



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Exercício 2017

27 de julho de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

Unidade Examinada: **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201800423**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria Anual de Contas sobre a prestação de contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, exercício 2017, cujo objetivo foi avaliar os principais resultados alcançados pela unidade auditada; informar as boas práticas administrativas; relatar as falhas que impactaram o atingimento dos resultados; e identificar riscos decorrentes de fragilidades nos controles administrativos, propondo providências para mitigação dos riscos detectados.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Auditoria Anual de Contas – AAC, uma das linhas de atuação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), constitui instrumento de apoio ao controle externo mencionado no inciso IV do art. 74 da Constituição Federal.

A Decisão Normativa - TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, dispôs sobre as unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas do exercício 2017 julgadas por aquele Tribunal, dentre elas o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Os autos dos processos de contas, de acordo com a Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, serão constituídos, dentre outras peças, por relatório de auditoria de gestão, certificado de auditoria e parecer conclusivo, emitidos por este órgão de controle interno.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Foram identificados avanços em aspectos relativos aos controles internos do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, tais como o aprimoramento nas estratégias de monitoramento; a formalização de fluxos e procedimentos, com consequente melhoria na governança do Programa.

Verificou-se, porém, que persistem pagamentos do PDDE a entidades beneficiárias que se encontram em situação de inadimplência, conforme constatado pela CGU nas AAC relativas aos exercícios de 2015 e 2016. Além disso, os valores indevidamente transferidos a título do PDDE, naqueles exercícios, ainda não foram reavidos. Assim, cabe ao gestor adotar medidas imediatas visando reaver os valores repassados indevidamente.

No que se refere ao aprimoramento dos mecanismos voltados às prestações de contas no âmbito do FNDE, verificou-se que o grupo de trabalho constituído para tal fim apresentou proposições bastante pertinentes. Estas foram encaminhadas à alta administração do FNDE para deliberação, entretanto ainda não geraram efeitos práticos significativos.

Em relação ao atendimento às recomendações referentes ao Proinfância, verificou-se que as medidas adotadas pela Autarquia, para fins de retomada das obras com execução interrompida e ressarcimento ao erário dos recursos provenientes de obras canceladas, foram insuficientes. Nesse sentido, foi recomendando ao gestor disciplinar, em normativo próprio, as medidas a serem tomadas em relação a essas obras.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC	Auditoria Anual de Contas
AGEST	Assessoria de Gestão Estratégica
AUDIT	Auditoria Interna
<i>BI</i>	<i>Business Intelligence</i>
CGAME	Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar
CGAPC	Coordenação-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas
CGEDUB	Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação Básica
CGEOF	Coordenação-Geral de Execução e Operação Financeira
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CODDE	Coordenação de Dinheiro Direto na Escola
COEPE	Coordenação de Execução de Programas Educacionais
COMAG	Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão
DIFIN	Diretoria Financeira
DIRAE	Diretoria de Ações Educacionais
DIRTI	Diretoria de Tecnologia
DN	Decisão Normativa
DS	Diretoria da Área Social I
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<i>IMP</i>	<i>Innovation Management Professional</i>
IN	Instrução Normativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional do Transporte Escolar
PSS	Contribuição do Plano de Seguridade Social do Servidor

SAE	Sistema de Ações Educacionais
Secex Educação	Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto/TCU
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIAPE/ SIAPEnet	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SIGEF	Sistema Integrado de Gestão Financeira
SiGPC	Sistema de Gerenciamento de Prestações de Contas
SGP	Secretaria de Gestão de Pessoas
TCU	Tribunal de Contas da União
UJ	Unidade Jurisdicionada

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
SUMÁRIO	7
INTRODUÇÃO	9
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. Aprimoramento da estratégia de monitoramento no âmbito do PDDE.	11
2. Adoção de fluxos e procedimentos para solicitação e efetivação de pagamentos do PDDE.	14
3. Valores repassados indevidamente a entidades beneficiárias do PDDE ainda não reavidos.	16
4. Persistência de pagamentos a entidades beneficiárias do PDDE em situação de inadimplência, no exercício de 2017.	17
5. Providências insuficientes para a resolução dos problemas de obras inacabadas, paralisadas e canceladas.	19
6. Providências insuficientes quanto ao processo de descontinuação das Metodologias Inovadoras (MI).	26
7. Insuficiência do atendimento das recomendações do Proinfância presentes no Relatório nº 201503375.	27
8. Avaliação das medidas adotadas na área de Gestão de Pessoas.	29
9. Cadastramentos inconsistentes de faltas justificadas e não compensadas e de atrasos/saídas antecipadas no módulo de afastamentos do SIAPEnet.	30
10. Avaliação das providências adotadas pelo FNDE para fins de aprimoramento das prestações de contas dos recursos federais da área de educação.	31
11. Fragilidade na metodologia utilizada para fins de sobrestamento de processos de prestação de contas no FNDE.	33
12. Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU.	35
13. Avaliação da Conformidade das Peças	36
14. Determinações e recomendações expedidas pelo TCU	37
RECOMENDAÇÕES	38
CONCLUSÃO	39

ANEXOS	41
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA	41
II - Análises da Equipe de Auditoria	59

INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas ordinária do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, relativa ao exercício 2017, em atendimento à Decisão Normativa – TCU nº 163/2017. O escopo da atuação foi definido mediante acordo da Diretoria da Área Social I – DS/SFC com a Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto – Secex Educação/TCU, conforme ata de reunião realizada no dia 08 de fevereiro de 2017 e abrange avaliações sobre os seguintes temas:

- Conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC);
- Cumprimento e avanços obtidos a partir de recomendações emitidas pela CGU, por meio dos Relatórios de Auditoria Anual de Contas 201601425 e 201700427, acerca do monitoramento e da liberação de recursos, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, além de medidas estruturantes na área de gestão de pessoas do FNDE;
- Providências adotadas para fins de racionalização do modelo de recebimento e análise das prestações de contas dos recursos federais da área de Educação, bem como tratamento do passivo de prestações de contas que se encontram sem análise conclusiva; e
- Providências adotadas diante da descontinuidade das metodologias inovadoras e das obras paralisadas, inacabadas e canceladas, no âmbito do Proinfância.

Aspectos relevantes da execução do PDDE foram tratados nas Auditorias Anuais de Contas dos exercícios 2015 e 2016, tendo sido verificadas situações críticas, como a ocorrência de pagamentos a beneficiários inadimplentes. No que se refere ao aprimoramento do modelo de recebimento e análise das prestações de contas no FNDE, o tema foi tratado no âmbito das últimas auditorias anuais de contas, além disso, esta CGU emitiu, no exercício 2017, a Nota Técnica nº 731/2017/DIV1/CGEDUB/DS/SFC, que apresentou recomendação estruturante que demanda acompanhamento contínuo. Quanto ao Proinfância, durante o exercício 2017, foi emitido Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 80, cujos achados identificaram potencial prejuízo ao erário, fato que *per si* justifica a necessidade de acompanhamento das medidas corretivas adotadas pelo FNDE.

Com vistas a avaliar os temas priorizados, foram propostas as seguintes questões de auditoria:

- a) O FNDE desenvolveu e adotou metodologia para avaliação dos fatores de risco para seleção dos entes a serem submetidos a ações de monitoramento no âmbito do PDDE?
- b) O FNDE aprimorou a metodologia de monitoramento do PDDE, para que não haja total dependência de recursos logísticos e de pessoal dos entes federados beneficiários, nos casos em que estes não disponham desses recursos?
- c) O FNDE formalizou e adotou procedimento para a fase de solicitação e efetivação de pagamentos de recursos do PDDE, com a definição de todas as atividades, prazos e responsáveis por cada etapa do fluxo, incluindo a periódica verificação da situação de

adimplência das prestações de contas dos beneficiários no SiGPC, bem como o atendimento aos demais requisitos do Programa, tendo em vista o risco de continuar ocorrendo pagamentos indevidos?

d) O FNDE apurou os casos em que houve liberação de recursos do PDDE a entidades inadimplentes? Para os casos apurados, ocorreu a devolução dos valores repassados indevidamente nos termos da Resolução FNDE nº 10/2013, em especial quanto ao disposto no artigo 21?

e) O FNDE adotou medidas estruturantes visando a aplicação dos normativos e regras de sistema na gestão das folhas de pagamento (p. ex. a capacitação dos servidores, mapeamento dos pontos de risco e definição de procedimentos, envolvendo adequada segregação de funções), tendo em vista os riscos envolvidos com potencial geração de dano ao erário?

f) Quais as providências adotadas pelo FNDE para fins de racionalização do modelo de recebimento e análise das prestações de contas dos recursos federais da área de Educação, bem como tratamento do passivo de prestações de contas que se encontram sem análise conclusiva?

g) Em que medida as providências adotadas no que se refere às obras paralisadas, inacabadas e canceladas foram efetivas?

h) Em que medida as decisões tomadas diante da descontinuidade das metodologias inovadoras foram efetivas?

Os trabalhos de campo foram realizados entre 08 de abril a 16 de maio de 2018, por meio da aplicação de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e avaliação do processo de contas apresentado pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Aprimoramento da estratégia de monitoramento no âmbito do PDDE.

O monitoramento das ações governamentais tem o propósito de fornecer aos gestores informações confiáveis, precisas e tempestivas, com vistas a subsidiar a tomada de decisão e a permitir a adoção de medidas corretivas que se fizerem necessárias. O monitoramento é realizado, principalmente, a partir de indicadores, que são instrumentos voltados à aferição de determinados aspectos da política pública, de modo a auxiliar na avaliação quanto ao alcance de seus objetivos e metas. O monitoramento e a assistência técnica do PDDE competem à Coordenação de Monitoramento e Apoio à Gestão – COMAG, vinculada à Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar – CGAME.

O Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601425 apresentou achados acerca do monitoramento do PDDE, tais como a não adoção de metodologia baseada em riscos para seleção dos entes a serem monitorados; dependência de aparato logístico fornecido pelos entes beneficiários, para fins de desenvolvimento das ações de monitoramento do Programa; não realização das visitas de monitoramento programadas; e intempestividade na apresentação dos resultados do monitoramento.

De acordo com o informado, as ações de monitoramento do PDDE deixaram de depender apenas da realização de visitas presenciais e passaram a ser realizadas por meio da coleta e análise dos dados disponíveis nos sistemas de informações da Autarquia e em outras fontes governamentais, tais como IPEA e IBGE. O FNDE informou que as visitas presenciais não estavam propiciando a implantação de um sistema efetivo de monitoramento, especialmente devido à falta de historicidade e representatividade dos dados coletados.

A implantação desse novo mecanismo de monitoramento está na fase de especificação e desenvolvimento de um painel de indicadores, a partir da utilização de tecnologia *Business Intelligence (BI)*. Também está em desenvolvimento solução *mobile*, de modo a facilitar a participação dos entes e da sociedade civil nas ações de monitoramento.

O painel de indicadores do PDDE, de acordo com o informado pelo FNDE, apesar de estar ainda em desenvolvimento, já fornece informações capazes de subsidiar a tomada de decisões e a proposição de melhorias na execução do Programa. Foram definidos indicadores para as etapas do Programa, organizados em três dimensões: a) atendimento, que trata da transferência de recursos b) execução descentralizada, acerca do emprego dos recursos pelos beneficiários e c) resultados, mensurados apenas por meio dos dados processados de prestações de contas.

Após análise da ficha técnica de indicadores, verificou-se que não foram definidos parâmetros que tratem de aspectos qualitativos do Programa. Os indicadores apresentados são classificados como de eficiência e tratam principalmente da descentralização dos recursos, saldo disponível e inadimplência. Assim, não foram definidos indicadores que sejam voltados à avaliação do Programa quanto ao

atingimento dos objetivos e metas, sob o aspecto qualitativo. Cabe informar que, a esse respeito, foi exarada recomendação no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601425 para que o FNDE realizasse estudo, em parceria com o Ministério da Educação e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, visando identificar e implementar indicadores que possibilitem a aferição da eficácia e eficiência do PDDE em relação ao atingimento dos seus objetivos.

No que se refere à definição de critérios de risco para seleção dos beneficiários a serem submetidos a monitoramento, o FNDE informou que está sendo elaborada, pela Fundação Getúlio Vargas, matriz de risco que permitirá à DIRAE selecionar os entes que serão monitorados durante o exercício. A metodologia deve apresentar aspectos tais como a quantidade de municípios a serem monitorados e os critérios a serem avaliados. Além disso, a AGEST também está executando projeto para mapeamento e estruturação de metodologia de gestão de riscos na Autarquia, levando em conta todos os processos executados pelas áreas, inclusive os de monitoramento.

Consta da Programação de Assistência Técnica e Monitoramento do PDDE, exercício 2017, que foram selecionados noventa e quatro entes federados para atividades presenciais de assistência técnica. De acordo com o Relatório de Gestão do PDDE, após ajustes no decorrer do exercício, foram realizadas capacitações presenciais para representantes de 163 municípios, em 18 estados. Também foram realizadas ações de assistência técnica à distância, por meio da publicação do Boletim Informativo Dicas PDDE e de vídeos explicativos na TV PDDE, no YouTube.

As parcerias com entes beneficiários para fornecimento de aparato logístico, com vistas a promover atividades de assistência técnica, são boas práticas pois viabilizam a disseminação do conhecimento quanto à execução dos recursos transferidos pelo PDDE. Deve-se destacar que o desenvolvimento de ações de assistência técnica não possui caráter fiscalizatório, portanto, não há conflito de interesse na realização desse tipo atividade.

De acordo com o informado em quadro de acompanhamento de propostas de melhoria, estão em monitoramento 35 propostas decorrentes de ações realizadas em 2017. Dessas, sete ações foram concluídas, 20 estão em curso e oito ainda não iniciaram. Dentre as propostas implementadas, destaca-se a publicação da Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018, regulamentando que os repasses de recursos do PDDE se darão em duas parcelas anuais, devendo o pagamento da primeira parcela ser efetivado até 30 de abril e o da segunda parcela até 30 de setembro de cada exercício, de modo a favorecer o planejamento das ações priorizadas e a evitar a inexecução dos recursos.

Em relação a isso, o FNDE informa que “o § 4º do Art. 9º (redação dada pelo Art. 2º da Resolução FNDE nº 6/2018) faculta o pagamento das parcelas (1ª e 2ª) após as datas limites, constantes no § 3º, na medida em que as entidades cumpram o Art. 9º (redação dada pelo Art. 2º da Resolução FNDE nº 6/2018) com os requisitos necessários ao recebimento dos recursos após aqueles marcos referenciais.” De acordo com Autarquia, “essas datas limites têm a finalidade de respeitar os esforços das EEx e UEx que se anteciparam no cumprimento dos requisitos – adimplência com a prestação de contas, atualização cadastral etc. (...); essas datas limites têm a finalidade, acima de tudo, de corrigir distorções quanto ao pagamento do PDDE que ocorriam, na forma da norma anterior, no final do ano, ou até mesmo no ano seguinte, de um recurso cuja utilização

é para o financiamento de despesas diárias das escolas; e a expectativa é de que ao longo do tempo, com as ações de monitoramento, de comunicação, qualificação das entidades etc. estas entidades beneficiárias do PDDE cada vez mais se organizem para cumprir os requisitos necessários ao recebimento dos recursos da primeira parcela até o primeiro quadrimestre e o da segunda até setembro – espera-se que essas medidas e a regularidade do pagamento promova essa mudança de comportamento das entidades.”

Porém, cabe informar que, ao incluir, por meio da sua Resolução nº 6, o § 4º ao art. 9º da Resolução FNDE nº 10 de 2013, o FNDE está exposto ao risco de os pagamentos do PDDE voltarem a ocorrer em qualquer período do ano, ou ainda, que ocorram apenas ao final do exercício. Deve-se observar que a exceção alcança toda e qualquer entidade que não tenha atendido às condicionalidades do Programa, desde que regularizem as pendências até o último dia de outubro, o que enfraquece a previsão dos prazos já estabelecidos em outros normativos do Programa. Além disso, o art. 7º convalidou os repasses do PDDE, efetivados em 2017. Porém, não foram citados os critérios utilizados para tal convalidação, o que é preocupante por abrir diversas possibilidades.

Em que pese as fragilidades apontadas, a publicação deste normativo demonstra efetividade e relativa tempestividade das ações de monitoramento, vez que a questão da inexecução dos recursos pelos entes beneficiários e da ausência de formalização pelo FNDE para a fase de solicitação e efetivação de pagamentos de recursos foram apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601425, desta CGU.

Conforme a Autarquia, o principal limitador do desenvolvimento das atividades de monitoramento é a carência por mão-de-obra qualificada e insumos tecnológicos. O gestor informou que os colaboradores que lidam com o monitoramento do PDDE devem possuir habilidades avançadas em planejamento, análise, interpretação de dados, cálculo matemático, estatística, dentre outras. O FNDE informou que está realizando levantamento das necessidades de recursos humanos, tecnológicos e financeiros, que devem ser alocados no âmbito da COMAG para desenvolvimento das atividades de monitoramento e assistência técnica.

A Autarquia informou que o custo total estimado para reestruturação da área de monitoramento do PDDE corresponde a menos de 0,1% dos recursos transferidos pelo Programa, a cada exercício. Trata-se, portanto de um investimento justificável e necessário, vez que as atividades de monitoramento e assistência técnica são indispensáveis para o aprimoramento da execução do Programa e consequente atingimento dos resultados estabelecidos.

O Relatório de Monitoramento do PDDE, primeiro semestre de 2017, informou a realização de pesquisas junto aos entes beneficiários, acerca da satisfação com os serviços prestados pelo banco agente operador e implantação do Cartão PDDE. Atividades dessa natureza são de extrema importância pois permitem o aprofundamento em aspectos pontuais do Programa, complementando a análise feita por meio dos indicadores.

