

**FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

PARECER Nº 2270/2022/AUDIT
PROCESSO Nº 23034.020196/2021-08
INTERESSADO: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

PARECER SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO FNDE - EXERCÍCIO 2021**1. Introdução**

Trata-se do Parecer sobre a prestação de contas anual do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme previsto no § 6º do art. 15 do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, e orientado pelo disposto na Instrução Normativa (IN) nº 5, de 27 de agosto de 2021.

Em consonância com a normatização supramencionada, este Parecer tem por objetivo expressar opinião geral, com base nos trabalhos de auditorias individuais previstos e executados no âmbito do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) e de trabalhos de outros provedores de avaliação, a exemplo do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU), sobre a adequação dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos instituídos pela entidade.

A análise constante do presente documento visa fornecer segurança razoável quanto à aderência da prestação de contas do FNDE aos normativos que regem a matéria, à conformidade legal dos atos administrativos praticados pela entidade, ao processo de elaboração das informações contábeis e financeiras, bem como ao atingimento dos objetivos operacionais executados no âmbito da Autarquia.

Cumprе mencionar que as informações extraídas do Relatório de Gestão como fundamento para subsidiar a opinião geral constante deste Parecer foram extraídas de sua versão online, disponível no endereço <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas-2/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2021-1>, entre os dias 09 e 15 de março de 2022.

2. Análise**2.1 Aderência da prestação de contas aos normativos que regem a matéria**

Quanto ao conteúdo essencial referente à prestação de contas, consubstanciado nos termos do art. 8º da IN-TCU 84/2020, o FNDE publicou material aderente, em linhas gerais, ao disposto na legislação que versa sobre o tema. A Autarquia utilizou o Relatório de Gestão 2021 para congregar informações de caráter estratégico, operacional, administrativo e que expressem o valor público gerado pela instituição. Além de apresentar conteúdos inerentes a suas atividades, o Relatório também engloba, ainda que de maneira pouco aprofundada, aspectos que tratam das interações da Autarquia com agentes externos, sejam eles destinatários dos serviços do FNDE, sejam eles entidades parceiras. O conteúdo do Relatório de Gestão, bem como outras informações institucionais relevantes, encontra-se disponibilizado na entrada “Transparência e Prestação de Contas” em atendimento a sugestão exarada pelo TCU.

Na página de apresentação do referido Relatório, consta declaração do dirigente máximo da unidade. Quanto aos resultados alcançados pela Autarquia dentro do exercício de 2021, seu desdobramento se dá na seção Resultados da Gestão, a qual apresenta elementos acerca das atividades finalísticas do FNDE, de suas entregas e da aderência dos programas executados pela Autarquia a políticas de governo de caráter mais amplo e transversal.

O Relatório abarca visão geral organizacional acerca de seus negócios e das circunstâncias em que atua, especialmente a partir de sua incorporação ao Portal da instituição, realizada em meados de 2021. O documento apresenta organograma institucional; declaração de missão, visão e valores; painel de indicadores institucionais; resumo sobre programas e projetos executados no exercício, incluindo valores transferidos às entidades beneficiárias de tais ações; além das principais normas direcionadoras de sua atuação em sentido amplo[1]. Contudo, não foi identificada apresentação clara do modelo de negócio da Autarquia, sendo esse um aspecto passível de aprimoramento para os próximos exercícios.

Informações de caráter predominantemente administrativo, a exemplo de licitações realizadas[2] e informações sobre pessoal, foram disponibilizadas na seção “Administração e Tecnologia”, que aborda a atuação das áreas-meio do FNDE no exercício de 2021. Já o rol de responsáveis pela prestação de contas referente ao período se encontra disponibilizado em documento específico, contendo as seguintes informações de titulares e substitutos: nome e número de CPF; identificação da natureza da responsabilidade (cargos ou funções exercidas); indicação dos períodos de gestão; identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração; e endereço de correio eletrônico institucional. Ressalta-se que não foi feita análise quanto à completude e conformidade das informações prestadas.

