

Manual Orientativo

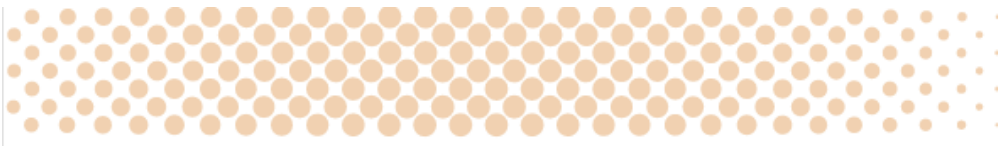
Integridade em Fundos: conceitos, riscos, boas práticas e mecanismos de controle

Integridade, governança, riscos e mecanismos de controle na gestão de fundos públicos.



Brasília - DF

2026



Ministério da Educação

Leonardo Barchini

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro Pacobahyba

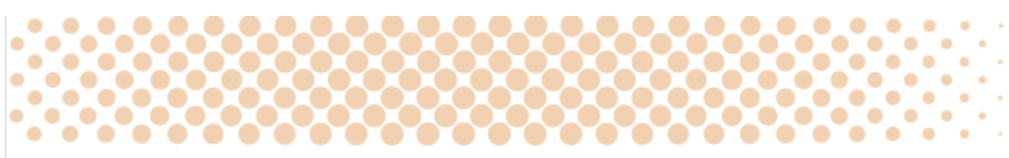
Ficha Técnica

Elaboração, distribuição e informações: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e Unidade Setorial de Integridade - USI

Organização: Unidade Setorial de Integridade - USI

Redação: Karina Estevanato Coutinho Viglioni Salgado e
Filipe Faria Ribeiro

Projeto Gráfico e Diagramação: Poliana da Mata Araújo



Sobre o material

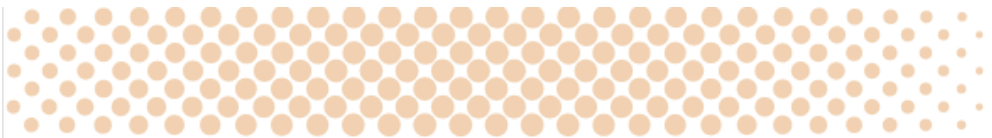
Este material orientativo tem por objetivo apresentar, de forma técnica e sistematizada, os principais conceitos, riscos, boas práticas e mecanismos de controle, relacionados à integridade na gestão de fundos públicos, com especial ênfase à realidade institucional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O documento foi elaborado pela Coordenação de Integridade e Análise de Conformidade (Cicon/FNDE), em atendimento à demanda formulada pela Controladoria-Geral da União (CGU), que identificou a inexistência de referencial técnico, específico sobre a matéria no âmbito da administração pública federal.

Para sua elaboração, foram utilizadas como principais fontes: a Resolução CVM nº 175, de 23 de dezembro de 2022; o Código Anbima de Administração e Gestão de Recursos de Terceiros (2023); o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017; a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016; o Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade da CGU (2018a); a experiência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na gestão do Fundo Rio Doce (2026); a do FNDE no BB Gestão Ágil; bem como achados recentes de auditorias conduzidas pela CGU em fundos públicos federais. Entre esses achados, destaca-se o apontamento relativo à atualização contábil das aplicações financeiras da Autarquia em fundo extramercado, identificado na auditoria das contas referentes ao exercício de 2025.

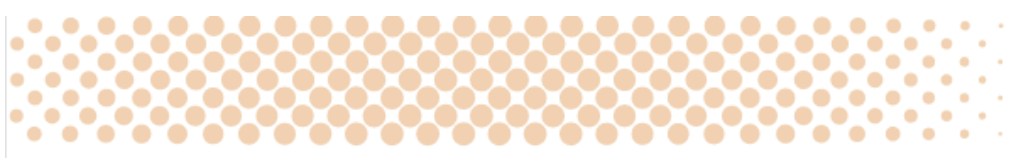
O estudo realça que, embora o FNDE não atue no mercado de capitais — que é regulado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) —, sua condição de fundo público federal, vinculado à finalidade constitucional de financiamento da educação básica, requer a incorporação de pilares de integridade amplamente consolidados na indústria de fundos, tais como: a segregação de funções, a rastreabilidade dos atos de gestão, a prevenção e o tratamento de conflito de interesses e a transparência ativa; observadas as adaptações necessárias ao regime jurídico-administrativo, aplicável à administração pública.

Destina-se, portanto, a servidores, gestores e dirigentes do FNDE, além de agentes públicos de outros órgãos e entidades responsáveis pela administração de recursos legalmente atrelados a finalidades específicas.



Sumário

1. Apresentação	5
2. Marco legal e normativo aplicável.....	7
3. O FNDE como fundo público: natureza e implicações para a integridade	9
4. Conceitos fundamentais.....	11
4.1 O que é integridade em fundos públicos?.....	11
4.2 Distinção entre fundo de investimento e fundo público	12
4.3 Os quatro pilares da integridade em fundos	12
5. Boas práticas: o que o mercado regulado e a experiência institucional ensinam	14
5.1 Lições da Resolução CVM nº 175/2022.....	14
5.2 Lições do Código Anbima.....	15
5.3 O exemplo do BNDES no Fundo Rio Doce e do FNDE no BB Gestão Ágil.....	15
5.4 Quando a integridade falha: casos de auditoria da CGU em fundos públicos federais	17
5.5 O caso do fundo extramercado BB FNDE: a origem prática da demanda	19
5.6 O FNDE como referência.....	20
6. Riscos à integridade em fundos públicos e diretrizes de controle e <i>compliance</i>	21
6.1 Riscos ao pilar da segregação de funções.....	21
6.2 Riscos ao pilar de rastreabilidade	22
6.3 Riscos ao pilar de gestão de conflito de interesses	22
6.4 Riscos ao pilar de transparência ativa.....	23
6.5 Indicadores de alerta (<i>red flags</i>)	23
6.6 Diretriz 1: formalização da segregação de funções em decisões de alocação	24
6.7 Diretriz 2: rastreabilidade por fonte e destinação vinculada.....	25
6.8 Diretriz 3: declaração e gestão formal de conflito de interesses.....	25
6.9 Transparência ativa de créditos e resultados	26
6.10 Monitoramento contínuo e revisão periódica	26
7. Considerações finais.....	27
8. Referências bibliográficas.....	28



1. Apresentação

A gestão de recursos públicos, com destinação legalmente vinculada, constitui uma das dimensões mais sensíveis da administração pública federal, sob a perspectiva da integridade. Quando esses recursos são organizados sob a forma de fundos — como ocorre no âmbito do FNDE —, surgem alguns potenciais riscos, em razão da natureza daqueles, que extrapolam os controles administrativos tradicionais, quais sejam: o desvio de finalidade, o direcionamento da alocação de recursos, a captura por grupos de interesse, o conflito de interesses na seleção de beneficiários e a insuficiência de mecanismos de rastreabilidade dos recursos ao longo de todo o seu ciclo de execução (BRASIL, 2017; BRASIL, 2023; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025).

É justamente sobre esses riscos — e sobre as medidas voltadas à sua prevenção, ao monitoramento e ao tratamento — que este estudo se concentra. O conteúdo evidencia a necessidade de consolidar orientações sobre integridade, aplicadas à gestão de fundos públicos, complementando os instrumentos gerais de governança e gestão de riscos, existentes na administração pública federal (BRASIL, 2017; BRASIL, 2023; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025).

