



## FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

**PARECER Nº** 162/2016/COAUD/AUDIT  
**PROCESSO Nº** 23034.014556/2016-67  
**INTERESSADO:** COORDENAÇÃO DE PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO-GERAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, DIRETORIA FINANCEIRA, AUDITORIA INTERNA, GABIN  
**ASSUNTO:** Relatório e Parecer sobre análise das peças do Processo de Prestação de Contas Anual do FNDE, exercício 2015, nº do Processo: 23034.014556/2016-67.

### I - INTRODUÇÃO

Em aderência ao disposto no parágrafo 6º, art. 15 do Decreto nº 3.591/2000; Inciso III do art.13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010; Inciso I do Art. 6º da Decisão Normativa TCU nº 146/2015 e à Portaria TCU nº 321/2015, esta unidade de Auditoria Interna (AUDIT) procedeu aos exames das peças que integram a Prestação de Contas Anual, exercício 2015, do FNDE.

Autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, considerando suas alterações, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tem por missão “prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos”.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, Lei nº 13.005/2014, traz entre suas diretrizes a universalização do atendimento escolar, a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação, superação de desigualdades educacionais e, de acordo com o art. 7º dessa lei, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração para atingir as metas e implementar as estratégias previstas no texto.

Nesse contexto, o FNDE constitui em sua essência um realizador da União para executar políticas públicas, no âmbito da educação, seja realizando compras governamentais em escala nacional, seja gerenciando os diversos programas.

Desse modo, apresentamos, após esta introdução, relato de verificação da conformidade das peças apresentadas, seguido de relatório de análise e do parecer desta AUDIT sobre o presente Relatório de Gestão.

### II - VERIFICAÇÃO DE CONFORMIDADE

O Processo de Prestação de Contas Anual e o Rol de responsáveis, referente ao exercício de 2015, estão completos e em conformidade com o previsto nos incisos I e II do art. 13 da IN/TCU nº 63/2010; Inciso I do art. 6º e Anexo II da Decisão Normativa TCU 146/2015 e Inciso I do art. 2º da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Registra-se a ausência dos seguintes conteúdos listados no Anexo II da Portaria TCU nº 321/2015: “5.15 Estrutura de gestão e controle de demandas judiciais”; “8.3.2 Informações

sobre o Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação-PETI e sobre o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI”; e “8.3.3 Ações relacionadas à recuperação e à modernização dos sistemas”. Contudo, as referidas ausências ficam esclarecidas diante das disposições do art. 2º, e seu § 1º, da citada Portaria.

### III – RELATÓRIO

Em cumprimento ao Inciso I do art. 6º da DN TCU 146/2015, a partir da análise do conteúdo do presente Relatório de Gestão, levando-se ainda em conta os aspectos formais sobreditos e, adicionalmente, as informações construídas a partir de trabalhos realizados pela Auditoria Interna ao longo de 2015, apresentamos relatório acompanhado de parecer.

### ANÁLISE DO RELATÓRIO DE GESTÃO

O Relatório de Gestão do FNDE, referente ao exercício de 2015, trouxe como destaques da gestão, entre outros, o atendimento presencial regionalizado, denominado *FNDE Soluções Locais*; a abertura de módulo de acesso público do *Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC)*; e a elevação do percentual de obras concluídas, para a qual contribuíram melhorias na sistemática de monitoramento e mudanças nas regras para o repasse de recursos.

Necessário considerar que o ano de 2015 foi marcado por um cenário de contingenciamentos orçamentários e financeiros, que afetaram a todo o governo federal e tiveram impacto na execução de programas geridos pelo FNDE, provocando redução de metas, revisão das ações de monitoramento e alteração de normativos e critérios de concessão de recursos. Períodos de restrição financeira devem-se a fatores supervenientes sobre os quais a autarquia não possui ingerência e, como tais, configuram-se em ameaças externas para o alcance dos objetivos institucionais. Contudo, podem representar oportunidades para a melhoria dos processos organizacionais, buscando aprimorar os mecanismos de gestão e aumentar a eficiência e eficácia das políticas desenvolvidas.

Não se pode afastar que o contingenciamento trouxe efeitos negativos, mais fortemente sentidos na pactuação de projetos para construção de edificações escolares, que só contou com a celebração de sete novos termos de compromisso; no Programa Caminho da Escola, para o qual não houve execução física no exercício; e na redução de ações vinculadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Por outro lado, as restrições orçamentárias não prejudicaram a execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), que logrou êxito em atender sua clientela, e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que apresentou bom desempenho orçamentário e financeiro, com execução de 99,29% em relação à dotação inicial para 2015.

