



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

PARECER Nº 1457/2019/AUDIT
PROCESSO Nº 23034.011150/2019-75
INTERESSADO: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
ASSUNTO: Parecer sobre a Prestação de Contas Anual do FNDE, exercício 2018.

I – FUNDAMENTAÇÃO E ESTRUTURA

1. Em aderência ao disposto no parágrafo 6º, art. 15 do Decreto nº 3.591/2000 e ao inciso III, art. 13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, apresenta-se o relato desta Auditoria Interna (AUDIT) sobre os atos de gestão praticados pelos dirigentes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

2. No presente documento, serão apresentados síntese das avaliações e dos resultados que fundamentaram a opinião desta Unidade; execução do Plano de Auditoria e resultados decorrentes da atuação da Auditoria Interna (AI); implementação, pela Unidade Prestadora de Contas (UPC), das recomendações da Auditoria Interna; e opinião sobre a capacidade de os controles internos administrativos da Unidade identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como de minimizarem riscos relacionados aos processos relevantes para a consecução dos objetivos da UPC.

II – AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA GESTÃO

3. Criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, o FNDE é Autarquia Federal responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Com a missão de “prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos”, o FNDE busca, conforme o Planejamento Estratégico para o Ciclo 2018-2022, “ser referência na implantação de políticas públicas”. Para atingir esse grau de excelência e maturidade, no entanto, a Autarquia tem um longo caminho pela frente, especialmente no que tange ao *accountability* e aos procedimentos e conceitos dele decorrentes. Nesse sentido, algumas ações visando a melhoria desses aspectos foram tomadas em 2018 e devem ser ampliadas e aprimoradas nos exercícios seguintes.

4. O presente documento foi construído a partir da análise do conteúdo do Relatório de Gestão 2018 e de informações consignadas por meio dos trabalhos realizados por esta Unidade e outros órgãos de controle ao longo do último ano, conforme a seguir.

a) Programas, Projetos e Ações educacionais

5. O Relatório de Auditoria nº 40/2017 – Avaliação PNAE visou medir a confiabilidade e a integridade dos controles adotados na transferência e no monitoramento da aplicação dos recursos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Os principais achados revelaram discricionariedade na suspensão de recursos para entes omissos quanto ao dever de prestar contas, bem como fragilidades nas rotinas adotadas para o acompanhamento e controle das transferências de recursos, tanto de caráter preventivo, quanto corretivo.

6. Além disso, os sistemas informatizados não realizam críticas tempestivas quanto à

impropriedades na execução do Programa, permitindo pagamento sem identificação do fornecedor e transferência de recursos para outra conta do Ente Executor. Tais impropriedades somente se tornam objeto de análise quando da prestação de contas. É importante ressaltar que esses fatos podem estar relacionados a irregularidades, como desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

7. No último ano, o PNAE passou, ainda, por avaliações de unidades externas ao FNDE. A partir de uma dessas avaliações, que envolveu esforço conjunto do Ministério Público Federal (MPF) e da Controladoria-Geral da União (CGU), a Autarquia publicou a Resolução nº 18/2018, de 26 de setembro de 2018, que dispõe sobre procedimentos administrativos concernentes à realização de pesquisa de preços para a aquisição de gêneros relativos à Alimentação Escolar. Além disso, foram implementados os painéis de acompanhamentos dos gastos e de preços praticados pelo PNAE, fomentando o Controle Social.

8. Realizou-se, também, auditoria no Programa Proinfância, objetivando a avaliação da conformidade de seu processo de monitoramento. As avaliações, constantes do Relatório de Auditoria nº 33/2017, revelaram fragilidades na gestão do Programa e na sistematização das atividades de monitoramento das obras. Nesse sentido, destacam-se a ausência, no Plano de Monitoramento, de critérios para avaliação qualitativa das ações de monitoramento e a não utilização de informações consolidadas.

9. Também foi identificada discricionariedade nas decisões quanto a liberação de parcelas das obras e prorrogação dos Termos de Compromisso. Cabe mencionar que a ausência de critérios objetivos para esses fins pode resultar em um tratamento não isonômico dos entes e ocasionar impactos negativos na evolução das edificações.

