



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

PARECER Nº 846/2024/AUDIT
PROCESSO Nº 23034.006202/2023-78
INTERESSADO: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO FNDE - EXERCÍCIO 2023.

**Parecer
da Auditoria
Interna sobre
a prestação de
contas anual
do Fundo
Nacional de
Desenvolvimento
da Educação
(FNDE),
exercício 2023.**

Introdução

1. Trata-se do Parecer sobre a prestação de contas anual do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), exercício 2023, em cumprimento ao disposto no §6º do art. 15 do Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000, na Instrução Normativa-CGU nº 5, de 27 de agosto de 2021, e no art. 10, inciso VI, bem como na deliberação Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) nº 02/2023 (Portaria CGU nº 3.805/2023) e no Estatuto da Auditoria Interna do FNDE.

2. Relevante mencionar que as informações utilizadas como fundamento para subsidiar a opinião geral constante deste Parecer foram extraídas do Relatório de Gestão 2023, versão “pdf” e na versão online publicada no endereço: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-anual>.

Objetivo e Escopo

3. O parecer visa expressar opinião geral tendo por base os trabalhos realizados pela auditoria interna e pelos órgãos de controle interno e externo sobre a adequação dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos instituídos pela entidade para fornecer segurança razoável quanto:

- I - À aderência da prestação de contas aos normativos que regem a matéria;
- II - À conformidade legal dos atos administrativos;
- III - Ao processo de elaboração das informações contábeis e financeiras;
- IV - Ao atingimento dos objetivos operacionais.

Análise da aderência da Prestação de Contas aos normativos que regem a matéria

4. Foram contemplados no Relatório de Gestão 2023 os elementos de conteúdo constantes do Anexo da DN TCU N.º 198/2022, de 23 de março de 2022, exceto quanto às informações sobre Riscos, Oportunidades e Perspectivas. A estrutura do relatório foi dividida em: Mensagem do Dirigente Máximo, Visão Geral e Ambiente Externo, Governança Pública, Desempenho da Gestão, Orçamento, financeiro e Contábil e Rol de responsáveis.

5. Na mensagem da Presidente foi destacada a busca pela excelência no cumprimento da missão institucional desta Autarquia (Assistência Técnica e Financeira), bem como pela adequada gestão dos recursos públicos, pautada pelo diálogo com os entes subnacionais para garantir a boa e regular aplicação desses recursos, estimulando os critérios da transparência, participação popular, governança e integridade.

6. No campo visão geral organizacional e ambiente externo, consideramos que as informações relevantes aplicáveis ao FNDE atenderam a todos os aspectos exigidos

7. No Capítulo governança pública, estratégia e desempenho institucional, os conteúdos previstos foram abordados de forma satisfatória, indicando o caminho que a Autarquia deseja seguir e como atingir esse objetivo, além de informar como a governança corporativa tem apoiado a gestão e quais foram os resultados alcançados no exercício de 2023, considerando metas intermediárias e globais.

8. Ainda no tema Governança, além da atuação do Conselho Deliberativo, como instância máxima, foi instituído o Conselho Executivo do FNDE-CONEX, por meio da Portaria FNDE nº 207, de 14/04/2023, com a finalidade

de atuação consultiva e de coordenação dos mecanismos de liderança, estratégia e controle que compõem a governança na Autarquia, cabendo:

I - Apreciar preliminarmente os atos a serem submetidos ao Conselho Deliberativo do FNDE;

II - Aprovar Planos e Políticas Internas, entre as quais:

a) Plano Estratégico;

b) Plano de Integridade;

c) Política de Gestão de Riscos;

d) Política de Gestão de Pessoas;

III - Opinar sobre a prestação anual de contas, por meio da apreciação do Relatório de Gestão.