Paralelamente à questão orçamentária, cabe destacar reflexos positivos advindos de modificações implementadas com vistas a manter qualificada atuação frente a um cenário de restrições.

Em relação aos termos de compromisso de construção de escolas, o FNDE optou por priorizar a conclusão de obras já em andamento, buscando assim maior efetividade da política pública. Fator com impacto positivo na gestão foi a alteração nos procedimentos e regras para pagamento, instituída na Resolução CD/FNDE nº 7/2015, o que estimulou maior comprometimento dos gestores locais pelo andamento célere dos projetos sob sua responsabilidade e pela informação regular e tempestiva ao FNDE sobre o andamento das

mesmas. Com isso, a quantidade de obras concluídas em 2015 aumentou 9% em relação ao ano anterior, apesar de os recursos repassados terem redução de 55,26%. Esse resultado deve-se, também, a aprimoramentos na sistemática de monitoramento de obras da educação básica, premiado no 3º Concurso de Boas Práticas da Controladoria-Geral da União (CGU), na categoria “Fortalecimento dos controles internos administrativos”.

Também referente ao tema de monitoramento, merece referência a reformulação implementada no PDDE, com a sistematização de diagnósticos a partir de dados de monitoramentos anteriores e de informações disponíveis nos sistemas informatizados do FNDE, tais como o saldo das contas correntes do programa; a elaboração de indicadores operacionais; a realização de pesquisas para apurar as razões dos principais problemas identificados e a realização de ações de orientação a respeito dos pontos críticos, inclusive por meio de teleconferências. Iniciativas como essa podem contribuir para a melhoria do monitoramento dos programas sem causar impacto financeiro significativo.

No mesmo sentido, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) passou por ampla reformulação nos seus mecanismos e critérios de concessão, permitindo a continuidade do atendimento ao público-alvo, às regiões e às áreas do conhecimento priorizadas para financiamento, com concomitante aprimoramento na seleção dos participantes. Conforme apresentado no Relatório de Gestão, o FIES alcançou em 2015 o total de 2,18 milhões de contratos, superando a meta de 1,5 milhões.

No estabelecimento de relação de proximidade com os principais parceiros e executores de recursos descentralizados pela Autarquia, os termos do presente Relatório de Gestão revelam opção por priorizar o projeto *FNDE Soluções Locais*, que levou atendimento presencial aos estados e é apontado como uma das medidas responsáveis pelo aumento de conclusão de obras. O projeto, conforme demonstrado no Relatório em análise, apresentou bons resultados e alto nível de satisfação dos usuários.

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), prioridade estratégica do FNDE para o exercício e finalista do 3º Concurso de Boas Práticas da CGU, na categoria “Promoção da transparência ativa e/ou passiva”, configurou-se uma importante ferramenta de análise do financiamento público em educação. A partir da análise de seus dados, foram elaborados diversos indicadores de avaliação relevantes, que demonstram a importância do FUNDEB e de sua complementação pela União na diminuição das desigualdades regionais e no aumento do investimento público em educação.

O Registro de Preços Nacional (RPN), discutido no item 5.3 do Relatório de Gestão, apontou aumento do valor real de alguns itens de 2013 para 2015, o que é relatado como decorrente da conjuntura político-econômica já citada, que implicou em redução de quantitativos dos itens no RPN, tendendo a reduzir os ganhos de escala na produção. Contudo, vale destacar esforços de gestão realizados para evitar aumentos abusivos, como ocorreu no caso do mobiliário escolar, que teve o pregão revogado em 2014, uma vez que se percebeu que os preços ofertados estavam muito acima dos praticados em anos anteriores e não foi alcançada a compatibilização, mesmo após reunião de negociação.