Cabe informar, porém, que o Relatório de Monitoramento do PDDE apresentou informação inconsistente. De acordo com o informado, uma das razões para a alta taxa de inexecução de repasses do PDDE foi a determinação desta CGU para que o FNDE suspendesse pagamentos de mais de 16 mil entidades. Ocorre que, apesar de a CGU ter

recomendado ao FNDE que tomasse medidas visando reaver os valores indevidamente repassados nos exercícios 2015 e 2016, a suspensão não ocorreu à época, devido a falha técnica registradas pelo FNDE em seu sistema de pagamentos. Ademais, esses bloqueios representariam menos de 5% do valor repassado naqueles exercícios a título do PDDE, o que não justificaria o impacto de 40% na frustração de transferências, conforme consta do referido relatório de monitoramento. Assim, o monitoramento do PDDE não foi preciso quanto à identificação das causas da inexecução dos repasses.

Acerca do tema, em manifestação feita após a realização de Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 17 de julho de 2018, o FNDE informou que as entidades que haviam sido bloqueadas em 2017 somente receberam os recursos da primeira parcela do PDDE após o mês de outubro daquele ano, fato que justificaria a frustração de repasses no primeiro semestre, conforme consta do Relatório de Monitoramento do PDDE relativo ao primeiro semestre de 2017. Ocorre, entretanto, que o FNDE não evidenciou o período em que as entidades permaneceram bloqueadas. Além disso, deve-se considerar que esta CGU já havia apontado, na Auditoria Anual de Contas do exercício 2015, que os recursos do PDDE eram mormente transferidos no final do exercício, mesmo sem quaisquer bloqueios programados. Assim, não há evidências de que uma das principais causas da inexecução de repasses tenha sido a realização desses bloqueios temporários.

De modo geral, verificou-se que as ações voltadas ao monitoramento do PDDE evoluíram desde a última auditoria anual de contas, tendo a Autarquia adotado uma visão mais gerencial dos processos. Foram desenvolvidas ações de monitoramento pontuais, que são relevantes para a execução do Programa, pois avaliam a qualidade dos serviços prestados pelo Banco do Brasil e a implantação do Cartão PDDE. Além disso, o FNDE informou que está em desenvolvimento o painel de indicadores, a matriz de risco e o mapeamento de processos. Apesar da ressalva feita ao Relatório de Monitoramento do PDDE, verificou-se que este apresentou, além de análises, propostas concretas de ajustes no Programa.

2. Adoção de fluxos e procedimentos para solicitação e efetivação de pagamentos do PDDE.

No exercício 2015, conforme consta dos itens 1.1.1.3 e 1.1.1.5 do Relatório Anual de Contas nº 201601425, esta CGU verificou a existência de fragilidades no processo de governança e nos controles internos relativos aos processos da Coordenação de Dinheiro Direto na Escola – CODDE. Verificou-se, por exemplo, a existência de lapso temporal entre a solicitação de pagamento e a efetivação da transferência dos recursos aos beneficiários do PDDE, o que resultou na liberação de recursos a 9.732 entidades inadimplentes.

A causa identificada foi a ausência de documentação de apoio, como manuais, fluxos, diagramas e procedimentos formalizados para orientar os servidores durante o processo de solicitação e de efetivação de pagamentos do PDDE. Na ocasião, a CGU recomendou ao FNDE que elaborasse documentos e manuais contendo as rotinas, fluxos e procedimentos para orientar os servidores da CODDE quando da seleção das unidades

passíveis de atendimento pelo PDDE e realização dos cálculos dos valores a serem repassados a essas unidades.

No exercício 2016, a CGU voltou a constatar fragilidades nos controles relacionados aos processos de pagamentos do PDDE, permanecendo a não formalização de fluxos e procedimentos, tendo sido verificados 3.737 pagamentos do PDDE a entidades em situação de inadimplência. Assim, reiterou a recomendação para que o FNDE formalizasse e adotasse procedimentos para as fases de solicitação e efetivação de pagamentos de recursos, com a definição de todas as atividades, prazos e responsáveis por cada etapa do fluxo, incluindo a periódica verificação da situação de inadimplência das prestações de contas dos beneficiários no SiGPC, tendo em vista o risco de a Autarquia continuar a efetivar pagamentos indevidos.

Em recente manifestação, o FNDE informou que estabeleceu fluxo formal para as rotinas de pagamentos do PDDE. A Autarquia encaminhou fluxograma, no qual foi possível verificar que, no âmbito da Coordenação-Geral de Execução e Operação Financeira - CGEOF, vinculada à Diretoria Financeira - DIFIN, de fato foram estabelecidas rotinas voltadas às etapas de solicitação e efetivação de pagamentos. Com vistas a minimizar o risco de pagamentos a entidades em situação de inadimplência, a Diretoria adotou procedimento em que a efetivação das Ordens Bancárias ocorre no mesmo dia da solicitação de pagamento pela área gestora, aderente ao que foi apontado pela CGU em auditorias anteriores.

A CODDE também enviou fluxograma detalhando as etapas dos processos relativos à descentralização de recursos do PDDE, que envolvem CODDE, Diretoria Financeira - DIFIN e DIRT - Diretoria de Tecnologia. De acordo com o informado, foram definidas etapas que são pré-requisitos para se realizar a solicitação de pagamentos, o que se mostra adequado. O processo é inteiramente automatizado e ocorre por meio do Sistema de Ações Educacionais - SAE. As etapas definidas visam à verificação tempestiva de quais escolas se encontram aptas para receberem os recursos, de acordo com a situação cadastral e da prestação de contas. O FNDE também encaminhou as regras de negócio atualizadas que envolvem o SiGPC e os pagamentos do PDDE.

Em complemento, a DIFIN e a DIRAE informaram por meio da Nota Técnica nº 1/2018 que foram estabelecidos fluxos e procedimentos para fins de repasse dos recursos do PDDE. Os fluxos envolvem a Coordenação do Dinheiro Direto na Escola - CODDE e a Coordenação de Execução de Programas Educacionais - COEPE, vinculadas, respectivamente, à DIRAE e DIFIN. De acordo com o informado, foi estabelecida sincronização entre solicitação e repasse dos recursos. A verificação das situações de entidades beneficiárias do PDDE, quanto à situação da prestação de contas, ocorre no mesmo dia da efetivação dos repasses, o que evita riscos de pagamentos a entidades inadimplentes.

O FNDE informou, ainda, a publicação da Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018, que disciplinou os períodos em que serão pagas as parcelas do PDDE durante o exercício, o que tornará o processo mais transparente e controlável no que se refere às datas de pagamentos. Apesar dos avanços obtidos em relação à criação de fluxos e etapas, verificou-se a ocorrência de 74 pagamentos a entidades inadimplentes durante o exercício de 2017, ocasionados por falta ajustes nos sistemas SAE e SiGPC.

A adoção de procedimentos e fluxos, a definição das etapas e das atribuições de cada área envolvida nos processos de solicitação e efetivação dos pagamentos torna a descentralização dos recursos do PDDE mais eficiente, por meio da racionalização das tarefas, distribuição de responsabilidades, definição de prazos, dentre outras melhorias. Os procedimentos contemplam, ainda, ações de rotinas de controle, tais como a recorrente verificação das situações das prestações de contas no SiGPC, além de ajustes entre este sistema e o SAE, visando evitar a ocorrência de pagamentos a instituições em situação de inadimplência, conforme recomendado pela CGU.

3. Valores repassados indevidamente a entidades beneficiárias do PDDE ainda não reavidos.

No exercício de 2015 a CGU constatou, conforme item 1.1.1.7 do Relatório Anual de Contas nº 201601425, que 9.732 entidades beneficiárias receberam recursos do PDDE mesmo estando em inadimplência com as prestações de contas. De acordo com o item 1.1.1.4 do mesmo Relatório, constatou-se que 6.672 entidades apresentaram divergência no saldo remanescente e, apesar disso, receberam recursos indevidamente no exercício, o que totalizou 16.604 pagamentos irregulares.

Na ocasião, foram constatadas fragilidades nos controles internos dos processos de pagamento às entidades beneficiárias, geridos pela Coordenação de Dinheiro Direto na Escola – CODDE. Identificou-se que as irregularidades nos pagamentos ocorreram principalmente devido ao lapso temporal existente entre a verificação de inadimplência, no momento da solicitação do repasse, e a efetiva transferência dos recursos. O processo de verificação de inadimplência e inclusão de solicitação de pagamentos envolve a interação do Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC e do Sistema de Ações Educacionais – SAE.

No exercício 2016 a CGU voltou a constatar, conforme item 1.1.1.11 do Relatório Anual de Contas nº 201700427, a ocorrência de pagamentos a entidades que estavam inadimplentes com as prestações de contas do PDDE, o que totalizou 3.737 pagamentos indevidos, indicando a persistência da lacuna temporal entre as rotinas que fornecem informações provenientes do SiGPC para o SAE. Esta CGU recomendou ao FNDE que promovesse a apuração dos casos em que houve a liberação indevida de recursos, nos exercícios de 2015 e 2016, objetivando não apenas confirmar os já apontados como também procurar por novos, e providenciasse a devolução desses recursos.

O FNDE informou que em 2017 realizou o bloqueio das 16.404 entidades apontadas pela CGU no exercício de 2015. Porém, devido a uma disfunção ocorrida no sistema SAE, essas entidades foram desbloqueadas indevidamente naquele mesmo exercício e acabaram recebendo os recursos do PDDE. A Autarquia também informou que a CODDE promoveu, posteriormente ao desbloqueio, a partir de decisão interna, um reexame de todas as entidades apontadas pela CGU, utilizando como critérios a exclusão de registros de entidades que estivessem em duplicidade e de entidades com divergência nos saldos remanescentes abaixo de R\$ 100,00. No entanto, apuração realizada pela CGU não identificou entidades duplicadas nas planilhas encaminhadas pelo FNDE, bem como a fundamentação para adoção de limite de corte das entidades com divergência de saldo.

Outro critério utilizado foi a verificação da situação das prestações de contas em 05 de abril de 2018, na qual foi considerada a situação das prestações de contas nesta data, e não a que existia à época em que os pagamentos foram realizados, regra que não apresenta previsão nos normativos do Programa, ou seja, a verificação da condição para efetivação dos repasses foi realizada *a posteriori*. Tal procedimento foi confirmado em reunião realizada no dia 08 de junho de 2018 em que representantes da CODDE alegaram a adoção deste critério para revisão da irregularidade dos pagamentos. Por fim, o FNDE informou que promoveu o aprimoramento em algumas regras de negócio relacionadas à verificação de aptidão das entidades para recebimentos dos recursos.

Com o resultado da nova apuração feita pelo FNDE, houve significativa redução no número de entidades que em 2015 receberam recursos apesar da inadimplência, passando de 9.732 para 228. O número de entidades que apresentaram divergências de saldo remanescente caiu de 6.672 para 1.172. O mesmo fato ocorreu em relação ao que foi apontado para o exercício de 2016, em que o número de pagamentos indevidos passou de 3.737 para 162. O FNDE informou que esse quantitativo diminuiu ainda mais, devido a análises dos casos individualmente, tendo baixado para 69 e, posteriormente, para apenas 5 entidades que estariam em situação irregular.

Ocorre que no arcabouço legal do PDDE não há previsão para verificação da situação da prestação de contas em momento posterior ao da liberação dos recursos. Aquela deve sempre preceder esta última. A legislação determina que as entidades que não apresentarem, ou que tiverem suas contas não aprovadas, terão suspensos os futuros repasses, além de outras medidas em desfavor de seus titulares, conforme previsto nas alíneas "c" e "d" do § 4º do art. 2º da Resolução FNDE nº 15, de 10 de julho de 2014.

Assim, a interpretação feita pelo FNDE, que considerou as entidades adimplentes com base na situação atual das prestações de contas, e não a situação vigente à época do pagamento, contraria a Resolução FNDE nº 15/2014, como descrito no parágrafo anterior. Diante disso, em reunião realizada no dia 08 de junho de 2018, o FNDE se comprometeu a elaborar relatório visando explicitar outros critérios que pudessem justificar a redução no número de casos identificados pela CGU, tanto em relação a 2015, como 2016, e a efetivar o bloqueio dos casos que persistissem.

Portanto, constata-se que o FNDE vem postergando a adoção de providências efetivas visando reaver os valores indevidamente repassados às entidades inadimplentes, conforme arts. 20 e 21 da Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, o que demonstra intempestividade na implementação de medidas saneadoras para as situações apontadas pela CGU, fato que pode impactar negativamente no dever constitucional de prestar contas do responsável pela aplicação dos recursos públicos. A prestação de contas fomenta a transparência e instrumentaliza o controle social, em especial no caso do PDDE, que tem por um de seus objetivos o incentivo à autogestão escolar e o exercício da cidadania com participação da comunidade no controle social.

4. Persistência de pagamentos a entidades beneficiárias do PDDE em situação de inadimplência, no exercício de 2017.

Constam dos Relatórios de Auditoria Anual de Contas nº 201601425 e 201700427 achados de auditoria que tratam da ocorrência de pagamentos do PDDE a entidades que

se encontravam em situação de inadimplência. De acordo com o arcabouço legal do PDDE, a inadimplência em relação às prestações de contas é condição indispensável à efetivação dos pagamentos. Com a finalidade de verificar a existência de novos pagamentos irregulares, solicitou-se ao FNDE a relação de ordens bancárias referentes aos pagamentos do PDDE em 2017, bem como informações quanto à situação das prestações de contas das entidades beneficiárias, na data do repasse dos recursos.

Em exame aos pagamentos efetuados em 2017, verificou-se que persistem transferências do PDDE a entidades inadimplentes, tendo sido identificadas 74 ocorrências dessa natureza, de um total de 211.752 pagamentos informados. Os 74 pagamentos indevidos ocorreram a despeito de todas as alterações nos fluxos de pagamentos, sugeridos por esta CGU e em implementação pelo FNDE, desde 2016. De acordo com o informado pela Autarquia, atualmente a verificação da situação de inadimplência ocorre no mesmo dia da solicitação de pagamento, de forma que o SAE apenas deveria solicitar pagamentos para as entidades que estiverem adimplentes no SiGPC. Outra providência adotada, para os casos de entidades que por qualquer motivo deixam de receber as ordens bancárias, foi a determinação para que se cancele a solicitação pagamento vigente e se inclua outra, de modo que ocorra nova verificação do status das prestações de contas antes do efetivo pagamento.

A análise feita pela equipe de auditoria restou prejudicada devido ao fato de o FNDE ter deixado de informar, na lista geral de pagamentos do PDDE, exercício 2017, as datas de início e fim da inadimplência das entidades beneficiárias. Desse modo, não foi possível verificar todo o universo de pagamentos quanto à situação das prestações de contas na data do pagamento. As datas de inadimplência foram informadas apenas na lista dos 74 pagamentos previamente considerados irregulares pelo FNDE.

A Autarquia informou ter encontrado diversas dificuldades na geração do relatório de pagamentos solicitado pela CGU, tais como a complexidade na recuperação do histórico, a ocorrência de pagamentos do PDDE em 48 datas diferentes durante o exercício 2017 e a necessidade de utilizar dados de três fontes diferentes: SIGEF, SiGPC e SAE. Entretanto, este é o terceiro exercício em que se solicitam as mesmas informações. Com vistas a facilitar a geração de futuros relatórios, o FNDE informou ter demandado à DIRTl que o sistema SAE passe a armazenar o histórico das situações das prestações de contas das entidades, na data das transferências.

Em reunião realizada nesta CGU, no dia 08 de junho de 2018, com representantes da DIFIN, DIRTl e DIRAE, o FNDE se comprometeu a encaminhar nova extração de dados, contendo todos os campos solicitados, nos moldes dos relatórios que vinham sendo encaminhados nos exercícios anteriores.

Ademais, o FNDE não adotou providências para realizar o bloqueio das entidades, nos casos dos 74 pagamentos irregulares já identificados, para fins de compensação dos valores indevidamente pagos durante o exercício 2017.

De acordo com o art. 4º da Resolução FNDE nº 15, de 10 de julho de 2014, as entidades que deixarem de enviar as correspondentes prestações de contas ou que tiverem suas contas reprovadas, terão suspensos futuros repasses. O art. 20 da Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, preconiza que o FNDE fica autorizado a suspender o repasse dos recursos nos casos de irregularidades nas prestações de contas. Além disso, consta do art. 21 desta mesma Resolução que o FNDE poderá exigir das entidades a restituição

dos recursos indevidamente transferidos, sendo facultada a compensação dos valores, deduzindo-os de futuros repasses.

Pagamentos do PDDE a entidades em situação de inadimplência voltaram a ocorrer devido à complexidade dos processos adotados para solicitação e efetivação dos pagamentos do PDDE, que utilizam três sistemas diversos (SIGEF, SAE e SiGPC) e à ausência de rotinas de controle para a tempestiva verificação do atendimento, por parte das entidades beneficiárias, às condicionalidades do Programa.

A continuidade de pagamentos do PDDE a entidades que se encontram em inadimplência pode transmitir aos responsáveis pela aplicação dos recursos a mensagem de que o dever de prestar contas é mera formalidade e que, inclusive o gestor federal, estaria disposto a ignorar a relevância de tal irregularidade. A tempestiva prestação de contas dos recursos transferidos, além de ser um dever constitucional, garante transparência e fortalece o controle social, requisitos especialmente relevantes no caso do PDDE, que tem por um de seus objetivos o incentivo à autogestão escolar e à participação da comunidade no controle social.

Deve-se observar que o FNDE vem evoluindo gradativamente na melhoria de seus processos de pagamentos do PDDE, tendo estabelecido fluxos e diminuído o lapso temporal entre a verificação dos status das prestações de contas e o efetivo pagamento dos recursos. Entretanto, a identificação de novos casos de pagamentos a inadimplentes, no exercício 2017, demonstra que ainda há espaço para aprimoramento dos controles internos e procedimentos relativos às fases de solicitação e efetivação de pagamentos.

