



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

PARECER Nº 1379/2017/COAUD/AUDIT

PROCESSO Nº 23034.014851/2017-02

INTERESSADO: AUDIT, DIRETORIA FINANCEIRA, GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO FNDE
Relatório e Parecer sobre a análise das peças do Processo de Prestação

ASSUNTO: de contas Anual do FNDE, exercício 2016, nº do Processo:
23034.014851/2017-02

I - INTRODUÇÃO

Em aderência ao disposto no parágrafo 6º, art. 15 do Decreto nº 3.591/2000; Inciso VII do Art. 7º do Anexo I do Decreto nº 9.007/2017; Inciso III do art.13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010; Art. 3º da Decisão Normativa TCU nº 156/2016 e à Portaria TCU nº 59/2017, esta unidade de Auditoria Interna (AUDIT) procedeu aos exames das peças que integram a Prestação de Contas Anual, exercício 2016, 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.

Em cumprimento aos incisos I, II e § 1º do art. 3º da DN TCU 156/2016, apresentamos relato de verificação da conformidade das peças

apresentadas, seguido de relatório de análise e do parecer desta AUDIT, construídos a partir da análise do conteúdo do Relatório de Gestão e levando-se em conta as informações construídas a partir de trabalhos realizados pela Auditoria Interna ao longo de 2016 sobre os atos de gestão praticados pelos dirigentes da Autarquia.

II - VERIFICAÇÃO DE CONFORMIDADE

O Processo de Prestação de Contas Anual e o Rol de responsáveis, referente ao exercício de 2016, 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. 3º e artigos 10 e 11 da Decisão Normativa TCU 156/2016 e Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 154/2016.

III – RELATÓRIO

Sobre aspectos relacionados à gestão da Autarquia, registrados no Relatório de Gestão correspondente, merece destaque o reconhecimento de boa prática de gestão pelo órgão central do sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com a premiação concedida, no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), no IV Concurso de Boas Práticas promovido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, na categoria “Fortalecimento dos Controles Internos”, a qual tem a intenção de estimular, reconhecer e premiar iniciativas no Poder Executivo Federal que contribuam para a melhoria da gestão pública. O prêmio foi dirigido ao software FisFa (Fiscaliza Fatura), desenvolvido pelos próprios servidores da Autarquia, que permite, mensalmente, a otimização da fiscalização dos dados enviados pelos agentes financeiros ligados ao fundo.

Outra iniciativa que deve ser registrada, sendo também uma iniciativa positiva da gestão concretizada no exercício sob avaliação, está relacionada à divulgação e transparência dos diversos dados de programas sob a responsabilidade do FNDE. Em sintonia com o seu Planejamento Estratégico e, também, atendendo às determinações do Acórdão nº 3022/2015 e nº 1007/2016, ambos do Plenário do TCU, foi construído, no exercício em exame, o Plano de Dados Abertos da Autarquia, que tem alinhamento com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e com o Planejamento Estratégico da Instituição, em especial no que se refere à meta “Incentivar e qualificar o controle social”. Entre os seus

objetivos pode-se destacar o de facilitar o processo de compartilhamento e cruzamento de dados pela sociedade e entre órgãos governamentais, por meio da disponibilização de dados em forma aberta. Em 2016 foram disponibilizados dados do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies.

Em 2016 o FNDE fez uma utilização mais intensa do Portal da Estratégia (ferramenta utilizada para acompanhar o Planejamento Estratégico do FNDE), intensificando o monitoramento da execução e dos resultados de seu Plano Estratégico Institucional, permitindo acompanhar o desempenho de indicadores e metas segundo objetivos e perspectivas do nível estratégico e tático ao operacional/individual. Tal utilização se deve, em parte, à recomendação apresentada no Relatório de Auditoria nº 47/2015, desta Auditoria Interna.

Destaca-se, ainda, a inovação normativa implementada no PDDE, com a publicação da Resolução nº 8/2016, que promoveu mudanças importantes para a gestão do programa, dentre as quais se destacam: ampliação da disponibilidade de recursos para utilização nas iniciativas de manutenção e pequenos investimentos escolares; otimização e racionalização do uso dos recursos vinculados à educação, promovida pela faculdade de emprego de saldos remanescentes de ações extintas; efetivação das determinações legais de utilização dos recursos vinculados à educação, haja vista que anteriormente à edição da resolução nas situações que levavam a devoluções, os recursos eram recolhidos ao Tesouro Nacional, sem a garantia de seu posterior emprego na educação; redução do prazo de guarda de documentos comprobatórios das despesas, aspecto esse que simplifica e racionaliza as atividades administrativas das Unidades Executoras, Entidades Executoras e Escolas Municipais; efetivação do direito à educação, na medida em que a faculdade de devolução de recursos para a conta da unidade executora garante que os recursos sejam de fato utilizados na escola; e um decorrente processo de simplificação e solução definitiva do grande número de reprogramações de saldos de ações extintas.