9. No Relatório de Gestão não foram identificados os principais riscos que possam comprometer o atingimento dos objetivos estratégicos e dos controles implementados para mitigação desses riscos, bem como as principais oportunidades que podem aumentar a capacidade da Autarquia em atingir seus objetivos e a avaliação da probabilidade de que o risco ou a oportunidade ocorram. Todavia, no Capítulo que trata da política de "Compras Nacionais para Educação" foram apresentados os seguintes riscos:

(i) Inexistência de registros de preços vigentes e com quantitativos disponível para possibilitar a utilização pelos Órgãos Participantes de Compras Nacionais-OPCN, principalmente para os produtos considerados recorrentes em solicitação no SIGARP;

(ii) Dos fornecedores entregarem aos órgãos contratantes produtos fora das especificações técnicas e dos requisitos de qualidade estabelecidos;

(iii) O período inflacionário pode impactar no preço dos objetos a serem registrados pelo FNDE, uma vez que as atas de registros de preço tem vigência de até 24 meses, conforme dispõe a Lei 14.133/2021. Ressalta-se que não consta a avaliação desses riscos e dos controles implementados para a sua mitigação.

10. As demonstrações contábeis do FNDE, acompanhadas das respectivas notas explicativas, e informações de caráter orçamentário-financeiro foram disponibilizadas em seção específica do Relatório de Gestão 2023, ressaltando por meio de painéis de Business o desempenho do FNDE no tocante à execução das receitas e despesas, atendendo de um modo geral a todos os aspectos requeridos.

11. Por fim, o rol de responsáveis traz a identificação dos titulares e respectivos substitutos pelos atos de gestão que afetaram o alcance dos objetivos da Autarquia, com informações sobre a natureza de sua responsabilidade, sendo ressaltado que não foi realizada análise quanto à conformidade das informações apresentadas.

Conformidade legal dos atos administrativos

12. Com o objetivo de determinar se o FNDE adequou seus processos de governança, gestão de riscos e controles internos para fornecer segurança razoável quanto à conformidade legal dos atos administrativos, foram considerados as avaliações realizadas pela Auditoria Interna da Autarquia, bem como recomendações em monitoramento no decorrer do exercício, e pelas ações dos órgãos de controle interno e externo.

13. No âmbito da AUDIT/FNDE, os [Relatórios de Auditoria](#), dos quais foram extraídos os resultados a seguir sintetizados, poderão ser acessados na íntegra.

14. O Relatório de Auditoria nº 01/2023, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-anual>, registrou a utilização pelo FNDE, em caráter excepcional e temporário, do Contrato nº 25/2019, firmado entre o Ministério da Educação (MEC) e a empresa Basis Tecnologia da Informação S/A, para continuidade dos serviços de sustentação dos sistemas da Autarquia foram observadas fragilidades relacionadas à motivação do ato administrativo praticado, restando prejudicadas: a adequada análise técnica da alternativa escolhida para solucionar eventual interrupção dos serviços, a adequada indicação dos serviços críticos a serem demandados, a formalização do ato administrativo que permitiria a utilização do contrato do MEC nº 25/2019 por parte do FNDE e a demonstração de que os preços contratados pelo MEC eram vantajosos e compatíveis com os preços praticados no mercado não atendeu às exigências legais relacionadas ao princípio da motivação e à necessidade de formalização dos atos administrativos.

15. Assim, as recomendações decorrentes foram direcionadas para a apuração dos fatos e de eventuais responsabilidades pela não realização tempestiva do certame licitatório, bem como o adequado acompanhamento da execução contratual, visando evitar que situações semelhantes ocorram em aquisições futuras.

16. O Relatório de Auditoria nº 02/2023, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-anual>, apontou que no âmbito do PDDE os controles internos não são suficientes para identificar e responder a situações de inconformidades no processo de transferências de recursos, aplicação e respectiva prestações de contas no âmbito dos Programas de

Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNEM) e Itinerários Formativos (ProIF), tendo como base a transferência de recursos na sistemática de transferência do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

17. Nesse contexto, foram emitidas recomendações visando aprimorar os controles instituídos e reavaliar o atual modelo de prestação de contas no âmbito da Autarquia.

18. Em relação ao tema Prestação de Contas, a AUDIT no exercício de 2023 monitorou as atividades desenvolvidas no Projeto Malha Fina, instituído em 2021 pela Resolução CD nº 20, de 22/10/2021. O projeto vem sendo desenvolvido em parceria com a CGU, que consiste no uso de ciência de dados com base em critérios de gestão de riscos para análise de prestações de contas dos programas educacionais, com o objetivo de reduzir o passivo existente na Autarquia, que em 2023 ultrapassou a casa de 260 mil prestações de contas. A primeira aplicação do modelo considerou o período de 2011 a 2018 que homologou mais de 60 mil prestações de contas. As tratativas da segunda aplicação do modelo tiveram início em 2023, que deve abranger o período de 2019 a 2022, não tendo sido homologadas prestações de contas do referido período no exercício de 2023.

