação da confiabilidade e da integridade dos controles adotados pela DIFIN no que tange ao cumprimento das obrigações assumidas pelos partícipes dos Acordos de Cooperação.

Em 2019, foi concluída a etapa de análise preliminar, com o levantamento de informações junto à unidade auditada. A partir do Relatório de Situação elaborado pela equipe de auditoria, verificou-se que as ações pertinentes às disposições constantes nos Acordos de Cooperação e no Decreto nº 7.507/2011 ocorrem de maneira transversal, permeando a DIFIN, as áreas gestoras dos programas, as instituições financeiras e os entes (estados e municípios) gestores dos recursos.

Com base na análise preliminar, resolveu-se ampliar o escopo da avaliação, incluindo aspectos do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado pelo Ministério Público Federal (MPF) e a Controladoria-Geral da União (CGU) com o Banco do Brasil, em 06 de dezembro de 2016, além da ampliação das contas a serem testadas. Ainda, devido a alterações de pessoal na AUDIT, será necessário alocar novamente servidores para compor a equipe de auditoria. Diante das mudanças necessárias, a avaliação em questão tem conclusão prevista para o 1º semestre de 2020.

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

Em 2019, teve início o trabalho de acompanhamento das recomendações emitidas no Relatório de Auditoria Interna nº 19/2017, que analisou o Contrato Administrativo nº 291/2012, decorrente do Pregão Eletrônico nº 25/2012, cujo objeto era a prestação de serviços para inteligenciamento, identificação, transcrição e inserção dos dados, em subsídio ao processo de análise de prestação de contas realizado pela Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP), da DIFIN.

O referido Relatório de Auditoria verificou a regularidade da contratação realizada, em especial quanto ao cumprimento dos princípios aplicáveis às licitações públicas, bem como da regularidade da execução contratual. Na ocasião, a equipe de auditoria encontrou um conjunto de

falhas e irregularidades que tiveram origem desde o planejamento da contratação, com reflexos na elaboração do instrumento convocatório e seus anexos. Foram detectadas, ainda, falhas na execução contratual e irregularidades na gestão e fiscalização do contrato, que resultaram no apontamento de possíveis pagamentos indevidos à contratada.

O trabalho em desenvolvimento foi oriundo de solicitação da Presidência da Autarquia, não estando previsto no PAINTE 2019, e tem como objetivo avaliar se as recomendações emitidas no âmbito do Relatório de Auditoria nº 19/2017 foram atendidas pelas unidades auditadas, bem como efetuar, se necessário, testes complementares acerca do produto entregue, sua aderência ao objeto contratado e os resultados obtidos em relação aos objetivos da contratação.

Em 2019, foi concluída a fase de planejamento do trabalho, com a definição do cronograma do projeto e da Matriz de Planejamento. Ainda, teve início a fase de execução, com o envio de Solicitações de Auditoria para as unidades avaliadas e a definição dos testes a serem executados. A conclusão do trabalho está prevista para o segundo semestre de 2020.

Avaliação do Programa Formação pela Escola (FPE)

O PAINTE 2019 trouxe como um de seus temas a Avaliação de Programas de Governo. A partir de uma demanda específica da Alta Administração do FNDE relativa ao Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola – FPE), a Auditoria analisou os requisitos para realização do trabalho e concluiu pela pertinência da inclusão dessa ação dentro do tema, considerando, em especial, criticidade e oportunidade.

O FPE consiste em processo de formação continuada de profissionais, que tem como propósito contribuir para a melhoria da qualidade da gestão e o fortalecimento do controle social dos recursos públicos destinados à educação.

O trabalho em desenvolvimento pela AUDIT tem o objetivo de avaliar os mecanismos de monitoramento e controle instituídos no âmbito do Programa, especialmente no que se refere ao cadastramento e aos procedimentos adotados para validação quanto ao cumprimento dos requisitos necessários para habilitar os bolsistas ao respectivo pagamento.

Durante o exercício de 2019, foi concluída a fase de pré-auditoria, considerando os principais riscos e os mecanismos de controle estabelecidos, permitindo identificar etapas críticas que sinalizam potenciais fragilidades capazes de favorecer a ocorrência de atos lesivos à lisura do processo de concessão de bolsas. Ainda em 2019, foram iniciados os testes de auditoria. O trabalho

encontra-se em fase de execução da Avaliação, com previsão de conclusão do Relatório de Auditoria no segundo semestre de 2020.

Avaliação do Modelo de Monitoramento aplicado às Políticas Públicas

Desta ação prevista no PAINTE 2019, em sede de análise preliminar do objeto, com vistas a avaliar o modelo de Monitoramento dos Programas e Ações de Governo adotado pelo FNDE, foram levantadas as iniciativas relacionadas ao monitoramento em todas as Diretorias da Autarquia, além dos mecanismos de Governança aplicados para direcionar a Gestão conforme o Planejamento Estratégico.

A partir da verificação da estratégia institucional relativa ao tema, objetiva-se analisar os mecanismos dos processos de monitoramento, avaliando se o modelo está aderente à gestão baseada em risco e às boas práticas existentes bem como se as informações geradas viabilizam a tomada de decisões pelos diversos atores responsáveis pela execução do monitoramento. O trabalho também pretende identificar alternativas que auxiliem no aprimoramento do modelo atualmente adotado no FNDE, de modo a contribuir com a missão institucional de “prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos”.

No exercício de 2019, além de levantar subsídios das áreas gestoras dos programas e da Alta Gestão concernente ao tema, a Auditoria realizou *benchmarking* com os Ministérios da Justiça, Defesa e Saúde. O projeto encontra-se em execução, tendo seu término previsto para o primeiro semestre de 2020.

Estudo Técnico sobre o Planejamento, Monitoramento e Controle aplicados ao Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) tem previsão constitucional de encerramento em dezembro de 2020. Considerando esse aspecto, o Congresso Nacional iniciou discussões com vistas à renovação e à modificação do Fundo.

Nesse sentido, a realização de trabalho sobre o Fundeb reúne características de materialidade, já que se trata do maior fundo de manutenção da educação básica do país; oportunidade, uma vez que a iminente perda da vigência impôs o debate no Legislativo; e relevância, pois há uma grande parte de redes de educação que dependem sobremaneira desse recurso, o que motivou sua inclusão no PAINTE como ação extraordinária.

Cabe ao FNDE a gestão das atividades operacionais relacionadas ao Fundeb, de acordo com as Portarias do Ministério da Educação (MEC) nº 952/2007 e nº 629/2017. Portanto, esta AUDIT realizou estudo técnico quanto ao panorama do atual modelo de governança e gestão do Fundo e, com foco no controle, forneceu subsídios para aprimoramento do Fundeb.

O trabalho resume-se na Nota Técnica nº 02/2019/DIAUD/COAUD/AUDIT, concluindo que, para que se alimente a possibilidade de ganho qualitativo da política, com melhoria dos resultados educacionais e de integração das políticas e programas, é imprescindível que, independente da proposta que vier a ser aprovada, ela não se restrinja a prever que lei disporá apenas sobre elementos quantitativos e “fiscalização e controle dos fundos”, mas destacadamente também sobre “planejamento, monitoramento e transparência”. Estes viabilizarão o efetivo acompanhamento e controle e, ainda mais importante, avanços na garantia de educação de qualidade para todos.