O ano de 2016 registrou intensas mudanças no cenário político do país, implicando em mudanças na alta gestão da Autarquia. Contudo, o corpo técnico se apresentou com capacidade para, sem impactos negativos relevantes, manter as diversas ações institucionais independentemente destas modificações, o que caracteriza maturidade da estrutura organizacional e do corpo técnico do FNDE.

A questão orçamentária, que impôs, também em 2016, restrições ao financiamento das ações educacionais sob a responsabilidade da Autarquia, implicou em cancelamento de parcela das dotações orçamentárias de programas finalísticos, tal como ocorreu no PNAE e PDDE, que perderam, cada um desses programas, cerca de 10% de suas dotações. Por sua vez, o Proinfância teve seu orçamento diminuído em aproximadamente 20%.

Em que pesem o cenário orçamentário citado, o programa Caminho da Escola manteve suas dotações estáveis e a ação de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica (0509) apresentou incremento de 215% com relação à dotação inicial. Os três primeiros trimestres foram rígidos em termos de liberação de recursos, mas o ano encerrou com uma execução financeira de 98,4%.

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, relevante programa sob a responsabilidade da Autarquia, manteve em 2016 um bom percentual de execução financeira (cerca de 99,92%), o que possibilitou a estabilidade no quantitativo de alunos beneficiados (4.286.420 alunos).

Neste mesmo contexto, o programa Caminho da Escola apresentou no último período de 2015 para 2016 uma variação percentual positiva (8%) no número de ônibus adquiridos – alcançando 43.227 veículos adquiridos em 2016 contra 40.008 em 2015, muito significativa se comparada com o período anterior, de 2014 (39.475) para 2015 (40.008), que registrou uma variação percentual positiva de apenas 1,3%. De 2008 a 2016 o programa atendeu um total de 5.499 municípios, representando uma cobertura aproximada de 99% dos municípios brasileiros.

A construção de quadras (Ação 12KV – Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares), no ano de 2016, não contou com a disponibilização de novos recursos orçamentários, não sendo assim pactuadas novas ações. Contudo, a Autarquia priorizou a execução de ações pactuadas entre 2011 e 2014, sendo liquidados em 2016 R\$ 401,93 milhões de recursos provenientes de despesas inscritas em restos a pagar não processados (RAP) – montante inclusive superior ao que foi liquidado em 2015, de R\$ 357,42 milhões – o que viabilizou o avanço físico de 3.382 obras, sendo 2.385 quadras e 997 coberturas, com ampla abrangência geográfica.

Já o Plano de Ações Articuladas – PAR – pôde contar com um aumento na dotação orçamentária na ordem de 24%. No exercício de 2016 foram empenhados cerca de R\$ 1,12 bilhão para apoiar 4.085 projetos, em 2052 processos gerados, para pactuação e termos de compromissos com

1.453 prefeituras municipais e secretarias estaduais de educação, com o objetivo de adquirir veículos escolares, equipamentos para educação profissional, ar condicionado e ventilador para climatização, além de kits de cozinha, equipamentos de informática do Proinfo, instrumentos musicais, mobiliário escolar, sistema fotovoltaico e obras – sendo 237 novas pactuações (86 construções, 81 reformas e 70 ampliações). Quanto aos recursos executados com restos a pagar não processados de exercícios anteriores, foi liquidado em torno de R\$ 1,03 bilhão, relativo à execução de 3.636 projetos para ônibus acessível e ônibus rural, obras (reforma, construção e ampliação), equipamentos mobiliários para o Proinfância, aquisição de equipamentos do Programa Mais Educação e projetos, pesquisas e equipamentos do Proinfo (*tablets*, laboratórios, projetores e computadores). Por fim, destaca-se que 42% do total de recursos foram repassados à região Nordeste.