10. Ainda em relação ao Proinfância, decorrente do Relatório de Avaliação (RAV) nº 80, da CGU, verificou-se avanço com a publicação da Resolução nº 3, de 23 de fevereiro de 2018, a qual dispõe sobre a possibilidade de se firmar novos termos de compromisso entre os entes federados e o FNDE para finalização das obras decorrentes de instrumentos cujos prazos de execução tenham se esgotado sem a conclusão do objeto inicialmente acertado entre as partes.

b) Processos Interno

11. Um dos maiores passos dados pela Autarquia em busca de uma gestão orientada pela governança se deu com a consolidação dos esforços para solucionar o passivo de processos de prestação de contas pendentes de análise, um problema estrutural do FNDE. A partir das proposições constantes das Notas Técnicas nº 731/2017/DIV1/CGEDUB/DS/SFC e 1357/2018/CGEDUB/DS/SFC, a Autarquia passou a buscar a implementação do modelo de Gestão de Risco para tratar seu passivo de prestação de contas, adotando protótipo que pretende compatibilizar a análise de prestações de contas dos programas (inicialmente PNAE, PNATE e PDDE) à capacidade de análise disponível pelos recursos humanos da entidade, evitando a geração de novos passivos ao adotar-se priorização de análise em razão do risco estatístico de malversação ao erário. A metodologia deverá adotar cruzamentos de informações e mineração de bases de dados de modo a estabelecer lista adequada à capacidade operacional da Autarquia para análise conclusiva de processos de contas, a chamada “Malha Fina do FNDE”.

12. Outro avanço relativo a transparência, controle e recebimento de informações se deu com a implementação da Nota Fiscal Eletrônica dentro do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). Tal melhoria ocorreu como resposta a uma das recomendações constantes da Nota Técnica nº 1357/2018/CGEDUB/DS/SFC, qual seja, “Realizar estudo de viabilidade do uso dos dados da Nota Fiscal Eletrônica para preenchimento automático dos campos no SiGPC, em especial descrição, quantidade e valor total das aquisições”.

13. Em 2018, também houve a abertura do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) para o envio de Prestações de Contas por parte dos gestores. Atualmente, além do

recebimento desses dados, o SIMEC executa a notificação automática dos responsáveis que permaneceram omissos quanto ao dever legal de prestar contas. A inovação foi motivada pelos trabalhos da CGU que originaram o citado RAv nº 80 (08/2017).

14. No âmbito dos trabalhos realizados pela Unidade de Auditoria Interna, foi feita Avaliação da Gestão das Contratações Administrativas – Relatório de Auditoria nº 10/2018. Na ocasião, foram auditados dez contratos relacionados a infraestrutura e manutenção predial, com o objetivo de verificar a efetividade dos controles adotados no acompanhamento da execução dos objetos contratados e do cumprimento dos termos contratuais, em especial quanto a eventual aplicação de sanções.

15. O principal achado foi o de que parte do sistema de detecção e alarme de incêndio do Edifício Sede do FNDE estava inoperante. Em consequência disso, recomendou-se a apresentação de Plano de Ação detalhado das iniciativas que serão adotadas para colocar em adequado funcionamento o sistema de combate a incêndios.

16. Efetuou-se, ainda, a Avaliação das Atas de Registro de Preços Nacional (ARPN) – Relatório de Auditoria nº 35/2018. O trabalho objetivou avaliar a conformidade do atendimento aos pedidos de utilização e adesão das atas geridas pelo FNDE, dos critérios para a definição das demandas, priorização dos itens a serem licitados e quantitativos ofertados, além da aferição da qualidade dos itens adquiridos.

17. Como fragilidades do processo, constatou-se que, apesar de as aquisições serem submetidas à aprovação do Comitê Deliberativo de Compra Nacional – CDCN, os elementos apresentados são insuficientes para que o Colegiado delibere acerca dos itens a serem adquiridos. A avaliação demonstrou, também, que o Plano de Ações Articuladas - PAR não é utilizado em sua totalidade como balizador dos quantitativos dos itens registrados nas ARPN, o que resulta em registros de preços com quantitativos superiores ou inferiores aos necessários para atender às demandas.

c) Governança, Controles Internos e Gestão de Riscos

18. A governança em órgãos e entidades da Administração Pública compreende avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão por meio dos mecanismos de liderança, estratégia e controle. Dentro da governança, o mecanismo de controle tem por componentes gestão de riscos e controle interno; auditoria interna; e *accountability* e transparência.