Na seara da auditoria de contas, referente ao exercício de 2025, foram identificadas inconsistências nos registros contábeis das aplicações financeiras, mantidas pelo FNDE desde a década de 1990, em fundo extramercado, administrado por instituição financeira pública federal. Tais inconsistências poderiam comprometer a adequada rastreabilidade das aplicações financeiras e constituem exemplo concreto dos riscos de integridade abordados neste texto. O caso, analisado em maior profundidade na Seção 5.5, é utilizado como referência para demonstrar que os riscos aqui discutidos não são meramente hipotéticos, mas possuem reflexos práticos na gestão institucional das entidades (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2026; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025).

Diante desse cenário, o conteúdo aqui desenvolvido possui natureza eminentemente orientativa. Não se trata de proposta de ato normativo nem de manual de procedimentos operacionais, porém de documento técnico de apoio, fundamentado em bases normativas, literatura especializada e documentos organizacionais, voltado a subsidiar servidores,



gestores e dirigentes do FNDE e de outros órgãos responsáveis pela gestão de recursos públicos com destinação legalmente vinculada. Para esse fim, o estudo está estruturado em cinco seções, além desta apresentação, abrangendo o marco legal aplicável, a caracterização do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação como fundo público, os conceitos fundamentais sobre integridade, as boas práticas na administração pública e no mercado regulado e, por fim, os principais riscos à integridade em fundos públicos e as respectivas diretrizes de controle e *compliance*.

RECONHECIMENTO AO PRISMA

Consigna-se especial reconhecimento à CGU, por meio do Programa de Promoção de Integridade por Mentoria e Assessoramento (Prisma), instituído pela Portaria Normativa CGU nº 83, de 7 de junho de 2023. O FNDE integrou, juntamente com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), o grupo de instituições que participou da experiência-piloto do Programa. Por fim, mister reconhecer que a experiência do Prisma foi imprescindível ao aprimoramento da cultura de integridade, adaptada à realidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

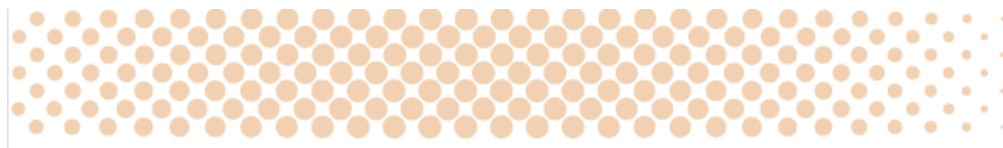
2. Marco legal e normativo aplicável

A integridade em fundos públicos não surge no vácuo normativo: ela é o resultado de um conjunto articulado de obrigações legais e regulatórias, que recaem sobre os órgãos e entidades da administração pública federal, independentemente de atuarem ou não no mercado de capitais regulado.

	Norma/Instrumento	Ano	Relevância para integridade em fundos públicos
	Constituição Federal, art. 212	1988	Vinculação constitucional dos recursos da educação — fundamento da natureza de fundo público do FNDE.
	Lei nº 12.846 (Lei Anticorrupção)	2013	Responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública; define parâmetros de programa de integridade.
	IN Conjunta CGU/MP nº 1	2016	Obriga órgãos federais a implementar, manter e revisar processo de gestão de riscos, incluindo riscos à integridade.
	Decreto nº 9.203	2017	Define governança pública; obriga a instituição de programas de integridade; estabelece princípios de capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, transparência e prestação de contas.
	Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade (CGU)	2018	Define risco para a integridade e metodologia de identificação, avaliação e tratamento de riscos específicos.
	Resolução CVM nº 175	2022	Marco regulatório dos fundos de investimento privados — referência de melhores práticas de governança e segregação patrimonial, adaptável ao contexto de fundos públicos.
	Código Anbima de Administração e Gestão de Recursos de Terceiros	2023	Autorregulação setorial — boas práticas de independência da função de controle, conflito de interesses e política de integridade.
	Decreto nº 11.529 — Sistema Sitai	2023	Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai), articulando funções de corregedoria, ouvidoria, controle interno e transparência.
	Portaria FNDE nº 1.014 — Regimento Interno do FNDE	2025	Reorganiza a estrutura de governança e integridade do FNDE; vincula a Cicon/FNDE ao Gabinete da Presidência e disciplina suas competências (art. 6º; Anexo II-A, arts. 6º e 7º).
	Portaria Normativa CGU nº 234 — Referencial Técnico de Gestão da Integridade	2025	Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade do Poder Executivo Federal e revoga as Portarias CGU nº 1.089/2018 e nº 57/2019, atualizando os conceitos e instrumentos de gestão de riscos à integridade.

Quadro 1 — Marco legal e normativo da integridade em fundos públicos. Fonte: elaborado pelos autores (2026).

Quatro pilares normativos merecem especial destaque. O primeiro deles é o **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**, que define governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. O decreto também consagra a integridade, a transparência e a prestação de contas como princípios orientadores da governança pública (BRASIL, 2017, art. 2º, I, e art. 3º).



O segundo pilar corresponde à **Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016**, a qual estabelece que os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal devem implementar, manter, monitorar e revisar continuamente seus processos de gestão de riscos, em alinhamento com os objetivos institucionais e estratégicos da organização (BRASIL, 2016, art. 17).

O terceiro refere-se ao **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade**, publicado pela CGU, que confere aplicabilidade ao referido comando normativo.

Por sua vez, o quarto e mais recente marco normativo é a **Portaria Normativa CGU nº 234, de 6 de novembro de 2025**, que aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade do Poder Executivo Federal e revogou as Portarias CGU nº 1.089, de 2018, e nº 57, de 4 de janeiro de 2019. O regramento consolidou e atualizou as diretrizes relativas às competências, aos instrumentos e às práticas de gestão da integridade pública organizacional, a serem observadas pelas Unidades Setoriais de Integridade (USIs) do Sitai, entre as quais se encontra a Cicon/FNDE; conceituando *riscos à integridade* como “a possibilidade de ocorrência de eventos futuros e incertos relacionados à corrupção, à fraude, a irregularidades, a ilícitos, a violações ou ao desrespeito a direitos e a outros desvios éticos e de conduta que possam comprometer os valores e padrões institucionais, o atendimento das necessidades e do interesse público legítimo ou o cumprimento dos objetivos organizacionais” (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025).



3. O FNDE como fundo público: natureza e implicações para a integridade

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), instituída pela **Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968**, e reorganizada pelo **Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969**. Conquanto detenha natureza jurídica autárquica, sua atuação assemelha-se, sob o aspecto funcional, à de um fundo público federal, na medida em que centraliza, administra e distribui recursos legalmente vinculados ao financiamento de políticas, programas e projetos educacionais.

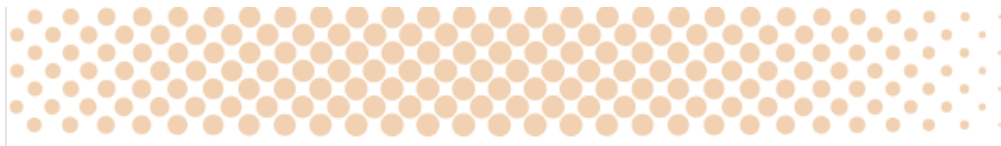
Nessa condição, o FNDE desempenha papel estratégico na execução das ações federais voltadas à educação básica, transferindo recursos da União para estados, municípios e o Distrito Federal, com vistas à implementação, ao fortalecimento e à ampliação das políticas educacionais.

PREMISSA ORIENTADORA DESTE MATERIAL

O FNDE não opera no mercado de capitais regulado pela CVM e, portanto, não está imediatamente sujeito à Resolução CVM nº 175/2022 nem ao Código Anbima. No entanto, a lógica de integridade que rege esses instrumentos — segregação de funções, rastreabilidade de recursos, gestão formal de conflito de interesses e transparência ativa — é inteiramente aplicável à sua realidade como administrador de fundo público federal, devendo ser adaptada ao regime jurídico de direito público e à vinculação constitucional dos recursos que administra.