Nesse contexto, a AUDIT propôs que o FNDE atue junto ao Ministério da Educação visando, em um novo modelo de Fundo, fortalecer as instâncias de governança, em especial quanto a estabelecer instrumentos que propiciem o planejamento das ações por parte dos entes para aplicação dos recursos disponíveis, a partir da definição de planos, metas e objetivos, não restritos ao aspecto financeiro; e intensificar as ações de monitoramento e transparência da aplicação dos recursos do Fundo, associando a aplicação ao planejamento e ao atingimento dos resultados da política pública de educação. Por fim, o trabalho foi compartilhado com o Ministério Público Federal, após solicitação deste, por estar atuando no tema.

Avaliação sobre a Execução Orçamentária e Financeira dos Recursos no âmbito do Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial - Novo Ensino Médio (NEM)

Conforme previsto no PAINT 2019, a AUDIT realizou análise preliminar do Acordo firmado com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) relacionado à Reforma do Ensino Médio, configurado pelo Programa de Empréstimo 8812-BR e o Projeto de Empréstimo 8813-BR, e Programas correlatos, notadamente o Programa de Fomento à Implantação das Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) e recursos alocados nos moldes do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), conforme Portaria MEC nº 1024, de 04 de outubro de 2018.

Essa etapa do trabalho objetivou identificar a atuação do FNDE no Acordo de Empréstimo com o BIRD; analisar normas, estruturação, recursos, mecanismos de acompanhamento e controle e competências do FNDE em cada um dos Programas correlatos (EMTI, PDDE e Apoio

ao Novo Ensino Médio) relacionados ao NEM, além de identificar riscos e oportunidades de melhoria relativos à atuação da Autarquia no tema.

Assim, diante das análises realizadas e levando-se em consideração a escassez de trabalhos a respeito da temática, a duração e a abrangência de ações voltadas ao Novo Ensino Médio, inclusive com uma nova chamada publicada em novembro de 2019, propôs-se o desenvolvimento de trabalho acerca da temática para 2020.

3.2. Ação de Consultoria

Consultoria sobre a implementação do Programa de Integridade do FNDE

A partir de tratativas entre a Alta Administração e a Auditoria Interna do FNDE, no intuito de que a segunda subsidiasse a implementação de um Programa de Integridade na Autarquia, realizou-se trabalho de Consultoria, consubstanciado na Nota Técnica nº 1/2019/COAUD/AUDIT que permitiu: a) o compartilhamento com o FNDE de boas práticas relacionadas à estruturação, à execução e ao monitoramento de um Programa de Integridade; b) o fornecimento de subsídios para a definição, pelos gestores, de estratégias e ações voltadas à disseminação de uma cultura de integridade na entidade; c) a revisão dos principais normativos que tratam de integridade pública no âmbito do governo federal, bem como referenciais teóricos nacionais e internacionais sobre o tema; e d) o *benchmarking* com outros órgãos e entidades para conhecer seus Programas de Integridade e melhores práticas relacionadas ao assunto.

A partir deste trabalho, foram constatados os desdobramentos a seguir: a) publicação das Portarias nº 202, de 18 de abril de 2019, e nº 208, de 22 de abril de 2019, as quais tratam respectivamente da instituição da Unidade de Integridade e do Programa de Integridade; b) lançamento oficial do Programa de Integridade do FNDE, em 06 de maio de 2019, no Auditório do Edifício Sede FNDE; c) implantação do Programa de Formação Continuada em Governança - Trilha de Governança, dividida em 3 etapas (1ª etapa: oficina sobre o programa de integridade, 2ª etapa: oficina de gestão de riscos e 3ª etapa: oficina de controles internos), estando as duas primeiras já concluídas e a terceira aguardando definição de período; e d) divulgação de vídeos com mensagens de representantes da Alta Administração da Autarquia para sensibilização sobre integridade.

3.3. Outras atividades

Refere-se a atividades contínuas e de caráter transversal, relacionadas a planejamento, acompanhamento e apoio às atividades da Auditoria Interna, incluindo a elaboração do Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT) do exercício de 2018²; do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) para o ano de 2020, bem como a elaboração e divulgação das informações e relatórios de atividades gerenciais; a emissão de parecer sobre o Relatório de Gestão do FNDE; e a análise da conformidade dos processos de Tomada de Contas Especial (TCE)³.

Para a elaboração do PAINT 2020, foram considerados não somente os normativos referentes à atividade de auditoria interna, mas também a Política e Procedimentos para Mapeamento do Universo Auditável, elaborada pela Auditoria Interna para definição do seu Planejamento Operacional (PO), estratégia recente de priorização dos trabalhos de Avaliação e Consultoria a serem desenvolvidos ao longo de 2020 no âmbito de processos internos e programas.

Quanto à elaboração de outros relatórios e pareceres, compete citar o Relatório Semestral, com informações sobre o desempenho da atividade da Auditoria Interna, à Alta Administração e ao Conselho Deliberativo do FNDE; as análises de cinco alegações de defesa apresentadas pelos gestores municipais em face das recomendações contidas nos relatórios de avaliação em programas; as análises de quatro pedidos de órgãos de controle para realização de fiscalização em municípios; a consolidação das informações, afetas à Auditoria Interna, para a elaboração do Relatório de Gestão Anual da Autarquia; e, também nesse contexto, o Parecer sobre Relatório de Gestão Anual do FNDE de 2018.

Da análise do Relatório de Gestão do FNDE, referente ao exercício 2018, a Auditoria Interna concluiu que a Autarquia precisa fortalecer o processo de governança, especialmente no que tange à *accountability*, e implementar a gestão baseada em risco nos processos, para atingir o grau de excelência e maturidade desejado.

Em relação à emissão de pareceres sobre as tomadas de contas especial, cabe esclarecer que, no âmbito da Autarquia, o processo de TCE é iniciado na Coordenação de Tomada de Contas Especial (COTCE), subordinada à DIFIN, e tramita pela Auditoria Interna para análise de conformidade das peças que instruem o processo no Sistema e-TCE do TCU. Após essa etapa, o

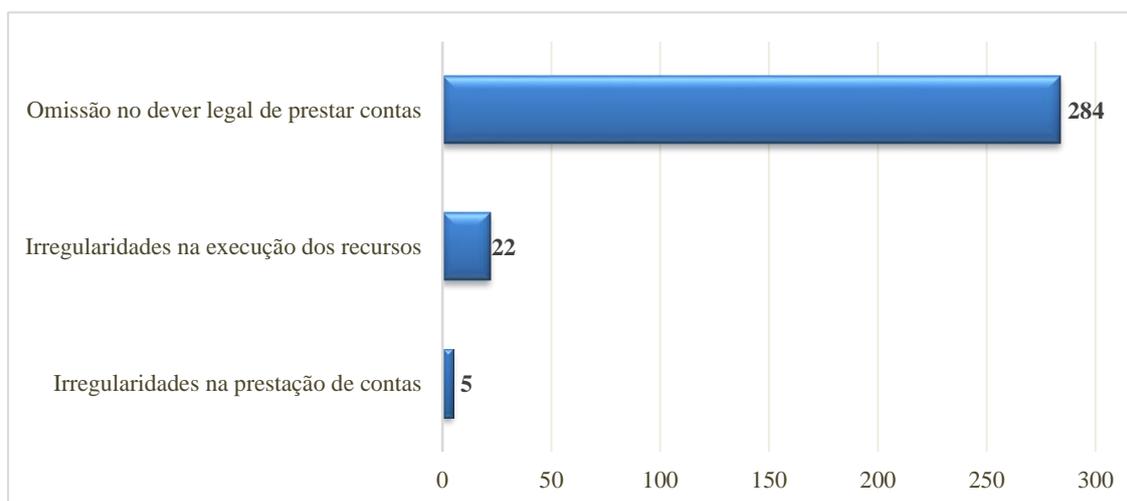
² Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/auditoria-interna/relatorio-anual-aint>