5. Providências insuficientes para a resolução dos problemas de obras inacabadas, paralisadas e canceladas.

O Proinfância, desde o seu início, vem enfrentando uma série de problemas de gestão que impacta diretamente na conclusão das obras. A partir do segundo semestre de 2012, com a adoção de metodologias construtivas inovadoras, os problemas se agravaram e se avolumaram. Com efeito, um número considerável de obras abandonadas se formou, sobretudo naquele tipo de metodologia.

O FNDE classifica as obras abandonadas, ou seja, sem evolução física do objeto, em duas situações: ‘paralisada’, quando a obra, com instrumento de transferência vigente, encontra-se sem execução de qualquer serviço da engenharia; ‘inacabadas’, quando a obra não possui termo de compromisso vigente que permita o repasse de recursos financeiros.

O quadro a seguir detalha a quantidade de obras inacabadas e paralisadas do Programa na data-base abril/2018, separando aquelas em metodologia convencional daquelas em metodologias inovadoras.

Quadro 1: Levantamento das obras inacabadas e paralisadas

Situação da Obra	Quantidade
Paralisada	429
Inacabada	524

Fonte: Simec, data-base abril de 2018.

A resolução dos problemas dessas obras perpassa pelo conhecimento de suas extensões (o número de unidades escolares afetadas), pela verificação da viabilidade técnica de aproveitamento dos serviços já realizados, pela viabilidade de migração de tecnologias construtivas e pela consequente priorização das obras que receberão recursos financeiros.

A viabilidade de aproveitamento das estruturas já construídas é uma das questões centrais para avaliar a continuidade das obras, sobretudo quando se verifica que o estado de abandono – favorecendo a ação das intempéries e até de vândalos – alcançou tempo significativo.

A partir da planilha extraída do Simec em abril de 2018, verifica-se que há obras paralisadas e inacabadas com início de vigência do termo de compromisso variando de 2007 a 2015. Os quadros a seguir detalham essa situação:

Tabela 1: Percentual de obras paralisadas por Ano do Termo de Compromisso.

Ano de assinatura do termo	Quantidade de obras paralisadas	% sobre o total	% acumulada
2008	3	0,7%	0,7%
2009	6	1,4%	2,1%
2010	13	3,0%	5,1%
2011	69	16,1%	21,2%
2012	58	13,5%	34,7%
2013	190	44,3%	79,0%
2014	89	20,7%	99,8%
2015	01	0,2%	100,0%
Total	429	100%	-

Fonte: Simec, data-base abril de 2018.

Tabela 2: Percentual de obras inacabadas por Ano do Termo de Compromisso.

Ano de assinatura do termo	Quantidade de obras inacabadas	% sobre o total	% acumulada	Média de dias na situação(*)
2007	31	5,9	5,9	1257
2008	42	8,0	13,9	940
2009	76	14,5	28,4	920
2010	54	10,3	38,7	789
2011	128	24,4	63,1	729
2012	134	25,6	88,7	641
2013	41	7,8	96,5	330
2014	14	2,7	99,2	264
2015	04	0,8	100,0	174

Ano de assinatura do termo	Quantidade de obras inacabadas	% sobre o total	% acumulada	Média de dias na situação(*)
Total	524	100%	-	
Média				671

Fonte: Simec, data-base abril de 2018.

(*) A quantidade de dias na situação 'inacabada' foi calculada considerando o tempo decorrido entre o último registro de vistoria da instituição – momento em que é verificada a situação em que se encontra a obra – e a data-base de referência.

Embora não se tenha mapeado a data da efetiva interrupção dos serviços, o tempo transcorrido entre o último registro de vistoria e a data-base da análise (abril/2018) dá uma noção da probabilidade de o serviço estar deteriorado. O levantamento dos dias na situação de inacabada revelam casos nos quais se passaram até 3,5 anos.

Todavia, o FNDE não tem um mapeamento das obras abandonadas (paralisadas e inacabadas) cujos serviços podem ser aproveitados, pois considera que a decisão da continuidade da obra compete ao município.

Neste caso, com uma visão de quais obras teriam condições de serem retomadas e qual o recurso federal necessário para cada uma delas, o FNDE teria critérios objetivos para decidir onde alocar prioritariamente os recursos disponíveis. Tal fato se torna mais relevante quando se consideram as atuais restrições orçamentárias e financeiras.

Como observado em relatórios anteriores da CGU, recai sobre os municípios a decisão de tirar da inércia a situação da obra abandonada. Se por um lado o município se manifesta, o FNDE garante, dentro de seus limites de competência, envidar esforços para o reinício das obras. Caso seja omissivo, a situação da construção permanecerá inalterada, adiando indefinidamente a situação. Desta forma, os serviços executados tendem cada vez mais a se tornarem inservíveis.

A peculiaridade das obras inacabadas de não possuírem termo de compromisso vigente, levou o FNDE a editar a Resolução nº 3, de 23 de fevereiro de 2018, que tem o objetivo de trazer uma solução jurídica para elas. Conforme o regulamento, o passo inicial para a pactuação de um novo termo de compromisso seria a notificação pelo gestor municipal de seu interesse. Caso não o faça, não há no normativo qualquer implicação, permanecendo a obra na situação de inacabada.

Devido às limitações orçamentário-financeiras, há o risco de que as assinaturas de novos termos de compromisso tornem-se peças meramente formais. Na prática, as obras deixariam de ser inacabadas para se tornarem paralisadas.

Além disso, há outras ressalvas quanto a esse normativo, quais sejam: o dilatado prazo, até 31 de dezembro de 2018, dado aos municípios para que se manifestem no sentido de pactuar novo termo de compromisso; a inexistência de prazo estabelecido para que a Autarquia avalie a documentação recebida pelos municípios; a inexistência de implicações para os municípios cujas documentações forem reprovadas pelo FNDE; a inexistência de sanções estabelecidas para os municípios que, após enquadrados nos termos da resolução, não apresentem um adequado andamento das obras.

A Autarquia afirma que está realizando análises das solicitações de repactuação de obras inacabadas encaminhadas pelos entes federados, consequência da Resolução nº 3/2018. De um universo de mais de 524 unidades, 232 solicitações foram recepcionadas e 38 pedidos deferidos pelo Fundo, até julho de 2018. Todavia isso não indica a retomada e/ou conclusão da construção.

Em 2017, a CGU analisou a execução do Proinfância e produziu o Relatório de Avaliação (RAv) nº 80, encaminhado ao FNDE, o qual apresenta recomendações com vistas a tratar os achados acerca dessa temática e que serão devidamente acompanhadas pela CGU em seu plano de monitoramento permanente. Em relação à quantidade de obras inacabadas e paralisadas (março/2017) registrada nesse relatório com a extração de abril de 2018, verifica-se que as providências adotadas pelo FNDE para resolver a questão não foram suficientes para reverter a situação. Conforme o quadro a seguir, o número de obras inacabadas e paralisadas praticamente se mantém constante ao longo de pouco mais de um ano.

Tabela 3: Variação do número de obras paralisadas e inacabadas

Situação	Março 2017	Abril 2018	Variação %
Paralisada	470	429	-8,7
Inacabada	458	524	14,4
Total	928	953	2,7%

Fonte: Simec, data-base de março de 2017 e abril de 2018.

Ademais, existem inconsistências verificadas nas obras que mudaram sua situação para 'execução' ou 'concluída'. Há uma grande quantidade de obras nas quais a evolução dos serviços, decorrido pouco mais de um ano, é bem próxima àquela que se encontrava quando paralisada. No quadro a seguir, listam-se os casos em que o percentual de execução é rigorosamente igual.

Quadro 2: Inconsistência de informações relacionada a alteração da situação da obra - % de execução igual.

Número SIMEC	Situação Anterior – Março 2017		Situação Atual – Abril 2018	
	Situação da obra	% execução	Situação da obra	% execução
13276	Paralisada	89,08	Execução	89,08
18950	Paralisada	95,18	Execução	95,18
19979	Paralisada	77,30	Execução	77,30
23265	Paralisada	46,77	Execução	46,77
23272	Paralisada	43,71	Execução	43,71
24812	Paralisada	8,13	Execução	8,13
25046	Paralisada	37,68	Execução	37,68
25047	Paralisada	24,51	Execução	24,51
25084	Paralisada	60,70	Execução	60,70

25186	Paralisada	37,41	Execução	37,41
1017066	Paralisada	23,55%	Execução	23,55%

Fonte: Simec, data-base de março de 2017 e abril de 2018.

Já o quadro a seguir apresenta a relação das obras que mudaram a situação de inacabada para concluída, todavia com percentual de execução física dos serviços contratados inferior a 100%. Em destaque, os quatro casos verificados cujo percentual de execução física na situação de concluída é o mesmo de quando inacabada.

Quadro 3: Inconsistência de informações relacionada a alteração da situação da obra – conclusão dos serviços com % de execução bem inferior a 100.

Número SIMEC	Situação Anterior – Março 2017		Situação Atual – Abril 2018	
	Situação da obra	% execução	Situação da obra	% execução
1368	Inacabada	63,88	Concluída	63,88
1541	Inacabada	43,67	Concluída	80,26
1616	Inacabada	84,39	Concluída	84,39
8443	Inacabada	78,90	Concluída	82,99
8628	Inacabada	83,60	Concluída	83,60
12648	Inacabada	87,15	Concluída	80,20
13348	Inacabada	83,71	Concluída	83,71
13366	Inacabada	53,31	Concluída	80,08
1002007	Inacabada	66,67	Concluída	79,99

Fonte: Simec, data-base de março de 2017 e abril de 2018.

Nessa esteira, corroborando com os achados mencionados, torna-se válido trazer o item 9.1.1 do Acórdão TCU 3073/2016-Plenário, de 30 de novembro de 2016. Ele determina ao FNDE que “*apresente, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias a contar da notificação, plano de ação que contemple medidas para urgente retomada, incluindo vigilância e proteção, previsão de prazos e responsáveis, com vistas à conclusão das obras que se encontram paralisadas ou abandonadas [...](obras registradas no [...]) – Simec sob os números 19965, 20018, 24374, 24532, 24534, 24535, 24536, 24571, 24579, 24581, 24582, 24583, 24609, 24612, 24625, 24626, 1001607, 1001862, 1002789, 1003821, 1005181, 1005183, 1005289, 1005554, 1009210, 1009318 e 1012840;*” (Original sem grifo)

O quadro seguinte possibilita cotejar a situação das obras mencionadas no Acórdão (em 5 de outubro de 2016) com a situação atual (em 23 de maio de 2018). Decorridos vinte meses, constata-se que as providências adotadas pelo FNDE tiveram pouca efetividade, uma vez que dezoito (67%) unidades não alteraram ou pioraram de situação e nove (33%) evoluíram seu andamento. Nota-se ainda que nenhuma das construções enumeradas pelo TCU foram concluídas, como era pretendido.

Quadro 4: Comparação das situações de obras do Acórdão 3073/2016 com o status atual.

ID Simec	Município	Acórdão 3073/2016 (outubro/2016)	Simec (maio/2018)	Observação sobre a situação da obra
19965	Santa Maria	paralisada	paralisada	sem alteração
20018	Santana do Livramento	paralisada	inacabada	sem alteração
24374	Santana do Livramento	paralisada	paralisada	sem alteração
24532	Santa Maria	reformulação	reformulação	sem alteração
24571	Cachoeira do Sul	paralisada	paralisada	sem alteração
1001862	São Sepé	paralisada	paralisada	sem alteração
1002789	Carazinho	paralisada	paralisada	sem alteração
1003821	Osório	paralisada	paralisada	sem alteração
1005181	Nova Hartz	paralisada	paralisada	sem alteração
1005183	Bom Jesus	paralisada	paralisada	sem alteração
1005554	Agudo	paralisada	paralisada	sem alteração
24534	Santa Maria	reformulação	paralisada	pior
24535	Santa Maria	reformulação	paralisada	pior
24536	Santa Maria	reformulação	paralisada	pior
24625	Porto Alegre	Execução	Inacabada	pior
24626	Porto Alegre	Execução	inacabada	pior
1005289	Passo Fundo	Execução	paralisada	pior
1009318	Farroupilha	execução	paralisada	pior
24579	Guaíba	paralisada	execução	melhor
24581	Guaíba	paralisada	execução	melhor
24582	Guaíba	paralisada	execução	melhor
24583	Guaíba	paralisada	execução	melhor
24609	Canoas	paralisada	Licitação	melhor
24612	Canoas	paralisada	Licitação	melhor
1001607	Sananduva	paralisada	Licitação	melhor
1009210	Gramado	paralisada	Licitação	melhor
1012840	Cachoeira	paralisada	reformulação	melhor

Fonte: Simec Obras 2.0, em 23 de maio de 2018.

Deste modo, não se verifica, tanto para as obras paralisadas quanto para as obras inacabadas, ações no rumo de determinar um marco final para que, superado esse momento, o FNDE possa adotar outras medidas de gestão, sobretudo aquelas relacionadas à recuperação dos recursos envolvidos.

Conforme registrado no RAv nº 80/2018, foram transferidos aos municípios aproximadamente R\$ 305 milhões relativos às obras paralisadas e R\$ 400 milhões referentes às inacabadas.

A CGU também identificou uma grande quantidade de recursos financeiros nas contas bancárias dos entes federativos referente a obras com situação cancelada. Numerário transferido com a finalidade de edificar unidade infantil escolar, e que, com a supressão da construção, não foi devolvido ao Governo Federal. Em maio de 2017, a soma dos valores perfazia aproximadamente R\$ 124 milhões referente a 369 construções canceladas.

A não execução de parte ou de todo o objeto do termo de compromisso gera a obrigação de devolução, pelos entes beneficiados, dos recursos ao erário, conforme estabelecido

no art. 16 da Resolução CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012 – que estabelece os critérios de transferência automática de recursos para o Proinfância.

Assim, tanto as obras inacabadas quanto as canceladas enquadram-se nesse ditame normativo, ou seja, seus objetos pactuados não foram executados, alcançando um montante superior a R\$ 524 milhões. A despeito de a Resolução supracitada ser clara quanto a necessidade de ressarcimento ao erário desse montante, as ações empreendidas pelo FNDE são pouco efetivas.

As obras nas situações inacabadas e canceladas são tratadas em setor específico de prestação de contas dentro da estrutura organizacional do FNDE, porém, essa área, ao longo de 2017, não conseguiu cumprir tempestivamente sua atribuição, uma vez que há um grande passivo de contas, não só do Proinfância, sem sua correspondente análise.

A fim de mitigar esse gargalo, o FNDE informou que iniciou um processo de priorização da análise das prestações de contas do Proinfância. Foram destacadas 183 obras inacabadas e 169 obras canceladas. Todavia, dessas 352 obras selecionadas, 224 não podem ser analisadas pois ainda constam como ‘não liberadas’ no SiGPC (63,6%). Desta forma, embora escolhidas, suas análises não foram efetivamente iniciadas. As 128 restantes estão em situação de análise. Do analisado, foi impugnado um valor total de R\$5.973.578,82 (1,1% do total transferido às obras inacabadas e canceladas), dos quais, até o momento, foram recolhidos ao erário R\$442.458,90 (0,08 %).

Ademais, esclarece-se que a prestação de contas possibilita o ressarcimento dos recursos financeiros transferidos para obras que não concluíram o objeto contratual firmado. A devolução desse numerário, mormente relacionado a obras canceladas e inacabadas, não avançou significativamente ao longo de 2017. Porém, por meio da Resolução nº 12, de 6 de junho de 2018, que alterou a forma de envio das prestações de contas do SiGPC para o Simec – Obras 2.0, o Fundo pretende concentrar em um único sistema essas avaliações. Com essa medida, as prestações de contas do Proinfância que estavam pendentes de análise – por constarem como ‘não liberadas’ no SiGPC – serão recebidas e analisadas, oportunamente, no Simec.

Além disso, faz-se necessário trazer uma observação quanto as obras paralisadas. Como apresentado acima, o Simec indica que há 429 unidades nessa situação em abril de 2018. O RAv nº 80/2018 verificou que, em maio de 2017, mais de R\$ 305 milhões foram repassados para essas edificações.

Ademais, pontua-se que, com base em dados de maio de 2017, a CGU sinalizou que 86% das obras em situação de execução encontram-se sem evolução ou com evolução lenta na realização dos serviços contratados, ou seja, são construções em condições similares às paralisadas. Nessa época, verificou-se ainda que R\$ 872 milhões tinham sido transferidos a essas unidades.

A despeito desse considerável número de obras nessas situações e do montante de recursos financeiros transferidos, durante o exercício de 2017, não se constatou efetividade nas medidas adotadas pela Autarquia com vistas a retomar os serviços interrompidos. Todavia, considera-se uma boa prática de gestão a criação, em abril de 2018, de um grupo de trabalho (GT) com o intuito de prestar orientações para a retomada de obras paralisadas do Proinfância, assim como atuar naquelas obras que repetem o percentual de execução e as que estão com execução lenta. Acrescenta-se

também, como ação positiva da Autarquia, a previsão de elaboração de um plano de ação com a finalidade de tratar obras canceladas e inacabadas.

Ante o exposto, conclui-se que as medidas adotadas pelo FNDE para a resolução da problemáticas que envolvem obras inacabadas, paralisadas e canceladas são precárias. As inacabadas não tiveram seu objeto do termo de compromisso executado e as ações para o ressarcimento dos recursos financeiros empregados são insuficientes. As paralisadas podem ter seus serviços retomados, porém não se verificam ações efetivas nesse sentido. As canceladas foram descontinuadas pelo gestor municipal e as providências quando à recuperação dos numerários repassados não são significativas.

Assim constata-se que a Resolução CD/FNDE nº 13/2012 não está sendo considerada e há potencialidade de prejuízos ao erário, uma vez que não se observa a devolução dos valores repassados diante da não execução de parte ou de todo o objeto do termo de compromisso aceito.

