

**FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

PARECER Nº 1717/2023/AUDIT
PROCESSO Nº 23034.010913/2022-66
INTERESSADO: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO FNDE - EXERCÍCIO 2022

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se do Parecer sobre a prestação de contas anual do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme previsto no § 6º, do art. 15, do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, e orientado pelo disposto na Instrução Normativa (IN) nº 5, de 27 de agosto de 2021, da Controladoria-Geral da União (CGU).

1.2. Em consonância com as normas mencionadas, o Parecer tem por objetivo expressar opinião geral, com base nos trabalhos de auditorias individuais previstos e executados no âmbito do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), e nos trabalhos de outros provedores de avaliação, a exemplo da CGU e do Tribunal de Contas da União (TCU), sobre a adequação dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos instituídos pela Organização.

1.3. A análise constante deste documento visa fornecer segurança razoável quanto à aderência da prestação de contas do FNDE aos normativos que regem a matéria, à conformidade legal dos atos administrativos praticados pela entidade, ao processo de elaboração das informações contábeis e financeiras, bem como ao atingimento dos objetivos operacionais executados no âmbito da Autarquia.

1.4. Cumpre mencionar que as informações utilizadas como fundamento para subsidiar a opinião geral da Auditoria Interna foram extraídas do Relatório de Gestão 2022, versão “.pdf”, disponível no SEI-FNDE nº 3424524, em 14 de março de 2023, e na versão online, publicada no endereço <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2022>

2. ANÁLISE**2.1. Aderência da prestação de contas aos normativos que regem a matéria**

2.1.1. Quanto ao conteúdo essencial referente à prestação de contas, o FNDE publicou material aderente, em linhas gerais, ao conjunto de informações requerido na Instrução Normativa TCU nº 84/2020, que estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal a partir de 2020, e no Anexo da Decisão Normativa (DN) TCU nº 198/2022, que contém normas complementares para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal a partir de 2022, incluindo auditoria e certificação de contas.

2.1.2. Em consonância com o disposto no art. 8º da IN nº 84/2020, o conteúdo apresentado a partir da página “Transparência e Prestação de Contas^[1]” do FNDE na internet, abrange, além do Relatório de Gestão, dados e documentos referentes às prestações de contas anuais relativas aos exercícios anteriores, bem como informações sobre a execução orçamentária e financeira e sobre a atuação da Auditoria Interna no exercício de 2022. No Relatório de Gestão, a Autarquia buscou apresentar informações de caráter estratégico, operacional, administrativo e que expressem o valor público gerado pela instituição, de acordo com a estruturação a seguir.

Elemento de conteúdo sugerido no Anexo da DN nº 198/2022	Apresentação no Relatório de Gestão 2022
---	--

Elementos pré-textuais	Capa; Contracapa; Índice; Apresentação
Mensagem da dirigente máxima	p. 5; vídeo explicativo na internet
Visão Geral e Ambiente Externo	Capítulo 1
Governança, estratégia e desempenho	Capítulo 2 (Estratégia); Capítulo 3 (Governança); Capítulo 4 (Resultados da Gestão); Capítulo 5 (Administração e Tecnologia)
Informações orçamentárias, financeiras e contábeis	Capítulo 6 (Gestão Orçamentária e Financeira)
Rol de Responsáveis	Capítulo 7

2.1.3. Na mensagem de apresentação, a Presidente do FNDE declarou o compromisso de que a transparência, ética e integridade serão estruturantes no modelo de gestão inaugurado em 2023. O capítulo que trata da visão geral e ambiente externo apresenta a organização e suas principais normas direcionadoras; o modelo de negócios; a declaração de missão e visão; a estrutura regimental atualizada; a cadeia de valor; e o resumo dos destinatários dos bens e serviços geridos e apoiados pelo FNDE.

2.1.4. No capítulo relativo à estratégia, foram apresentados dados e informações resumidas referentes ao Mapa Estratégico FNDE 2018-2022; painel de indicadores institucionais com comparação dos resultados obtidos durante o ciclo 2018-2022; Gestão do Conhecimento; e Gestão de Projetos.

2.1.5. Quanto à governança, relatou-se que as decisões-chave do FNDE decorrem do Conselho Deliberativo como instância máxima. A partir das deliberações de Conselho, a Alta Gestão, assim considerada o dirigente máximo e os Diretores, atua na definição de mecanismos institucionais e na tomada de decisão em diversos campos, em regra, mediante discussões nas Reuniões de Diretoria. Também foram apresentadas as instâncias de apoio à governança, com atenção à integridade e foco no valor público, tais como a Procuradoria Federal junto ao FNDE, a Auditoria Interna, a Corregedoria, a Ouvidoria e a Comissão de Ética.