³ Conforme art. 2º da IN/TCU nº 71/2012, é um procedimento administrativo formalizado, com rito próprio, instaurado para apurar a responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, a partir da evidenciação dos fatos, da quantificação do dano e da identificação dos responsáveis, a fim de obter o respectivo ressarcimento.

processo é encaminhado à apreciação da CGU, em observância ao Decreto nº 3.591/2000, para posterior julgamento do TCU.

Em 2019, foram analisados 311 (trezentos e onze) processos de TCE, perfazendo o montante de R\$ 241.814.807,05 (duzentos e quarenta e um milhões, oitocentos e quatorze mil, oitocentos e sete reais e cinco centavos) de potencial prejuízo ao erário federal. Observa-se no gráfico abaixo que aproximadamente 91% das TCEs instauradas foram motivadas por omissão no dever legal de prestar contas.

Gráfico 2 – Motivação Instauração TCE 2019



Fonte: Auditoria Interna.

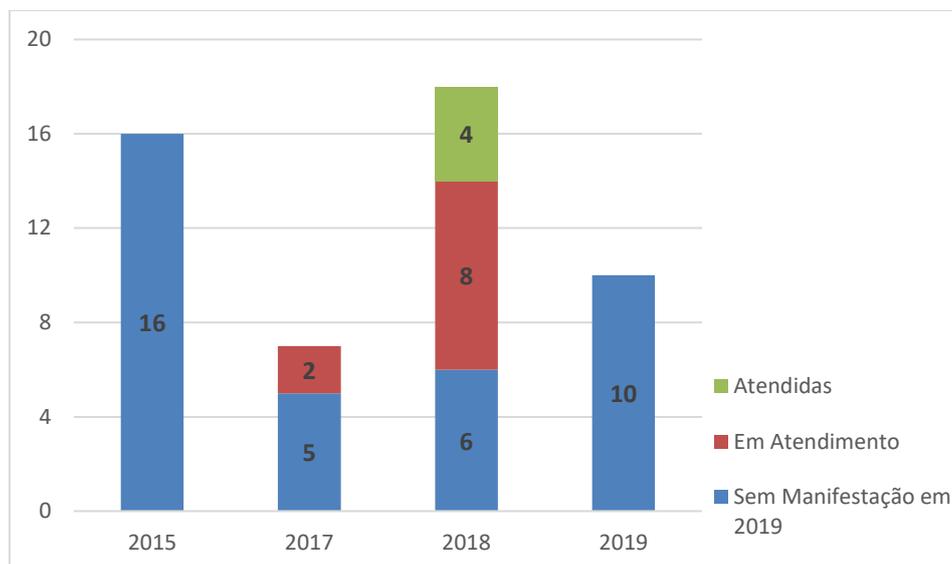
IV – AÇÕES DE MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO

4.1. Monitoramento das Recomendações da Auditoria Interna e aferição dos Benefícios

O monitoramento das recomendações, realizado por meio do Plano de Providências Permanentes (PPP-AI), visa acompanhar as ações dos gestores e analisar as providências adotadas em resposta às recomendações, assim como a avaliar o benefício decorrente.

Além das recomendações expedidas em 2019, compõem o PPP-AI aquelas oriundas dos relatórios de auditoria/fiscalização de exercícios anteriores.

Gráfico 3: Recomendações Estruturantes da AUDIT



*Em 2016, não foram emitidas recomendações estruturantes.

Fonte: Monitoramento do PPP-AI em 31/12/2019

Indicador de Atendimento de Recomendações

Indicador	Fórmula de Cálculo	Resultado
Taxa de Atendimento às Recomendações Estruturantes da AUDIT	Relação entre o número de Recomendações Estruturantes da AUDIT Atendidas/Em Atendimento e a quantidade de Recomendações Estruturantes Monitoradas em 2019**	27,4%

**Recomendações Estruturantes Monitoradas em 2019: considera as recomendações expedidas em exercícios anteriores pendentes de atendimento conclusivo no início de 2019 e as recomendações emitidas em 2019.

As recomendações atendidas no exercício de 2019 foram submetidas a avaliação de eventuais benefícios financeiros e não-financeiros, em observância à Instrução Normativa SFC/CGU nº 4, de 11 de junho de 2018⁴. Dessa análise, identificou-se um benefício não financeiro relacionado à dimensão missão, visão e/ou resultado da Autarquia e com repercussão estratégica, decorrente da ação de avaliação dos processos de monitoramento do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), no âmbito do Relatório de Auditoria nº 33/2017.

Dentre outras constatações, a AUDIT apontou, no citado Relatório, a ausência de definição, em normativos, de critérios para emissão de empenho e liberação dos recursos relativos ao PAR, subação Mobiliário, permitindo a liberação de recursos para obras com baixo percentual de

⁴ Aprova a Sistemática de Quantificação e Registro dos Resultados e Benefícios da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

execução, acarretando a paralização dos recursos em conta ou a inexecução do objeto. Em fevereiro de 2019, o Conselho Deliberativo do FNDE modificou a Resolução CD/FNDE nº 14, de 8 de junho de 2012, e passou a exigir que, no âmbito do PAR, as entidades executoras comprovem o percentual mínimo de 80% de execução física da unidade de educação infantil à qual o termo de compromisso (mobiliário) esteja vinculado, conforme Resolução CD/FNDE nº 02, de 28 de fevereiro de 2019. Desta forma, a implementação da recomendação pode ser classificada como medida de aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos, nos termos da IN SFC/CGU nº 04/2018.

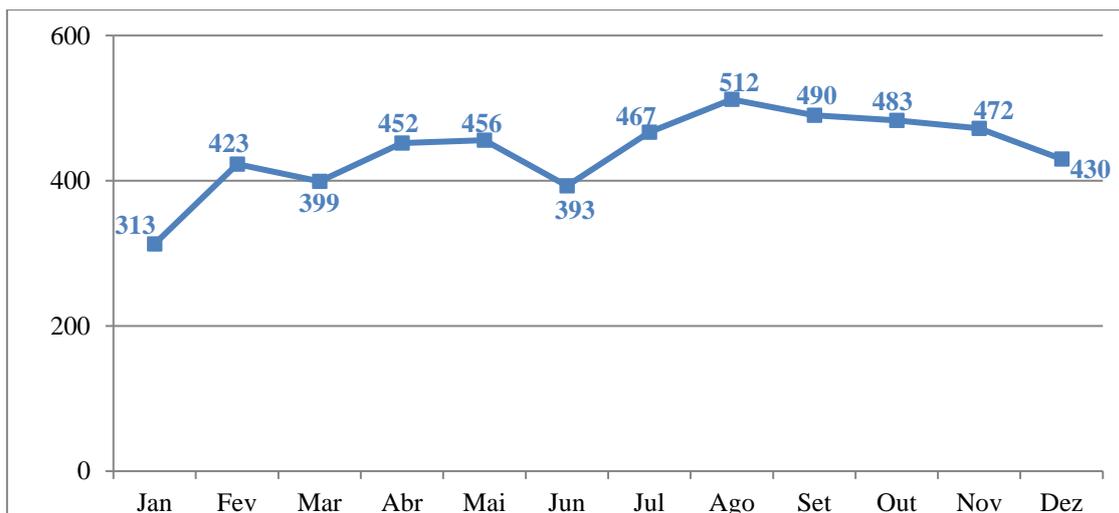
Por fim, com vistas à modernização e ao aprimoramento do monitoramento, a AUDIT/FNDE elaborou Política e Procedimentos para sistematização do processo de monitoramento das recomendações emitidas pela Auditoria Interna, incluindo a etapa de aferição dos benefícios, conforme apresentado no subitem 5.3 deste Relatório.