19. Cabe destacar, que existem prestações de contas que não serão contempladas pelo modelo Malha Fina, tais como Brasil carinhoso, prestações de contas em papel (convênios antigos) e aquelas anteriores a 2011, ante a criação do SIGPC ser um marco digital ao processo. Por oportuno, logra-se esclarecer que as prestações de contas dos diversos programas educacionais possuem vasto histórico e comportamentos dinâmicos, seu estoque não será vencido por solução única, mas por ações multidisciplinares, ainda que o Malha Fina seja o grande avanço desse processo.

20. Nesse sentido, tanto o passivo acumulado quanto o número de prestações de contas que ingressam anualmente na Autarquia tem sido uma preocupação constante da nova gestão do FNDE, a partir de 2023, que tem buscado alternativas para mudar esse cenário, visando solução automatizada e pari-passu. Assim sendo, as tratativas da solução BB Ágil, junto ao Banco do Brasil, tiveram início no final do exercício de 2023 e tem demonstrado que poderá ser uma solução viável para a mudança na sistemática de análise de prestação de contas na Autarquia.

21. Com relação às determinações do TCU, exaradas por meio de acórdãos emitidos em 2023 e as respectivas medidas adotadas pelo FNDE estão elencados nos parágrafos 28 à 34, seguintes.

Processo de elaboração das informações contábeis e financeiras

22. Esta AUDIT não emite opinião quanto ao processo de elaboração de informações contábeis e financeiras do exercício de 2023, respaldada pelo § 2º do art. 16 da IN CGU nº 5/2021, em razão da inexistência de previsão no PAINT, bem como na ausência de realização de trabalhos de auditoria interna direta ou indiretamente relacionados ao assunto, resultando no impedimento de manifestação.

Atingimento dos objetivos operacionais

23. Em relação ao atingimento dos objetivos operacionais da Autarquia, a partir dos trabalhos realizados pela AUDIT/FNDE e pela CGU, bem como pelas determinações do TCU em 2023, foram identificadas fragilidades quanto aos aspectos relativos aos processos de governança, gestão de riscos e controles, bem como verificou-se um maior comprometimento da gestão do FNDE no exercício de 2023 com vistas à melhoria desses processos.

24. Nesse intuito, as principais medidas adotadas pela Gestão da Autarquia no decorrer do exercício de 2023 estão assim sintetizadas:

- i) Instituição do Conselho Executivo do FNDE (CONEX), que representa a instância máxima de governança institucional;
- ii) Instituição da Política de Gestão de Riscos e Integridade no FNDE, por meio da Portaria nº 435, de 02/08/2023, na qual foram definidos princípios e objetivos organizacionais relacionados à gestão de riscos, diretrizes sobre a forma como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, a forma de integração das instâncias responsáveis pela gestão de riscos e o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos;
- (iii) Edição do novo código de ética, aplicável aos servidores da Autarquia, por meio da Portaria nº 442, de 09/08/2023; e
- (iv) Criação da Unidade de Integridade e Gestão (UGI), por meio da Portaria 443, de 30/10/2023.

25. As medidas acima estão pautadas pelas recomendações do Relatório de Auditoria FNDE nº 01/2022 que apontou baixo nível de maturidade da governança na Autarquia, classificada como "Inicial", apurada em 11,42%.

26. No mesmo tema, a CGU, por meio do Relatório de Avaliação nº 836871, analisou a governança do macroprocesso de aquisições do FNDE, apresentando os seguintes pontos de alerta:

- i) 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 e a necessidade de aperfeiçoamento do planejamento da força de trabalho e dos recursos tecnológicos;
- ii) Ausência de acompanhamento do desempenho operacional da área de compras;
- iii) Inexistência de gerenciamento de riscos das aquisições;

- iv) Deficiências na transparência e accountability;
- v) Fragilidades no planejamento das contratações;
- vi) Necessidade de instituição de processos de trabalhos para as fases da contratação.