As demonstrações contábeis do FNDE, acompanhadas das respectivas notas explicativas, e informações de caráter financeiro-orçamentário foram disponibilizadas também em seção específica do Relatório de Gestão 2021. Já as ações de controle envolvendo a Autarquia estão disponíveis em tópico próprio, abarcando a atuação da Auditoria Interna, da CGU e do Tribunal de Contas. Cumpre mencionar que aspectos vinculados a correição não foram identificados no referido Relatório.

Quanto à construção do Relatório de Gestão no formato de relato integrado, nota-se que o FNDE tem avançado nesse sentido. O formato virtual proposto para o Relatório facilita a atualização constante e a publicação tempestiva das informações que o compõem. No entanto, ainda perdura certa fragmentação e pouca concisão na elaboração de determinados conteúdos, notadamente no tópico “Resultados da Gestão”, que traz informações acerca dos programas, projetos e ações executados pelo FNDE. Em 2021, a publicação da primeira versão do Relatório de Gestão, com dados referentes ao 1º semestre do exercício, ocorreu em setembro, conforme disposto em sua página de apresentação. A esse respeito, é importante que a Autarquia se atente ao preconizado no art. 7º, III, § 3º da Decisão Normativa (DN) -TCU 187/2020, realizando a publicação, no máximo, ao final de cada semestre.

2.2 Conformidade legal dos atos administrativos

Quanto à conformidade legal dos atos praticados pela gestão durante o exercício de 2021, no âmbito dos trabalhos realizados pela Auditoria Interna do FNDE (Audit) destacam-se as análises preventivas de Pregões Eletrônicos, com o objetivo de identificar potenciais fragilidades nos processos de planejamento de contratações, visando contribuir com a qualificação dos procedimentos licitatórios. No âmbito das análises realizadas, cabem apontar as ações adotadas no Pregão Eletrônico (PE) nº 08/2020, o qual teve como objeto a aquisição de kits de literacia familiar do Programa Conta pra Mim.

A partir do trabalho realizado foram identificados potenciais riscos relacionados à aquisição, tendo sido encaminhada a Nota Técnica (NT) nº 2246236/2021/Coaud/Audit. Em referência à Nota, a unidade auditada enviou manifestações, informando o cancelamento do registro de preços relativo ao PE nº 08/2020 e o início de um novo processo de contratação para o mesmo objeto, por meio do PE nº 14/2021. No novo processo foram observadas mudanças que qualificaram o planejamento da aquisição, demonstrando o empenho da gestão em tratar os riscos identificados pela Audit e em melhorar a eficácia de seus processos, ainda que tenham restado aspectos passíveis de aprimoramento futuro, conforme consignado no Relatório de Auditoria (RA) nº 02/2021.

Também como decorrência da atuação da Audit em análises preventivas, foram apontadas possibilidades de aprimoramento no âmbito do Pregão Eletrônico nº 03/2021 acerca do planejamento da contratação dos serviços de supervisão de obras, por meio da NT nº 2409941/2021/Divap/Corap/Audit. Como resposta às fragilidades apontadas, a Autarquia empreendeu ajustes no modelo de contratação de prestadores de serviços, favorecendo a gestão de riscos e a melhoria da gestão do processo de monitoramento e supervisão de obras pelo FNDE. Porém, cabe ressaltar que nem todas as fragilidades

foram tratadas, em especial quanto à estimativa de preços e quanto à demonstração de que a solução a contratar é a mais adequada aos requisitos definidos e à promoção da competição.

Merece destaque, ainda, a utilização pelo FNDE, em caráter excepcional e temporário, do Contrato nº 25/2019, firmado pelo Ministério da Educação (MEC) para serviços de sustentação, desenvolvimento e manutenção de sistemas. Quanto a este processo, foram apontadas inconformidades nos atos praticados, em especial quanto à sua motivação e identificação dos fatos geradores da situação, apontadas por meio da Nota Técnica nº 2586024/2021/COAUD/AUDIT e do Parecer nº 00755/2021/CONJUR-MEC/CGU/AGU.