6. Providências insuficientes quanto ao processo de descontinuação das Metodologias Inovadoras (MI).

Com a descontinuidade do uso das MI em 2015, o FNDE reformulou o Proinfância, retornando-o para o método convencional. Todavia, em 2017, a CGU verificou por meio do Relatório de Avaliação do Programa (RAV nº 80, encaminhado ao FNDE por meio do Ofício 23068/2017/SFC-CGU, de 21 de dezembro de 2017) que tal migração não conseguia atingir todas as obras, notadamente aquelas em um estágio mais avançado de execução. Além disso, mesmo para as obras que não havia impeditivo construtivo, o processo de mudança ocorria de modo lento. Constatou-se, assim, que havia 249 obras cuja substituição de metodologia construtiva não era possível, decorrente de seu percentual de execução superior a 12%, bem como 964 não iniciadas em que, embora possível a alteração, não havia posicionamento do gestor municipal a esse respeito.

Relativo as 964 obras passíveis de migração, o FNDE informou que 846 migraram formalmente para método tradicional de edificação, quatro estão sem manifestação e 114 permanecem com o processo construtivo inovador – todavia, isso não está refletindo na execução dos serviços, haja vista que em todos os casos, o Simec mostra que as obras se conservam em situação de planejamento. Sobre o estabelecimento de um prazo final para o posicionamento do gestor municipal acerca da mudança do tipo construtivo, a Autarquia informa que não o foi estabelecido pelo fato de não haver recursos suficientes para a reformulação de todas as obras.

No que se refere as 249 obras que não poderiam migrar, foi obtido sucesso com a conclusão de 18 obras e encontrada solução técnica para 29 edificações por meio da reformulação para outra metodologia construtiva. Porém, não há solução de migração para 199 obras. A Autarquia informa que haverá a realização de nova licitação para a contratação de empresas construtoras nas metodologias inovadoras para essas obras, porém isso tende a não alcançar os resultados almejados, principalmente pela dificuldade de se encontrar empresas especializadas nesse tipo de tecnologia.

Diante dos fatos expostos, verificam-se avanços no que se refere à formalização da alteração de metodologia construtiva daquelas obras passíveis de migração – ressalta-

se, porém, que não estava no escopo da auditoria a verificação do andamento dos trabalhos desses empreendimentos. Aquelas cujo gestor municipal optou por manter a MI não se encontram em execução.

Por fim, a opção por realização de licitação das obras que não podem migrar, recaindo sobre o município a responsabilidade sobre a licitação, tende a gerar os mesmos problemas do início do Programa – dificuldades na condução do processo licitatório, afetando a finalização das construções. Adiciona-se, ainda, o fato das tecnologias utilizadas não serem usualmente encontradas no mercado, o que sinaliza para o potencial insucesso dessa opção.

7. Insuficiência do atendimento das recomendações do Proinfância presentes no Relatório nº 201503375.

Com o intuito de verificar a existência de recomendações da CGU do Proinfância pendentes de atendimento pelo FNDE, contidas no Relatório Anual de Contas nº 201503375, foi realizada a avaliação das providências adotadas pelo gestor federal.

O quadro a seguir demonstra a situação dessas recomendações que ainda se encontram pendentes de atendimento. Com base na última manifestação do FNDE, uma, de um total de nove, foi considerada atendida, as demais carecem de providências efetivas da Autarquia. Das que se encontram pendentes (oito), ressalta-se que em um caso o posicionamento da CGU é de não acatamento das providências, tendo em vista que a manifestação do gestor vai em sentido contrário ao recomendado e não traz solução para o problema identificado.

Quadro 5: Avaliação do atendimento das recomendações para o Proinfância presentes no Relatório nº 201503375

Nº da constatação	Recomendação	Situação de Acatamento
2.1.1.12	Apurar a responsabilidade acerca da continuidade de política pública com metodologias inovadoras de construção de creches a despeito dos baixos resultados alcançados.	Não acatamento
2.1.1.13	Incluir nas resoluções do Programa Proinfância o momento do repasse dos recursos financeiros para a aquisição de mobiliários e equipamentos. Esse repasse deve estar vinculado a uma execução física próxima da conclusão da obra, uma vez que o ritmo de execução da construção dificilmente segue o cronograma original fornecido pela empresa executora.	Acatamento Parcial
2.1.1.15	Atualizar o Simec de forma que ele realize as seguintes operações: a) Obrigar a inserção de fotografias em um campo único e de forma padronizada: tamanho, especificação de datas, descrição dos serviços (legendas). Tudo isso com vista a estabelecer a cronologia dos serviços executados; b) Possibilitar a inserção do status da obra como concluído apenas com o término da execução física, com a devida inserção do Termo de Entrega Definitivo da edificação; c) Alterar a data de término da obra para data prevista de término da obra. Incluir também a data efetiva de conclusão da construção; d) Possibilitar a inserção do status da obra como em execução apenas com o início efetivo da construção, de forma que seja inserida a data de início dos trabalhos bem como a Ordem de Serviço que autoriza as atividades a começarem.	Acatamento Parcial

Nº da constatação	Recomendação	Situação de Acatamento
2.1.1.16	Elaborar, implantar e apresentar à CGU Plano de Ação para tratar tempestivamente as restrições e irregularidades contatadas pelas empresas de supervisão contratadas antes da análise da prestação de contas.	Acatamento Parcial
	Elaborar, implementar e apresentar à CGU Plano de Ação com as providências necessárias para a elaboração dos pareceres técnicos conclusivos, que serão emitidos no SiGPC, acerca do atingimento das metas e da adequação das ações previstas no Termo de Compromisso	Atendida
2.1.1.17	Adotar as medidas de exceção para as obras dos municípios de Itacarambi/GO e Botuporã/BA.	Acatamento Parcial
2.1.1.18	Instar o gestor estadual com vistas a providenciar a adoção de medidas efetivas para resolver as anomalias nas unidades escolares, estabelecendo uma data limite, bem como acompanhar a execução das manutenções corretivas por meio do monitoramento in loco e elaborar relatório técnico e fotográfico das pendências sanadas e os termos de recebimento dos serviços corretivos por parte do Governo do Estado de Alagoas. Caso não sejam realizadas as manutenções corretivas, instaurar Tomadas de Contas Especial, após esgotadas as medidas administrativas para obtenção de ressarcimento.	Acatamento Parcial
	Adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento dos valores relativos ao sobrepreço e à superestimativa de quantidade da ordem de 1,5 milhão. Diante da impossibilidade, instaurar Tomada de Contas Especial.	Acatamento Parcial
2.1.1.19	Adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento dos valores pagos a maior e, diante da impossibilidade, instaurar Tomada de Contas Especial.	Acatamento Parcial

Fonte: Sistema Monitor, 12 de junho de 2018.

Dada a relevância do tema, destaca-se o posicionamento da CGU relativo às recomendações da Constatação 2.1.1.12 *“Manutenção do repasse de recursos para Programa com baixo índice de desempenho sem a superação das deficiências etectadas.”*

Como consequência dessa constatação, expediu duas recomendações: a) apurar a responsabilidade acerca da continuidade de política pública com metodologias inovadoras de construção de creches e pré-escolas a despeito dos baixos resultados alcançados; b) elaborar plano sistemático de gerenciamento de riscos para o novo redesenho desta ação governamental iniciada em 2015.

A recomendação contida no item ‘b’, embora originalmente expedida no âmbito da AAC nº 201503375, está sendo monitorada por meio do RAv nº 80/2018.

O contexto que levou a CGU a recomendar a apuração de responsabilidade refere-se ao fato de ter havido repasses de R\$ 877 milhões no ano de 2014 para um Programa que demonstrava problemas no alcance dos resultados pretendidos. O normativo que disciplina a transferência de recursos do Proinfância (Resolução CD/FNDE nº 25, de 14 de junho de 2013, art. 5º, I, h) é claro quanto a incumbência da Autarquia em suspender os *“...pagamentos a municípios e ao Distrito Federal sempre que ocorrerem situações que justifiquem a medida.”*

Todavia, a última manifestação da Autarquia apresenta, em linhas gerais, as mesmas razões de negativa já refutadas pela CGU. Repisa o fato de que ela atua na execução das políticas públicas de educação delineadas pelo Ministério da Educação (MEC), no viés tático-operacional das ações governamentais. Com esse entendimento, informa que seguiu as determinações do Ministério quanto a continuidade do Programa.

Não se observou, porém, determinação vinda do MEC para que fossem adotadas metodologias inovadoras. A Pasta solicitou oficialmente a análise da possibilidade de trazer esses métodos para a construção de unidades escolares infantis. A partir dessa demanda, ter-se-ia deflagrado ações do FNDE com vistas a contratação de empresas construtoras. Contudo, pontua-se que, previamente à contratação, caberia à Autarquia efetuar estudos acerca das reais condições do mercado nacional satisfazer a demanda do Proinfância.

Ademais, os problemas do não atingimento dos resultados pretendidos foram sinalizados, em 2013, pela CGU no Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 24 do Proinfância. A Controladoria ressaltou os riscos que o FNDE assumia ao levar adiante um modelo baseado em tecnologias construtivas não testadas em larga escala e concentrado em empresas com pouca capilaridade construtiva em nível nacional. Posteriormente isso foi corroborado com as evidências colhidas na análise do processo de contratação das MI, registrados no Relatório de Avaliação do Programa (RAv nº 80/2018).

Ainda no sentido de contrapor a apuração de responsabilidade, o FNDE informa o fato de ter adotado, no exercício de 2015, medidas para a migração entres tecnologias construtivas, das inovadoras para convencional. Ocorre que no interstício entre o alerta da CGU e essa alteração, o modelo construtivo em MI atingiu seu ápice, com a contratação de mais de 3.500 creches e pré-escolas.

A segunda recomendação refere-se à implantação do gerenciamento de risco para o novo desenho do Proinfância a partir de 2015. O FNDE contratou empresa especializada no tema, todavia não foram apresentadas ações específicas voltadas a essa nova fase do Programa, como se era esperado.

Ante o exposto, conclui-se que as medidas adotadas pelo FNDE para o atendimento das recomendações do Relatório nº 201503375 são insuficientes.

8. Avaliação das medidas adotadas na área de Gestão de Pessoas.

Na Auditoria Anual de Contas de 2017, Relatório nº 201700427, foram constatadas irregularidades na gestão da folha de pagamento, quais sejam, pagamentos indevidos de GSISP, de remuneração a servidores cedidos à empresa pública e de anuênio; inobservância aos procedimentos de homologação da folha de pagamento, quanto ao líquido negativo; utilização indevida da rubrica de reposição ao erário. Quanto às faltas, verificou-se falhas nos registros e descontos, falta de transparência, intempestividade nos registros e parcelamento indevido.

Nesse sentido, recomendou-se ao FNDE a adequação da portaria de controle de frequência dos servidores aos normativos vigentes; a reposição ao erário dos

pagamentos indevidos; e a adoção de medidas estruturantes visando a aplicação dos normativos e regras de sistema na gestão das folhas de pagamento.

Dentre as medidas adotadas, o FNDE publicou a Portaria nº 629, de 3 de agosto de 2017, que aprovou o novo Regimento Interno, atualizando, dessa forma, a estrutura da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Organização - CGPEO, em consonância com o Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017.

Em relação ao cadastramento intempestivo no SIAPEnet, quanto às ocorrências de faltas, esse vem sendo mitigado desde a publicação da Portaria nº 835, de 23 de novembro de 2017 e a autuação do Processo SEI nº 23034.041476/2017-65, que trouxe um conjunto de medidas para aperfeiçoar o controle de frequência do FNDE.

Por fim, em que pese a gestão de riscos no FNDE estar em fase inicial de mapeamento e implementação, verificou-se outros avanços na gestão de pessoas como o mapeamento do processo de reposição ao erário; cumprimento dos procedimentos de homologação da folha de pagamento; e capacitação dos servidores da área de recursos humanos. Isso demonstra atendimento, de forma geral, das recomendações estruturantes emitidas pela CGU. Tais avanços aprimoram a gestão da folha de pagamento, reduzem a chance de ocorrência de dano ao erário e conferem maior legitimidade ao processo.

9. Cadastramentos inconsistentes de faltas justificadas e não compensadas e de atrasos/saídas antecipadas no módulo de afastamentos do SIAPEnet.

Foram analisados, por amostragem, os registros de afastamentos (faltas e atrasos/saídas antecipadas), referentes aos exercícios de 2016 e 2017, com base nos processos SEI nºs 23034.023372/2016, 23034.041211/2017-67 e 23034.043161/2017-52, com a finalidade de atestar a fidedignidade das informações nos sistemas envolvidos (SIAPEnet e Siape).

Verificou-se que o FNDE registrou as faltas justificadas e não compensadas no SIAPEnet transformando-as em horas, incluindo-as no código de atrasos/saídas antecipadas, em datas aleatórias e sem limitação de horas diária.

Como exemplo, a partir de consulta ao SIAPE utilizando a transação GRCOSERRUB - Servidores com Rubrica, observou-se que nos registros do SIAPEnet do servidor matrícula SIAPE nº 0045649 foram cadastrados atrasos/saídas antecipadas no total de 180 horas para o mês de dezembro de 2014, quando a quantidade de horas úteis possíveis nesse mês seria de 168 horas.

Em relação ao efeito financeiro, a Unidade continua realizando os lançamentos dos descontos no SIAPE, rubricas 80001 – Faltas e Atrasos e 81001 – Atrasos, por meio de processamento de cálculos manuais em consequência dos registros intempestivos de ausências. Os valores são somados por vários meses de exercícios anteriores e lançados sem a devida separação dos benefícios (auxílio-alimentação, auxílio-transporte, per capita saúde) em rubrica apropriada.

De acordo com o art. 44 da Lei nº 8.112/90 e Nota Técnica nº 2077/2016-MP, de 12 de janeiro de 2017, o servidor perderá a remuneração do dia em que ocorrer a falta justificada e não integralmente compensada até o mês subsequente, portanto, não podem ser consideradas como período de efetivo exercício para os fins funcionais, situação reservada às faltas justificadas compensadas integralmente.

Em que pese o SIAPEnet não possuir crítica ou não limitar o preenchimento de horas no campo “Quantidade de Horas” para o código de Atrasos/Saídas Antecipadas, as informações inseridas no sistema devem ser fidedignas aos documentos que lhe dão suporte.

Além disso, as faltas devem ser registradas por período (dias consecutivos) ou por dia de falta (dia não consecutivo) no SIAPEnet. Cabe destacar parte do Ofício nº 146/99-COGLE/DENOR/SRH/SEAP, de 25 de maio de 1999: “... esclarecemos que as faltas ao serviço não estão relacionadas a dias úteis, mas a períodos contínuos de ausência do servidor ao trabalho.”

Quanto ao desconto financeiro dos benefícios, estes devem ser lançados em rubrica própria, diferente da utilizada para lançamento da remuneração, para que não tenha impacto na base de cálculo da contribuição do PSS. Cabe ressaltar que, apesar de ainda existir os lançamentos financeiros de forma manual, o FNDE diminuiu sobremaneira o volume dessas ocorrências quando comparados a anos anteriores.

Verificou-se, assim, que houve interpretação equivocada da legislação por parte do FNDE, além da falta de uma visão global do SIAPEnet com reflexos no SIAPE, fato que gerou informações inconsistentes nesses sistemas.

O registro do dia de falta transformado em horas gera erro na leitura do "Mapa de Tempo de Serviço" do SIAPE, item 6 - Frequência Geral em Dias e no item 7 – Ocorrências de Afastamento, computando indevidamente como se fosse dia de efetivo exercício para fins de progressão/promoção na carreira ou para aposentadoria no cargo.

Dessa forma, conclui-se que há inconsistências na utilização do módulo de afastamentos do SIAPEnet, não refletindo a real situação das ausências dos servidores.

10. Avaliação das providências adotadas pelo FNDE para fins de aprimoramento das prestações de contas dos recursos federais da área de educação.

O FNDE, autarquia ligada ao Ministério da Educação, é responsável pela descentralização de recursos financeiros a entes governamentais e não governamentais, para fins de execução de políticas públicas educacionais no país. Aos entes cabe, além de executar os recursos, prestar contas ao FNDE, que realiza a análise técnica e financeira dessas prestações de contas. Em sua análise, o FNDE deve considerar os critérios gerais e específicos, relativos a cada uma das ações governamentais. Essas especificidades e o volume de recursos descentralizados tornam o processo de recebimento, registro e análise das prestações de contas bastante complexo.

Desde 2011 esta CGU vem acompanhando os esforços do FNDE no sentido de implantar o Sistema de Gerenciamento de Prestações de Contas – SiGPC, que foi proposto para

viabilizar a automatização de todas as etapas do processo de prestação de contas. Entretanto, neste período, o que se tem constatado é o crescimento desproporcional do volume de prestações de contas sem análise, frente à reduzida capacidade operacional daquela Autarquia. O tema foi tratado pelo TCU, que determinou no Acórdão 7.790/2015 que FNDE e Ministério do Planejamento apresentassem plano de ação com medidas para reduzir o elevado estoque de prestação de contas.

O plano de ação apresentado por meio da Nota Técnica Conjunta nº 01/2016/FNDE/MEC/SEGRT/MP, de 02 de dezembro de 2016, concluiu que a solução para tratamento das prestações de contas passava, necessariamente, por realização de estudos dos normativos legais e infralegais afetos ao tema, aprimoramento da gestão de pessoas e continuidade do desenvolvimento do SiGPC, que já possui módulos em operação.

Neste contexto, foi instituído novo grupo de trabalho, por meio da Portaria Conjunta MEC/FNDE nº 03, de 18 de maio de 2017, formado por servidores do FNDE e do MEC, com o objetivo de propor medidas para a racionalização dos procedimentos relacionados ao exame das prestações de contas no FNDE.