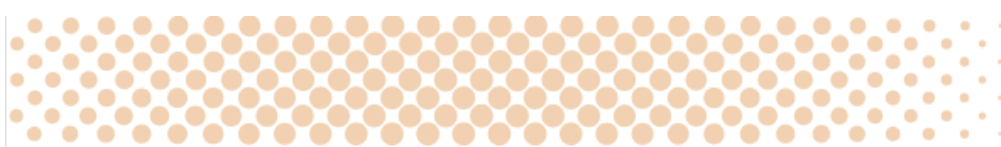
Essa característica — a de atuar, simultaneamente, como autarquia federal e principal gestora de recursos públicos destinados à educação — expõe a Entidade a uma dupla dimensão de riscos à integridade. De um lado, está sujeita aos riscos inerentes à administração pública, como desvios de conduta de agentes públicos, conflito de interesses e práticas de nepotismo.

De outro, enfrenta riscos específicos, oriundos da gestão de recursos ligados a finalidades estatais, entre os quais se destacam: o desvio de finalidade na aplicação desses recursos, o direcionamento indevido de alocações orçamentárias, a captura de decisões por grupos de interesse e o fracionamento de repasses, afetando os mecanismos de controle.



No ciclo de gestão dos recursos administrados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, determinadas etapas demandam atenção especial a partir do crivo da integridade. Entre elas, sobressaem os processos de seleção e aprovação de projetos destinados ao recebimento de recursos federais, nos quais podem surgir riscos relativos ao favorecimento indevido ou à utilização de critérios insuficientemente objetivos. Também merecem destaque a celebração, a execução e o monitoramento de convênios, termos de compromisso e instrumentos congêneres, firmados com estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, contextos em que podem ocorrer conflito de interesses, fragilidades na supervisão e deficiências na prestação de contas.

Igualmente sensíveis são os procedimentos de aquisição de bens e serviços designados à execução de programas estratégicos, como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). Somam-se, a essas iniciativas, ações que podem ser implantadas por meio de fundos no âmbito de decisão discricionária da gestão, a exemplo da concessão de bolsas e benefícios e da implementação de projetos de infraestrutura educacional, que movimentam bilhões de reais anualmente. Em razão de sua expressiva relevância financeira e do impacto social que produzem, essas atividades requerem mecanismos robustos de governança, gestão de riscos e controles internos, capazes de assegurar a integridade, a transparência, a conformidade e a efetividade da atuação institucional.



4. Conceitos fundamentais

4.1 O que é integridade em fundos públicos?

Para os fins deste estudo, **integridade em fundos públicos** é entendida como o conjunto de arranjos normativos, organizacionais e comportamentais, reservados a assegurar que os recursos públicos, atrelados a determinada finalidade legal, sejam aplicados de forma efetiva no alcance dos objetivos para os quais foram designados. Tal propósito também se materializa por meio de ferramentas capazes de garantir a rastreabilidade dos recursos ao longo de todo o ciclo de gestão, a adequada segregação de funções entre as instâncias responsáveis por decidir, executar e fiscalizar, a prevenção e o tratamento de conflito de interesses, bem como a promoção da transparência ativa perante a sociedade e os órgãos de controle.

Essa concepção baseia-se no conceito de integridade pública, adotado na esfera da governança pública federal pelo **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**, adaptando-o às especificidades da gestão de fundos públicos. Ademais, incorpora princípios de governança, *accountability* e proteção aos investidores, assentes na **Resolução CVM nº 175, de 23 de dezembro de 2022**, e no **Código Anbima de Administração e Gestão de Recursos de Terceiros**. A aproximação entre esses referenciais decorre do entendimento de que a administração de recursos pertencentes a terceiros — sejam eles públicos ou privados — demanda estruturas formais de governança, controles internos eficazes, mecanismos de supervisão e instrumentos de prestação de contas, capazes de reduzir a dependência exclusiva da probidade e da boa-fé dos agentes encarregados de sua gestão (BRASIL, 2017; COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2022; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS, 2023).

4.2 Distinção entre fundo de investimento e fundo público

Fundo de investimento (mercado regulado — CVM, 2022)	Fundo público federal (ex.: FNDE)
Constituído por cotistas com objetivo de retorno financeiro.	Constituído por recursos vinculados, sem cotistas, com objetivo de execução de política pública.
Regulado pela CVM e sujeito à autorregulação da Anbima.	Regulado pelo direito público federal — CF/1988, leis, decretos e instruções normativas.
Tripé: administrador fiduciário, gestor e custodiante.	Tripé adaptado: instância decisória, instância executora e instância de controle.
Transparência a cotistas e ao mercado.	Transparência à sociedade, ao Congresso Nacional e aos órgãos de controle (CGU, TCU).
Segregação patrimonial por classes e subclasses.	Segregação por fonte e destinação vinculada de recursos (ex.: salário-educação, Fundeb, programas educacionais).
Conflito de interesses: regras da Anbima para gestores e administradores.	Conflito de interesses: Lei nº 12.813/2013 e Código de Ética do Servidor Público.

Quadro 2 — Distinção entre fundo de investimento e fundo público federal. Fonte: elaborado pelos autores (2026), com base em CVM (2022), Anbima (2023) e Brasil (1988).

4.3 Os quatro pilares da integridade em fundos

Com fulcro no exame dos marcos normativos, apresentados na Seção 2, e das boas práticas, examinadas na Seção 5, este material organiza a integridade em fundos públicos em quatro pilares interdependentes.

PILAR 1 - Segregação de Funções

Consiste na separação formal entre as instâncias responsáveis pela decisão sobre a alocação de recursos, pela execução dos repasses ou das contratações e pela fiscalização da aplicação dos recursos.

A insuficiência ou inexistência de segregação de funções constitui um dos principais fatores de risco para a ocorrência de fraudes, desvios e conflito de interesses na gestão de recursos públicos, razão pela qual a adequada segregação de funções é expressa demanda essencial da governança dos controles internos e da gestão de riscos (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025).



PILAR 2 - Rastreabilidade

Corresponde à capacidade de identificar, em qualquer etapa do ciclo de gestão, a origem dos recursos, os critérios que fundamentaram sua alocação, os beneficiários contemplados e os resultados obtidos com sua aplicação. No FNDE, essa rastreabilidade é operacionalizada por meio de sistemas estruturantes da administração pública federal, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o Sistema Integrado de Gestão Financeira (Sigef), o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) e demais sistemas corporativos utilizados pela Autarquia (BRASIL, 2017; BRASIL, 2023; FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2025).



PILAR 3 - Gestão de Conflito de Interesses

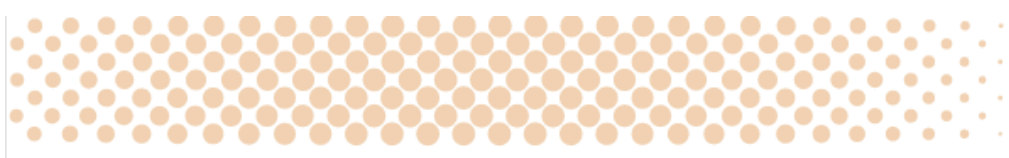
Compreende o conjunto de mecanismos institucionais, voltados a prevenir que agentes públicos participem de decisões nas quais possuam interesse pessoal, familiar, profissional ou econômico, incluindo declarações obrigatórias, hipóteses de impedimento e procedimentos formais de afastamento do processo decisório (BRASIL, 2013; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025).



PILAR 4 - Transparência Ativa

Implica a divulgação proativa, independentemente de solicitação dos interessados, de informações relativas aos critérios de alocação dos recursos, aos beneficiários, à execução financeira e aos resultados alcançados, de modo a robustecer a prestação de contas, o controle social e a accountability na gestão dos recursos públicos (BRASIL, 2011; BRASIL, 2017; BRASIL, 2023).