Ainda, cabe destacar trabalho realizado pela CGU que identificou inconformidades no planejamento e na execução do TED 9722. Os achados a esse respeito foram elencados no Relatório de Apuração nº 986418 e demonstram que, em que pese a materialidade envolvida, não se verificou análise crítica do projeto proposto, tampouco envolvimento das áreas finalísticas relacionadas ao tema, culminando em pactuação de instrumento com risco de não atingimento de qualquer objetivo relacionado à Educação Básica. Ademais, foram identificadas fragilidades tanto no processo de seleção de bolsistas do projeto como no acompanhamento de sua execução.

2.3 Processo de elaboração das informações contábeis e financeiras

As demonstrações contábeis do FNDE, acompanhadas das respectivas notas explicativas, foram disponibilizadas juntamente ao Relatório de Gestão para o exercício de 2021 na página específica para o tema. Contudo, não foi realizada, por parte desta Auditoria Interna, análise da conformidade das demonstrações quanto à elaboração e apresentação em consonância com as normas contábeis, o marco regulatório aplicável e que estejam livres de distorções relevantes.

O Relatório também apresentou informações gerais de caráter financeiro-orçamentário na seção “Demonstrativos” e, de maneira mais específica para cada programa executado pela Autarquia, nas páginas que tratam dos resultados da gestão. A esse respeito, cabe mencionar a correção publicada no Relatório de Gestão sobre valores divulgados nos Balanços Mensais do FNDE envolvendo o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), o que pode apontar para fragilidades relacionadas aos controles dos repasses executados no âmbito dessa iniciativa.

Nessa seara, a CGU, ao emitir o Relatório de Contas Anual de 2020 desta Autarquia - AAC (Relatório de Avaliação nº 874782), apontou irregularidades e fragilidades nos controles internos/atos administrativos no âmbito do FIES, constatando a ausência de divulgações de indicadores relacionados às transações subjacentes a seu ciclo contábil no site oficial do FNDE. Em que pese o envio de manifestações pelo FNDE, nenhuma das recomendações constantes do AAC havia sido atendida até o momento da emissão deste Parecer.

2.4 Atingimento dos objetivos operacionais.

No que concerne ao atingimento dos objetivos operacionais da Autarquia, a partir dos trabalhos realizados pela Auditoria Interna e por órgãos de controle em 2021, foram identificadas fragilidades quanto a aspectos envolvendo os processos de governança, gestão de riscos e controles.

Nesse sentido, o trabalho de avaliação da confiabilidade e da integridade dos controles adotados pelo FNDE no que tange à verificação da movimentação de recursos federais transferidos pela Autarquia, consubstanciado no RA nº 01/2021, evidenciou desconformidades em operações bancárias no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate). Tais falhas decorrem, de modo geral, da não adoção de uma análise prévia de riscos para adequada concepção dos controles necessários. A fim de mitigar os aspectos sensíveis englobados no referido processo, a Audit emitiu recomendações com o fito de propiciar o aprimoramento dos controles instituídos, aumentando sua amplitude e adequando sua aderência aos normativos vigentes.

Ainda no que tange ao aspecto da gestão financeira dos recursos transferidos pela Autarquia, observou-se interesse no aprimoramento dos mecanismos de controle que envolvem os repasses por ela efetuados por meio da internalização das transferências do FNDE na Plataforma +Brasil. De acordo com informações apresentadas no Relatório de Gestão 2021 na aba “Estratégia”, a

internalização teve início com o Plano de Ações Articuladas, avançando progressivamente às demais transferências.