Em 2015, conforme apresentado no Relatório de Gestão, a estratégia do RPN do mobiliário escolar foi revista, reduzindo-se o número de lotes regionais e a abrangência desses, possibilitando um aumento dos ganhos de escala na produção, uma maior flexibilização na gestão das entregas por parte das empresas vencedoras, além de uma maior concorrência entre as licitantes em potencial. Com isso, em 2015 obtiveram-se valores cerca de 10% menores do que os alcançados em 2014 para 3 dos 4 itens tratados no mobiliário escolar, sendo que o outro manteve-se no mesmo patamar de valor. Ademais, vale registrar a preocupação da gestão do FNDE em associar o RPN a práticas de sustentabilidade, uma vez que passam a incorporar “no próprio programa ou projeto a visão de inclusão social e de promoção do desenvolvimento

sustentável para os Estados e Municípios brasileiros que deles podem participar, apoiados pela estrutura técnica e administrativa do Governo Federal”.

Quanto ao Plano de Ações Articuladas (PAR), o teor do presente Relatório de Gestão apresenta que as ações voltaram-se ao empenho e pagamento de parcelas complementares dos pactos assumidos em exercícios anteriores, não sendo firmados novos termos de compromisso. Ademais, foi estruturado o novo ciclo do PAR em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE). Nesse contexto, o segundo ciclo do PAR, previsto inicialmente para o quadriênio de 2011 a 2014, teve sua vigência estendida para o ano de 2015, a fim de obter melhor integração com o ciclo orçamentário, dado que o PAR é uma ferramenta de planejamento educacional com implicações de cunho orçamentário e financeiro. Devido à estruturação do novo ciclo para o quadriênio 2016-2019 ter ocorrido durante o exercício de 2015, não foi possível realizar a aferição dos indicadores relativos à assistência técnica desse plano.

O enfrentamento do elevado número de prestações de contas recebidas anualmente no FNDE, bem como do estoque pendente de análise conclusiva, segue como tema prioritário no âmbito da Autarquia. O presente Relatório de Gestão aponta a persistência de elementos que dificultam o enfrentamento do problema, como a falta de servidores e a ampliação dos programas sob a responsabilidade da autarquia. O reconhecimento de que os problemas relacionados à gestão de prestação de contas “decorrem em grande medida de um problema estrutural do FNDE”, levou o TCU, ao emitir o Acórdão nº 7790/2015 – 1ª Câmara:

9.4. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e ao Ministério do Planejamento – MP que apresentem, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), plano de ação com medidas para reduzir o elevado estoque de prestação de contas que se encontram sem análise conclusiva no âmbito do FNDE, considerando, entre outras, ações voltadas para a melhoria na gestão do quadro de pessoal, como também para a conclusão dos módulos do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas (SiGPC) relativos ao acompanhamento e à prestação de contas dos programas educacionais incentivados;

9.5. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que encaminhe, a cada noventa dias, informações atualizadas sobre o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas, as etapas que já estão em uso e justificativas para eventuais alterações promovidas e atrasos no cronograma;

Portanto, o andamento da questão será acompanhado pelo TCU, que no acórdão sobredito também deliberou a autuação, pela SecexEduc, de processo de acompanhamento do desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas, para examinar *pari passu* a evolução das etapas previstas no cronograma existente. Além disso, como a questão passa a envolver diretamente o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), abre-se um novo horizonte para a busca conjunta de soluções, as quais deverão se refletir nos próximos relatórios de gestão do FNDE.

Ainda quanto ao tema da prestação de contas, cumpre consignar que o Relatório de Gestão registra que houve a continuidade do desenvolvimento dos parâmetros do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) e a abertura de dados da situação das prestações de contas para consulta pública. Além disso, registra-se que foi realizado, no ano de 2015, mutirão de análise de prestação de contas, que logrou finalizar a análise de aproximadamente 21 mil processos de baixa complexidade.

Quanto aos indicadores de desempenho do FNDE, de forma geral, indicam satisfatórios índices de alcance das metas estabelecidas para 2015, mantendo-se tendência verificada nos exercícios anteriores. De todo modo, no Relatório de Gestão indica-se “a necessidade de realizar ajustes no painel de indicadores [...], sobretudo no que tange ao

dimensionamento de metas, a revisão de fórmulas e periodicidade de apuração”. Essa preocupação é apontada a fim de garantir que os indicadores atendam a critérios de avaliação e possibilitem intervenções na gestão e no processo de tomada de decisão. No teor do Relatório se esclarece, ainda, que “foram evitadas modificações na base dos indicadores do painel de gestão no período 2013-2015, sendo priorizado o amadurecimento dos instrumentos de sistematização, coleta e análise dos indicadores”.

