

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201503375

Unidade Auditada: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Município/UF: BRASÍLIA (DF)

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: Aloizio Mercadante – Ministro de Estado da Educação

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Quanto aos avanços mais marcantes da gestão avaliada, especialmente quanto aos resultados das políticas públicas executadas por intermédio de suas ações finalísticas no exercício, pode-se citar a publicação da Resolução nº 22, de 13 de outubro de 2014, que estabelece os procedimentos e as responsabilidades relativas à prestação de contas dos programas e projetos que exigem manifestação do conselho de controle social, determinando a reprovação das contas quando esgotados todos os prazos sem o devido envio do parecer conclusivo. Destaca-se ainda o fato de o FNDE considerar as constatações apresentadas em relatórios referentes a fiscalizações e auditorias realizadas pelos órgãos de controle e pela Auditoria Interna da Autarquia na análise das prestações de contas recebidas.

No exercício de 2014, a CGU analisou a metodologia de acompanhamento da execução do Pnae, do Pnate e do Proinfância, constatando a insuficiência dos indicadores utilizados para a avaliação dos resultados qualitativos desses Programas. Foi identificada ainda a falta de estruturação dos critérios utilizados pelo FNDE para a seleção dos municípios a serem fiscalizados em uma matriz de risco, de forma a possibilitar a seleção dos entes federativos que se encontram em situações mais críticas, para a realização de acompanhamento *in loco* do Pnae e do Pnate. A intempestividade observada na análise das prestações de contas também acaba por prejudicar a utilização destes dados para a realização de uma análise qualitativa oportuna dos programas, pois o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), criado pela Autarquia com a finalidade de receber as prestações de contas, promover sua análise financeira e técnica, com emissão dos pareceres, o envio de diligências aos gestores, o acompanhamento de prazos e a recuperação de créditos,

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.

ainda não está em pleno funcionamento. Em análise ao cronograma de execução do Sistema, disponibilizado pelo FNDE, foi verificado o atraso em 26 tarefas, existindo tarefas ainda não iniciadas com prazo de conclusão expirado. Assim, durante os trabalhos de auditoria, foram identificadas intempestividade na análise dos processos de contas e na adoção das medidas de exceção cabíveis, como a inscrição no Cadin e a instauração de Tomada de Contas Especial dos gestores inadimplentes; falta de sistematização da emissão de parecer técnico para as prestações de contas do Pnae e do Pnate; precariedade no atendimento e baixa efetividade das medidas adotadas pelo FNDE diante das recomendações formuladas pela CGU-PR por ocasião do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, bem como das fiscalizações que deram origem aos Relatórios de Demandas Externas (RDE).

Com relação ao Proinfância, foi verificado descompasso entre a execução física das obras e a liberação dos recursos ao ente federado ao longo da execução do Programa. O monitoramento das obras é feito predominantemente à distância, com o auxílio de um sistema alimentado em grande parte pelos entes federados de forma intempestiva, com dados incompletos e incorretos, prejudicando esse acompanhamento. As construções, concluídas ou não, que apresentam desconformidades com o projeto-padrão do FNDE, caso não tenham seus serviços corrigidos no andamento da obra, serão glosadas somente no momento da prestação de contas. No entanto, a intempestividade já destacada na análise das prestações de contas também atinge o Proinfância e, assim, retarda o exame e tratamento das inconformidades com o projeto-padrão encontradas nas creches e escolas construídas.

Dentre as causas relacionadas às constatações, tem-se vulnerabilidades nos controles internos administrativos da área de gestão de transferências; utilização de indicadores insuficientes para a avaliação da qualidade da execução de programas; dimensionamento inadequado do SiGPC; não priorização da análise das prestações de contas dos gestores omissos; análise intempestiva das prestações de contas referentes aos municípios fiscalizados pela CGU, para os quais foi identificada a aplicação indevida de recursos; não sistematização da emissão de parecer técnico sobre a execução e o atingimento dos objetivos do Pnae e Pnate; não utilização de mapeamento de riscos na seleção dos municípios a serem fiscalizados; repasse de recursos financeiros a entes federados desprovidos de capacidade técnica e operacional para a realização de obras públicas do Proinfância; utilização de metodologias construtivas inovadoras não consolidadas na construção civil para as obras do Proinfância; ausência de assistência técnica contínua e presencial nas obras auditadas pela CGU e não adoção de providências para o ressarcimento de valores de dano ao erário identificados em relatórios da CGU.