4.2. Acompanhamento das Demandas de Órgãos de Controle

Com base no disposto na Portaria FNDE nº 434, de 8 de setembro de 2016⁵, a AUDIT realiza o acompanhamento das demandas oriundas de órgãos de controle.

O gráfico a seguir ilustra a evolução mensal dos documentos recebidos no ano de 2019:

Gráfico 4: Evolução documentos recebidos de Órgãos de Controle



Fonte: Auditoria Interna do FNDE

⁵ Institui, no âmbito do FNDE, procedimentos para controle e atendimento das diligências e demandas de informações originárias dos órgãos de controle e dá outras providências.

A tabela a seguir identifica os principais órgãos demandantes de informações ao FNDE. Seguindo a tendência observada em 2018, os órgãos que mais têm demandado esta Autarquia são o Ministério Público Federal (MPF), com aproximadamente 55% do total de documentos recebidos; o Tribunal de Contas da União (TCU), representando 19%; seguido pelos Departamentos de Polícia Federal (DPF), com cerca de 9% do total.

Tabela 1: Quantidade de documentos por Órgão de Controle

Órgão Demandante	2018			2019		
	n	%	Média	n	%	Média
Ministério Público Federal (MPF)	3.302	59,71	275,17	2.916	55,12	243
Tribunal de Contas da União (TCU)	773	13,78	64,42	994	18,79	82,83
Polícia Federal (DPF)	556	10,05	46,33	460	8,70	38,33
Ministério Público Estadual (MPE)	361	6,53	30,08	446	8,43	37,17
Poder Judiciário (PJ)	293	5,3	24,42	297	5,61	24,75
Controladoria Geral da União (CGU)	117	2,12	9,75	73	1,38	6,08
Tribunal de Contas Estadual (TCE)	104	1,88	8,67	88	1,66	7,33
Outros	24	0,43	2	16	0,30	1,33
Total	5.530		460,83	5.290		440,83

Fonte: Auditoria Interna do FNDE

Salienta-se que todo documento originário de órgãos de controle que exija resposta por parte do FNDE é considerado uma demanda. A AUDIT, após receber os documentos, realiza a triagem, o registro no módulo Demanda do Sistema Integrado de Auditoria Interna (Integra) e distribui às áreas responsáveis pelo atendimento. Além destes documentos, também foram acompanhados aqueles oriundos do Ministério da Educação (MEC), em decorrência da sua supervisão ministerial, num total de 27 documentos em 2019.

4.2.1. Recomendações da Controladoria-Geral da União (CGU)

O processo de monitoramento das recomendações emitidas pela Controladoria-Geral da União, no âmbito das suas auditorias e fiscalizações, foi executado até setembro de 2019 por meio do Sistema Monitor, no qual as unidades do FNDE apresentavam manifestação quanto às providências adotadas para cada uma das recomendações.

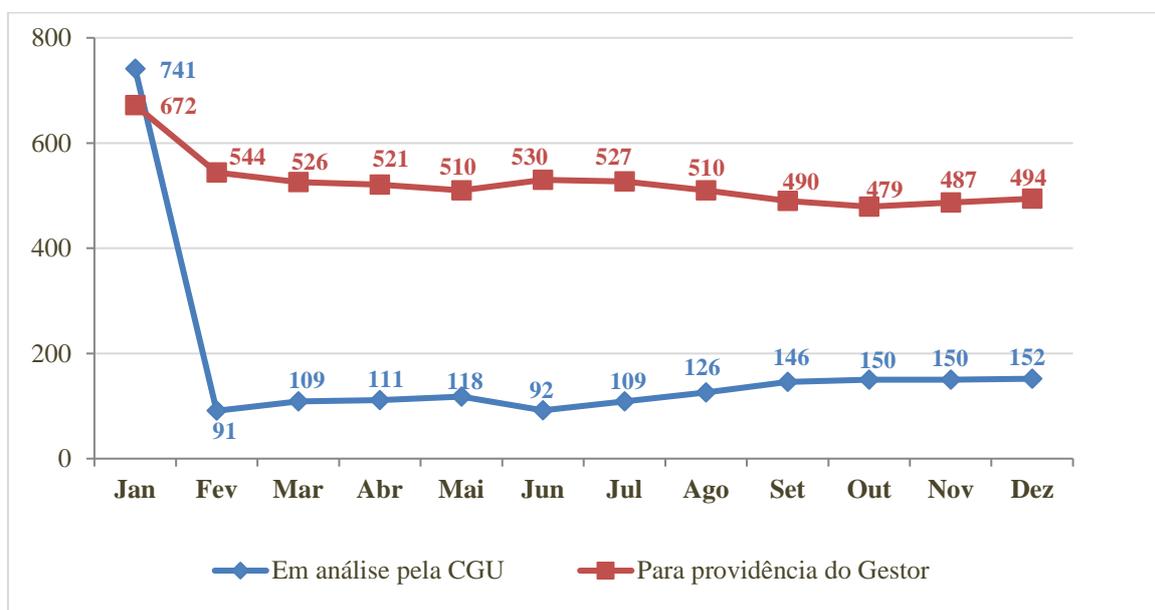
As recomendações em monitoramento classificam-se de duas formas: “para providências do gestor” (que requerem manifestação do FNDE) e “em análise pela CGU” (referentes àquelas que aguardam posicionamento da Controladoria, após a manifestação das unidades do FNDE).

Com o desenvolvimento do e-Aud, Sistema de Gestão da Atividade de Auditoria Interna Governamental, pela Secretaria Federal de Controle da CGU (SFC/CGU), as recomendações

registradas no Sistema Monitor foram migradas para a nova plataforma, utilizada pela Controladoria para monitorar a implementação das recomendações, orientações e alertas que emite às Unidades Auditadas.