2.1.6. Nada obstante, a avaliação da gestão sobre como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de gerar valor em curto, médio e longo prazo representa um aspecto passível de aprimoramento nos próximos exercícios. Ademais, embora tenham sido apresentadas informações sobre os resultados previstos e alcançados pela Procuradoria Federal e pela Auditoria Interna, não foram identificadas as principais ações de correção adotadas no exercício e, no [link](#) que remete à atuação da Comissão de Ética, não foram encontrados registros das reuniões e deliberações eventualmente ocorridas no exercício[2].

2.1.7. No capítulo que trata dos resultados institucionais, observou-se a demonstração do desempenho das atividades finalísticas e a aderência dos programas executados pela Autarquia às diretrizes, em especial, o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano Plurianual (PPA). Ainda, foram apresentadas informações de natureza predominantemente administrativa, como as relacionadas a tecnologia; gestão de pessoas; patrimônio e sustentabilidade; e licitações e contrato.

2.1.8. No capítulo que trata da Gestão Orçamentária e Financeira, painéis de *Business Intelligence* (BI) demonstram o desempenho do FNDE quanto à execução das receitas e despesas no exercício. O acesso ao Relatório Contábil também foi disponibilizado nessa seção.

2.1.9. Por fim, o Rol de Responsáveis consta de capítulo próprio do Relatório de Gestão e contém a identificação dos titulares e substitutos pelos atos de gestão que afetam o alcance dos objetivos estratégicos, com informações sobre a natureza de sua responsabilidade (cargos ou funções exercidas); os períodos de gestão; os atos formais de nomeação, designação ou exoneração; e o endereço de correio eletrônico institucional. Ressalta-se que não foi feita análise quanto à completude e conformidade das informações prestadas.

2.2. Conformidade legal dos atos administrativos

2.2.1. Nas análises realizadas quanto à conformidade legal dos atos praticados pela gestão durante o exercício de 2022, inicialmente cabe apontar os desdobramentos das recomendações do

Relatório da Auditoria Interna nº 02/2020, o qual consolidou os resultados da avaliação complementar acerca da execução do Contrato nº 291/2012, firmado entre o FNDE e a Intelipar Tecnologia da Informação Ltda., para a prestação de serviços de inteligenciamento, identificação, transcrição e inserção dos dados em sistema de prestação de contas. Observou-se que o FNDE instaurou processos com vistas à apuração das responsabilidades dos gestores envolvidos nos apontamentos e irregularidades que culminaram no não aproveitamento das entregas realizadas no âmbito do Contrato nº 291/2012 e no pagamento a maior à contratada.

2.2.2. Por outra perspectiva, tampouco foram identificadas medidas administrativas efetivas para reaver os valores pagos indevidamente à contratada, tendo sido apenas indicada a intenção de constituir comissão específica de Tomada de Contas Especiais (TCE) para apuração das irregularidades ocorridas no caso. Nesse ponto, destaca-se que o prejuízo inicialmente apontado no Relatório de Auditoria, na ordem de R\$ 4,3 milhões, pode ser ampliado em função das ações de cobrança judicial em andamento, impetradas pela empresa, visando ao pagamento de faturas pendentes por parte da Autarquia.

2.2.3. Com referência às providências adotadas no âmbito do Relatório de Apuração nº 986418/2021, cujos achados apontaram para irregularidades na execução do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 9.722, celebrado junto à Universidade de Brasília (UnB), verificou-se a existência de manifestação da Presidência do FNDE, indicando a rescisão do TED, por meio do Ofício nº 30703/2022 (SEI-FNDE nº 3301707). No âmbito do referido expediente, observou-se, ato contínuo, o requerimento para que a UnB apresente o relatório de cumprimento do objeto previsto no art. 22, do Decreto 10.426/2020, e providencie a devolução do valor de R\$ 80.684.663.00, em face das irregularidades constatadas na execução do objeto da avença.

2.2.4. Já em função dos apontamentos do Relatório de Avaliação nº 1137643/2022, que consubstanciou a análise preventiva da CGU sobre o processo do Pregão Eletrônico FNDE nº 01/2022, no valor estimado de R\$ 6,3 bilhões, voltado ao registro de preços para eventual aquisição de mobiliários escolares no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), verificou-se a revogação do Pregão Eletrônico e a retirada o item mobiliário escolar do Plano de Compras 2021-2022. Os principais problemas encontrados pela equipe da CGU se relacionaram à superestimativa da quantidade demandada; à incerteza de que o porte dos fornecedores pesquisados permitiria o fornecimento dos objetos licitados; à metodologia para selecionar a cesta de preços aceitável, que resultou em favorecimento dos preços de fornecedores – mais altos que o do Portal de Compras.