5. Boas práticas: o que o mercado regulado e a experiência institucional ensinam

Esta seção sistematiza boas práticas, identificadas em quatro referenciais complementares: a Resolução CVM nº 175, de 23 de dezembro de 2022; o Código Anbima de Administração e Gestão de Recursos de Terceiros; a experiência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social na gestão do Fundo Rio Doce e a experiência institucional do FNDE em governança, gestão de riscos e integridade (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2022; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS, 2023; BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2026).

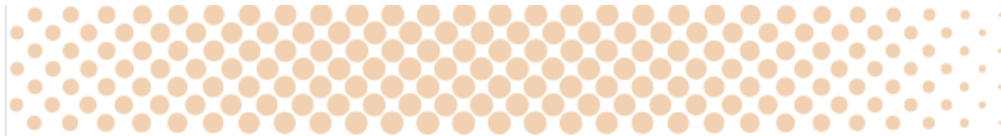
5.1 Lições da Resolução CVM nº 175/2022

Embora concebida, para disciplinar o mercado de capitais, a Resolução CVM nº 175, de 23 de dezembro de 2022, consolidou alguns dos mais avançados referenciais de governança, aplicáveis à administração de fundos no Brasil. Conforme destacado pela própria Comissão de Valores Mobiliários, em trecho reproduzido a seguir:

A Resolução CVM 175 promove extensa modernização na regulamentação aplicável aos fundos [...]. A norma consolidou a possibilidade de organização dos fundos em classes e subclasses de cotas, com efeitos jurídicos e patrimoniais claramente definidos. Classes de cotas: cada classe possui patrimônio segregado, de modo que obrigações, direitos e eventuais passivos de uma classe não se comunicam com os das demais, dentro do mesmo fundo (OLIVEIRA TRUST, 2026, online, com base em CVM, 2022).

A transposição desse princípio para os fundos públicos recomenda que cada fonte de recursos do FNDE — Salário-Educação, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), contribuições voluntárias — seja tratada com a mesma lógica de segregação patrimonial: obrigações, beneficiários e destinações não devem se confundir entre si, e cada movimentação deve ser rastreável à fonte original.

Outros princípios da Resolução CVM nº 175, de 23 de dezembro de 2022 igualmente apresentam elevado potencial de aplicação na administração pública, máxime, a clara divisão de responsabilidades entre quem administra e quem executa a gestão dos recursos, a adoção de mecanismos formais para identificação e tratamento de conflito de



interesses e a transparência contínua das informações destinadas aos titulares de direitos e aos órgãos de controle (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2022).

5.2 Lições do Código Anbima

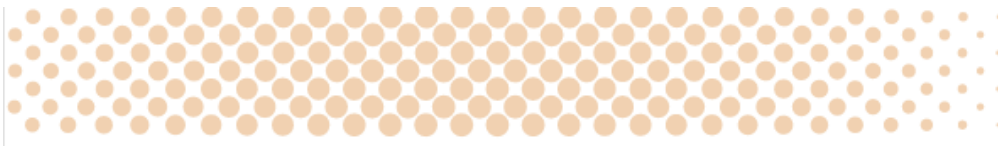
O Código Anbima de Administração e Gestão de Recursos de Terceiros reforça, na autorregulação do mercado financeiro, dois princípios particularmente relevantes para a realidade institucional do FNDE (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS, 2023).

O primeiro deles refere-se à independência das funções de controle. De acordo com o Código, as áreas de *compliance*, gestão de riscos e auditoria interna não devem estar subordinadas, em termos hierárquicos ou funcionais, às unidades responsáveis pela deliberação, operacionalização ou execução dos recursos sujeitos à fiscalização (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS, 2023). Trata-se de diretriz plenamente compatível com o que se pretende da proposta em trâmite, acerca da arquitetura de governança do FNDE, em que a Coordenação de Integridade e Análise de Conformidade deva desempenhar suas competências com autonomia técnica e decisória em relação às áreas finalísticas.

O segundo princípio consiste na formalização sistemática das situações caracterizadas por potenciais conflitos de interesses. Segundo o referido Código, a mera inexistência de má-fé não é suficiente para mitigar riscos à integridade institucional. Impõe-se que eventual conflito seja tempestivamente identificado, declarado, registrado e submetido a tratamento apropriado por meio de decisão formalmente motivada e documentalmente respaldada (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS, 2023).

5.3 O exemplo do BNDES no Fundo Rio Doce e do FNDE no BB Gestão Ágil

Em janeiro de 2026, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social celebrou o acordo de cooperação com o Banco do Brasil para a utilização da plataforma **BB Gestão Ágil** na administração do Fundo Rio Doce, instrumento voltado ao financiamento das ações de reparação socioeconômica e socioambiental, provenientes do rompimento da Barragem de Fundão, em Mariana (MG) (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2026).



Na ocasião, o presidente do BNDES afirmou que a plataforma:

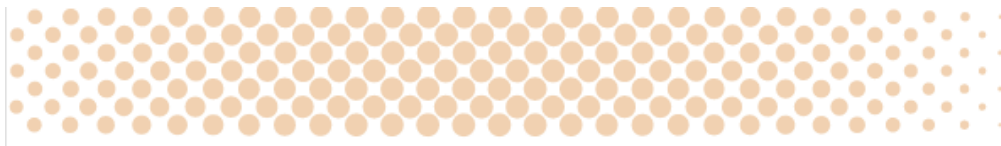
Além de favorecer o acompanhamento do público geral, a solução facilita o trabalho de auditoria pelos órgãos de controle e viabiliza consultas e análises mais sistematizadas pelas entidades da sociedade civil e instituições de pesquisa interessadas na reparação da bacia do Rio Doce (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2026).

A plataforma disponibiliza publicamente os extratos bancários das contas vinculadas ao fundo, mantém o histórico das movimentações por até dez anos e exige que todas as entidades executoras movimentem os recursos exclusivamente por contas específicas, abertas no Banco do Brasil; operacionalizando mecanismos de rastreabilidade e transparência ativa, compatíveis com as melhores práticas de governança (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2026).

Mister registrar que a adoção da BB Gestão Ágil não é providência inédita nem exclusiva do BNDES: o FNDE, desde meados de 2024 — cerca de um ano e meio antes do acordo firmado para o Fundo Rio Doce —, vinha editando atos normativos, a fim de viabilizar o uso da plataforma na execução de seus principais programas de transferência de recursos. Com supedâneo no art. 4º, do Decreto nº 11.196, de 13 de setembro de 2022, e no art. 2º, da Resolução CD/FNDE nº 7, de 2 de maio de 2024, a Presidência do FNDE editou um conjunto de portarias destinadas a estabelecer a categorização de despesas na plataforma para os programas de maior vulto financeiro sob sua gestão:

➤ **Portaria nº 547, de 2 de julho de 2024**, que categoriza as despesas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, distinguindo transporte escolar rodoviário e aquaviário em subcategorias como manutenção preventiva e corretiva, inspeções e licenciamento e combustíveis e lubrificantes, além de prever rubricas específicas para estorno/devolução de recursos e despesas não elegíveis (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2024a);

➤ **Portaria nº 548, de 2 de julho de 2024**, que estabelece a categorização de despesas do Programa Dinheiro Direto na Escola e de suas ações integradas: PDDE Básico, Emergencial, Educação Especial, Qualidade e Estrutura, segmentando-as em rubricas de custeio e capital (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2024b); e



➤ **Portaria nº 558, de 4 de julho de 2024**, que disciplina a categorização de despesas do Programa Nacional de Alimentação Escolar, estruturada em Aquisição Direta EEx, Descentralização UEx e Devolução/Estorno, com subcategorias que diferenciam gêneros alimentícios orgânicos e convencionais dos gêneros não alimentícios, para os quais a própria norma prevê alerta automático de despesa não autorizada (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2024c).