Deste modo, no ano de 2019, o monitoramento das recomendações da CGU foi realizado por meio do Sistema Monitor até setembro e do e-Aud a partir de outubro. Os dados extraídos dos dois sistemas foram compilados no gráfico a seguir:

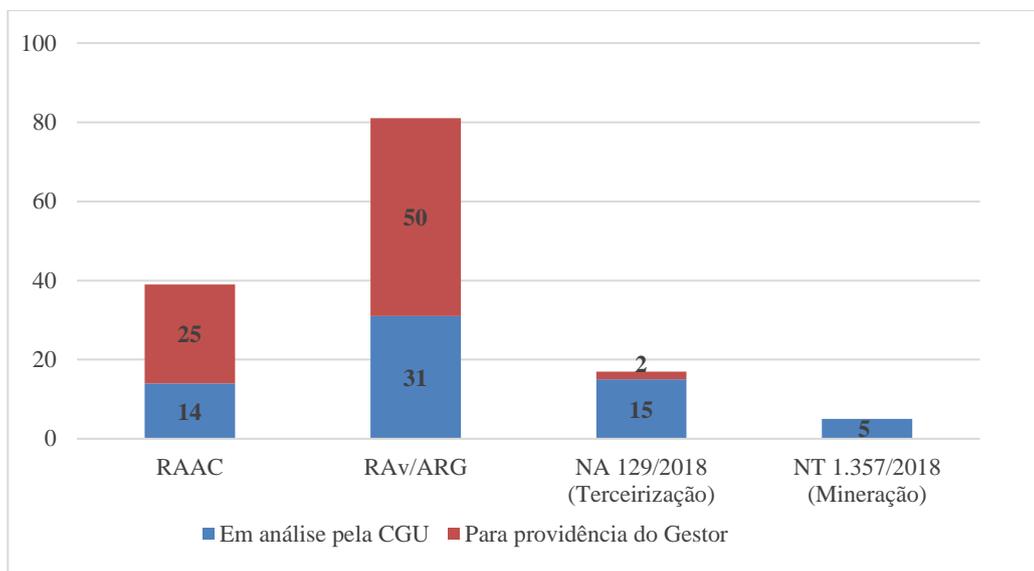
Gráfico 5: Recomendações CGU em Monitoramento



Fonte: Dados dos Sistemas Monitor e e-Aud – Consulta realizada em 11/02/2020.

Do total de recomendações, destacam-se as decorrentes dos Relatórios de Auditoria Anual de Contas (RAAC); dos Relatórios de Avaliação da Execução de Programa de Governo (RAv) e das Avaliações dos Resultados da Gestão (ARG); da Nota de Auditoria nº 129/2018, que trata dos contratos de terceirização; e da Nota Técnica nº 1.357/2018, que trata sobre a proposta de aprimoramento do modelo de tratamento e seleção das prestações de contas, o que representa aproximadamente 22% do montante. A situação dessas recomendações está demonstrada no gráfico a seguir:

Gráfico 6: Recomendações CGU



Fonte: Extração Sistema e-Aud em 02/01/2020

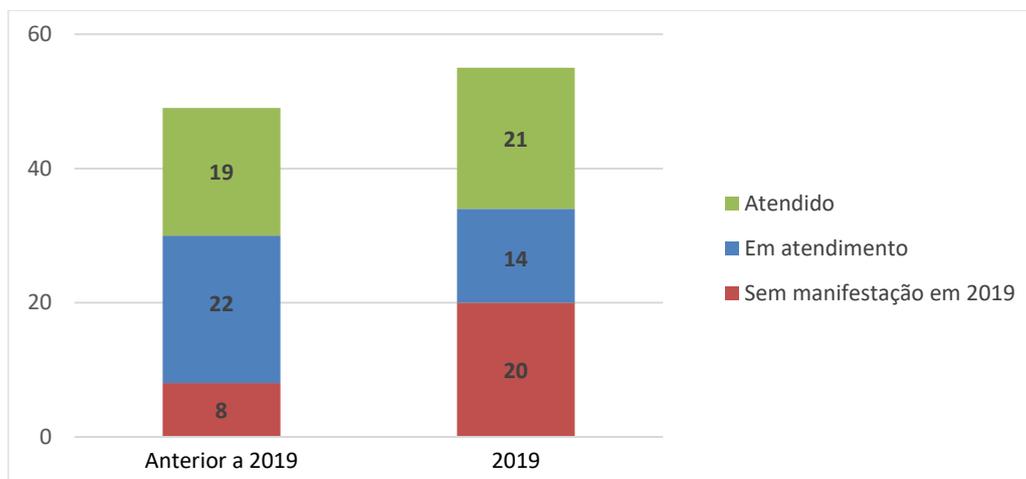
4.2.2. Determinações/Recomendações do TCU

Todas as decisões proferidas pelos Colegiados do Tribunal de Contas da União (TCU) que envolvem o FNDE são acompanhadas e registradas pela Auditoria Interna imediatamente após a publicação dos Acórdãos no Diário Oficial da União (DOU), com o intuito de viabilizar o tempestivo atendimento das deliberações.

No exercício de 2019, houve a implantação do Sistema Conecta TCU no FNDE, ferramenta de interação entre o Tribunal e os gestores de órgãos e entidades públicas, para aprimorar a comunicação. Assim, após registradas no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e no Sistema Integra, compete às unidades do FNDE o acompanhamento e a manifestação quanto ao atendimento das demandas e determinações do Tribunal, via Conecta TCU.

Nesse exercício, foram recebidos 55 (cinquenta e cinco) Acórdãos com determinações ao FNDE, o que representa um aumento de aproximadamente 14% em comparação ao ano anterior, quando foram registrados 47 Acórdãos. Além dos Acórdãos recebidos em 2019, compõe o monitoramento o quantitativo de deliberações expedidas em exercícios anteriores pendentes de atendimento conclusivo, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 7: Acórdãos em Monitoramento



Indicador de Atendimento de Recomendações/Determinações

Indicador	Fórmula de Cálculo	Resultado
Taxa de atendimento aos Acórdãos do TCU com determinação	Relação entre o número de Acórdãos com determinação atendida/em atendimento e a quantidade de Acórdãos com determinação em acompanhamento	73,07%

V – AÇÕES VOLTADAS AO FORTALECIMENTO DA AUDITORIA INTERNA

5.1. Ações de gestão da Auditoria Interna

O fortalecimento da Auditoria Interna do FNDE, com o intuito de melhor contribuir para o alcance dos objetivos da Autarquia, passa pelas ferramentas aplicadas na gestão da Unidade e os benefícios dela decorrentes.

Nesse sentido, foram realizadas atividades com vistas ao mapeamento dos processos de trabalho da Auditoria Interna, procedendo-se também com a revisão e a atualização dos fluxos dos principais processos da Auditoria Interna. Essas medidas se dão de maneira continuada em benefício das atividades realizadas e em observância a alterações normativas e de orientação dos órgãos competentes.

Em 2019, foram implementados método e sistema de gestão de projetos, com vistas a articular melhor as atividades de competência da Auditoria, bem como orientar tarefas, prazos e

atribuições de gerentes de projeto e equipe em cada trabalho, nas fases de planejamento e execução. A ferramenta robustece o planejamento de todas atividades, evitando-se acúmulo de trabalhos não concluídos e identificando-se barreiras à conclusão desses trabalhos.

Essa metodologia foi essencial para a criação de um Modelo de Avaliação de Desempenho Individual (ADI) capaz de ser aplicado aos servidores da Auditoria, de forma a tornar os processos de avaliação mais objetivos e transparentes.