O citado grupo de trabalho foi subdividido em cinco subgrupos temáticos: “Instrumentalização das ferramentas de tecnologia da informação”, “Tratamento das prestações de contas pendentes de análise”, “Inovação e redesenho do processo das prestações de Contas”, “Fortalecimento da educação corporativa e gestão de pessoas” e “Arcabouço legal”. O Relatório Final do GT foi enviado ao TCU, em dezembro de 2017. As principais propostas e encaminhamentos apresentados estão descritos em documento anexo a este Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Em análise aos resultados apresentados, verificou-se que o grupo de trabalho se comprometeu na busca por soluções para o aprimoramento do modelo de recebimento e análise das prestações de contas no FNDE e que, apesar da divisão em subgrupos de trabalho, os cinco temas são bastante convergentes entre si. Os subgrupos apresentaram propostas bastante pertinentes, especialmente aquelas voltadas à adoção de técnicas de mineração de dados na identificação de tendências e padrões, desenvolvimento de funcionalidade de *Business Intelligence-BI* para geração de relatórios acerca das prestações de contas no SiGPC, atualização de normativos e proposta para sobrestamento de processos de contas.

No que se refere à área de gestão de pessoas não houve avanços significativos, já que as principais sugestões apresentadas pelo grupo de trabalho não foram de fato implementadas. A proposta para realização do dimensionamento da força de trabalho se encontra em fase de deliberação, por parte da alta administração, acerca da melhor estratégia para contratação do serviço. Em relação ao projeto para implantação de teletrabalho na Autarquia, o processo foi enviado à alta administração, não tendo sido informados outros encaminhamentos. O FNDE encaminhou ao MEC solicitação de autorização para realização de concurso para contratação de 244 especialistas e 317 técnicos, entretanto, não foram observados outros desdobramentos práticos. Quanto à realocação sazonal de pessoas para a área que trata da análise de prestação de contas, o subgrupo concluiu pela inviabilidade da proposta.

Ainda acerca da gestão de pessoas, o subgrupo considerou que a atualização das competências é um processo contínuo, especialmente por ser baixo o nível de

alinhamento das competências dos servidores com as requeridas pelos postos de trabalho da Coordenação-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas - CGAPC. Não foram propostas ações voltadas à melhoria na comunicação interna e reforço do significado do trabalho. Os únicos avanços relatados, em relação à área de gestão de pessoas, referem-se ao levantamento da necessidade de treinamento e à realização de capacitação para servidores. Entretanto, apenas 14% dos servidores da Diretoria Financeira participaram do levantamento, o que demonstra não ter havido engajamento suficiente, por parte dos colaboradores, na definição das principais carências de formação.

No que se refere à proposta para arquivamento de processos de prestação de contas de baixa materialidade, verificou-se que, em abril de 2018, foi encaminhada à Procuradoria Federal minuta de Resolução contendo propostas de critérios a serem observados. Na minuta foram apresentadas duas opções de limites de valores, abaixo dos quais as contas seriam sobrestadas. Os valores foram propostos a partir da análise realizada pela CGAPC/DIFIN e de estudo feito pela Elogroup, empresa de consultoria contratada pelo MEC. O resultado da avaliação deste ponto está no item 7.

No que se refere a outros desdobramentos das propostas apresentadas pelo grupo de trabalho, verificou-se que o FNDE encaminhou ao MEC minutas de normativos que tratam de recomendação às áreas finalísticas do MEC para que realizem consultas prévias ao FNDE quando da elaboração de programas e políticas públicas; da definição de diretrizes para análise das prestações de contas; e da atribuição ao Presidente do FNDE de competência para regulamentar procedimentos internos relativos a prestação de contas. Quanto à possibilidade da unificação dos conselhos sociais, não houve consenso entre as áreas envolvidas e o processo foi arquivado. Outras providências adotadas pelo FNDE foram a contratação de estatísticos para desenvolvimento do projeto de mineração de dados e a instituição do Programa de Regularização de Débitos não Tributários, por meio da Portaria 927, de 26 de dezembro de 2017.

O FNDE informou, ainda, que tem apoiado iniciativas de inovação por meio do Programa de Inovação composto pelas atividades do Planejamento Estratégico Ciclo 2018-2022; Programa de Capacitação e pelo Programa de Gestão da Inovação (*Innovation Management Professional – IMP*).

Os resultados apresentados pelo grupo de trabalho demonstraram que o tratamento das prestações de contas no FNDE é questão bastante complexa e exige a adoção de soluções em diversas frentes. Mudanças estruturais demandam tempo e recursos para serem implementadas, entretanto, o que se verificou foi que a maioria das proposições foram encaminhadas à alta administração e ainda não geraram efeitos significativos. Assim, torna-se fundamental a criação de mecanismos que sirvam ao acompanhamento das propostas apresentadas pelo grupo de trabalho, sob pena de os esforços empreendidos até o momento se tornarem ineficazes.

11. Fragilidade na metodologia utilizada para fins de sobrestamento de processos de prestação de contas no FNDE.

Diante do crescente passivo de prestações de contas pendentes de análise no âmbito do FNDE, fez-se necessária a proposição de soluções para racionalizar a quantidade de

processos de contas a serem analisados pelo FNDE, considerando a capacidade operacional da Autarquia e ao mesmo tempo adequando os custos de análise do processo ao valor transferido ao ente, de modo que a análise não seja mais dispendiosa que o valor da obrigação de prestar contas. Ademais, a Autarquia vem sendo constantemente provocada a apresentar soluções, como por exemplo, nos autos do Acórdão 7790/2015 -TCU.

Nesse contexto, a empresa de consultoria EloGroup, contratada pelo MEC, realizou estudos técnicos no FNDE com vistas a definir o custo dos processos de contas, referentes ao PDDE, PNAE, PNATE, Caminho da Escola e Obras. Os custos das análises das prestações de contas foram calculados a partir do levantamento de todos os recursos utilizados pelo FNDE para analisar um processo de contas e estão descritos abaixo, por Programa:

a) Programa Nacional do Transporte Escolar – PNATE: R\$ 12.222,26

b) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE: R\$ 13.115,67

c) Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE: R\$ 13.384,93

d) Programa Caminho da Escola: R\$ 18.397,57

e) Obras: R\$ 30.178,45

Referido estudo apontou que se o FNDE optasse por arquivar as prestações de contas cujos valores repassados fossem inferiores ao custo da análise dos processos, cerca de 17% do passivo de contas seria arquivado. Ao final da análise, o relatório da EloGroup sugeriu que fosse realizado estudo aprofundado do perfil dos processos de contas analisados nos últimos anos a fim de se definir a melhor estratégia para arquivamento do estoque de prestação de contas.

Além disso, a CGAPC/DIFIN também apresentou análise acerca da racionalização das obrigações de prestar contas e sugeriu que fossem sobrestados processos com valor nominal menor ou igual a determinado limite, que deveria ser definido por gestão de risco e estabelecido para cada uma das áreas finalísticas. Ocorre que, no item 41 da análise feita pela CGAPC/DIFIN, foi apresentada hipótese de que obrigações de prestar contas que tivessem valor inferior a R\$ 50.000,00 poderiam ser sobrestadas, tendo sido destacado o caráter meramente hipotético do valor proposto. Não foram apresentadas evidências técnicas da adequação da proposta, sendo o valor sugerido por representar 50% do limite posto para adoção de medidas de exceção. A própria análise, em seu item 42, sugeriu que um estudo de materialidade, baseado em riscos, estabeleceria resultados mais fidedignos para definição do critério.

Baseando-se nos resultados apresentados por estes dois estudos, foi elaborada minuta de resolução com vistas a estabelecer procedimentos a serem adotados para o sobrestamento de prestações de contas, de acordo com a materialidade do valor da obrigação de prestar contas. Referida minuta de resolução foi encaminhada à Procuradoria Federal para que esta fizesse a análise jurídica e dirimisse a dúvida sobre qual dos dois limites de valores seria o mais adequado para fins de sobrestamento das prestações de contas, o apresentado no estudo da EloGroup ou o proposto na análise feita pela CGAPC/DIFIN. Nos autos do processo SEI enviado a esta CGU, ainda não constava manifestação da Procuradoria Federal acerca do tema.

Certamente a materialidade dos recursos descentralizados é um dos fatores que devem pesar na seleção dos processos que poderão ser sobrestados. Entretanto, sabe-se que há outros fatores que apontam para situações de risco na aplicação dos recursos, tais como a reincidência e um longo período sem acompanhamento, além de fatores intrínsecos a cada um dos programas. Dessa forma, seria de grande utilidade a adoção de técnicas de estatísticas e mineração de dados para que, a partir da identificação de padrões e tendências, sejam selecionados para análise os processos com maiores riscos de apresentar irregularidades na gestão dos recursos e de não atingimento dos objetivos do Programa. Nesse sentido, a Nota Técnica nº 1357/2018/CGEDUB/DS/SFC, elaborada pela CGU, apresenta um exemplo de modelo baseado em riscos para seleção das prestações de contas do PNAE, a partir da aplicação de técnicas de estatística e mineração de dados. O FNDE informou, no âmbito desta auditoria, ter realizado a contratação de consultores com competências para desenvolver projetos na área de mineração de dados.

A medida proposta implicará no arquivamento de milhares de processos de contas sem análise da aplicação de recursos públicos. Assim, o sobrestamento das contas precisa ser feito de forma mais criteriosa e fundamentada, de modo a se evitar que uma suposta baixa materialidade de processos individualmente considerados se torne fonte de descontrole na aplicação de grande parte dos recursos descentralizados pelo FNDE. É indispensável que seja realizado um aprofundamento da discussão quanto aos critérios de riscos que devem ser utilizados na seleção dos processos a serem sobrestados.

12. Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU.

As recomendações expedidas pela CGU, a partir de ações de controle realizadas junto ao FNDE e aos entes federados executores de recursos descentralizados por aquela Autarquia, têm seu atendimento monitorado por meio do Sistema Monitor. A ferramenta facilita a comunicação desta CGU com o gestor, que pode tomar ciência de novos posicionamentos, acompanhar os prazos para atendimento e inserir manifestações, dentre outras ações que viabilizam o acompanhamento contínuo das recomendações em monitoramento.

De acordo com o que foi verificado no Sistema Monitor e no Relatório de Gestão, o FNDE realizou o acompanhamento sistemático das recomendações durante o exercício. Dentre as atribuições da Auditoria Interna – Audit do FNDE, além de classificar e distribuir as recomendações, está a realização do acompanhamento das providências implementadas pelas áreas gestoras responsáveis.

Consta do Plano Permanente de Providências que, ao final do exercício 2017, havia 2878 recomendações em monitoramento. Dessas, 1058 aguardavam providências por parte do gestor. No que se refere à implementação das recomendações emitidas no âmbito de auditorias anuais de contas realizadas em exercícios anteriores, verificou-se que, no período de 1 de janeiro de 2017 a 30 de abril de 2018, foram atendidas 11 recomendações e incluídas 13 novas. Assim, estão em acompanhamento 68 recomendações provenientes de auditorias anuais de contas, cujas situações no período citado estão demonstradas a seguir.

Tabela 04 - Recomendações de auditorias anuais de contas – exercícios anteriores.

Relatório	Atendidas	Em Monitoramento		
		Em Análise pela CGU	Para Providências do Gestor	
			Prazo Expirado	Dentro do Prazo
243895	0	2	3	0
201109076	0	2	0	0
201118360	1	0	3	1
201203288	0	0	4	0
201305719	3	1	0	1
201407023	1	1	1	1
201503375	1	3	4	10
201601425	2	0	1	9
201700427	3	4	5	1
Total	11	13	21	23

Fonte: Sistema Monitor, pesquisa em 18 de junho de 2018.

Cabe esclarecer que as recomendações em monitoramento podem estar em duas condições, “Em análise pela CGU” ou “Para providências do gestor”. Dentre as recomendações que aguardam providências do gestor, quase metade está com prazo para manifestação expirado.

Em análise ao atendimento das recomendações relativas ao PDDE, exaradas nas auditorias anuais de contas dos dois últimos exercícios, verificou-se que houve avanços significativos nos mecanismos de governança do Programa, especialmente no que se refere à formalização de rotinas de controle voltadas à verificação da situação de adimplência dos entes beneficiários, antes da efetivação dos pagamentos. Além disso, verificou-se que as ações voltadas ao monitoramento do PDDE evoluíram, tendo a Autarquia adotado uma visão mais gerencial dos processos. Neste sentido, encontra-se em desenvolvimento o painel de indicadores, a matriz de risco e o mapeamento dos processos da Autarquia.

Ademais, foram constatados avanços em relação às recomendações voltadas à área de gestão de pessoas no FNDE, emitidas na Auditoria Anual de Contas do exercício 2016. Por exemplo, foram promovidas ações de capacitação de servidores em áreas operacionais de recursos humanos; ocorreu a publicação de nova portaria de frequência dos servidores, com melhorias na dinâmica de registros nos sistemas correspondentes; e foi realizado o mapeamento do processo de reposição ao erário.

13. Avaliação da Conformidade das Peças

Considerando a natureza jurídica e o negócio da Unidade Jurisdicionada (UJ), foi avaliada a conformidade das peças de que tratam os incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010, quais sejam: o rol de responsáveis, o relatório de gestão e os relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre a gestão dos responsáveis pela UJ, disponíveis no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União - TCU.

A partir dos exames, concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas, nos conteúdos e formatos obrigatórios, de acordo com as normas previstas na DN TCU nº 161/2017, DN TCU nº 163/2017, Portaria TCU nº 65/2018 e orientações contidas no Sistema e-Contas, exercício 2017.

14. Determinações e recomendações expedidas pelo TCU

Após consulta realizada ao sítio do Tribunal de Contas da União, não foram identificados acórdãos, emitidos no exercício 2017, com determinação expressa daquela Corte à esta CGU, para monitoramento e acompanhamento.

RECOMENDAÇÕES

PDDE – Achado 4:

1 – Providenciar a devolução dos valores repassados indevidamente no exercício de 2017 nos termos da Resolução FNDE nº 10/2013, em especial quanto ao disposto no artigo 21.

Proinfância – Achados 5, 6 e 7:

1 – Publicar normativo disciplinando as obras canceladas do Proinfância, incluindo, pelo menos, os procedimentos administrativos necessários, com seus prazos máximos, para a devolução dos recursos financeiros transferidos a elas.

2 – Publicar normativo disciplinando as obras inacabadas do Proinfância, incluindo, pelo menos, os procedimentos administrativos necessários, com seus prazos máximos, a retomada dos serviços ou ressarcimento dos recursos financeiros transferidos a elas.

3 – Publicar normativo disciplinando as obras paralisadas do Proinfância, incluindo, pelo menos, os procedimentos administrativos necessários, com seus prazos máximos, a retomada dos serviços ou ressarcimento dos recursos financeiros transferidos a elas.

Área de Pessoal – Achado 9:

1 – Adequar no SIAPEnet os registros de afastamentos dos servidores em que foi utilizado o Código 47 – Atraso ou Saída Antecipada, de acordo com as ocorrências registradas nas folhas de frequência dos servidores, desde o início da operação do módulo de afastamentos do SIAPEnet.

CONCLUSÃO

A partir da análise dos principais resultados alcançados pela Unidade e das providências adotadas para sanar os achados apontados pela CGU nos exercícios anteriores, observou-se que, no que se refere ao PDDE, os mecanismos voltados ao monitoramento foram aprimorados desde as duas últimas auditorias anuais de contas. Está em desenvolvimento painel de indicadores, matriz de risco para seleção dos entes a serem submetidos a monitoramento e mapeamento dos processos da Autarquia. Destaca-se que foram desenvolvidas ações pontuais de monitoramento relevantes, que avaliaram a qualidade dos serviços prestados pelo Banco do Brasil e a implantação do Cartão PDDE. Além disso, o Relatório de Monitoramento do PDDE apresentou propostas concretas de ajustes no Programa, que estão em monitoramento pela própria Autarquia.

O FNDE aprimorou os processos de pagamento do PDDE: foram adotados fluxos e procedimentos para orientar os servidores durante o processo de solicitação e de efetivação de pagamentos do PDDE, definindo as atividades e os responsáveis por cada etapa do fluxo. Além disso, foram realizados ajustes entre os sistemas SAE e SiGPC, de modo a evitar a ocorrência de novos pagamentos a instituições em situação de inadimplência. Ainda, as regras de negócio que envolvem consultas ao SiGPC e pagamentos do PDDE foram aprimoradas. Ademais, com a publicação da Resolução do FNDE nº 6, de 27 de fevereiro de 2018, foram definidas as datas em que serão pagas as duas parcelas do Programa.

Apesar da evolução, ainda foram identificados ao menos 74 pagamentos a entidades inadimplentes, durante o exercício 2017. Certamente as ocorrências de pagamentos indevidos reduziram bastante em relação aos exercícios 2015 e 2016, quando foram constatados 9.732 e 3.737, respectivamente. Entretanto, a identificação de novos casos de pagamentos a inadimplentes, demonstra que ainda se fazem necessários ajustes nos controles internos voltados aos pagamentos do PDDE.

Em relação aos pagamentos indevidos, conforme consta dos relatórios anuais de contas nº 201601425 e 201700427, os recursos do PDDE transferidos a entidades inadimplentes ainda não foram reavidos, o que representa uma grave fragilidade na adoção das providências recomendadas por esta CGU. A Autarquia também contestou os quantitativos de pagamentos irregulares apontados nos relatórios de Auditoria, utilizando, para tanto, critérios de exclusão de inadimplência não previstos nos regulamentos do Programa.

Quanto às obras inacabadas, paralisadas e canceladas do Proinfância, não se observaram providências efetivas a fim de dirimir os problemas que geram a não entrega do objeto pactuado. Foram identificados montantes superiores a R\$ 800 milhões transferidos a essas construções, que se encontram inconclusas. As deliberações da Autarquia quanto ao retorno dos serviços interrompidos ou ressarcimentos dos numerários repassados aos entes subnacionais foram escassas.