27. Os encaminhamentos da CGU visaram o aperfeiçoamento do modelo de governança, implementação de processo de gestão de riscos, aprimoramento da transparência ativa, estabelecimento de objetivos, indicadores e metas para as aquisições e estabelecimento de processos de trabalho para as aquisições. As recomendações advindas dessa ação estão sendo monitoradas pela CGU, via sistema e-aud.

28. O TCU, por meio da Auditoria Operacional na Estrutura de governança do MEC e do FNDE, que resultou no Acórdão 1.221/2023/Plenário, determinou ao FNDE que implementasse estrutura de governança na Autarquia, garantindo a atuação contínua e efetiva do Comitê de Gestão Estratégica e Governança (CGEG) e do Comitê de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade (CGRCI), ou de futuros comitês substitutos e que defina os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança.

29. Em atendimento às determinações do TCU, o FNDE encaminhou a Nota Técnica nº 3736121/2023/CGEDI/GABIN, ressaltando inicialmente que embora se reconheça que há um longo caminho a trilhar rumo ao estabelecimento de um processo de governança maduro e efetivo, a criação do Conex, com reuniões ordinárias, tratando de temas voltados para a Governança Corporativa, a Gestão de Riscos e a Integridade, bem como do instrumento Painel GovFNDE, somados ao Projeto Estratégico de Sistematização de Mecanismos e Práticas de Governança no FNDE, demonstram que já há avanços para uma sistematização da Governança na Autarquia.

30. Ainda no âmbito do Acórdão 1.221/2023, em relação ao Plano de Ações Articuladas (PAR), o TCU determinou que fosse inserido em seu portal na internet, em local de fácil acesso ao público, os links que permitam consultas, sem a necessidade de senha, aos termos de compromisso do PAR e ao painel de obras do PAR, em atenção aos princípios da publicidade e da transparência e que fosse incluído no sistema SIMEC, na tela que possibilita acesso público aos termos de compromissos do PAR, consultas que permitam filtrar os termos de compromisso por “ação do PAR”, por “período de liberação” do recurso e por “período de assinatura do termo de compromisso”.

31. Em resposta ao TCU, foi enviada a Nota Técnica nº 3709904/2023/CGPES/DIGAP, informando que foram disponibilizados no Portal eletrônico do FNDE os links para consultas aos termos de compromisso pactuados por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), bem como o Painel de Obras do PAR, os quais já se encontram disponíveis para consulta pública e podem ser acessados pelo caminho: www.fnde.gov.br > [Acesso à Informação](#)> [Ações e Programas](#)> [Programas](#)> PAR, ou ainda diretamente pelo link: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par>, e destaca-se que os Termos de Compromisso do PAR já estão disponíveis para consulta pública no SIMEC, cujo acesso pode acontecer por meio do menu disposto na lateral direita da página inicial, no ícone de Acesso à informação ou diretamente no endereço eletrônico <https://simec.mec.gov.br/par/carregaTermos.php>. A DIGAP/FNDE registra, que por meio das suas Coordenações-Gerais, tem envidado esforços para, em conjunto com outras áreas do FNDE, implementar novas funcionalidades de forma a permitir aos usuários do PAR mais recursos e agilidade no manuseio e na operacionalização do acesso público, bem como na divulgação e transparência das informações.

32. Outra ação do TCU teve como foco as transferências voluntárias realizadas pelo MEC e pelo FNDE para os entes federados, por meio do PAR, considerando as denúncias veiculadas na mídia a respeito de suposto esquema existente no Ministério da Educação com o objetivo de favorecer indevidamente agentes privados e aliados políticos com recursos públicos, por meio da destinação dos recursos do órgão para determinados municípios sem a observância do princípio da impessoalidade e de critérios objetivos definidos, cujas determinações se deram por meio do Acórdão nº 2371/2023/Plenário.