As três portarias foram assinadas pela mesma autoridade e seguem estrutura idêntica, o que indica esforço deliberado de padronização da categorização de despesas na plataforma.

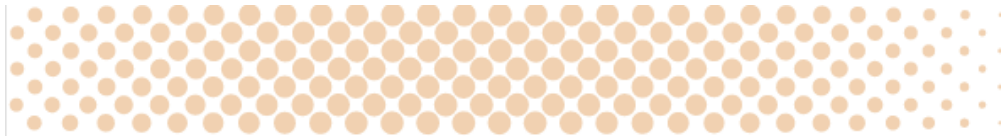
Essa constatação altera a natureza da proposta ora apresentada: não basta sugerir a importação de um modelo externo e inédito, mas reconhecer que o FNDE já dispõe da base normativa e operacional necessária, tendo replicado, para o Pnate, o PDDE e o Pnae, precisamente, a lógica de categorização de despesas, que viabiliza a rastreabilidade e a transparência ativa, implementadas no Fundo Rio Doce. Mister considerar se as categorizações regulamentadas nessas portarias são efetivamente refletidas em extratos públicos de fácil consulta, com prazo de retenção do histórico comparável ao praticado pelo BNDES (dez anos), e se a experiência amplia, hoje, a segurança jurídica e a uniformidade da prestação de contas entre os programas do Fundo.

5.4 Quando a integridade falha: casos de auditoria da CGU em fundos públicos federais

Se o caso do Fundo Rio Doce e o do FNDE ilustram o que a boa governança de fundos públicos pode produzir, quando aplicada com rigor, os casos a seguir demonstram, em sentido oposto, os efeitos concretos de sua flexibilização.

Um levantamento não exaustivo de achados recentes da Controladoria-Geral da União e da imprensa especializada revela que as fragilidades descritas na Seção 4 — em especial, as quebras de rastreabilidade e de transparência ativa — não são hipotéticas: têm se repetido, com variações, em diferentes fundos públicos federais.

Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac). Em julho de 2026, reportagem *da Folha de São Paulo*, reproduzida pelo *Jornal de Brasília*, divulgou informações do relatório preliminar de auditoria da CGU sobre o Fnac, utilizado pelo governo federal, para

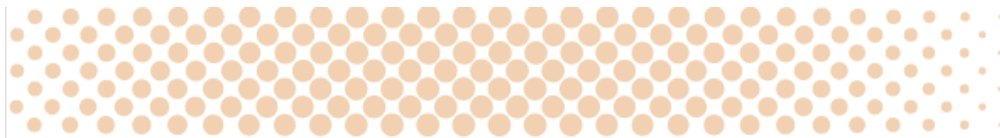


financiar a infraestrutura aeroportuária e programas de apoio às companhias aéreas. Em consonância com a reportagem, o relatório identificou deficiências de governança, planejamento, transparência e controle, incluindo a ausência de critérios claros para priorização de investimentos, falhas no acompanhamento da execução das obras financiadas e insuficiência de mecanismos para mensuração dos resultados obtidos. O caso do Fnac ilustra, com nitidez, riscos relativos aos Pilares 2 e 4 deste material — rastreabilidade e transparência ativa —, ao ressaltar a existência de um fundo de grande porte, cuja aplicação dos recursos carecia de critérios objetivos de alocação e de mecanismos adequados de monitoramento (JORNAL DE BRASÍLIA, 2026).

Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). O Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) é composto por recursos da União. Trata-se de transferência orçamentária, destinada ao custeio de despesas típicas de competência estadual, sobretudo, nas áreas de segurança pública, saúde e educação do Distrito Federal, não envolvendo aplicações financeiras, na modalidade equivalente às realizadas pelo Fundo Extramercado do FNDE. Por essa razão, os riscos à integridade, associados ao FCDF, concentram-se predominantemente na execução orçamentária e financeira dos recursos pelo ente beneficiário, diferentemente dos riscos atrelados à gestão de aplicações financeiras, aqui listados, evidenciando a diversidade de arranjos institucionais, abrangidos pela expressão "fundo público", na administração pública federal (BRASIL, 1988).

Em auditoria referente ao exercício de 2017, a CGU mostrou que a efetividade da gestão do FCDF estava comprometida pela ausência de um sistema formal de governança, pela falta de clareza na estratégia do Fundo e pela existência de duplicidade e conflito de competências entre os órgãos envolvidos em seu controle. O trabalho apontou problemas na gestão orçamentária e financeira e apurou uma distorção de R\$ 140,46 milhões (cento e quarenta milhões e quatrocentos e sessenta mil reais) nos demonstrativos contábeis do Fundo, resultante da falta de registro, como receita do FCDF, de contribuições previdenciárias dos servidores da Polícia Civil do Distrito Federal.

O caso torna patente que deficiências de governança, indefinição de responsabilidades e insuficiência de mecanismos de controle podem criar condições para falhas na gestão e na aplicação de recursos públicos, comprometendo a transparência, a



rastreabilidade e a adequada destinação dos recursos. Logo, a experiência do FCDF denota que a integridade na gestão de fundos públicos depende não apenas da existência de normas, mas também da definição clara de competências, da segregação de funções e da atuação coordenada das instâncias de governança e controle (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018c).

5.5 O caso do fundo extramercado BB FNDE: a origem prática da demanda

No âmbito da auditoria anual de contas, referente ao exercício de 2025, foram constatadas inconsistências nos registros contábeis, relacionados às aplicações financeiras, mantidas pelo FNDE desde a década de 1990, em fundo extramercado, administrado por instituição financeira pública federal. Trata-se do instrumento utilizado pela Autarquia para aplicação de saldos ligados ao Salário-Educação e a outras receitas próprias, com fundamento na legislação e na regulamentação aplicáveis (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2026).

O achado não decorreu de inadequação da política contábil adotada para o fundo, mas da interrupção da atualização tempestiva dos rendimentos e do saldo do investimento nos sistemas contábeis federais. De acordo com o registrado pelo FNDE, a situação teve origem em dificuldades técnicas, decorrentes da incidência das novas regras de Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre aplicações financeiras, mantidas fora da Conta Única do Tesouro Nacional, circunstância que passou a exigir metodologia específica para apuração da base de cálculo dos rendimentos.

Paralelamente, a instituição financeira administradora deixou de disponibilizar, no formato anteriormente utilizado, as informações necessárias para a continuidade da metodologia de cálculo então empregada pelo FNDE. Na ausência de solução técnica consensuada entre o Órgão, a instituição financeira e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os registros permaneceram temporariamente desatualizados, ocasionando a subavaliação do ativo financeiro nas demonstrações contábeis do Ministério da Educação (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2026).

O episódio é particularmente ilustrativo segundo a ótica operacional. Ele evidencia que, mesmo em organizações dotadas de estruturas sedimentadas de governança e *compliance*, a rastreabilidade das informações financeiras pode ser comprometida,

quando **processos críticos dependem da atuação coordenada de agentes externos** e inexistem mecanismos formais de contingência para lidar com alterações normativas ou operacionais.

Demonstra, identicamente, que a rastreabilidade não constitui mera exigência documental, todavia uma capacidade organizacional contínua, sujeita a riscos oriundos de mudanças regulatórias ou da indisponibilidade de informações essenciais, fornecidas por terceiros (BRASIL, 2017; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025; FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2026).