Com relação às obras firmadas em metodologias inovadoras, tecnologia construtiva descontinuada, constataram-se ações insuficientes no sentido de dar prosseguimento aos empreendimentos – quer construídos no mesmo método, quer em alvenaria tradicional.

Observou-se também baixo atendimento integral das recomendações do Proinfância constantes no Relatório nº 201503375. De todas, a que não avançou foi a que trata da apuração de responsabilidade pelo repasse de mais de R\$ 877 milhões, em 2014, a uma política pública que apresentava dificuldades em cumprir seus objetivos.

No que se refere à área de gestão de pessoas no FNDE, com a nova estrutura regimental e organizacional do FNDE apresentada por meio do Decreto nº 9.007/2017 e da Portaria nº 629/2017, a autarquia incrementou a estrutura da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Organização – CGPEO. Verificou-se, ainda, o aprimoramento no controle de frequência dos servidores por meio da publicação da Portaria nº 835/2017 e da atuação do Processo SEI nº 23034.041476/2017-65. Além disso, a unidade mapeou o processo de reposição ao erário, promoveu a capacitação dos servidores da área e cumpriu com os procedimentos de homologação da folha de pagamento. Em que pese as melhorias observadas na área, constatou-se registros de faltas justificadas e não compensadas como sendo atrasos/saídas antecipadas e em datas aleatórias no SIAPEnet, contrariando o art. 44 da Lei nº 8.112/90 e a Nota da Técnica nº 2077/2016-MP.

Quanto às providências adotadas pelo FNDE para fins de aprimoramento das prestações de contas dos recursos federais da área de educação, verificou-se que o grupo de trabalho constituído por servidores do MEC e FNDE apresentou propostas relevantes e pertinentes. Dentre diversas outras, destacam-se proposições relativas ao desenvolvimento de funcionalidade de *Business Intelligence-BI* para geração de relatórios acerca das prestações de contas no SiGPC; à atualização de normativos; e ao sobrestamento de parte dos processos de contas. Ademais, a unidade iniciou estudos visando a adoção de técnicas de mineração de dados na identificação de tendências e padrões nas prestações de contas, conforme recomendação desta CGU.

Contudo, a maior parte das proposições foram submetidas à alta administração e ainda não geraram efeitos significativos. Assim, seria de grande utilidade a criação de mecanismos que sirvam ao acompanhamento das propostas em desenvolvimento, sob pena de se perderem os esforços empreendidos até o momento.

Portanto, o FNDE tem adotado medidas importantes visando aprimorar os resultados da gestão, qualificando suas entregas, como o verificado no processo de monitoramento do PDDE e na área de pessoal. Entretanto, existem situações irregulares ainda pendentes de solução, como os pagamentos indevidos do PDDE não reavidos e as obras inacabadas, paralisadas e canceladas do Proinfância. Tais situações carecem de medidas mais efetivas por parte da Autarquia.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Instado a manifestar-se acerca dos fatos apresentados na Solicitação de Auditoria Final, o FNDE encaminhou os documentos abaixo transcritos.

Manifestações acerca do Achado 3 - Valores repassados indevidamente a entidades beneficiárias do PDDE ainda não reavidos.

Por meio da Nota Técnica nº 14/2018/CODDE/CGAME/DIRAE, de 25 de junho de 2018, o FNDE se manifestou como segue.

"1. APRESENTAÇÃO

1.1. Esta nota tem a finalidade de apresentar manifestações da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), em atenção à solicitação de Auditoria nº 201800423/10, submetida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 14 de junho de 2018, reportando-se aos fatos relativos ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), conforme a seguir.

2. FATO 1 – PROVIDÊNCIAS INSUFICIENTES PARA REAVER VALORES REPASSADOS INDEVIDAMENTE A ENTIDADES BENEFICIÁRIAS DO PDDE.

2.1. Inicialmente convém registrar que o FNDE não tem poupado energias para atender as recomendações de apuração e posterior desconto dos valores involuntariamente repassados a entidades beneficiárias do PDDE que, teoricamente, receberam recursos com pendências na prestação de contas. 2.2. Desde o primeiro momento que o FNDE foi notificado pela CGU a respeito das recomendações advindas dos achados da auditoria de 2016, sobre as contas de 2015, a Autarquia vem adotando, por meio das diversas diretorias afetas ao tema, com afincos e continuamente, providências estruturantes de forma a eliminar os riscos envolvidos no processo de solicitação e liberação de recursos do PDDE, sendo relevante ratificar perante essa CGU que o aparente prolongamento do tempo para reaver valores repassados indevidamente a entidades beneficiárias do PDDE resulta, fundamentalmente, dos seguintes aspectos

2.2.1. dificuldades na solução de problemas de interface identificados entre o Sistema de Ações Educacionais (SAE) e o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) para avaliar a real situação da prestação de contas antes da efetivação do pagamento;

2.2.2. dificuldade de aplicação, nas informações passadas, dos critérios programados como parâmetros de verificação dos sistemas para examinar, automaticamente, a situação de adimplência/inadimplência da prestação de contas, após terem sido corrigidas as divergências e contradição desses critérios com as normas vigentes;

2.2.3. real dificuldade de replicação de relatórios, na data presente, com a situação da prestação de contas das entidades executoras e entidades executoras (UEX e EEX), em retrospectiva;

2.2.4. ações ainda estão sendo adotadas com vista à obtenção de solução definitiva dos problemas, especialmente de natureza tecnológica, de modo que não parem dúvidas sobre os casos apurados para serem descontados, em razão do cuidado para não penalizar escolas equivocadamente;

2.3. Feitas essas considerações, é importante destacar que:

2.3.1. o FNDE precisa processar, diuturnamente, ingente quantidade de dados e informações para executar suas ações e programas educacionais, de grandes dimensões, tanto de alcance geográfico, quanto de público beneficiário e volume orçamentário e que para isso conta com sistemas institucionais, que no caso do PDDE se destacam o Sistema de Ações Educacionais (SAE), Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) e o Sistema de Gestão Financeira (SIGEF);

2.3.2. as atividades realizadas pelo FNDE na execução das ações e programas educacionais são, portanto, intensivas em tecnologia, tendo em vista, dentre outros aspectos, a limitação quantitativa de pessoal da Autarquia, diante ao já mencionado volume de dados e informações produzidos e processados, como também as demais tarefas desempenhadas no cumprimento das numerosas incumbências oriundas de sua missão;

2.3.3. o FNDE sempre zelou pelo cumprimento das normas na execução de suas ações e programas educacionais e nesse sentido, os procedimentos de verificação da precedência da situação de adimplência no momento da solicitação do pagamento dos recursos do PDDE às UEx e EEx é uma rotina obtida da interface entre o SAE e o SiGPC;

2.3.4. foi por meio das atividades de auditoria que se verificou que, em 2015, ocorreram pagamentos involuntários a UEx e EEx teoricamente inadimplentes com prestação de contas;

2.3.5. as transferências financeiras a UEx e EEx com suposta pendência foram **involuntárias**, haja vista que as solicitações de pagamento são precedidas da verificação automática da situação da prestação de contas no SAE/SiGPC, que no momento da operação apontaram para a aptidão dos repasses e assim forma processadas as liberações de recursos, enquanto que a presunção de que as entidades estariam, **teoricamente inadimplentes**, fundamenta-se na verificação a posteriori, como consequência das inconsistências na interface dos sistemas e dos conflitos de regras.

2.4. É oportuno mencionar que tão logo o FNDE tomou conhecimento dos resultados da auditoria, mobilizou as áreas envolvidas – Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), Diretoria Financeira (DIFIN) e Diretoria de Tecnologia da Informação (DIRTI) – para dar cumprimento às recomendações, não só de resgate dos recursos, mas também de identificar possíveis causas e corrigir as falhas que provocaram o involuntário pagamento às UEx e EEx teoricamente inadimplentes com a prestação de contas do PDDE, tendo presente que as correções são o grande legado de uma visão moderna de controle, as quais promovem resultados que contribuem para a melhoria da gestão.

2.5. Dentre as medidas adotadas pelo FNDE, destacam-se:

2.5.1. o bloqueio inicial das UEx e EEx no SAE, enquanto seria adotada as medidas de apuração, mas que por uma disfunção do sistema as entidades foram desbloqueadas;

2.5.2. a implantação de funcionalidade no SiGPC, de modo que o sistema carregue e informe, a cada exercício, em 31 de dezembro, os saldos a serem reprogramados pelas UEx e EEx;

2.5.3. a revisão de fluxos e procedimentos relativos ao processo de pagamento;

2.5.4. o aperfeiçoamento da programação e das rotinas de verificação da situação de regularidade com a prestação de contas das entidades beneficiárias do PDDE, de modo assegurar o sincronismo que garanta a solicitação e efetivação do pagamento numa mesma data;

2.5.5. a priorização dos procedimentos de atualização/complementação das atividades de mapeamento de processos;

2.5.6. a intensificação das ações de monitoramento, com vistas a identificar antecipadamente falhas no processo de pagamento e assim evitar repasses indevidos;

2.5.7. a revisão (e continuidade das atividades de aperfeiçoamento) dos fluxos e interfaces entre o SAE/SiGPC;o desenvolvimento de funcionalidade no SAE que preservem gravadas as situações da prestação de contas das UEx e EEx: i) no dia da solicitação e efetivação do pagamento; e ii) diariamente as entidades inadimplentes; como alternativa de solução ao problema de resgate retrospectivo de informações sobre prestação de contas dessas entidades.

2.6. Essas medidas vêm sendo adotadas e promovendo melhorias substanciais nos controles internos dos processos de pagamento e, por via de consequência, na gestão do PDDE e de suas Ações Agregadas, no entanto – considerando a complexidade das interfaces dos fluxos, rotinas e procedimentos, como também a dimensão do processamento dos dados e informações das atividades de pagamento e de prestação de contas do Programa – ainda não foi possível assegurar as soluções tecnológicas definitivas capazes de garantir a correção dos problemas e plena segurança nas informações dos relatórios passados e reemitidos com entidades que receberam em situação de inadimplência. Contudo, é relevante ratificar que o FNDE continua adotando sistematicamente novas iniciativas visando identificar e corrigir eventuais riscos ainda existentes no processo sob exame dessa CGU.

2.7. Um aspecto relevante e que precisa ser ressaltado, dado que teve grande impacto na atuação do FNDE no encaminhamento das soluções para atender as recomendações dos achados da auditoria de 2016, sobre as contas do PDDE de 2015, refere-se à explicação apresentada no Fato 1 desta SA em apreço (SA nº 201800423/10), reproduzida a seguir:

2.7.1. “Esta CGU recomendou ao FNDE que promovesse a apuração dos casos em que houve a liberação indevida de recursos, nos exercícios de 2015 e 2016, **objetivando não apenas confirmar os já apontados como também procurar por novos, e providenciasse a devolução desses recursos.**” (Grifamos)

2.8. Diante das constatações dos trabalhos de auditoria de que a Autarquia tinha repassado recursos para UEx e EEx em situação de irregularidade com o dever de prestar contas, assim como das recomendações para apurar os casos e proceder à compensação dos valores, em reunião havida na presidência do FNDE (em 31.8.2016, às 10h00), inclusive com a presença, dentre outros, do seu Presidente, de representantes da Auditora (Audit), das Diretorias Financeira (Difin), de Ações Educacionais (Dirae), de Tecnologia da Informação (Dirti), da Procuradoria Federal (Profe/FNDE) e da CGU, o Coordenador de Execução do PDDE, para dirimir toda e qualquer dúvida sobre os procedimentos a serem adotados, visando atender tal recomendação apresentou o seguinte questionamento à CGU:

2.8.1. qual o entendimento que deveria ser dado aos comandos das recomendações:

2.8.1.1. “**apurar os casos** em que não foi informado manualmente pelas Entidades Executoras o saldo remanescente do exercício anterior e houve o repasse de recurso no ano seguinte”; (Grifamos)

2.8.1.2. “**apurar os casos** em que houve liberação de recursos do PDDE a instituições cujos titulares encontravam-se com pendências nas prestações de contas junto ao FNDE” (Grifamos)

2.9. A dúvida surgiu (e fazia sentido), porque, durante os procedimentos de auditoria:

2.9.1. a CGU obteve do FNDE os relatórios com a relação de pagamentos do PDDE de 2015 às UEx e EEx e identificou aquelas que teoricamente receberam recursos na situação de irregularidade com a prestação de contas;

2.9.2. o comando da recomendação não estabelece uma referência temporal, afirmando que a apuração deveria levar em consideração a situação da prestação de contas e da omissão/divergência na informação dos saldos no ano em que foram teoricamente constatadas as irregularidades (inadimplência, em 2015, e lançamento dos saldos de 2013 para 2014); e

2.9.3. os aspectos acima demonstram que aparentemente não haveria sentido para nova apuração, apenas efetivação da recomendação de reaver os valores repassados às UEx e EEx em situação teoricamente irregulares com a prestação de contas e foi movido por essa dúvida que o Coordenador apresentou a indagação.

2.10. A confirmação da interpretação de que outras apurações que viessem a ser realizadas poderiam considerar a situação da UEx e EEx no momento do novo levantamento foi verbalizada e serviu de referência às medidas adotadas pelo FNDE, inclusive de orientação a tais entidades quanto à resolução das pendências, as quais por conta disso ao longo do tempo parte considerável delas foi solucionada.

2.11. Ressalte-se que não foram essas considerações “objetivando não apenas confirmar os já apontados como também procurar por novos, e providenciasse a devolução desses recursos”, que ora se apresenta no Fato 1 (SA nº 201800423/10), as orientações verbalizadas na referida reunião. Assim, entende-se que não houve um equívoco de interpretação por parte do FNDE.

2.12. Em continuidade as considerações:

2.12.1. a CODDE reafirma a existência de CNPJ repetidos, bastando para isso examinar os dados das UEx e EEx nos relatórios de inadimplência e de saldos, que 1.211 se apresentam em ambas as planilhas;

2.12.2. quanto ao critério utilizado para “exclusão [...] e de entidades com divergência nos saldos remanescentes abaixo de R\$ 100,00”, essa medida foi apresentada à CGU por meio da resposta a uma das solicitações de auditoria inserida no Sistema Monitor e como não havia até a emissão desta SA 201800423/10 manifestação contrária, admitiu-se sua aprovação;

2.12.3. ainda referindo-se aos casos de entidades com pendências na informação dos saldos, aproveitando o ensejo, após reavaliação mais detidamente, as UEx e EEx passíveis de devolução serão apenas aquelas entidades omissas com a apresentação da prestação de contas dos saldos, uma vez que divergência de valor nas informações de sua reprogramação leva à aprovação das contas com ressalva;

2.12.4. não procede a assertiva de que o “FNDE também vem postergando a adoção de providências visando reaver os valores indevidamente repassados, o que demonstra intempestividade na implementação das medidas apontadas pela CGU” e a conclusão de que essa situação “pode impactar negativamente no dever constitucional de prestar contas do responsável pela aplicação dos recursos públicos”, haja vista que:

2.12.4.1. a postergação é resultado da complexidade no tratamento das informações, que possuem um universo numeroso e envolvem dois sistemas (SAE/SiGPC), como já mencionado e, ainda, agravado com as conhecidas limitações operacionais apontadas inicialmente nesta nota e nas respostas às solicitações de auditoria enviadas à CGU;

2.12.4.2. o olhar apenas para uma recomendação, descolado da observação ao atendimento das demais do conjunto de recomendações, não reconhece o esforço do FNDE e a contribuição que o controle vem promovendo à Gestão;

2.12.4.3. mesmo intempestivamente, parte considerável das entidades regularizaram suas pendências, demonstrando a preocupação desses gestores e do FNDE com o dever constitucional de prestar contas.

2.13. Finalmente, quanto ao Fato 1, entende-se não ter havido “fragilidades nas providências adotadas visando à devolução de valores repassados indevidamente às entidades inadimplentes”, mas dificuldades de superação dos problemas, especialmente de ordem tecnológica, que assegure ao FNDE as informações seguras para a efetivação da suspensão dos repasses. [...]

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

4.1. Considerada a demonstração das dificuldades de solução dos problemas, especialmente de natureza tecnológica, que deram causa ao involuntário pagamento realizado pelo FNDE a UEx e EEx teoricamente com pendências na prestação de contas, esta situação leva à necessidade de revisão do rol das entidades apontadas originalmente nos relatórios referentes aos exercícios de 2015 e 2016, tanto por motivos de inadimplência, quanto de lançamento de saldos no SiGPC, visando ao encaminhamento de soluções definitivas.

4.2. Finalmente, saliente-se que as áreas envolvidas com a solução do problema encontram-se mobilizadas e atuando continuamente com vistas a apresentar os resultados almejados na maior brevidade possível."

Por meio do Ofício nº 25381/2018/Codde/Cgame/Dirae-FNDE, de 25 de julho de 2018, o FNDE se manifestou da seguinte forma:

"(...)

a) o § 4º do Art. 9º (redação dada pelo Art. 2º da Resolução FNDE nº 6/2018) faculta o pagamento das parcelas (1ª e 2ª) após as datas limites, constantes no § 3º, na medida em que as entidades cumpram o Art. 9º (redação dada pelo Art. 2º da Resolução FNDE nº 6/2018) com os requisitos necessários ao recebimento dos recursos após aqueles marcos referenciais;

b) essas datas limites têm a finalidade de respeitar os esforços das EEx e UEx que se anteciparam no cumprimento dos requisitos – adimplência com a prestação de contas, atualização cadastral etc.;

c) assim, o § 3º define a data limite e o § 4º faculta pagamento fora dessas datas. Veja-se que o FNDE pode pagar as parcelas do PDDE antes dessas datas;

d) essas datas limites têm a finalidade, acima de tudo, de corrigir distorções quanto ao pagamento do PDDE que ocorriam, na forma da norma anterior, no final do ano, ou até mesmo no ano seguinte, de um recurso cuja utilização é para o financiamento de despesas diárias das escolas; e

e) a expectativa é de que ao longo do tempo, com as ações de monitoramento, de comunicação, qualificação das entidades etc. estas entidades beneficiárias do PDDE cada vez mais se organizem para cumprir os requisitos necessários ao recebimento dos recursos da primeira parcela até o primeiro quadrimestre e o da segunda até setembro – espera-se que essas medidas e a regularidade do pagamento promova essa mudança de comportamento das entidades."