19. O Planejamento Estratégico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para o período de 2018-2022 traz a governança, o controle interno e a gestão de risco como eixos prioritários dentro da finalidade de atuação do FNDE. Para o alcance desses macroprocessos, instituíram-se objetivos estratégicos e indicadores para aferição do desempenho institucional.

20. Alguns dos indicadores propostos, no entanto, não refletem de maneira adequada a necessidade de transparência e alinhamento das ações, projetos e programas educacionais como estratégia fundamental de apoio à promoção da qualidade educacional e o fortalecimento da governança orientada para o alcance de resultados institucionais. Por essa razão, ressalta-se a necessidade de revisão dos indicadores estratégicos visando seu aprimoramento, além da constituição de Comitê de Governança, com ações definidas.

21. A partir das avaliações realizadas em 2018 e seus resultados, verificou-se que os controles internos existentes no monitoramento da execução do Programa Proinfância são insuficientes, não tratando o risco de não conclusão das obras de construção de creches infantis. Ainda, verificou-se haver baixa transparência e falta de tratamento gerencial dos dados, ausência de relatórios gerenciais e fragilidades na identificação, avaliação, tratamento, comunicação e monitoramento sistemático dos riscos durante a implementação da política, bem como fragilidade na identificação, implantação e monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos

objetivos da política. Tais achados demonstram fragilidades na governança do processo e no gerenciamento de riscos, em especial quanto à transparência e ao monitoramento.

22. Quanto ao gerenciamento de riscos, avaliação realizada no âmbito do PNAE apontou que há discricionariedade na suspensão de recursos para entes omissos no dever de prestar contas, prejudicando a transparência do ato administrativo e incorrendo nos riscos de falta de isonomia no tratamento dos entes federativos parceiros do FNDE na execução dos recursos.

23. No âmbito da gestão de contratos e da ata de registros de preços no âmbito do PAR, verificou-se haver baixa transparência no tratamento dos dados, ausência de relatórios gerenciais e fragilidades na identificação, implantação e monitoramento do controle interno necessário para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política. Dessa forma, verifica-se a necessidade de aperfeiçoar a governança do processo, aprimorando a transparência, a coordenação e o monitoramento.

24. Muitas das lacunas apontadas anteriormente, decorrem da ausência de uma política de Gestão baseada em Riscos (GBR) e do engajamento de toda a Alta Gestão da Autarquia para propor soluções que minimizem os riscos a que relevantes processos da Casa estão expostos. Avanços nesse sentido, referem-se ao mapeamento de processos e riscos relevantes.

25. Em relação ao tema integridade, o FNDE adotou medidas voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança. Foi instituído o Núcleo de Correição no âmbito do Gabinete do Presidente, conforme Portaria FNDE nº 741/2018, responsável por receber e dar tratamento a denúncias, representações e outras demandas que versem sobre infrações disciplinares atribuídas a servidores públicos efetivos e comissionados do FNDE.

26. Também houve a publicação da Portaria nº 164/2018, determinando a obrigatoriedade de assinatura de declaração de relação familiar ou parentesco pelos titulares de cargos comissionados, funções comissionadas técnicas ou gratificação de confiança no âmbito do FNDE, inclusive dos seus respectivos substitutos. Esta declaração tem finalidade preventiva e repressiva, de forma a coibir a contratação de funcionários com relação de parentesco.

27. Em que pese as medidas adotadas, o Programa de Integridade não foi implementado, não existindo Plano de Ação para sua execução. Como medidas, houve a publicação das Portarias nºs 159/2018, criando o canal interno de Denúncia Disciplinar; 192/2018, regulamentado o funcionamento da Ouvidoria; e 343/2018, instituindo órgão responsável pela coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade no âmbito do FNDE.