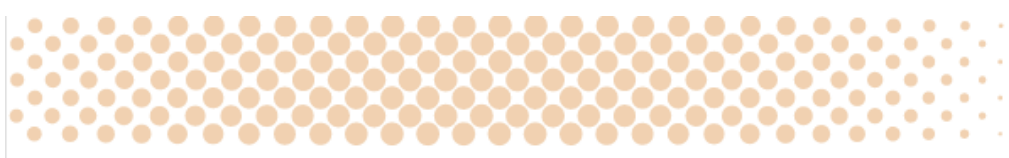
Frente a esse panorama, o FNDE iniciou tratativas técnicas com a Controladoria-Geral da União e com a Secretaria do Tesouro Nacional, visando à definição da metodologia de mensuração apropriada e à regularização dos registros contábeis pendentes, processo que está em tramitação (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2026). Esse episódio reforça que a solução está na institucionalização de mecanismos permanentes de monitoramento da rastreabilidade das aplicações financeiras, de forma a prevenir que interrupções operacionais ou alterações regulatórias comprometam a correta evidenciação patrimonial dos recursos públicos (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017; FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2026).

5.6 O FNDE como referência

O programa de *compliance* do FNDE apresenta progressos significativos em relação ao conjunto de boas práticas identificadas neste material.

Dimensão de integridade	O que o FNDE já fez	Iniciativas em análise
 Segregação de funções	Segregação entre áreas de aprovação, execução e controle nos processos de convênio e contrato.	Formalizar vedação expressa de acumulação de funções de aprovação e ateste em um mesmo servidor; revisar comitês com composição exclusivamente técnica.
 Rastreabilidade	Categorização de despesas por programa na plataforma BB Gestão Ágil (Portaria FNDE nº 347/2024, nº 482/2024 e nº 688/2024), aplicando índices de rastreabilidade por fonte adotada no Fundo Rio Doce.	Garantir extratos públicos, de fácil consulta, com retenção de histórico comparável (dez anos).
 Gestão de conflito de interesses	Código de Ética do Servidor Público; declarações de bens e renda de dirigentes.	Criar declaração específica de conflito de interesse, para decisões de alocação de recursos de fundo; institucionalizar o registro formal de afastamentos.
 Transparência ativa	Publicação no Portal da Transparência; relatórios de gestão; prestação de contas ao Congresso Nacional.	Revisar periodicamente os critérios de seleção de beneficiários de cada programa; criar painel de rastreabilidade por fonte de recurso.

Quadro 2 — Diagnóstico de integridade em fundos no FNDE: o que já foi feito e iniciativas em análise.
 Fonte: elaborado pelos autores (2026).



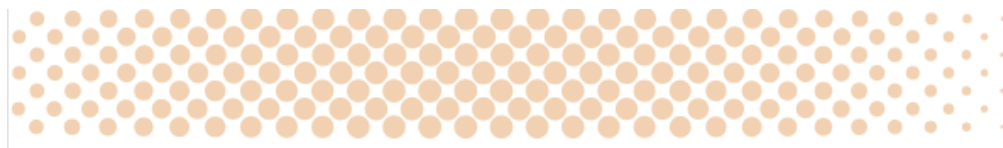
6. Riscos à integridade em fundos públicos e diretrizes de controle e *compliance*

A gestão de riscos à integridade constitui um dos pilares da governança pública e deve compreender a identificação, a avaliação, o tratamento, o monitoramento e a comunicação dos eventos capazes de comprometer o alcance dos objetivos institucionais. Em consonância com o teor do **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade**, da Controladoria-Geral da União, a identificação dos riscos representa a etapa inicial para a implementação de medidas preventivas e de controles, compatíveis com a natureza das atividades desenvolvidas (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018a). Esse entendimento encontra respaldo, outrossim, no **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**, na **Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016**, no **Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023**, e no **Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade**, aprovado pela **Portaria Normativa CGU nº 234, de 6 de novembro de 2025**, que amplia a definição de riscos à integridade (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018a; BRASIL, 2023; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025).

No que tange aos fundos públicos, os riscos podem ser segmentados em quatro grupos, correspondentes aos pilares apresentados na Seção 4: **segregação de funções, rastreabilidade, gestão de conflitos de interesses e transparência ativa**, acrescidos de indicadores de alerta (*red flags*). Para cada grupo de riscos, adiante serão apresentadas diretrizes de controle e *compliance*, voltadas a orientar a concretização de medidas preventivas e corretivas, viabilizando o alinhamento entre diagnóstico, gestão de riscos e fortalecimento da integridade institucional.

6.1 Riscos ao Pilar da Segregação de Funções

Concentração indevida de decisões e atividades críticas: possibilidade de que um mesmo agente ou unidade administrativa exerça, de forma cumulativa, funções relacionadas à aprovação da alocação de recursos, à formalização da contratação ou do benefício e à verificação da execução do objeto, reduzindo a efetividade dos controles independentes e favorecendo decisões parciais, direcionamento ou favorecimento indevido, inclusive de terceiros (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025);



Comprometimento da independência das funções de controle: possibilidade de interferência, influência indevida ou conflito de interesses, resultante da subordinação hierárquica ou funcional das unidades responsáveis pela auditoria interna, integridade e *compliance* à mesma estrutura responsável pelas decisões ligadas à alocação de recursos, comprometendo a autonomia necessária ao exercício dessas funções (BRASIL, 2017; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS, 2023); e

Decisões colegiadas sujeitas a conflitos de interesses: possibilidade de que comitês deliberativos, compostos predominantemente por representantes das áreas que possam ser contempladas nas decisões, atuem sem a participação das instâncias de controle ou governança, aumentando o risco de deliberações influenciadas por conveniências particulares, corporativos ou setoriais, em detrimento do interesse público (BRASIL, 2017; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS, 2023).

6.2 Riscos ao pilar de rastreabilidade

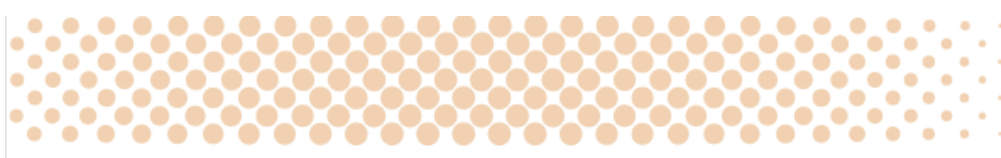
Fragmentação de repasses: divisão artificial de transferências de recursos em parcelas inferiores aos limites previstos na legislação, com a finalidade de afastar controles ou procedimentos de aprovação (BRASIL, 2016; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018a);

Registro insuficiente dos critérios de seleção: ausência de documentação que demonstre os critérios utilizados, para selecionar beneficiários ou priorizar projetos, dificultando a rastreabilidade das decisões administrativas (BRASIL, 2011; BRASIL, 2017); e

Utilização de sistemas não estruturantes: movimentação financeira realizada fora dos sistemas oficiais de gestão e controle da administração pública federal, comprometendo a rastreabilidade dos recursos públicos (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017).

6.3 Riscos ao pilar de gestão de conflito de interesses

Conflito de interesses não declarado: participação de agente público em decisão administrativa da qual possa resultar benefício próprio ou de pessoa com quem mantenha



vínculo pessoal, familiar ou econômico, sem comunicação formal da situação de impedimento (BRASIL, 2013; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025);

Captura por grupos de interesse: influência sistemática de beneficiários, fornecedores ou grupos estruturados sobre critérios de seleção ou processos decisórios, comprometendo os princípios da impessoalidade e da integridade (BRASIL, 2017; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025); e

Porta giratória (*revolving door*): atuação de ex-dirigentes ou ex-servidores em favor de beneficiários ou fornecedores, logo após o desligamento do cargo público, utilizando informações privilegiadas e/ou relacionamento institucional, obtidos durante o exercício da função pública (BRASIL, 2013).