Manifestações acerca do Achado 4 - Persistência de pagamentos a entidades beneficiárias do PDDE em situação de inadimplência.

Acerca do fato, o FNDE, por meio da mesma Nota Técnica nº 14/2018/CODDE/CGAME/DIRAE, de 25 de junho de 2018, se manifestou como segue.

“[...] 3. FATO 2 – PERSISTÊNCIA DE PAGAMENTOS A ENTIDADES BENEFICIÁRIAS DO PDDE EM SITUAÇÃO DE INADIMPLÊNCIA

3.1. É fato que ainda persistiram repasses a entidades beneficiárias do PDDE em situação teoricamente inadimplentes, no entanto numa proporção diminuta em relação ao achado da primeira auditoria de 2016, nas contas do Programa relativo ao exercício de 2015, resultado do contínuo esforço do FNDE em sanar as inconsistências apontadas por essa CGU e objeto de recomendações de seus relatórios de auditoria.

3.2. Essa constatação evidencia as dificuldades encontradas “na geração do relatório de pagamentos solicitado pela CGU”, que ainda não foram estancados definitivamente os fatores causadores dos pagamentos involuntários a entidades teoricamente inadimplentes, como também demonstra que o FNDE vem de fato adotando medidas saneadoras e continuará até que esteja assegurada definitivamente a superação desses fatores.

3.3. Um ponto importante a considerar no Fato 2 diz respeito a assertiva de que as entidades que deixarem de enviar as correspondentes prestações de contas ou que tiverem suas contas reprovadas terão suspensos futuros repasses. O art. 20 da Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, preconiza que o FNDE fica autorizado a suspender o repasse dos recursos nos casos de irregularidades nas prestações de contas. No entanto os repasses serão reestabelecidos à medida em que as entidades regularizem as pendências.

3.4. A respeito das considerações dessa Controladoria de que os pagamentos involuntários a entidades que teoricamente receberam recursos involuntariamente repassados pelo FNDE transmite às entidades a mensagem de que o dever de prestar contas é mera formalidade, reiterem-se as considerações apresentadas no subitem 2.12.3.

3.5. Finalmente, essa assertiva de que “a identificação de novos casos de pagamentos a inadimplentes, no exercício de 2017, demonstra que ainda há espaço para aprimoramento dos controles internos e procedimentos relativos às fases de solicitação e efetivação de pagamentos” tem sido um marco de preocupação, de mobilização institucional e de canalização de esforços para busca conjunta da solução definitiva dos problemas, como também de reforço e intensificação de ações proativas das equipes de monitoramento de seus processos associados à execução do PDDE [...]”

Manifestações acerca do Achado 5 - Providências insuficientes para a resolução dos problemas de obras inacabadas, paralisadas e canceladas.

O FNDE se manifestou sobre o fato por meio do Memorando nº 4704/2018/CGEST, de 19 de junho de 2018:

“Fato 3 - Providências insuficientes para a resolução dos problemas de obras inacabadas, paralisadas e canceladas.

2. Preliminarmente é importante ressaltar que a conclusão das obras do Proinfância perpassa por diversos aspectos que não estão sob a gestão do FNDE. Neste sendo, com o objetivo de auxiliar estados e municípios na retomada da execução das obras

inacabadas, em razão do fim da vigência dos instrumentos pactuados com o FNDE, foi publicada a Resolução nº 3, de 23 de fevereiro de 2018, do Conselho Deliberativo, que é o resultado dos esforços do Grupo de Trabalho instituído pelo FNDE. O objetivo do normativo editado é permitir a celebração de novos instrumentos para continuidade e conclusão das obras a fim de possibilitar a entrega dos empreendimentos à sociedade.

3. Conforme apresentado na SA em apreço, concordamos que a viabilidade de aproveitamento das estruturas já construídas é uma das questões centrais para retomada das obras. Concordamos, ainda, que quanto maior o tempo transcorrido desde o início da execução até a presente data, maior será a probabilidade do serviço ter-se deteriorado, entretanto, não há como afirmar que o início da execução dá-se de forma rápida após a celebração do Termo de Compromisso, pois em muitos casos o processo licitatório é bem demorado e não poucas vezes, deserto, o que impede o início da execução. De toda forma, a avaliação da continuidade de cada obra permitirá ou não a adoção de providências quanto à repactuação do instrumento, reestabelecendo o alcance do objeto pactuado que tem como objetivo final a conclusão da obra.

4. Neste contexto, o FNDE tem realizado as análises das solicitações de repactuação encaminhadas pelos entes federados, encontrando-se em andamento a fase de análise que permite à Autarquia averiguar o novo ponto de início de obra. Após a finalização do processo de análise, o FNDE poderá apresentar o mapeamento da situação das obras inacabadas para as quais houve solicitação de nova pactuação e cujos serviços poderão ser aproveitados.

5. Acerca da decisão de tirar da inércia a situação das obras inacabadas, o FNDE reitera o entendimento de que é responsabilidade dos entes retomar a execução, cabendo à Autarquia prestar assistência técnica e financeira para que a obra seja concluída, o que é feito por meio de visitas técnicas, respostas por e-mails, atendimento presencial e por telefone. Preocupa-nos a alegação da CGU de que as inúmeras ações realizadas pelo FNDE têm sido insuficientes para reverter a situação, muito embora os resultados ainda não tenham sido alcançados.

6. Quanto à alegação do dilatado prazo estipulado na Resolução nº 3, entendemos que a definição do prazo é mérito administrativo, e que ele foi delimitado considerando as peculiaridades do processo bem como as dificuldades dos entes federados para apresentar laudo quanto à estrutura real do empreendimento inacabado. Desse modo, o FNDE autorizará aos gestores municipais e estaduais a retomarem as obras inacabadas e concluí-las por meio da celebração de novo termo de compromisso a ser firmado, desde que cumpram todos os requisitos estabelecidos e possuam recursos a receber e/ou saldo nas contas bancárias vinculadas aos instrumentos. Para tanto, é necessário que o ente cumpra as orientações abaixo, o que demanda um prazo de tempo considerável:

6.1. Cadastrar, com a senha do gestor, a solicitação de nova pactuação no SIMEC (Lista de obras/lista de opções/Solicitar Nova Pactuação) e anexar os seguintes documentos: a) Ofício assinado pelo gestor contendo a manifestação expressa de interesse em firmar novo termo de compromisso; b) Declaração de possibilidade de consecução da obra assinada pelo gestor; c) Cronograma de trabalho ou plano de ação para cumprimento do novo ajuste; d) Laudo técnico atestando o estado atual da obra assinado pelo responsável técnico (engenheiro civil/arquiteto com CREA/CAU).

6.2. Após o envio ao FNDE para análise e aprovação dos documentos constantes no subitem acima, os entes deverão prestar contas da obra até o percentual executado, na aba Cumprimento do Objeto e na aba Documentos, disponível no SIMEC Obras 2.0,

apresentando os seguintes documentos: a) Planilha Orçamentária do saldo de Serviços e Quantitativos a serem realizados para a Conclusão da obra (aba Documentos – Tipo: Nova Planilha de Serviços); b) Documentos da Obra (aba Cumprimento do Objeto) - Documento de propriedade do terreno (matrícula) em nome da Prefeitura Municipal; c) Documentos da Construtora (aba Cumprimento do Objeto - Contrato Principal, Planilha Contratada, Planilhas de Medições, Notas Fiscais - e, caso tenha ocorrido Aditivo de Valor - Contrato do Aditivo, Planilha Orçamentária, Planilhas de Medições e respectivas Notas Fiscais).

6.3. Destacamos que deverá ser realizada ainda uma vistoria in loco, pelo FNDE, para comprovação dos serviços executados e por fim a análise de prestação de contas encaminhada para então ser possível a pactuação de um novo instrumento.

7. Ressaltamos que é necessária ponderação quanto ao procedimento em vigor, que possui ainda prazo até o final do corrente exercício para que se tome formato significativo, permitindo se estabelecer o aproveitamento da eficácia da Resolução nº 3, de 2018.

8. Assim, considerando que a assinatura dos termos de compromisso depende de todos os passos descritos acima, informamos que até a presente data não houve celebração de nova pactuação de termos de compromisso para as obras inacabadas. Todavia, conforme informado anteriormente diversos municípios já formalizaram a solicitação de nova pactuação cuja análise está em andamento.

9. Quanto a inexistência de prazo estabelecido para que a Autarquia avalie a documentação recebida, esclarecemos que não foi possível estipular um prazo tendo em vista a quantidade insuficiente de engenheiros e arquitetos disponíveis no FNDE para realizar as análises, caso todos os municípios que possuem obras inacabadas encaminhassem a solicitação. Contudo, até o momento, todas as solicitações têm sido analisadas e até ao final do prazo estipulado, todas as análises serão feitas de maneira prioritária.

10. Quanto aos recursos necessários para continuidade das obras, vale destacar que o artigo 1º, § 1º da Resolução nº 03/2018, dispõe que o aporte de recursos para finalização das obras deve ser integralizado pelos entes federativos que manifestarem interesse em pactuar novo termo de compromisso. Além disso, reafirmamos ser relevante esclarecer que o aporte de recursos a ser realizado pelo FNDE (art. 1º, § 2º) está limitado ao valor originalmente pactuado para execução das obras, os quais não foram transferidos integralmente aos entes na vigência dos instrumentos.

11. Em relação às implicações para os municípios cujas documentações forem reprovadas e sobre a inexistência de sanções aos municípios que não derem continuidade à execução das obras, informamos que os instrumentos reprovados para nova pactuação seguirão imediatamente para análise de cumprimento de objeto e conclusão das contas.

12. Acerca da priorização das análises de contas que permitam a restituição ao Erário dos valores empreendidos e que constam no grupo das obras inacabadas e canceladas, ressaltamos que houve uma mudança de ordem gerencial para o tratamento da matéria, como se pode verificar na publicação da Resolução nº 12, de 6 de junho de 2018 do Conselho Deliberativo do FNDE, que alterou a forma de envio das prestações de contas dos repasses efetuados por meio de Termos de Compromisso, passando as análises financeira e formal a não mais ocorrerem no SiGPC e sim no SIMEC - Módulo Obras 2.0. Esse novo instrumento trouxe alterações às resoluções vigentes do Proinfância,

previamente comunicada tal decisão ao Tribunal de Contas da União, o que permitirá concentrar em único sistema as avaliações quanto aos pactos de forma completa. Além disso, como medida de gestão, as análises de cumprimento de objeto das obras canceladas e posteriormente as inacabadas reprovadas para nova pactuação estão sendo priorizadas, o que não resolve a questão da conclusão do objeto do Termo de Compromisso e o alcance do objetivo do Programa mas pelo menos possibilitará a devolução dos recursos à União.”

Informação nº 4001 /2018- Cgimp/Digap/FNDE, de 19 de junho de 2018:

“Fato 03: Providências insuficientes para a resolução dos problemas de obras inacabadas, paralisadas e canceladas.

Primeiramente, cabe informar que em abril/2018 foi implementado um Grupo de Trabalho – GT a fim de entrar em contato com os entes beneficiados que possuem obras paralisadas, de forma a prestar orientações quanto à sua retomada à execução, bem como prestar assistência técnica. Em quase 3 (três) meses de trabalho houve uma redução de 18% do número de obras paralisadas do programa Proinfância, passando de 429 para 351 obras paralisadas. Além disso, se analisarmos o número total de paralisadas em todas as tipologias, destaca-se uma redução de 27%.

Dentre os motivos de paralisação estão contrato rescindido, contrato vencido e abandono de empresa executora, que juntos somam mais de 50% das obras nesta situação de paralisação. Nesse contexto, cumpre informar que, devido esta autarquia não possuir vínculo contratual com as empresas executoras das obras, fica impossibilitado de tomar alguma providência relacionada diretamente a elas.

Uma próxima etapa a ser iniciada em julho pelo grupo de trabalho acima citado diz respeito às obras que repetem o percentual de execução, bem como àquelas com evolução lenta. Serão contatados os entes que possuem obras nas situações citadas, de forma a evitar que elas paralise. Este trabalho proativo que a coordenação de monitoramento vem realizando vai ao encontro da missão do FNDE: “prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos”.

É importante destacar que, da maneira como são estabelecidas as diretrizes que regem os instrumentos de pactuação, é imprescindível que os entes beneficiados estejam comprometidos com a continuidade das obras, e tomem as devidas providências de maneira tempestiva, a fim de garantir a conclusão dos objetos pactuados.

Ainda que o FNDE tenha interesse na retomada das obras paralisadas e inacabadas e na conclusão delas, as competências desta autarquia se limitam à prestação de assistência técnica e financeira aos entes beneficiados, bem como ao monitoramento da execução física e financeira das obras. Não pode, portanto, invadir as competências conferidas aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Abaixo, o artigo 5º da Resolução CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012, lista as competências do FNDE e dos entes federados.

[...]

Cabe aos Entes beneficiados, portanto, deflagrar o processo licitatório para a contratação das empresas executoras das obras e acompanhar a correta execução dos serviços contratados, por meio do seu fiscal de obra, de modo a garantir o emprego dos

recursos públicos dentro dos parâmetros legais, bem como aplicar as sanções necessárias, caso haja descumprimento contratual por parte da empresa contratada. Ao FNDE cabe orientar e monitorar, prestar assistência técnica e financeira aos entes beneficiados. Dessa forma, o FNDE tem reunido esforços para melhorar a atuação no âmbito de sua competência, no sentido de melhorar a orientação aos entes em relação ao preenchimento do Simec, módulo Obras 2.0 e à execução da obra propriamente dita e melhorar os processos internos em relação ao monitoramento das obras. O objetivo principal é evitar que as obras paralise e promover a retomada das que já estão paralisadas para evitar que passem à situação inacabada.

Neste sentido, esta coordenação de monitoramento está em fase de elaboração de plano de ação, que será apresentado em 10 de julho de 2018, contendo cronograma e ações a serem implementadas, o qual abará as diversas situações em que as obras se encontram (paralisadas e seu acompanhamento, canceladas e acompanhamento de devolução dos recursos recebidos, inacabada e suas implicações, entre outras), a fim de auxiliar as entidades sobre a execução, bem como prestar assistência técnica àquelas com dificuldades de retomada à fase de execução regular das obras.”

Memorando nº 4700/2018/DIFIN, 20 de junho de 2018:

“Em resposta ao Fato 3 (Providências insuficientes para a resolução dos problemas de obras inacabadas, paralisadas e canceladas) da Solicitação de Auditoria nº 201800423/09 (SEI 0923552), a DIFIN, nos limites de suas competências, informa que o FNDE vem tomando constantes medidas a fim de tratar e minimizar seu passivo, conforme destaca resposta acima ao Fato 1, também constante da SA em comento.

No que tange, de maneira específica, ao caso das análises de prestações de contas no âmbito do Proinfância, ao considerar a necessidade de conferir racionalidade e celeridade aos procedimentos de competência desta Autarquia na análise das contas dos recursos financeiros, o FNDE publicou a Resolução n. 12, de 06 de junho de 2018, a qual altera a forma de envio das prestações de contas dos recursos relativos às transferências voluntárias efetuadas por Termo de Compromisso e registradas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC).

Com essa medida, as prestações de contas do Proinfância que estavam pendentes de análise por constarem como ‘não liberadas’ no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), serão recebidas e analisadas no SIMEC, ou seja, a totalidade das obras selecionadas estarão passíveis de análise após sua liberação no sistema com posterior envio da documentação de prestação de contas por parte dos gestores.

No tocante ao montante recuperado em virtude de impugnação de valores em parecer conclusivo de prestação de contas, cabe mencionar que esse quantitativo deve aumentar gradativamente conforme a análise físico-financeira de tais termos seja efetuada. O controle dos valores devolvidos à conta única do Tesouro será possível com a obrigatoriedade do preenchimento do campo “devolução (GRU)” já existente no SIMEC. No escopo do módulo de prestação de contas no SIMEC está previsto o desenvolvimento de serviço para validação das informações con_das na Guia de Recolhimento da União (GRU) por meio Sistema de Gestão de Recolhimento da União – SISGRU.

Não obstante já existirem no sítio eletrônico do FNDE as orientações de preenchimento da GRU (disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aco-es/prestacao-de-contas/area-para-gestores/gru-devolucao-de-recursos-financeiros>), atualmente, os gestores inserem no campo “número de referência” as mais diversas combinações numéricas,

impossibilitando a identificação sobre qual termo ou convênio que o recolhimento se refere. Para vencer esse obstáculo, além da possibilidade de upload de documentos (GRU, comprovante de pagamento), será inserido campo digitável, com número de caracteres pré-definidos, que permitirá a geração e extração de relatórios gerenciais por meio do sistema “Tesouro Gerencial”.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, o FNDE complementou sua manifestação por meio do Memorando nº 5508/2018/CGEST, de 18 de julho de 2018:

“5. Providências insuficientes para a resolução dos problemas de obras inacabadas, paralisadas e canceladas.

[...]