28. Apesar de existentes, os esforços empreendidos pela Autarquia não foram suficientes para garantir a implementação e a manutenção de mecanismos, instâncias e práticas em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos nos artigos 4º e 5º do Decreto n. 9.203/2017 e na Instrução Normativa CGU nº 1, de 10 de maio de 2016. Recomenda-se, portanto, que a Alta Gestão priorize o tema em suas ações, especialmente quanto ao estabelecimento de formas de acompanhamento de seus resultados, bem como de soluções para melhoria de seu desempenho e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

III – ATUAÇÃO DA UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

29. As ações de auditoria tiveram por objetivo fornecer avaliações independentes sobre os objetos de auditoria e fomentar o aprimoramento dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos, seguindo as orientações técnicas constantes em normativos da CGU. Essas atividades estão expressas no Relatório de Gestão correspondente e no Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT 2018). Os trabalhos foram definidos segundo critérios específicos estabelecidos no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT 2018).

30. O PAINT 2018 foi elaborado a partir de critérios estratégicos e de riscos. A partir desses critérios, com a adoção de matriz de riscos, foram definidos temas prioritários a serem trabalhados durante o exercício.
31. Adicionalmente, para determinação de localidades a serem visitadas mediante fiscalizações *in loco*, aplicaram-se critérios que priorizassem os entes federados que se apresentaram com maior risco de gestão temerária dos recursos públicos transferidos pelo FNDE.
32. O PAINT 2018 previu a realização de 6 ações de avaliação no âmbito das diretorias do FNDE, dessas, duas foram concluídas, uma não foi realizada por ausência de materialidade que justificasse a avaliação e as outras serão concluídas no exercício de 2019. Além dos trabalhos previstos no PAINT 2018, foram finalizadas duas avaliações remanescentes do PAINT de 2017.
33. Ainda, foram realizadas 37 fiscalizações *in loco* nos entes federados. O resultado desses trabalhos está apresentado no Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT-2018), disponível no sítio do FNDE na internet (<https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/auditoria-interna/resultado-das-acoes-raint>).
34. As auditorias têm caráter orientativo, preventivo e corretivo e visam à identificação e mitigação de riscos, e cujas orientações são repassadas aos gestores, por meio das recomendações expressas em seus relatórios de auditoria. Ao final das atividades, são emitidas as recomendações indicando as providências a serem adotadas para que a gestão mitigue os riscos apontados no relatório de Auditoria. Tais recomendações são monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente (PPP-AI).
35. O PPP-AI, envolve o registro e o acompanhamento sistemático das recomendações junto às diversas unidades da Autarquia, considerando os prazos fixados para manifestação do gestor, sendo avaliadas periodicamente, até que se evidenciem os atendimentos.
36. As avaliações da gestão realizadas pela Auditoria, em 2018, resultaram em 17 recomendações estruturantes. Essas recomendações somadas às emitidas nos anos anteriores, constituem um conjunto de 43 recomendações que estão sendo monitoradas pela Auditoria, sendo que apenas 20 tiveram alguma providência adotada pela Unidade no exercício de 2018 ou estavam dentro do prazo para manifestação.

IV – PARECER

37. Conforme relatório supra, em aderência ao disposto no parágrafo 6º do art. 15 do Decreto nº 3.591/2000 e inciso III do art.13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, esta unidade de Auditoria Interna emite o seguinte pronunciamento sobre a Prestação de Contas Anual, exercício 2018, do FNDE:
38. 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 que possam impactar negativamente a gestão da Autarquia, emite-se parecer regular quanto à adequação da prestação de contas anual do exercício de 2018.
39. Não obstante, cabe registrar a necessidade de fortalecer a Governança; estruturar e concluir a implementação da Gestão Baseada em Riscos e do Programa de Integridade; aprimorar os controles internos dos processos avaliados; revisar os indicadores de desempenho institucional, sistematizando seu monitoramento, e concluir a implantação do sistema “malha fina” com vistas a solucionar questões afetas ao tema Prestação de Contas.

[Assinatura eletrônica]

VICTOR LEANDRO FREITAS DE JESUS

Auditor-Chefe



Documento assinado eletronicamente por **VICTOR LEANDRO FREITAS DE JESUS, Auditor(a) Chefe**, em 18/04/2019, às 21:54, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, 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 **1343756** e o código CRC **04352281**.

Referência: Processo nº 23034.011150/2019-75

SEI nº 1343756