6.4 Riscos ao pilar de transparência ativa

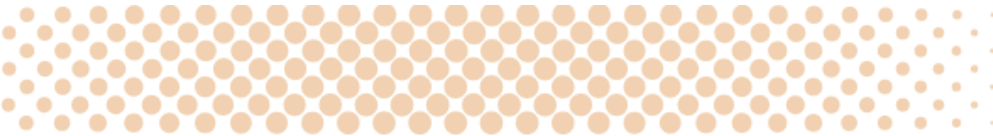
Desvio de finalidade dos recursos: uso de recursos legalmente vinculados para finalidade diversa daquela prevista na legislação ou em instrumento de transferência, sem mecanismos de acompanhamento tempestivo (BRASIL, 1988; BRASIL, 2011; BRASIL, 2017);

Prestação de contas meramente formal: apresentação de documentos aparentemente regulares, desacompanhada de verificação material da efetiva execução do objeto financiado (BRASIL, 2016; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018a); e

Ausência de publicidade ativa dos critérios de seleção: inexistência ou insuficiência de divulgação dos critérios utilizados para distribuição dos recursos ou escolha dos beneficiários, comprometendo a transparência, o controle social e a prestação de contas (BRASIL, 2011; BRASIL, 2017; BRASIL, 2023).

6.5 Indicadores de alerta (*red flags*)

Com fulcro na metodologia de gestão de riscos para a integridade da Controladoria-Geral da União, apresentam-se, a seguir, os principais indicadores de alerta (*red flags*), os quais podem justificar a realização de revisões ou auditorias focalizadas na gestão de fundos públicos (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018a; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018b).



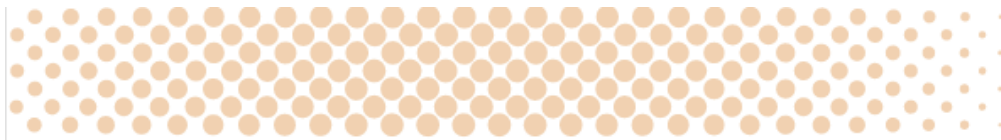
Indicador de alerta (<i>red flag</i>)	Risco associado
 Beneficiário recorrente em múltiplos programas sem avaliação de desempenho anterior.	Captura / conflito de interesses.
 Alocação de recursos sem registro de critérios no processo administrativo.	Rastreabilidade / desvio de finalidade.
 Servidor que aprova e atesta a execução do mesmo convênio.	Favorecimento indevido.
 Prestação de contas entregue com documentação padronizada entre beneficiários distintos.	Fraude em prestação de contas.
 Repasses fracionados em datas próximas para o mesmo beneficiário.	Fragmentação para fuga de controle.
 Ausência de transparência ativa / controle social.	Ausência de publicidade sobre critérios de seleção no Portal da Transparência.
 Participação de ex-dirigentes como representantes de interessados no processo, durante a quarentena.	Porta giratória / conflito de interesses.

Quadro 4 — Indicadores de alerta para riscos à integridade em fundos públicos. Fonte: elaborado pelos autores (2026).

A partir dos conceitos listados na Seção 4, das boas práticas da Seção 5 e nos riscos à integridade das Subseções 6.1 a 6.5, propõe-se um conjunto de orientações de controle e de *compliance*, aplicáveis à gestão da integridade em fundos públicos. Essas diretrizes não substituem as normas internas vigentes, todavia as complementam ao sistematizar ferramentas indicadas à prevenção, à detecção e à mitigação de riscos peculiares à administração de fundos públicos, em conformidade com os princípios da governança pública, da gestão de riscos e da integridade institucional (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2018a; BRASIL, 2023; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025).

6.6 Diretriz 1: formalização da segregação de funções em decisões de alocação

Toda decisão de alocação de recursos, designada a beneficiários externos — estados, Distrito Federal, municípios, entidades privadas sem fins lucrativos ou outros órgãos e entidades da administração pública —, deve observar a segregação de funções, mediante a atuação de, no mínimo, três instâncias diferenciadas e independentes entre si: a instância técnica, responsável pela análise do mérito e da elegibilidade do beneficiário e do projeto; a instância executora, incumbida da operacionalização da transferência dos recursos por meio dos sistemas oficiais; e a instância de controle, responsável pela fiscalização da execução e pela verificação da conformidade dos atos praticados.



Nenhuma dessas instâncias deve exercer atribuições incompatíveis ou estar subordinada funcionalmente às demais, de modo a preservar a autonomia dos controles internos e mitigar riscos à integridade, segundo os princípios da governança pública e as regras de gestão de riscos e controles internos, expressas no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, e na Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016 (BRASIL, 2017; BRASIL, 2016).

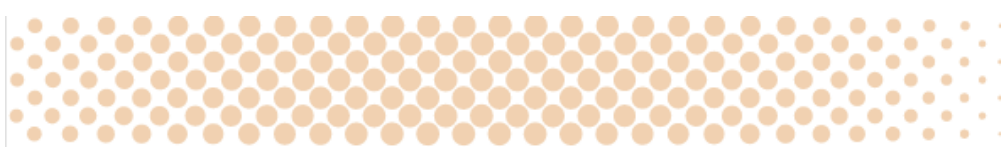
6.7 Diretriz 2: rastreabilidade por fonte e destinação vinculada

Cada fonte de recursos deve ser tratada, no plano dos controles internos, como uma classe patrimonialmente apartada: suas obrigações, beneficiários, repasses e resultados não podem se confundir com os de outras fontes, e toda movimentação deve ser registrada com identificação da fonte de origem. O modelo do Fundo Rio Doce (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2026), em que os recursos só podem ser movimentados por contas específicas e os extratos são publicados em plataforma aberta, é referência de implementação.

O FNDE também dispõe de base legal nesse sentido, consubstanciada nas Portarias FNDE nº 547, de 2 de julho de 2024, nº 548, de 2 de julho de 2024, e nº 558, de 4 de julho de 2024, as quais estabeleceram a categorização de despesas do Pnate, do PDDE e do Pnae na plataforma BB Gestão Ágil.

6.8 Diretriz 3: declaração e gestão formal de conflito de interesses

Antes de qualquer decisão referente à alocação de recursos, à aprovação de projetos, à seleção de beneficiários ou à celebração de convênios, o agente público responsável deverá declarar formalmente a existência ou a inexistência de conflito de interesses, nos termos da **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013**. A respectiva declaração será acostada em processo administrativo e, caso seja identificado conflito de interesses, aquele declarará seu impedimento, afastando-se da tomada de decisão, com o registro da motivação. Sugere-se que a unidade de gestão de pessoas mantenha o registro atualizado das declarações e dos afastamentos, garantindo o acesso dessas informações à instância de auditoria interna. Essa instrução está afinada ao regime jurídico de prevenção e gestão de conflito de interesses na administração pública e às boas práticas de governança e *compliance*, preconizadas pelo Código Anbima de Administração e Gestão de Recursos



de Terceiros (BRASIL, 2013; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS, 2023).

6.9 Transparência ativa de critérios e resultados

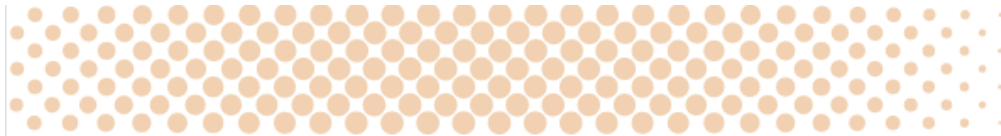
Os critérios de elegibilidade, seleção e priorização de beneficiários de programas devem ser divulgados, de forma proativa, no Portal da Transparência, antes do início do processo seletivo, em linguagem clara e acessível ao público em geral.