Para estas causas, as recomendações acordadas com o gestor foram no sentido de atualizar o Regimento Interno do FNDE; desenvolver indicadores que possibilitem realizar avaliação qualitativa dos resultados dos programas; apresentar plano de ação que evidencie um planejamento efetivo para a implantação do Sistema SiGPC; adotar as medidas de exceção cabíveis ao efetuar análises de prestações de contas decorrentes de demandas pontuais cujo parecer seja pela não aprovação e ao identificar os gestores

omissos; realizar, de forma tempestiva, a análise das prestações de contas referentes a municípios contemplados em fiscalizações da CGU; emitir parecer técnico para as prestações de contas analisadas; notificar os conselhos quando forem identificadas inconsistências entre a opinião final emitida por essa instância de controle social e as informações descritas no seu parecer conclusivo; estruturar em uma matriz de risco os critérios a serem utilizados na seleção dos entes federados que serão acompanhados pelo FNDE.

Foi recomendado ainda alterar o Programa Proinfância com o intuito de reduzir fragilidades diagnosticadas; vincular o repasse de recursos financeiros aos entes federados para aquisição de mobiliário e equipamento a uma execução física próxima da conclusão da obra; aprimorar o Simec; elaborar e implantar Plano de Ação com as providências necessárias para a emissão, por meio do SiGPC, dos pareceres técnicos conclusivos acerca do atingimento das metas e da adequação das ações previstas no Termo de Compromisso; elaborar plano sistemático de gerenciamento de riscos para o novo redesenho do Proinfância, considerando o histórico do Programa e baseando-se em dados concretos de amostras que efetivamente reflitam a política pública em todo o território brasileiro; prestar assistência técnica contínua e presencial às obras do Proinfância até que elas estejam aptas a entrar em efetivo funcionamento e apresentar prazos de conclusão das edificações; adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente, identificados nas fiscalizações da CGU realizadas no Estado de Alagoas e do Rio de Janeiro, e, diante da impossibilidade, instaurar Tomada de Contas Especial.

Quanto às recomendações do Plano de Providências Permanente formuladas pela Controladoria-Geral da União, verificou-se que, de um total de 76 recomendações, 27,6% foram atendidas. Dentre as recomendações não atendidas, destaca-se a referente à auditoria realizada em 2014, exercício de 2013, que trata da análise dos dados de pagamentos realizados pelo FNDE por meio de ordem bancária eletrônica para as transferências previstas no Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011. Foram solicitados os dados referentes aos pagamentos realizados no último trimestre de 2014 e no primeiro de 2015 e, após sua análise, verificou-se que as falhas constatadas anteriormente ainda persistem. Assim, as falhas ainda não sanadas continuarão sendo acompanhadas por esta CGU.

De modo geral, foram verificadas vulnerabilidades nos controles internos administrativos da área de gestão de transferências, impactando na implantação do SiGPC, na análise das prestações de contas apresentadas à Unidade e na tempestividade na adoção de providências para instauração de TCEs. O SiGPC, citado pelo FNDE como importante instrumento para gerenciamento de seus controles internos, vem há anos apresentando problemas de desenvolvimento, o que já causou sucessivas alterações no seu cronograma de implementação. Não é prática institucionalizada do FNDE o diagnóstico dos riscos envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade da ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los, visto que o gerenciamento de riscos é realizado mediante práticas isoladas, no âmbito de cada Diretoria. Além disso, destaca-se o Regimento Interno do FNDE, que

está desatualizado em relação a atual estrutura do órgão aprovada pelo Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012.

Ressalta-se que os apontamentos constantes do Relatório que ensejaram as proposições de ressalva constituem situações relevantes com potencialidade de causar prejuízos ao Erário e/ou de comprometer os resultados de políticas públicas. O histórico aumento quantitativo de prestações de contas sem análise ou não enviadas, situação que tem sido agravada pelos constantes atrasos no projeto de implantação dos módulos de prestação de contas do Sistema SIGPC, impacta significativamente no atingimento dos objetivos da Autarquia e deve ser objeto de esforços efetivos e prioritários, como destacado no recém publicado Acórdão TCU nº 7.790/2015 - TCU - 1ª Câmara.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 16 de dezembro de 2015.


FRANCISCO EDUARDO DE HOLANDA BESSA
Secretário Federal de Controle Interno