2.3. **Processo de elaboração das informações contábeis e financeiras**

2.3.1. Como mencionado acima, as informações atinentes às demonstrações contábeis do exercício de 2022 foram apresentadas no capítulo do Relatório de Gestão que tratou da Gestão Orçamentária e Financeira. Preliminarmente, registra-se que esta Auditoria Interna não realizou trabalho específico de avaliação quanto ao nível de confiabilidade dos demonstrativos contábeis e conformidade das transações subjacentes, mas, desde 2021, tem atuado em cooperação com as equipes da CGU nos trabalhos de auditoria integrada financeira e de conformidade das contas anuais do FNDE.

2.3.2. Dessa forma, partiu-se do acompanhamento das providências eventualmente adotadas pela Autarquia no sentido do atendimento das recomendações do Relatório de Avaliação nº 1021244, da CGU, que consubstanciou os achados resultantes da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2021 (AAC – 2021), uma vez que os trabalhos referentes à auditoria das contas de 2022 não haviam sido concluídos.

2.3.3. De acordo com esse Relatório, ao final do exercício de 2021, as demonstrações contábeis não refletiam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, o resultado financeiro e os fluxos de caixa do FNDE – uma vez que foram identificadas distorções na ordem de R\$ 18,8 bilhões (sobretudo, no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES), bem como fragilidades nos controles internos relacionados à prevenção de novas distorções, com a manutenção de ocorrências apontadas no âmbito da AAC – 2020.

2.3.4. A partir de manifestação cadastrada no sistema e-Aud, a Autarquia informou que procedeu à regularização dos saldos contábeis dos financiamentos concedidos do Fies; que adotará novo

procedimento visando à regularização das contas contábeis de financiamentos concedidos de 2022; que está implementando funcionalidade no SisFies para subsidiar os procedimentos de reconhecimento de risco de crédito compartilhado pelas instituições de ensino superior. Em que pese o envio das manifestações à CGU, nenhuma das recomendações vinculadas à AAC – 2021 foi considerada atendida pela CGU, até o momento da emissão deste Parecer.

2.4. Atingimento dos objetivos operacionais

2.4.1. Em relação ao atingimento dos objetivos operacionais da Autarquia, a partir dos trabalhos realizados pela Auditoria Interna e por órgãos de controle em 2022, foram identificadas fragilidades quanto a aspectos envolvendo os processos de governança, gestão de riscos e controles.

2.4.2. Os exames consolidados no Relatório de Auditoria Interna (RA) nº 01/2022 revelaram que a maturidade global do FNDE para a gestão de riscos é inicial, apurada em 11,42%. O diagnóstico foi realizado com base em quatro dimensões-chave, as quais permitiram aferir em que medida a organização conta com a existência de princípios, estruturas e processos em funcionamento e operando de forma integrada com vistas à adequada gestão de riscos.

2.4.3. Com efeito, a partir da dimensão Ambiente, evidenciou-se que o FNDE ainda não assume um compromisso suficientemente forte e sustentado em relação à cultura e ao desenvolvimento de estruturas para a gestão baseada em riscos. Já no contexto da dimensão Processos, identificou-se que a ausência de um processo formal de gestão de riscos colabora para que a Alta Administração e as pessoas da organização não desenvolvam uma compreensão adequada sobre seus papéis e responsabilidades e sobre os riscos envolvidos na execução das atividades sob sua gestão.

2.4.4. Na dimensão Parcerias, concluiu-se que não foram estabelecidos arranjos adequados para a gestão de riscos associada à execução de políticas e projetos compartilhados, tendo como consequência o desconhecimento dos riscos envolvidos nessas ações, com limitações no tratamento de falhas e conflitos. Por fim, no âmbito da dimensão Resultados, evidenciou-se que a Autarquia ainda não consegue se beneficiar da melhoria dos processos de governança e gestão proporcionada pela adequada gestão de riscos.

2.4.5. Nesse sentido, foram emitidas recomendações para que o gestor defina os elementos da arquitetura de gestão de riscos, como com o estabelecimento de uma Política de Gestão de Riscos compatível com a missão e os objetivos estratégicos do FNDE, para que estes possam funcionar de forma integrada aos processos de gestão em todas as áreas, funções e atividades relevantes.