## ANÁLISE DOS TRABALHOS DA AUDITORIA INTERNA

Ao longo do exercício, a AUDIT desenvolveu um conjunto trabalhos de auditoria interna e de acompanhamento, os quais servem como fonte adicional para a análise do presente relatório de gestão. Tais trabalhos são definidos segundo critérios específicos estabelecidos no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT), submetido à apreciação da CGU e, em 12/12/2014, aprovado pelo Conselho Deliberativo do FNDE. O resultado desses trabalhos é apresentado no Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT), enviado à CGU, em 29/02/2016, e disponível no site do FNDE (<http://www.fnde.gov.br/fnde/auditoria-interna>). A execução do PAINT 2015, conforme mencionado no item 3.2 do Relatório de Gestão e demonstrado no RAIN, foi de 99% ao longo do exercício.

As ações de auditoria interna são realizadas em âmbito interno e externo, por meio de fiscalizações *in loco*. O foco dos trabalhos da fiscalização é a verificação da execução dos programas em âmbito externo, em caráter complementar às ações de auditoria no âmbito interno do FNDE, de forma a permitir que a Auditoria Interna avalie com maior extensão os controles internos adotados pelas áreas técnicas na gestão da execução dos programas.

Tanto os trabalhos internos quanto externos ensejam recomendações às diretorias do FNDE, as quais são acompanhadas por parte da Auditoria Interna, por instrumento nomeado Plano de Providências Permanente (PPP AUDIT), que em sua essência configura um mecanismo de integração das ações e constitui uma base de informações que permite análise da gestão do FNDE a partir de um olhar ampliado. A figura abaixo expressa o conjunto de trabalhos da Auditoria Interna:



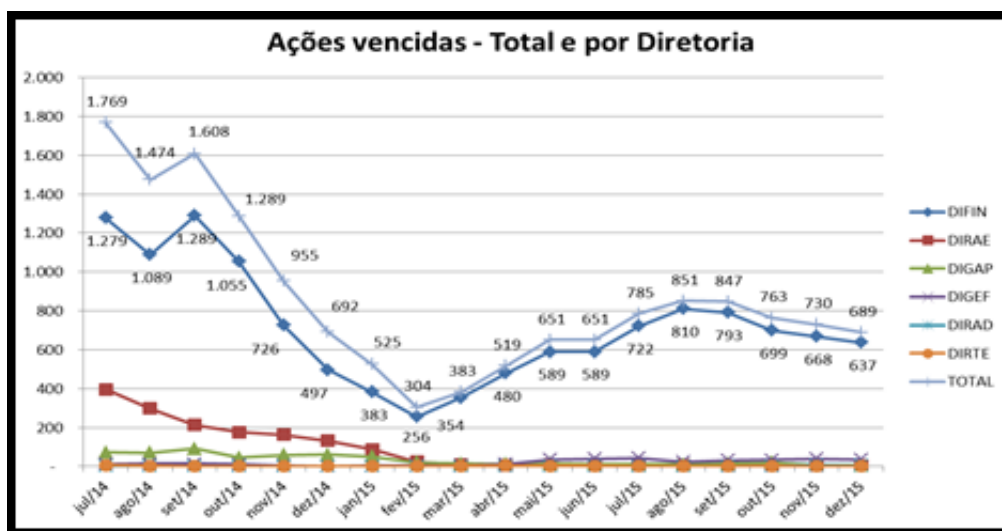
Fonte: COPAC/AUDIT

O conjunto dos trabalhos realizados pela Auditoria Interna ao longo de 2015, no

que compete às auditorias em âmbito interno e aos trabalhos de fiscalização, indica a existência de controles internos satisfatórios, ressalvando-se constatações pontuais que sinalizam possibilidades de aprimoramento e maturação dos referidos controles. Além disso, o acompanhamento realizado a partir das recomendações aponta que há espaço para o fortalecimento das ações de monitoramento dos programas por parte das diretorias finalísticas.

Além do controle das recomendações emitidas em decorrência dos trabalhos realizados pela própria unidade, a AUDIT acompanha o atendimento das Solicitações de Auditoria (SA) da CGU, a fim de garantir o efetivo e tempestivo atendimento dessas solicitações. A situação do Plano de Providências Permanentes (PPP da CGU) também é acompanhado pela AUDIT, visando ao progressivo atendimento às recomendações ali registradas – decorrentes dos trabalhos de auditoria da CGU realizados no FNDE.