A prestação de contas é ainda um assunto em discussão no âmbito da Autarquia, sendo uma questão crítica e que deve permanecer como um tema a merecer especial atenção por parte da alta gestão do FNDE. O ano de 2016 foi marcado por iniciativas importantes visando enfrentar o elevado passivo de processos ainda sem análise, bem como sobre medidas que visam a evitar que este passivo se amplie.

Quando da edição, pelo Tribunal de Contas da União – TCU, do Acórdão 7790/2015 – 1ª Câmara, aquele tribunal reconheceu que o passivo de prestação de contas é decorrente de problema estrutural, já que a Autarquia apresenta quadro de pessoal insuficiente para fazer frente às demandas do órgão, situação essa gerada ao longo de vários anos e perpassando várias gestões, resultando, neste sentido, em determinação ao FNDE e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para que, em conjunto, apresentassem “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”.

Neste contexto, o FNDE apresentou ao TCU, em 15/9/2016, o referido Plano de Ação, complementado com a entrega, por meio do Ofício nº 75999/2016-MP, subscrito pelo Secretário Executivo substituto do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Nota Técnica nº 01/2016/FNDE/MEC/SEGRT/MP, de 2/12/2016, formulada conjuntamente entre o FNDE e aquele Ministério.

Entre as iniciativas ocorridas em 2016, com o objetivo de prospectar soluções para o enfrentamento do tema “prestação de contas”, destacam-se a edição da Portaria nº 286, de 28/06/2016, do presidente do FNDE, que instituiu Grupo de Trabalho (GT) para propor medidas emergenciais com vistas a viabilizar a implantação definitiva de módulos do Sistema Integrado de Prestação de Contas – SIGPC, bem como medidas de aperfeiçoamento da gestão do processo de prestação de contas dos recursos transferidos para o financiamento de programas e projetos educacionais no âmbito do FNDE.

Ademais, neste mesmo sentido, foi editada a Portaria nº 237, de 23/09/2016, no âmbito do Tribunal de Contas da União, que constituiu GT para propor medidas de racionalização do exame de prestação de contas da aplicação de recursos descentralizados pelo FNDE, consignando que o relatório final do grupo de trabalho deverá incluir proposta de alterações no âmbito regulamentar, legal, e, se necessário, constitucional, para que alcance os objetivos determinados.

Outra questão que merece registro e preocupação especial por parte dos dirigentes da Autarquia que, inclusive, encontra-se também associado ao tema “prestação de Contas”, é sobre gestão de pessoas, questão que se não enfrentada rapidamente poderá afetar ainda mais o cumprimento das relevantes atribuições institucionais a cargo da Autarquia.

É visível a perspectiva de perda do já diminuído quadro de servidores da Autarquia, vez que um quarto dessa força de trabalho está em situação de usufruto do abono permanência, podendo sair a qualquer momento, e, ainda, há a previsão de que, no final de 2018, eleve-se o número de servidores aposentados e pensionistas, agravando ainda mais o cenário que se apresenta.

Com o intuito de minimizar os efeitos da crescente perda da força de trabalho – que também afeta esta unidade de Auditoria Interna -, o FNDE tem estudado estratégias para desenvolver e implementar metodologia de dimensionamento da força de trabalho, que possibilite a estimativa do quantitativo de pessoal e perfis necessários às unidades organizacionais e competências do FNDE, cujos resultados possam subsidiar a tomada de decisão gerencial quanto à distribuição da lotação efetiva, melhor adequação dos perfis existentes na Autarquia e sobretudo solicitações de concursos públicos para recomposição do quadro efetivo necessário. Esse estudo, além do diagnóstico do quantitativo de pessoal requerido para o alcance dos objetivos estratégicos da Autarquia, também atende solicitações dos órgãos de controle, em especial determinações do

Acórdão TCU nº 7.790/2015, do TCU, cujo assunto é ponto de abordagem na Nota Técnica Conjunta nº 01/2016/FNDE/MEC/SEGRT/MP, antes citada.