2.4.6. Importante destacar que esse trabalho de avaliação contemplou também diversos aspectos relacionados à governança, cujos principais achados indicam que a Autarquia não havia identificado claramente as instâncias internas e de apoio à governança e não conta com indicadores-chave de risco para apoiar seus processos de governança e gestão.

2.4.7. Já o Relatório de Auditoria nº 836871[3], da CGU, demonstrou a baixa maturidade do modelo de governança do FNDE, haja vista a ausência de efetividade do Plano de Integridade e do modelo de gestão de pessoas por competências; a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento da força de trabalho e dos recursos tecnológicos; a ausência de acompanhamento do desempenho operacional da área de compras; entre outras fragilidades nos processos de trabalhos das aquisições.

2.4.8. Vale pontuar que a própria Autarquia assinalou, no Relatório de Gestão 2022, que os desafios enfrentados pela Gestão abrangem ainda a estruturação da governança de dados, no âmbito da qual instituiu o Comitê de Governança Digital, visando à construção da Política de Governança de Dados; e a necessidade de adoção de medidas para atenuar a carência e qualificar a força de trabalho do FNDE. Nesse sentido, o FNDE informou que o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 641/2021 formalizou propostas de novo concurso e de reestruturação das carreiras dos servidores.

2.4.9. O acompanhamento das providências adotadas pela gestão no contexto do RA nº 03/2020, que agrupou os resultados da avaliação do modelo de monitoramento aplicado às políticas públicas do FNDE, demonstrou que a organização ainda não logrou êxito em instituir mecanismos adequados para o desempenho do monitoramento aplicado às políticas educacionais a cargo da Autarquia.

2.4.10. Destaca-se, por exemplo, que a unidade não avançou em relação ao estabelecimento de indicadores-chave e à implementação do Painel de Monitoramento Integrado para acompanhamento do progresso dos principais objetivos dos programas, ainda que tenha realizado uma série de oficinas sobre a temática, a partir de interlocução com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no exercício de 2021. No Relatório de Gestão 2022, a Autarquia informou apenas que conseguiu elaborar uma proposta de estruturação das informações consideradas primordiais à gestão dos programas educacionais, a ser discutida em 2023.

2.4.11. Nesse ponto, o Acórdão nº 2487/2022-TCU-Plenário[4] reforça que, apesar dos esforços levados a cabo pelos gestores públicos nos últimos anos, ainda existem grandes oportunidades para a utilização de dados para alavancar a governança nas políticas públicas. Visando não somente mitigar riscos de não conformidade, mas também viabilizar a produção, coleta e análise de informações de forma rápida e transparente, de modo a propiciar o controle mais efetivo de resultados.

2.4.12. Por outra perspectiva, foram verificados avanços quanto ao fortalecimento de algumas instâncias de governança do FNDE. Nesse ponto, ressalta-se que a estruturação da unidade de Corregedoria, efetivada pelo Decreto nº 11.196, de 13 de setembro de 2022, colabora com o fortalecimento institucional.

2.4.13. Também se observou a continuidade das ações voltadas à internalização e operacionalização dos programas do FNDE na Plataforma +Brasil, destacadamente os Termos de Compromisso do PAR 4[5], a partir do Acordo de Cooperação firmado entre o Ministério da Educação, o FNDE e o então Ministério da Economia. Além disso, a partir da Portaria FNDE nº 600, de 21 de outubro de 2022, foi definido o limite de tolerância a risco a ser considerado em relação às prestações de contas dos convênios apresentados na referida Plataforma.

2.4.14. No tocante ao Malha Fina do FNDE[6], mediante a Portaria nº 101, de 16 de fevereiro de 2022, foi realizada a primeira aplicação do modelo nas prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) referentes aos exercícios de 2011 a 2018. Segundo registros no Relatório de Gestão, essa iniciativa possibilitou “uma economia de quase R\$ 800 milhões de reais” e resultou na homologação de mais de 60.000 prestações de contas, reduzindo significativamente o passivo de análise.

2.4.15. Com referência ao processo de controles internos, conforme apontado no RA nº 01/2022, o FNDE não dispõe de uma Política de Gestão de Riscos, ou de outra diretriz que subsidie a implementação do processo. Tal fato prejudica o comprometimento da Alta Administração e do corpo executivo da gestão em relação ao estabelecimento e revisão da estrutura de controles internos no âmbito de suas respectivas áreas.