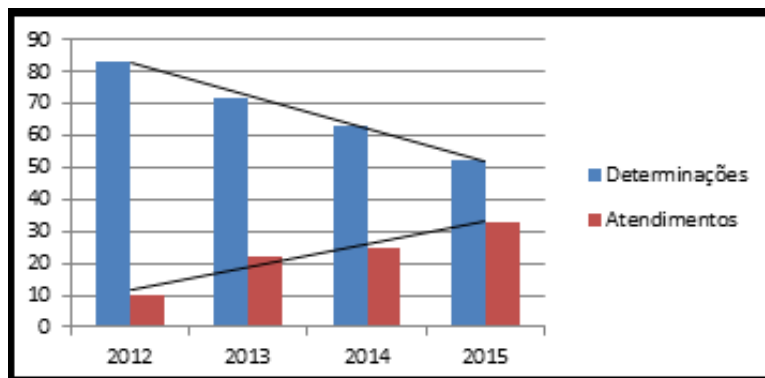
Em decorrência da Portaria nº 649/2012, compete à AUDIT, por intermédio da Divisão de Gestão de Informações e Controle de Demandas (DGINF), o registro e acompanhamento das diligências recebidas de órgãos de controle. Conforme discutido no item 6 do título 3.2 do Relatório de Gestão, ao longo de 2015 o FNDE recebeu quase 7,5 mil expedientes de órgãos de controle. Frente ao elevado número de demandas, pode-se considerar que a autarquia tem demonstrado contar com sistemática satisfatória para controle e atendimento dessas demandas. O gráfico abaixo expressa série mensal das demandas pendentes de atendimento e com prazo expirado:



Fonte: COPAC/AUDIT

Apesar de ser significativo o número de pendências, o gráfico acima demonstra que a situação esteve melhor equilibrada ao longo de 2015 do que no segundo semestre de 2014, quando o controle de pendências foi instituído no formato atual. Nota-se que, ao final de 2015, mais de 90% as pendências estavam a cargo da DIFIN, o que se dá em razão de essa ser a unidade responsável pela maior parte dos questionamentos atinentes ao tema 'prestação de contas', o que faz dela também a unidade mais demandada do FNDE (cerca de 60% das demandas). Assim, a efetiva superação das pendências de atendimento às demandas sobreditas passa também pela superação dos problemas relacionados à prestação de contas, conforme discutido acima.

Apesar dessas dificuldades, demandas de caráter mais crítico, como aquelas geradas por determinações do TCU, têm recebido tratamento específico, o que contribuiu para o resultado relatado no item 7.1 do Relatório de Gestão e expresso no gráfico baixo:



Fonte: COPAC/AUDIT

A série demonstra que o número de recomendações do TCU ao FNDE vem reduzindo ao longo dos últimos anos. Em contrapartida, o número de acórdãos nos quais o Tribunal manifesta expressamente o cumprimento, pelo FNDE, de determinações anteriores vem crescendo. Esse fato, obtido de fonte externa, a partir da publicação dos acórdãos no Diário Oficial da União (DOU), demonstra que apesar de não se contar com um cenário ideal, avanços constantes têm sido obtidos com a consolidação de uma cultura de atendimento aos órgãos de controle e, também, à sociedade.

#### IV – PARECER

Conforme relatório supra, em aderência ao disposto no parágrafo 6º do art. 15 do Decreto nº 3.591/2000; inciso III do art.13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010; Portaria TCU nº 321/2015 e à Decisão Normativa TCU nº 146/2015, esta unidade de Auditoria Interna procedeu ao exame das peças que integram a Prestação de Contas Anual, exercício 2015, do FNDE.

Diante do exposto e considerando, ainda, o exame das peças disponíveis no referido processo e que os resultados das ações de controle realizadas por esta Auditoria Interna, ao longo do exercício em exame, não apontam para ocorrência de fatos relevantes que possam impactar negativamente na gestão da autarquia, somos de parecer favorável quanto à adequação da prestação de contas anual do exercício de 2015, a qual guarda conformidade com o estabelecido nos incisos I e II do art. 13 da IN/TCU nº 63/2010, estando em condições de ser submetida ao Conselho Deliberativo, para apreciação.



Documento assinado eletronicamente por **EDUARDO ANTONIO DA GAMA GUERRA CURADO, Auditor Chefe**, em 18/04/2016, às 14:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.fn.de.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.fn.de.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0038002** e o código CRC **DC54C66A**.