5.2. Política e Procedimentos para Mapeamento do Universo Auditável

O Mapeamento em questão foi previsto como ação no PAINTE 2019 e a conclusão dos trabalhos resultou no estabelecimento de parâmetros para o mapeamento e a classificação do universo auditável (aqui considerado o conjunto de processos executados na Autarquia), com o objetivo de adicionar valor e melhorar a eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos.

O referido mapeamento constitui elemento basilar para as ações de Planejamento Estratégico da Auditoria Interna e para a elaboração dos próximos Planos Anuais de Auditoria Interna, assim como ocorreu com o PAINTE 2020.

Sua concepção se deu a partir da seleção de Temas de competência da Autarquia, qualificados em termos de relevância, vulnerabilidade e oportunidade. Para cada um dos 3 critérios, foram estabelecidos componentes e fatores de modo a viabilizar a classificação dos temas respectivos para a seleção dos trabalhos de auditoria.

Assim, a atuação da Auditoria, em especial nas avaliações de Programas de Governo, deixou de voltar-se para avaliações pontuais de casos específicos atinentes a cada um dos programas do FNDE, adotando uma abordagem proativa, aprofundada e transversal sobre os temas a serem avaliados.

5.3. Política e Procedimentos para o Monitoramento das Recomendações da Auditoria Interna do FNDE

Como redefinição dos procedimentos até então adotados, vale ainda destacar que, ao final do exercício de 2019, foi editada a Política e Procedimentos para o Monitoramento das

Recomendações da Auditoria Interna do FNDE, com o propósito de definição de novos parâmetros para acompanhamento das recomendações e análise dos resultados decorrentes, com foco nas ações de controle e avaliação das recomendações.

As disposições do documento estão coerentes com as Instruções Normativas nº 03, de 09 de junho de 2017, nº 08, de 06 de dezembro de 2017, e nº 04, de 11 de junho de 2018, emitidas pela CGU e com o Regimento Interno do FNDE.

A política traz diretrizes, finalidades, objetivos, procedimentos, temporalidade e agentes responsáveis pelo monitoramento. O documento detalha o processo de registro, encaminhamento e análise, definindo aos agentes seus papéis e responsabilidades no processo. Fornece ainda subsídios para definição de recomendações na medida em que traz as características desejáveis a uma recomendação, conforme o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental (MOT). As orientações incluem ainda definição de prazos, de acordo com a categoria (criticidade e complexidade) da recomendação, assim como o estabelecimento do ciclo do monitoramento. Ademais, o documento busca elucidar o conceito de algumas expressões usadas na atividade de auditoria do FNDE.

A racionalização desse processo tem como objetivo tornar mais eficiente e efetivo o processo de monitoramento das recomendações emanadas pela UAIG, por aprimorar os procedimentos internos e a comunicação com o gestor.

Nesse sentido, além do alinhamento aos padrões normativos governamentais vigentes, a implementação da política visa a assimilação do e-Aud pela Auditoria Interna, sistema desenvolvido pela SFC/CGU para gestão da Atividade de Auditoria Interna Governamental, com a expectativa de utilização da ferramenta já no exercício de 2020.

5.4. Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ)

No que diz respeito à institucionalização do Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ), no exercício de 2019, esta UAIG optou por observar a recomendação contida na Deliberação da Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI), publicada nos termos da Portaria CGU nº 777, de 18 de fevereiro de 2019, de forma que a metodologia *Internal Audit Capability Model* (IA-CM), do Instituto dos Auditores Internos (IIA), será adotada como referência.

Trata-se de modelo universal de avaliação de capacidade que possibilita a identificação dos elementos necessários para o estabelecimento de uma atividade de auditoria interna efetiva, de modo a fornecer um plano sequencial, lógico e evolutivo para o seu desenvolvimento, em alinhamento às necessidades da organização e aos padrões profissionais aplicáveis à atividade de auditoria interna.

Nesse sentido, considerando as ações priorizadas em 2019, esta Auditoria Interna alinhou o planejamento de suas ações para iniciar a institucionalização do modelo no exercício de 2020, de acordo com a previsão do respectivo PAINT. A partir da absorção e aplicação da metodologia no cenário do FNDE, tem-se como perspectiva a realização de ações de auto-avaliação e avaliações externas nos próximos anos.

5.5. Ações de Capacitação

A Auditoria Interna tem buscado estimular o desenvolvimento contínuo de sua força de trabalho, com o objetivo de ampliar a qualidade das atividades realizadas e contribuir efetivamente com o alcance das metas da unidade e com objetivos estratégicos da Autarquia.

O modelo de capacitação estabelecido na AUDIT compreende, em especial, a formação dos servidores de maneira coletiva. No exercício de 2019, para além de observar a reserva mínima de carga horária anual de capacitação, a Unidade selecionou eventos de capacitação de acordo com o Levantamento de Necessidade de Treinamento (LNT) dos servidores da AUDIT e com o Plano Anual de Capacitação por Competências – PACC do FNDE.

Nesse sentido, destaca-se a participação de elevado número de servidores no Treinamento em Documentação de Auditoria e na Capacitação em Gestão de Riscos e Auditoria Baseada em Riscos (ISO 31000:2018), com a certificação de 12 servidores da Auditoria Interna na *C31000 - Certified ISO 31000 Risk Management Professional*, sem prejuízo de ações pontuais de nivelamento entre os diversos servidores, com a capacitação no Modelo de Capacidade de Auditoria Interna IA-CM. Destaca-se ainda a certificação de um servidor na *Certified Government Auditing Professional (CGAP)*, do IIA.

Em 2019, o indicador de ações de capacitação demonstrou um aumento de aproximadamente 72% em relação ao ano anterior, quando apresentou a taxa de 28%. Esse avanço no indicador reforça a perseguição pelo fortalecimento da Auditoria Interna do FNDE.

Indicador das Ações de Capacitação

Indicador	Fórmula de Cálculo	Resultado
Taxa de Servidores da AUDIT que atingiram o mínimo de 40h de capacitação anual	Relação entre o total de servidores que obtiveram o mínimo de 40h de capacitação no exercício e a quantidade de servidores lotados na AUDIT ao final de 2018	100%

VI – FATOS RELEVANTES QUE IMPACTARAM A ATUAÇÃO DA AUDIT

No que diz respeito aos fatores internos e externos que impactaram na ação desta Unidade de Auditoria Interna Governamental no âmbito do FNDE, tem especial destaque a relação desta UAIG com o corpo diretivo do FNDE.

Nenhuma restrição foi verificada em relação aos trabalhos propostos e realizados pela AUDIT no exercício. Ademais, boa prática notada foi o convite da Auditoria Interna pela Alta Gestão para participar com o papel consultivo em diversas reuniões ao longo do exercício, que incluem as Reuniões de Direção, do Conselho Deliberativo do Órgão e Comitês Setoriais, como o de Compras.

Em adição, a utilização da Metodologia de Gerenciamento de Projetos na AUDIT e a edição da Política e Procedimentos para o Mapeamento do Universo Auditável trouxeram importantes benefícios, conforme já mencionado nos subitens 5.1 e 5.2. No entanto, para as avaliações de Programas de Governo, essa nova abordagem proativa, aprofundada e transversal, trouxe consigo o desafio de conciliar a realização de análises abrangentes e profundas a um espectro temporal que não seja demasiadamente longo, em virtude da constante mudança dos cenários interno e externo à Autarquia.