2.4.16. Nesse sentido, o monitoramento das recomendações do RA nº 01/2021, que evidenciou irregularidades em operações bancárias no âmbito do PNAE e PNATE, indicou que o FNDE pouco avançou no aprimoramento dos controles internos instituídos para assegurar a conformidade da movimentação dos recursos dos programas, em relação aos normativos vigentes.

2.4.17. Por fim, em relação às recomendações emitidas a partir da avaliação efetuada no âmbito do Programa Formação pela Escola (RA nº 821081), observou-se o desenvolvimento de iniciativas voltadas ao aprimoramento das funcionalidades dos sistemas, com o intuito de tornar obrigatório o preenchimento do campo relativo à identificação da ocupação dos bolsistas e de revisar os perfis de acesso e interação dos usuários, visando torná-los mais aderentes ao princípio da segregação de funções nos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas. Por outro lado, resta pendente o ajuste das funcionalidades dos sistemas informatizados envolvidos, para promover a integração das informações e criar elementos de qualificação das análises quanto ao cumprimento das condições estabelecidas pelo programa para o pagamento de bolsas.

3. CONCLUSÃO

3.1. Considerando o exposto no parágrafo 6º do art. 15 do Decreto nº 3.591/2000 e na Instrução Normativa nº 5, de 27 de agosto de 2021, esta unidade de Auditoria Interna emite a seguinte opinião geral sobre os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da gestão, referente ao exercício 2022, do FNDE:

3.2. Sob o aspecto formal, a prestação de contas do FNDE abordou os quatro elementos principais indicados no art. 8º da IN nº 84/2020, quais sejam: informações sobre a gestão; informações sobre as demonstrações contábeis; o relatório de gestão, na forma de relato integrado; e o rol de responsáveis.

3.3. Houve avanço no sentido da convergência entre a disponibilização das informações e a estrutura e os conteúdos sugeridos no Anexo da DN nº 198/2022. De maneira geral, os relatos apresentados no Relatório de Gestão favorecem a obtenção de uma compreensão razoável sobre o desempenho dos gestores e sobre os resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial da Autarquia no exercício.

3.4. No que tange à conformidade legal dos atos administrativos, foram identificadas situações inconformes e irregularidades ainda pendentes de correção por parte da Autarquia, principalmente, no âmbito das licitações e contratos analisados. Com relação ao processo de elaboração das informações contábeis e financeiras, há indicação da manutenção de distorções relevantes não corrigidas nos lançamentos contábeis e de inconformidades em transações subjacentes que afetam os controles da entidade, considerando o acompanhamento do Relatório de Contas Anual de 2021. Todavia, esta Auditoria não dispõe de evidências de auditoria suficientes e apropriadas para emitir opinião quanto a esses aspectos.

3.5. Por fim, considerando os trabalhos realizados por esta Auditoria Interna, pela CGU, pelo TCU e os resultados apresentados no Relatório de Gestão, entende-se pelo cumprimento dos objetivos operacionais, com a ressalva para a baixa maturidade da gestão de riscos e do modelo de governança da Autarquia e para a pendência de aprimoramento dos controles internos instituídos para assegurar a conformidade da movimentação dos recursos dos programas.

3.6. Nesse sentido, recomenda-se que a Autarquia intensifique os esforços no sentido da adoção de medidas de fortalecimento dos mecanismos e estruturas de governança; sistematização do monitoramento integrado no âmbito do FNDE; e instituição de mecanismos de retroalimentação dos dados e informações monitoradas para qualificar o processo de tomada de decisão. Ainda, que estabeleça um o processo de gestão de riscos compatível com o planejamento estratégico e operações da organização.

[1] Disponível no endereço: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas>.

[2] Há registro de que a última atualização da página da Comissão de Ética ocorreu em agosto/2021.

[3] Este Relatório consubstanciou os resultados da avaliação da Governança das Aquisições do FNDE.

[4] Referente ao 2º ciclo de fiscalização, denominado "Dia D", realizado com o objetivo de avaliar o uso integrado de informações na gestão de políticas públicas governamentais, em especial das políticas públicas educacionais

[5] Plano de Ações Articuladas, 4º ciclo.

[6] Definido como modelo de análise de prestação de contas na Autarquia, conforme a Resolução CD/FNDE nº 20, de 22 de outubro de 2021.

[assinado eletronicamente]

Victor Leandro Freitas de Jesus

Auditor-Chefe



Documento assinado eletronicamente por **VICTOR LEANDRO FREITAS DE JESUS, Auditor(a) Chefe**, em 31/03/2023, às 10:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.fnde.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3458108** e o código CRC **D4CD700F**.

Referência: Processo nº 23034.010913/2022-66

SEI nº 3458108