33. As determinações constantes do referido Acórdão foram:

Item 9.2- que o FNDE adote critérios técnicos e objetivos na definição de quais entes federados serão priorizados/beneficiados com o atendimento das demandas por meio do Plano de Ações Articuladas, propiciando, assim, maior lisura no processo decisório da alocação dos recursos e transparência no direcionamento desses recursos, em observância aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da publicidade;

Item 9.3 - que o MEC e o FNDE indiquem à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional os termos de compromisso com cláusula suspensiva, assinados entre 2020 e 2022, mas ainda não aprovados definitivamente pelo FNDE que poderão receber o reforço orçamentário com recursos de emendas parlamentares para serem integralmente executados, anulando os demais termos cuja fonte de custeio seja com os recursos do MEC ou do FNDE;

Item 9.4 - dar ciência ao FNDE das seguintes irregularidades: a)-utilização de recursos relacionados às despesas “RP2” e ao grupo de natureza de despesa “GND4” para custear obras novas, em detrimento do pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução, em afronta ao art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e ao art. 94 da Lei 14.116/2020; b). a celebração de termos de compromisso com cláusula suspensiva sem a indicação do crédito de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro e com prazo de adimplemento da condição suspensiva de até 36 meses, em afronta ao disposto nos artigos 10 e 24, § 1º, da

Portaria Interministerial 424/2016; c). indevida atuação do consultor Darwin Einsten Arruda Nogueira Lima no FNDE, em conflito de interesses, em dissonância com o art. 5º, II, da Lei 12.813/2013, e ao Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal instituído pelo Decreto 1.171/1994, e aos princípios da moralidade e da impessoalidade aplicáveis à Administração Pública.

34. Quanto aos itens 9.2 e 9.4.3 a DIGAP/FNDE enviou ao TCU manifestações por meio da Nota Técnica Conjunta 4002875/2024, as quais não houve resposta dessa Corte de Contas sobre o atendimento ou não. Quanto aos itens 9.3, 9.4, 9.4.1 e 9.4.2, ressalta-se que foi recepcionado o Ofício nº 4351/2024TCU que encaminhou o Despacho que trata de pedido de reexame interposto pela AGU contra os itens 9.3, 9.4, 9.4.1 e 9.4.2, suspendendo os efeitos do referido Acórdão.

35. No conjunto das medidas adotadas pela Autarquia ainda carecem de definição a forma de integração da gestão de riscos aos processos e às políticas da organização, a forma e a periodicidade em que serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos, como será medido o desempenho da gestão e definição de responsabilidades em face da atuação compartilhada com os entes subnacionais beneficiários dos programas e projetos educacionais.

36. Adicionalmente, faz-se necessário ainda disseminar a gestão de riscos por toda a sua estrutura, de modo que a organização possa efetivamente contar com princípios, estruturas e processos em funcionamento e operando de forma integrada com vistas à adequada gestão de riscos.

37.

Opinião Geral da Auditoria Interna

38. Conforme citado anteriormente, em observância ao disposto no parágrafo 6º do art. 15 do Decreto nº 3.591/2000 e na Instrução Normativa nº 5, de 27 de agosto de 2021, e considerando o exame das peças disponíveis no Relatório de Gestão e os resultados dos trabalhos empreendidos por esta unidade de auditoria ao longo do exercício em exame, bem como os trabalhos da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, esta Unidade de Auditoria Interna emite parecer favorável, ressaltando-se a não identificação dos riscos que possam comprometer o atingimento dos objetivos estratégicos e das oportunidades que podem aumentar a capacidade de atingir esses objetivos no Relatório de Gestão.

39. Quanto ao item atingimento dos objetivos operacionais é notório os esforços empreendidos em 2023 no sentido da adoção de medidas de fortalecimento dos mecanismos e estruturas de governança e integridade na Autarquia, em especial com a instituição do Conselho Executivo – CONEX e o apoio do FNDE ao Projeto Prisma, desenvolvido em parceria com a com a CGU, no eixo da Integridade.

40. Em que pese as medidas adotadas para estruturação da governança, tais medidas precisam de aprimoramento e ou de novas ações na busca de um processo de governança maduro e efetivo. E ainda, que a autarquia institua práticas efetivas de Gestão Baseada em Riscos, com mapeamento de riscos e controles dos seus processos estratégicos, visando a eficácia e efetividade dos programas educacionais realizados de forma compartilhada com os entes subnacionais.

[assinado eletronicamente]

Josemir Gadelha Alves

Auditor-Chefe

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação



Documento assinado eletronicamente por **JOSEMIR GADELHA ALVES, Auditor(a) Chefe**, em 15/04/2024, às 16:04, 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 **4083499** e o código CRC **903D274C**.

Referência: Processo nº 23034.006202/2023-78

SEI nº 4083499