Por fim, a redução de aproximadamente 24% na força de trabalho da equipe de auditoria ao longo do ano, conforme demonstrado no Gráfico 1, foi o principal fator negativo que impactou na organização da AUDIT e na realização das auditorias e de outras atividades. Apesar da citada redução, oito novos servidores ingressaram na Auditoria Interna no decorrer do ano, o que demandou o desafio de prepará-los para o desempenho da atividade de auditoria governamental.

VII – NÍVEL DE MATURAÇÃO DOS PROCESSOS DA GESTÃO

A partir de informações consignadas por meio dos trabalhos realizados por esta unidade de Auditoria Interna e por outros órgãos de controle ao longo do exercício de 2019, a AUDIT analisou o nível de maturidade dos processos da gestão sob os aspectos da Governança, da Gestão de Riscos e dos Controles Internos, constatando as situações detalhadas seguir:

Governança

No que se refere ao fortalecimento da governança, alguns avanços podem ser apontados, como a instituição do Comitê de Gestão Estratégica e Governança e do Comitê de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade; as ações relacionadas à implementação do Programa de Integridade; e a instituição da Unidade responsável pela coordenação e execução do Monitoramento Integrado e Avaliação dos Programas do FNDE.

Quanto ao Comitê de Gestão Estratégica e Governança, este foi instituído por meio da Portaria nº 546, de 18 de outubro de 2019, com o propósito de fortalecimento da gestão estratégica e da governança para o alcance das premissas institucionais definidas em seu Planejamento Estratégico.

Observa-se, porém, que o citado Comitê foi instituído próximo ao final do exercício, sem que tenham ocorrido reuniões ou ações efetivas ainda em 2019. Ademais, não houve revisão dos indicadores de desempenho institucional, sugerida no Parecer nº 1457/2019/AUDIT⁶ e mencionada pelo nível estratégico por meio da Portaria nº 610, de 22 de novembro de 2019. A esse respeito, há que se considerar as mudanças frequentes no quadro de gestores ao longo do exercício, o que pode ter impactado negativamente a continuidade das ações.

No mesmo contexto foi instituído, por meio da Portaria nº 541, de 16 de outubro de 2019, o Comitê de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade, órgão colegiado de natureza deliberativa, subordinado ao Comitê de Gestão Estratégica e Governança do FNDE. Em relação a essa instância, também não foram observadas ações efetivas.

Adicionalmente, como resultado de trabalho de Consultoria, a AUDIT emitiu a Nota Técnica nº 1/2019/COAUD/AUDIT, mencionada no item 3.2 deste Relatório, na qual compartilhou

⁶ Parecer quanto à Prestação de Contas Anual do FNDE, exercício 2018.

com a Alta Administração boas práticas relacionadas à estruturação, à execução e ao monitoramento de um Programa de Integridade.

Os principais desdobramentos em prol da implementação do Programa foram a publicação da Portaria nº 202/2019, instituindo a Unidade de Integridade do FNDE; o lançamento do Programa de Integridade do FNDE, com a publicação da Portaria nº 208/2019; a assinatura do Plano de Integridade do FNDE; a realização de oficina de capacitação sobre o Programa e o Plano de Integridade; e a divulgação de vídeos com mensagens gravadas por representantes da Alta Administração, em prol da sensibilização acerca do tema.

Também como instância de governança, com a publicação da Portaria nº 376, de 27 de junho de 2019, o FNDE instituiu a Unidade de Monitoramento Integrado e Avaliação, núcleo organizacional responsável por coordenar a estruturação e execução do monitoramento integrado e avaliação dos Programas, Projetos e Ações Educacionais no âmbito do FNDE.

Em que pese a instituição da Unidade, não foram observados avanços relacionados ao tema. A última divulgação das metas institucionais, feitas por meio da Portaria nº 610, de 22 de novembro de 2019, inclusive, não apurou o resultado do indicador voltado para a mensuração do desenvolvimento do monitoramento integrado, mencionando necessidade de ajuste ou substituição do indicador.

Ainda, a partir dos trabalhos realizados pela Auditoria Interna, observam-se oportunidades de aprimoramento nas atividades desenvolvidas pela Autarquia, com vistas ao fortalecimento da governança.

No âmbito da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios – DIGEF, o trabalho de Avaliação da execução de contratos firmados junto aos agentes financeiros do FIES, citado no item 3.1 deste documento, alertou o gestor quanto à necessidade de aprimorar a coordenação entre os diversos atores envolvidos no processo, em especial no que se refere à gestão dos dados e informações e ao alinhamento com os AF quanto à disponibilização dos dados essenciais para o devido acompanhamento pelo FNDE, enquanto Agente Operador.

No contexto do trabalho de avaliação realizado pela CGU, acerca do sistema de controle de aplicações de recursos do Fundeb, concluiu-se que o sistema de controle estipulado pela legislação correlata está alinhado aos conceitos de gestão e de governança, quando atribui aos órgãos e entidades as incumbências de monitoramento e avaliação, de fiscalização e de acompanhamento e controle da

aplicação dos recursos do Fundeb. A Controladoria apresentou, também, que esse sistema de controle se alinha ao modelo de três linhas de defesa.

Entretanto, os controles adicionais instituídos pela Lei do Fundeb não produzem os resultados esperados, uma vez que os Conselhos Locais de Acompanhamento e Controle Social (CACs) não dispõem das informações gerenciais necessárias para sua atuação. Nesse sentido, observa-se que os mecanismos de monitoramento das aplicações de recursos pelo FNDE não disponibilizam informações suficientes para a atuação dos demais órgãos e entidades do sistema de controle do Fundeb, prejudicando inclusive um controle social mais eficiente.

Gestão de Riscos

Em que pese a instituição do Comitê de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade, a institucionalização de política de Gestão de Riscos ainda é incipiente no FNDE sendo a sua internalização considerada um dos desafios da Autarquia para o próximo exercício.

Importante passo dado em 2018 nesse quesito foi o desenvolvimento do projeto denominado “Malha Fina FNDE”, o qual, a partir de proposições constantes das Notas Técnicas nº 731/2017/DIV1/CGEDUB/DS/SFC e 1357/2018/CGEDUB/DS/SFC, pretende implementar modelo de Gestão de Risco para tratar o desequilíbrio entre prestações de contas recebidas e analisadas no âmbito do FNDE. A conclusão e a implementação da ferramenta ainda não ocorreram.

Ainda a respeito da temática de Gestão de Riscos atrelada à prestação de contas, o Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu o Acórdão nº 3061/2019 – Plenário. Nele, a Corte determina ao FNDE que apresente plano de ação sobre o tratamento do passivo de contas sem análise conclusiva do PNAE, PNATE e PDDE. Além disso, o Tribunal recomenda que a Autarquia defina e regulamente metodologia baseada em risco para tais programas.

No que tange à execução dos Programas geridos pela Autarquia, o Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo (RAV) nº 91/2018, emitido pela CGU, abordou o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e constatou fragilidades em alguns processos constantes do Programa, tendo recomendado o desenvolvimento e a adoção de metodologia para avaliação dos fatores de risco para seleção dos entes a serem submetidos a ações de monitoramento no âmbito do PDDE.