O Relatório de avaliação efetuada no âmbito do Programa Formação pela Escola (RA nº 821081), realizado em parceria com a CGU, por sua vez, constatou que os controles internos instituídos são insuficientes para identificar e responder a situações de inconformidades nos processos de seleção de bolsistas e de pagamento de bolsas. As fragilidades apontadas demandam especialmente o aperfeiçoamento das funcionalidades dos sistemas informatizados envolvidos, de forma a promover a integração das informações e criar mecanismos para qualificar as análises quanto ao cumprimento das condições estabelecidas pelo programa para o pagamento de bolsas. Cumpre mencionar que, acerca dessa temática, o Relatório de Gestão 2021 apontou como desafios a serem enfrentados nos próximos exercícios o aperfeiçoamento do canal de atendimento aos bolsistas; o aumento da eficácia das ações de Assistência Técnica aos bolsistas; e a melhoria dos mecanismos de monitoramento.

Ainda no que diz respeito ao RA nº 821081, apontou-se que a normatização referente ao Formação pela Escola não define de forma clara as competências e os processos decisórios do Programa. Além disso, foram constatadas falhas nos instrumentos existentes relacionados à institucionalização e implementação de mecanismos de monitoramento e reporte no âmbito do FPE. Nesse contexto, vale destacar que o RA nº 03/2020, referente ao trabalho de avaliação sobre o Modelo de Monitoramento dos Programas do FNDE, já havia apontado a necessidade de direcionamento estratégico da Autarquia, de modo a favorecer a institucionalização e a operacionalização de estruturas, processos e instrumentos voltados ao monitoramento do desempenho dos programas sob sua responsabilidade. Acerca desse aspecto, o FNDE, ainda que tenha realizado uma série de oficinas sobre a temática, pouco avançou ao longo de 2021.

A respeito da temática da prestação de contas, destaca-se o “Malha Fina FNDE”, o qual pretende solucionar o passivo de prestações de contas pendentes de análise na Autarquia. A partir das proposições da CGU, o FNDE, em parceria com a Controladoria, passou a buscar a implementação de modelo de Gestão de Risco para tratar esse desafio estrutural. Em 2021, a publicação da Resolução CD/FNDE nº 20/2021 marcou a institucionalização do “Malha Fina FNDE”. A partir da iniciativa, estima-se a homologação automática de mais de 60.000 prestações de contas, conforme dados constantes da aba “Estratégia” do Relatório de Gestão.

3. Conclusão

Conforme o anteriormente disposto, em aderência ao propalado no parágrafo 6º do art. 15 do Decreto nº 3.591/2000 e na Instrução Normativa nº 5, de 27 de agosto de 2021, esta unidade de Auditoria Interna emite a seguinte opinião geral sobre os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da gestão, referente ao exercício 2021, do FNDE:

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 considerando os trabalhos relacionados da Controladoria-Geral da União e do TCU, emite-se parecer favorável, com ressalva para os atos que demandam atuação corretiva no âmbito das licitações e contratos analisados, para os aspectos relacionados aos registros financeiros e contábeis apontados no Relatório de Contas Anual de 2020 e ainda pendentes de solução por parte da Autarquia, bem como para os processos relativos à movimentação de recursos federais e ao FPE, os quais carecem de ajustes quanto às inconformidades identificadas.

Por fim, cabe ressaltar que a unidade continue adotando medidas visando fortalecer os mecanismos de governança, especialmente quanto à clara definição estratégica, à realização do monitoramento do desempenho dos programas e ao estabelecimento de instrumentos de reporte. Ainda, que institua política e práticas de Gestão Baseada em Riscos, visando qualificar a tomada de decisões e reduzir a exposição a riscos.

[1] O Relatório também apresenta as normatizações específicas dos programas geridos pelo FNDE nas páginas que tratam especificamente de cada um deles.

[2] Não foram identificadas informações detalhadas sobre as licitações em andamento.

[assinado eletronicamente]
Victor Leandro Freitas de Jesus
Auditor-Chefe



Documento assinado eletronicamente por **VICTOR LEANDRO FREITAS DE JESUS, Auditor(a) Chefe**, em 04/04/2022, às 20:11, 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.fn.de.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2860509** e o código CRC **EBFD1C00**.

Referência: Processo nº 23034.020196/2021-08

SEI nº 2860509