Dessarte, os resultados da execução, incluindo os valores repassados, os beneficiários atendidos e os objetos entregues devem ser divulgados, preferencialmente, com periodicidade mínima semestral. A publicidade ativa constitui instrumento essencial para a fortificação da transparência, do controle social e da prestação de contas, ao passo que a ausência de divulgação dos critérios de seleção configura, por si só, um indicador de risco à integridade (ver Quadro 4, Seção 6.5), em sintonia com os princípios da transparência, da governança e do acesso à informação, previstos na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2011; BRASIL, 2017).

6.10 Monitoramento contínuo e revisão periódica

É imprescindível que o mapeamento de riscos à integridade em fundos (Seção 6, Subseções 6.1 a 6.5) seja revisado, no mínimo, bianualmente, no ciclo do Plano de Integridade, considerando os achados da auditoria interna, as recomendações da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União (TCU), além dos indicadores de alerta no período.

Adicionalmente, os Comitês de Governança devem consignar, em sua pauta ordinária, ao menos uma agenda anual, reservada à avaliação dos riscos e dos mecanismos de controle, atinentes à gestão de recursos com destinação legalmente vinculada. Tal medida afina-se, por imperativo, às premissas de governança, gestão de riscos e integridade, estatuídas pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, bem como às práticas do Sitai, instituído sob a égide do Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023 (BRASIL, 2017; BRASIL, 2023).



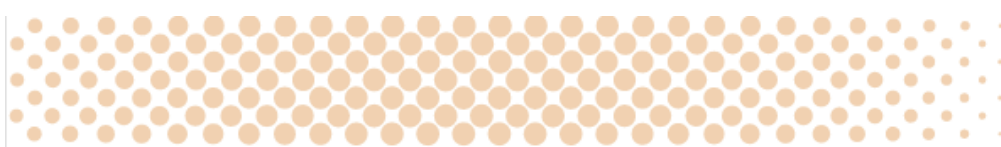
7. Considerações finais

Por conseguinte, infere-se que a integridade em fundos públicos é um tema no qual alguns riscos são potencializados e alguns mecanismos podem adquirir característica mais complexa do que em outros contextos, transcendendo — sem substituir — os controles administrativos gerais aplicáveis aos órgãos e às entidades da administração pública. A especificidade deriva da natureza dos fundos públicos: recursos com destinação legalmente vinculada, geridos em nome de beneficiários difusos (a sociedade), com ciclos longos de execução e múltiplos agentes intermediários — características que criam vulnerabilidades que os controles genéricos de *compliance* não foram desenhados para endereçar.

A análise dos marcos normativos (Seção 2) e das boas práticas do mercado regulado e da experiência institucional (Seção 5) revelou uma convergência consistente em torno de quatro pilares: segregação de funções, rastreabilidade, gestão de conflito de interesses e transparência ativa, que este material traduz em diretrizes operacionais (Seção 6). Esses pilares são, em suma, os mesmos exigidos pela Resolução CVM nº 175, de 23 de dezembro de 2022 (COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS, 2022), dos fundos de investimento privados, o que confirma a premissa de que as melhores práticas de integridade em fundos excedem a dicotomia público/privado e podem ser transpostas, com as adaptações necessárias ao regime jurídico de direito público, para qualquer entidade que administre recursos coletivos em nome de terceiros.

O FNDE, como principal gestor de fundo público educacional do Brasil, tem condições organizacionais de liderar essa agenda e, — como demonstram as Portarias FNDE nº 547, de 2 de julho de 2024; 548, de 2 de julho de 2024; e 558, de 4 de julho 2024 —, já deu os primeiros passos nesse sentido. O próprio achado da CGU sobre o Fundo Extramercado BB FNDE, analisado na Seção 5.5, corrobora que essa liderança, outrossim, é imprescindível diante dos riscos a que a Autarquia está sujeita.

Recomenda-se que este conteúdo sirva de base para capacitações internas da Cicon/FNDE e esteja disponível como referência para outros órgãos e entidades que administrem recursos com destinação vinculada, em atendimento à demanda da CGU, a qual motivou sua elaboração.



8. Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS. Código Anbima de administração e gestão de recursos de terceiros. 2023. Disponível em: https://www.anbima.com.br/pt_br/especial/nova-regra-fundos.htm. Acesso em: 2026.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. BNDES e BB firmam parceria para garantir transparência na gestão do Fundo Rio Doce. Agência BNDES de Notícias, 2026. Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/socioambiental/BNDES-e-BB-firmam-parceria-para-garantir-transparencia-na-gestao-do-Fundo-Rio-Doce/>. Acesso em: 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2026.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 2026.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2013a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm. Acesso em: 2026.

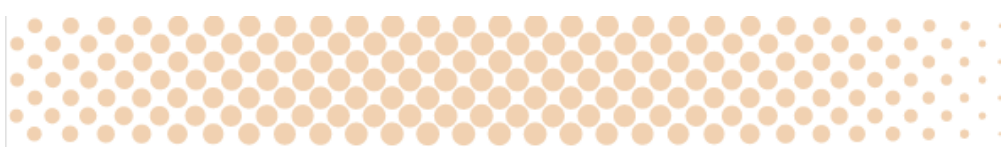
BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2013b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 2026.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>. Acesso em: 2026.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai). Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11529.htm. Acesso em: 2026.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Resolução CVM nº 175, de 23 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a constituição, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos de investimento e revoga normas que especifica. 2022. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol175.html>. Acesso em: 2026.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Guia prático de gestão de riscos para a integridade. 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em: 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Metodologia de gestão de riscos da CGU: manual. 2018b. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/74036/1/Manual_Operacional.pdf. Acesso em: 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de avaliação: Fundo Constitucional do Distrito Federal — exercício 2017. 2018c. Disponível em: <https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/server/api/core/bitstreams/d6588cdb-fa0f-4c1c-afae-cb909709b68a/content>. Acesso em: 2026.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria Normativa CGU nº 234, de 6 de novembro de 2025. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Gestão da Integridade do Poder Executivo Federal. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-cgu-n-234-de-6-de-novembro-de-2025-667437758>. Acesso em: 2026.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 547, de 2 de julho de 2024. Estabelece categorização de despesas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar — Pnate na solução BB Gestão Ágil. 2024a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-547-de-2-de-julho-de-2024-570292274>. Acesso em: 2026.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 548, de 2 de julho de 2024. Estabelece a categorização de despesas do Programa Dinheiro Direto na Escola e de suas ações integradas na solução BB Gestão Ágil. 2024b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-548-de-2-de-julho-de-2024-570315119>. Acesso em: 2026.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 558, de 4 de julho de 2024. Estabelece a categorização de despesas do Programa Nacional de Alimentação Escolar — Pnae na solução BB Gestão Ágil. 2024c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-558-de-4-de-julho-de-2024-570613970>. Acesso em: 2026.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 1.014, de 22 de outubro de 2025. Dispõe sobre o Regimento Interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/base-juridica/regimento-interno/portaria-no-1014-de-22-de-outubro-de-2025>. Acesso em: 2026.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Coordenação-Geral de Execução e Operações Financeiras. Registro interno sobre a atualização contábil das aplicações financeiras do FNDE em fundo extramercado e as tratativas com a CGU e a STN. 2026. Documento de uso interno.

JORNAL DE BRASÍLIA. Controladoria do governo aponta falhas na gestão de fundo bilionário da aviação. 2026. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/noticias/economia/controladoria-do-governo-aponta-falhas-na-gestao-de-fundo-bilionario-da-aviacao/>. Acesso em: 2026.

OLIVEIRA TRUST. Entenda a CVM 175: o marco regulatório que redefiniu a indústria de fundos de investimento. 2026. Disponível em: <https://www.oliveiratrust.com.br/blog/entenda-a-cvm-175-o-marco-regulatorio-que-redefiniu-a-industria-de-fundos-de-investimento>. Acesso em: 2026.