A AUDIT, por meio do trabalho de Avaliação dos Contratos de Distribuição de Livros no PNL D, também apontou inexistência de gestão baseada em riscos na execução dos Programas do Livro. Nesse sentido, etapas importantes do processo, como a distribuição dos livros, estão expostas a riscos sem medidas de tratamento definidas.

No âmbito dos processos internos, a CGU realizou avaliação do Pregão Eletrônico nº 13/2019, voltado ao registro de preços para a aquisição de Equipamentos de Tecnologia Educacional, no âmbito do Programa Educação Conectada. O trabalho identificou, dentre outras, fragilidades na instituição de mecanismos que visem mitigar riscos relacionados a propostas fictícias ou realizadas em conjunto, sobrepreço de itens contratados e direcionamento ou cerceamento de competição no certame.

No âmbito da DIGAP, o trabalho de Avaliação dos Contratos de Supervisão de Obras, realizado pela AUDIT, também constante do item 3.1 deste Relatório, por sua vez, apontou problemas relativos à Gestão de Riscos aplicada ao monitoramento de obras. Uma das recomendações trazidas a esse respeito se refere à reavaliação do modelo de contratação de prestadores de serviço para realização de visitas às obras, de forma a torná-lo aderente ao monitoramento baseado em risco.

Controles Internos

Ainda na seara do trabalho de Avaliação dos Contratos de Supervisão de Obras, constatou-se a insuficiência dos controles internos para evitar a solicitação de supervisões desnecessárias e o pagamento de serviços não executados ou executados em desconformidade com os contratos. Também se observou ausência de critérios consistentes para emissão das ordens de serviço que determinam para as empresas contratadas quais obras supervisionar, bem como precariedade no monitoramento e avaliação qualitativa dos serviços prestados, indicando a existência de fragilidades também na governança do processo.

Em relação à avaliação efetuada no âmbito da DIGEF (RA nº 01/2020), citada anteriormente, observou-se, quanto aos controles internos, o empenho da unidade auditada em aprimorar algoritmo desenvolvido em linguagem R para atestar o serviço de operação de crédito. Porém, tal esforço ainda não restou suficiente para garantir que a liquidação da despesa esteja plenamente ajustada aos serviços prestados.

Também foram observadas fragilidades nos controles internos a partir das constatações apontadas nos Relatórios de Avaliação dos Resultados da Gestão (ARG) emitidos pela CGU em relação aos contratos de terceirização do FNDE relativos a vigilância, apoio administrativo e limpeza.

Em relação ao Contrato nº 30/2015, que tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de vigilância patrimonial, armada e desarmada, a CGU apontou baixo nível de maturidade nos controles instituídos para o acompanhamento da execução contratual e fiscalização.

No que se refere aos Contratos nº 10, 12 e 60/2016 e 08, 10 e 51/2017, referentes a serviços de terceirização nas áreas de recepção, secretariado, apoio administrativo, carregadores e copeiragem, a CGU também verificou possibilidade de melhoria dos controles internos implementados pelo FNDE para acompanhar a execução dos serviços contratados.

Por fim, quanto ao Contrato nº 069/2016, cujo objeto é a prestação de serviços contínuos de limpeza, conservação e higienização, compreendendo mão de obra, materiais de consumo, insumos e equipamentos necessários à execução dos serviços, a CGU observou que o baixo nível de controles instituídos no acompanhamento da execução contratual não resguarda o cumprimento das obrigações contratuais, trabalhistas e previdenciárias.

No Parecer nº 1457/2019, relativo ao Relatório de Gestão de 2018, a Auditoria Interna apontou a necessidade de a Autarquia fortalecer a Governança; estruturar e concluir a implementação da gestão baseada em riscos e do Programa de Integridade; aprimorar os controles internos dos processos avaliados; revisar os indicadores de desempenho institucional, sistematizando seu monitoramento, e concluir a implantação do processo denominado “malha fina” com vistas a solucionar questões afetas ao tema Prestação de Contas.

Dentre os apontamentos do ano anterior, verificou-se avanço em relação ao Programa de Integridade. No que se refere aos demais, as ações observadas ainda se mostram incipientes e persistem desafios para fortalecimento da governança, da gestão de risco e dos controles internos na Autarquia.

Em que pese as designações dos Comitês supracitados, não se observaram ações efetivas dessas instâncias. Ainda, o FNDE não dispõe de uma política institucionalizada de governança e são necessárias ações efetivas para o monitoramento integrado. No âmbito do Programa de Integridade se faz necessário articular o Programa a todas as ações estratégicas, bem como realizar o seu monitoramento. Adicionalmente, verificam-se oportunidades de aprimoramento na

coordenação do FNDE com os atores que atuam no âmbito das políticas públicas executadas pela autarquia, a exemplo do Fundeb e das obras.

As situações identificadas nos trabalhos de auditoria citados acima também demonstram que, como consequência de uma implementação ainda incipiente da gestão baseada em riscos, os controles internos avaliados são frágeis e, por vezes, insuficientes.

Com base no exposto, é possível afirmar que, apesar de existentes, os esforços empreendidos pela Autarquia quanto a governança, gerenciamento de riscos e controles internos não foram suficientes para garantir a implementação e a manutenção de mecanismos, instâncias e práticas em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos nos artigos 4º e 5º do Decreto n. 9.203/2017 e na Instrução Normativa CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, não alcançando, desse modo, sua finalidade precípua de enfrentar riscos e fornecer segurança razoável no alcance dos objetivos da Autarquia.

VIII – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Visando cumprir a função de adicionar valor e contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos da organização, a Unidade de Auditoria Interna desempenhou suas atividades seguindo as normas vigentes para o desempenho da atividade de auditoria interna governamental. Os trabalhos foram norteados conforme previsto no PAINT para exercício de 2019.

Quanto ao fomento à eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos, realizou atividades de avaliação e inovou com a inserção de ação de Consultoria, conforme explanado no item III. As conclusões da equipe de auditoria apontam para a necessidade de aprimoramento do processo de governança e gerenciamento de riscos, e também demonstram que os controles internos avaliados são frágeis e, por vezes, insuficientes. Nesse sentido, foram emitidas recomendações ao gestor para que adote medidas visando sanar as falhas identificadas.

Com relação às recomendações emitidas pela Auditoria Interna, cabe destacar a iniciativa de aprimorar o processo de monitoramento, tornando-o mais eficiente e efetivo com a edição da Política e Procedimentos para o Monitoramento das Recomendações da Auditoria Interna do FNDE. Ressalta-se, também, o benefício decorrente da implementação da recomendação contida

no Relatório de Auditoria Interna nº 33/2017, relacionado à dimensão missão, visão e/ou resultado da Autarquia e com repercussão estratégica, citado no subitem 4.1 deste Relatório.

Internamente, importantes ações voltadas ao fortalecimento da AUDIT foram desenvolvidas com o intuito de melhor contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos do FNDE. Em especial, a implementação do método e sistema de gestão de projetos; o estabelecimento de parâmetros para o mapeamento e classificação do universo auditável, elemento basilar para as ações de planejamento da Auditoria Interna; e as ações de capacitações voltadas à formação dos servidores de forma coletiva.

Espera-se, assim, que tais ações venham a qualificar ainda mais os trabalhos realizados pela Auditoria Interna do FNDE, visando realizar entregas que agreguem valor à gestão, coerentes com os desafios enfrentados pela Autarquia.