ANÁLISE DOS TRABALHOS DA AUDITORIA

A AUDIT, em 2016, desenvolveu um conjunto trabalhos de auditoria interna e de acompanhamento, os quais servem como fonte adicional para a análise da gestão da Autarquia, cujos dados estão expressos no Relatório de Gestão correspondente e ora examinado. Tais trabalhos são definidos segundo critérios específicos estabelecidos no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT-2015), submetido à apreciação da CGU e, em 29/10/2015 aprovado pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

O resultado desses trabalhos está apresentado no Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT-2016), entregue à CGU em 23/02/2017, estando os citados documentos (PAINT e RAIN) disponíveis no site do FNDE na internet (<http://www.fnde.gov.br/fnde/auditoria-interna>). A execução do PAINT 2016 foi de 94%, conforme mencionado no Quadro Q.3.2.1 do Relatório de Gestão e demonstrado no RAIN, no item III,

A Auditoria Interna organizou seu planejamento (PAINT-2016) calcado em critérios estratégicos e de riscos, procurando focar as suas ações nos principais programas e objetivos de atuação da Autarquia, partindo de instrumentos oficiais de Governo Federal: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano Nacional de Educação (PNE), Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). A determinação de localidades a serem visitadas, mediante fiscalizações *in loco*, deu-se com base na aplicação de critérios de riscos que priorizassem os entes federados que se apresentaram com maior risco de gestão dos recursos públicos transferidos pelo FNDE.

Com o objetivo de avaliar na extensão mais ampla possível os controles internos de gestão da Autarquia, as ações de auditoria interna são realizadas tanto em âmbito interno como externo, sendo este último por meio de fiscalizações *in loco*. O objetivo principal é apresentar subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos, por meio das recomendações de seus relatórios.

Tanto os trabalhos internos quanto os externos ensejam recomendações às diretorias do FNDE, as quais são acompanhadas por parte da Auditoria Interna por instrumento denominado de Plano de Providências Permanente (PPP-AI), 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.

Ao longo de 2016 foi realizado o monitoramento das recomendações emanadas pela Auditoria Interna, mediante o PPP-AI, em decorrência dos itens 13 a 16 do anexo I do PAINT 2016, e também em consonância com a IN nº 24 – CGU, de 17/11/2015. A figura abaixo sintetiza o conjunto de trabalhos da Auditoria Interna e como se dá a citada integração:

Registra-se que a avaliação desta Auditoria Interna, considerando o conjunto dos trabalhos realizados, no âmbito da AUDIT, indica a existência de controles internos satisfatórios.

Ressalvam-se, nesse contexto, as constatações pontuais decorrentes das auditorias realizadas no âmbito interno da Autarquia, abordadas no item III-2.1 a 2.5 do Relatório Anual de Auditoria Interna – RAI/2016 e no item 3.2.2 do Relatório de Gestão em análise, bem assim as falhas mais recorrentes verificadas na execução dos programas finalísticos pelas ações de fiscalização desta AUDIT, conforme exposto no item III-1.3 do citado RAI e no item 3.2.1 do Relatório de Gestão ora verificado, que caracterizam fragilidades no acompanhamento/monitoramento dos programas pelas diretorias da Autarquia e indicam possibilidades de aprimoramento e maturação desta atividade e dos respectivos controles.

Como fator positivo destacam-se os resultados evidenciados quanto aos controles das demandas originárias de órgãos de controle e ao atendimento do Plano Permanente de Providências desta Auditoria Interna (PPP-AI), ambos abordados no item III-3 do RAI-2016 desta Auditoria Interna e no item 3.2.4 do Relatório de Gestão sob apreciação, que demonstram cultura internalizada no sentido de comprometimento e eficiência nas rotinas adotadas pelas unidades do FNDE na busca de atender com tempestividade e qualidade aos questionamentos dos vários órgãos de controle e da própria AUDIT.

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; ao art. 5º da Decisão Normativa TCU nº 59/2017, esta unidade de Auditoria Interna procedeu ao exame das peças que integram a Prestação de Contas Anual, exercício 2016, do FNDE.

Ante todo o exposto, considerando 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 a gestão da Autarquia, somos de parecer favorável quanto à adequação da prestação de contas anual do exercício de 2016, 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 submetido à apreciação do Conselho Deliberativo, nos termos do Art. 14, Inciso IV, do Anexo I do Decreto nº 9.007/2017, sendo relevante registrar que se deve manter especial atenção à manutenção de medidas que visem enfrentar a perda e propiciar a readequação do quadro de pessoal de servidores da Autarquia e solucionar as fragilidades relacionadas ao tema “prestação de contas”.

Documento assinado eletronicamente por **EDUARDO ANTONIO DA GAMA GUERRA CURADO, Auditor(a) Chefe**, em 06/04/2017, às 18:09, 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.fnde.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_or_gao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0377630** e o código CRC **0BBAC5E8**.

Referência: Processo nº 23034.014851/2017-02

SEI nº 0377630

Criado por 35136391120, versão 4 por 35136391120 em 06/04/2017 17:33:38.