3. Nesse contexto, informamos que os procedimentos em curso ainda estão sob análise quanto aos aspectos de funcionalidade, não sendo viável a publicação de normativo com maior nível de detalhe, pois poderia impactar ou mesmo inviabilizar a adesão dos entes federativos ao processo elencado na referida resolução. Por outro lado, o novo modelo normativo aqui preconizado acarreta a reformulação das futuras proposições. Destacamos que até o presente momento constam no SIMEC 232 solicitações para celebração de novos termos de compromisso com vistas à continuidade das obras inacabadas. Cumpre registrar que apenas 38 pedidos foram deferidos até esta data, por atenderem ao escopo previsto na resolução. Diante disso, a aba cumprimento do objeto já foi disponibilizada para que os entes providenciem a inserção de informações e documentos relativos aos serviços que já foram executados na vigência do instrumento anterior.

4. Ressaltamos também que os entes federativos apresentam dificuldades no que tange ao envio das documentações mencionadas na resolução, citando como exemplo a comprovação de domínio do terreno, pois os municípios não conseguem atender aos requisitos mínimos estabelecidos de forma análoga ao artigo 23 da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016. Além disso, mencionamos a necessidade de recomposição monetária em razão do intervalo temporal, que na maioria dos casos obrigam ao ente federado o dispêndio de valores maiores que os veiculados ao instrumento para a conclusão do projeto padrão pactuado.

5. Acrescentamos ainda o fato de que o FNDE vem adotando os trâmites internos para a realização das supervisões in loco que serão baseadas na planilha dos serviços pendentes de execução, os quais foram indicados pelos municípios. Tais medidas apontam a preocupação da Autarquia em confirmar os valores necessários e afastar ao máximo os riscos envolvidos na transferência de recursos faltantes e, por conseguinte, na possibilidade de ocorrência de prejuízo ao Erário Federal. Após estes procedimentos a área técnica emitirá parecer acerca do cumprimento parcial do objeto, considerando os itens implementados por meio dos termos anteriores, para então ser possível a celebração de novos termos de compromisso.

6. Esclarecemos que até a presente data não houve celebração de novos termos de compromisso para o fim proposto na resolução. Vale destacar que só poderão assinar novos documentos os entes que apresentarem as prestações de contas dos convênios ou termos de compromisso das obras em questão. [...]

7. Tais medidas cooperam por extrair solução viável ao estado em que se encontravam os problemas com as obras inacabadas. Porém, como a solução encontra-se em

andamento, há que se ter cautela com a sobreposição de normativos que possam desestruturar os procedimentos até então adotados buscando sanar a matéria. [...]

Por intermédio da Informação nº 4715/2018-CGIMP/Digap, de 16 de julho de 2018, o FNDE também acrescentou o seguinte:

“[...] Em relação ao item 5, Providências insuficientes para a resolução dos problemas de obras inacabadas, paralisadas e canceladas, encaminhamos juntamente com esta resposta o Plano de Ação [...], que contempla ações e atividades no sentido de mitigar esses problemas.

[...] podemos perceber que as obras paralisadas reduziram desde abril até junho, em virtude do trabalho que vem sendo realizado pelo grupo de trabalho criado pela CGIMP para tratar de obras paralisadas, inacabadas e canceladas. Em abril, conforme Quadro 1 apresentado pela CGU, haviam 429 obras paralisadas. Em maio esse número caiu para 418 e em junho para 356.

Em relação às obras inacabadas, houve um aumento da quantidade de obras nesta situação desde abril até junho, mas não pelas obras que saíram da situação de paralisação, pois estas foram vinculadas e estão atualmente em licitação ou em execução. As obras que passaram à situação de inacabadas são as que estavam em execução, com evolução lenta ou sem evolução, que tiveram a vigência do instrumento de pactuação expirada e não solicitaram a prorrogação.

O Plano de Ação encaminhado também contempla as obras com evolução lenta e sem evolução para evitar que elas paralise ou fiquem inacabadas. O Quadro 2 apresentado pela CGU aponta algumas obras nesta situação, sem evolução de percentual no período de um ano. Essas obras serão tratadas pelo GT, conforme Atividade 11 do Plano de Ação da CGIMP.

O Quadro 3 apresentado pela CGU aponta inconsistências de informações relacionadas à alteração da situação da obra – conclusão dos serviços com percentual de execução bem inferior a 100. Cabe informar que após o fim da vigência do instrumento de pactuação, não há impedimento de que o ente beneficiado continue a execução da obra, mesmo porque a prestação de contas só ocorre após a supervisão de conclusão e análise de cumprimento do objeto. Neste interim, o ente pode concluir a obra para que não haja pendências no cumprimento do objeto que acarretem glosa de recursos e o objeto seja entregue conforme pactuado.

Entretanto, após a tramitação da obra para inacabada, caso o ente queira inserir nova vistoria, apenas é possível realizar registro na situação de obra "concluída". Destaca-se que toda informação prestada pelos entes no Simec-Obras 2.0 tem caráter declaratório e que o FNDE não pode impedir que o município informe a conclusão da obra quando considerar oportuno, cumprindo a esta Autarquia verificar a veracidade dessa informação, o que será realizado na análise de cumprimento do objeto.[...]

O Plano de Ação da CGIMP traz a lista de ações e atividades a serem executadas, com seus correspondentes prazos. Apresenta ainda, sinteticamente, as seguintes informações:

“Este Plano de Ação [...] para fazer o planejamento do trabalho que será realizado por esta Coordenação até dezembro de 2018. É necessário ao atingimento do resultado

desejado e à resolução de problemas em relação às obras paralisadas, sem evolução, com evolução lenta, canceladas e inacabadas e contém informações, como objetivos, ações e responsáveis, e suas respectivas datas de entregas.

[...]

O objetivo geral a ser alcançado é o aumento progressivo da conclusão das obras pactuadas entre o FNDE [...].

“[...] As ações previstas neste Plano de Ação foram propostas tendo em vista que as informações prestadas pelo Simec são declaratórias dos entes federados e é de competência deles a contratação e o acompanhamento da execução da obra, até sua entrega definitiva. Entretanto, percebemos que os entes federados possuem dificuldades no cumprimento de suas competências e que o contato via telefone, apesar de demandar maior disponibilidade da equipe, é mais direto e efetivo.

Chegamos a essa conclusão após o envio, em 2017, de Ofícios Circulares aos entes que possuíam obras paralisadas e em execução, mas com pouco ou nenhum avanço físico. Os Ofícios tinham a intensão de promover a retomada das obras paralisadas e evitar novas paralisações, mas o resultado não foi significativo.”

Por meio do Memorando nº 5656/2018/ASESP, de 23 de julho de 2018, o FNDE ainda adicionou:

“[...] tem se observado que alguns municípios que fizeram solicitação de retomada com base na Resolução, ao perceber a impossibilidade de continuação, solicitaram o “cancelamento do termo”. Este resultado representa também outro importante resultado da Resolução, posto que o cancelamento é também uma solução exitosa e, ainda, o primeiro passo para devolução dos recursos ao erário. Isto é, os gestores municipais, após a publicação do normativo, têm antecipado a sua tomada de decisão.”

Manifestações acerca do Achado 6 - Providências insuficientes quanto ao processo de descontinuação das Metodologias Inovadoras (MI).

Acerca do fato o FNDE se manifestou por meio do Memorando nº 4704/2018/CGEST, de 19 de junho de 2018:

“Fato 5 - Providências insuficientes quanto ao processo de descontinuação das Metodologias Inovadoras (MI)

13. Acerca da verificação de avanços quanto à formalização da alteração da metodologia construtiva inovadora para a convencional nos casos em que era possível ocorrer tal migração, informamos que a CGEST/DIGAP tem envidados esforços para analisar as reformulações e propiciar o início da execução das obras.

14. Em razão das alegações de que os trâmites envolvendo as licitações realizadas pelos entes federados são aqueles que inicialmente resultaram na tomada de decisão pela escolha da metodologia construtiva inovadora, ressaltamos que em contraste com as ocorrências negativas que pesam sobre o procedimento administrativo descentralizado, há que se verificar que a execução de licitação pelos municípios persiste como atuação corretamente legal.

15. Em relação às obras migradas para metodologia convencional, mas que não apresentam início de execução, esclarecemos que os entes federados encontram diversas dificuldades para iniciar ou dar continuidade às obras, muito embora o FNDE

preste assistência técnica a eles continuamente. Para as obras em que não é possível a migração, os municípios deverão realizar nova licitação para contratação de empresas que darão continuidade à obra em metodologia inovadora, o que já vem ocorrendo em alguns casos.

16. Ressaltamos, por fim, que a efetiva retomada das obras depende da gestão e da capacidade operacional dos entes que são responsáveis por tomar as providências cabíveis para licitar, executar e concluir as obras, não apenas as inacabadas alcançadas pela Resolução nº 03/2018, mas todos os empreendimentos pactuados, pois os municípios são parceiros do FNDE para operacionalização da política pública em questão.”

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, o FNDE complementou sua manifestação por meio do Memorando nº 5508/2018/CGEST, de 18 de julho de 2018:

“[...] 10. Ainda importa frisar que as reformulações a que se tem proposto a Autarquia devem ser analisadas obra a obra, o que torna a avaliação demasiadamente minuciosa e dificulta a separação em grupos de solução definitiva, evitando o comprometimento desnecessário do recurso sem garantias de conclusão da obra, o que redundaria em perdas ao Erário. [...]

11. A participação ativa do ente federado é condição primária para a reestruturação do ambiente de construção, lembrando que não há solução única padrão que possa ser aplicada à todas as obras. Além disso, não há possibilidade de continuidade das obras sem que seja realizado novo aporte de recursos por parte dos municípios para reequilibrar situações financeiras, o que muitas vezes impede a conclusão do processo de reformulação.”

Manifestações acerca do Achado 7 - Insuficiência do atendimento das recomendações do Proinfância presentes no Relatório nº 201503375.

Por meio do Ofício nº 21583/2018/Coaud/Audit-FNDE, de 26 de junho de 2018, o FNDE seguiu e-mail:

“De: RODRIGO DE OLIVEIRA SANTOS ROSSI

Enviada em: quinta-feira, 21 de junho de 2018 17:32

Para: EDUARDO ANTONIO DA GAMA GUERRA CURADO

Cc: DANILO BATISTA SOARES; AMERICO BAHIA DO NASCIMENTO NETO

Assunto: RES: SA 2 de Fatos - FATO 3 - Constatação 2.1.1.12 - Apurar responsabilidades MI

A Recomendação 2.1.1.12, da Solicitação de Auditoria 201800423/10 (SEI nº 0926880) recomendando que o FNDE “ procedesse com a apuração responsabilidade acerca da continuidade de política pública com metodologias inovadoras de construção de creches a despeito dos baixos resultados alcançados.

Como é cediço, a decisão do Governo Federal para utilização da Metodologia Construtiva Inovadora surgiu com a solicitação da Secretaria de Educação Básica do MEC feita em novembro de 2011, para que o FNDE analisasse a possibilidade de trazer métodos construtivos inovadores para a construção de escolas.

Foi realizado amplo estudo realizado pelo Instituto Falcão Bauer de Qualidade (IFBQ) para subsidiar tecnicamente a análise e escolha dos métodos construtivos. Indo além,

ocorreram diversas reuniões entre as equipes da Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria Executiva do MEC, e FNDE para definição das ações que deveriam ser implementadas nesse novo procedimento de construção de obras com sistemas construtivos que permitissem a otimização dos processos para execução das obras. O modelo proposto tomou como base a Lei Federal nº 12.688, de 18 de julho de 2012 e a Lei Federal nº 12.722, de 2012, que alteraram a lei de criação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, a Lei Federal nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, ampliando sua aplicação às obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e às obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino. Percebe-se, portanto, que a discussão e decisão para construção das creches utilizando a Metodologia Construtiva Inovadora perpassou pelos mais diversos níveis do Governo Federal.

Cabe esclarecer novamente à CGU que o Presidente do FNDE, por meio do Despacho DIAPO (SEI nº 0877197), considerando o requerimento formulado no Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo Nº 80/2017 (RAV Proinfância) determinou a abertura de Sindicância para apurar os agentes envolvidos e suas responsabilidades na condução da licitação, especialmente quanto à motivação, julgamento das propostas e inadequação de critérios objetivos para dimensionamento do parcelamento geográfico dos lotes contratados para Metodologia Construtiva Inovadora.

Observa-se, portanto, que o referido procedimento administrativo ainda não foi concluído, motivo pelo qual entende-se que a “apuração de responsabilidade acerca da continuidade” pressupõe, antes, uma análise conclusiva quanto à sindicância já instaurada. Com efeito, deve-se avaliar a materialidade – quanto à lesividade das condutas – e autoria – identificando a matriz de responsabilidade dos agentes do procedimento licitatório – para, somente após, assegurar os elementos necessários à apuração acerca da escolha pela continuidade do programa.”

Manifestações acerca do Achado 9 - Cadastramentos inconsistentes de faltas e atrasos/saídas antecipadas no módulo de afastamentos do SIAPEnet.

Por meio do Memorando nº 4570/2018/COAPE, de 14 de junho de 2018, o FNDE informou que:

"1. Em atendimento à solicitação constante do Memorando-Circular 42 (SEI 0927046), passamos a seguir os esclarecimentos referentes aos fatos constatados pela equipe da CGU, conforme Solicitação de Auditoria em epígrafe:

[...]

*4. No tocante ao cadastro de **faltas justificadas**, adotaremos controle específico para que sejam cadastradas em dias e não em horas, **reconhecendo a necessidade de aprimorar as rotinas de homologação desses lançamentos.***

Oportuno esclarecer que o exemplo apontado na SA, como inconsistência de registro de faltas justificadas, é um caso isolado, não representando um padrão operacional para o processamento de faltas justificadas não compensadas. A situação do servidor (matrícula SIAPE 0045649), diante da peculiaridade do caso, já é objeto de apuração disciplinar, conforme processo 23034.005869/2015-43.

5. É imperioso destacar que a Coordenação de Administração de Pessoal, desde setembro/2017, vem dedicando especial atenção à melhoria do processo de controle de frequência, especialmente para reduzir, ao máximo, os lançamentos de descontos

manuais na folha de pagamento, no intuito de possibilitar que todas as ocorrências de faltas, atrasos e saídas antecipadas sejam incluídas no cadastro do servidor, por meio do SIAPENET. Desde então, estão sendo adotadas, mensalmente, as seguintes rotinas:

a) Comunicado aos servidores alertando para o prazo de entrega das folhas de frequência;

b) Controle da recepção das folhas de frequência;

c) Notificação formal, por meio de processo SEI individualizado, às chefias dos servidores que não entregam as folhas de frequência no prazo definido; e

d) Notificação complementar, por e-mail, caso as notificações não sejam atendidas no prazo.

6. O registro desses procedimentos mensais consta do processo SEI 23034.041476/2017-65. Como resultados das novas rotinas de controle, temos conseguido reduzir o volume de lançamentos de descontos manuais na folha de pagamento, conforme indicado no quadro a seguir:

Mês	N.º de servidores com lançamentos manuais		% de redução
	2017	2018	
março	25	12	-52%
abril	21	1	-95%
maio	11	4	-64%
Total	57	17	-70%

Fonte: DIPAG/COAPE/CGPEO

7. O recorte de tempo utilizado para a comparação (março a maio) visa assegurar simetria na análise. Oportuno esclarecer também que nos meses de janeiro e fevereiro há um volume de lançamentos manuais decorrentes das apurações das folhas de ponto dos meses de novembro e dezembro do ano anterior, incluindo as apurações de compensação de recesso de final de ano, cujo processamento ocorre apenas nos meses iniciais do ano seguinte, diante do prazo estabelecido na Lei 8.112/90 para a compensação de horas e do cronograma de processamento da folha de pagamento, ocasionando lançamentos manuais, decorrentes da mudança do ano/exercício em que as faltas ocorreram.

8. Em que pese os resultados alcançados com a implementação das rotinas administrativas ora apontadas, **estamos cientes da necessidade de assegurar plena conformidade aos processos de trabalho desta Coordenação e adotaremos processo específico para o controle individualizado de todos os lançamentos de faltas no SIAPE e no SIAPENET**, adequando-os à legislação vigente e assegurando, com maior precisão, a segregação dos descontos de vencimento e de benefícios, como já ajustado em algumas matrículas.

9. Em relação à aplicação do entendimento fixado por meio da Nota Técnica n.º 2.077/2016-MP (SEI 0927168), inicialmente destacamos que o referido expediente não foi remetido ao FNDE. Também não localizamos no link da Lei n.º 8.112/90 ([h_ps://www.servidor.gov.br/gestao-de-pessoas/lei-8112-anotada](https://www.servidor.gov.br/gestao-de-pessoas/lei-8112-anotada)) referência ao mencionado expediente. Tivemos acesso às orientações dessa Nota por meio da presente Solicitação de Auditoria.

10. Por se tratar de orientação emitida pelo órgão central do SIPEC, iremos ajustar nossas rotinas para o seu fiel atendimento. Entretanto, considerando que as faltas justificadas não compensadas não podem ser convertidas em faltas injustificadas, a rigor do entendimento firmado na referida Nota Técnica, o lançamento dessas faltas justificadas no SIAPENET, salvo melhor juízo, não terá o impacto funcional defendido, por exemplo, no tempo de serviço, uma vez que a informação, de acordo com as tabelas do sistema, fica consignada no mapa de tempo de serviço na coluna de afastamentos não dedutíveis, conforme comprovante constante do SEI 0927170.

11. O entendimento firmado pelo MP traz um tratamento desproporcional para os servidores. Para ilustrar essa situação, exemplificamos:

I - Servidor que no mês de maio/2018 teve registro de 01 (um) dia de falta justificada, correspondente a 8 horas de jornada, devidamente acolhida pela chefia imediata. De acordo com a Lei n.º 8.112/90 o prazo máximo para compensação dessa falta é o dia 30/06/2018;

II - No dia 01/07/2018, ao processar a apuração da compensação, verifica-se que o servidor conseguiu compensar 7 horas e cinquenta minutos do total devido;

III - De acordo com a Nota Técnica n.º 2.077/2016-MP, nesse exemplo hipotético, a unidade de Gestão de Pessoas deverá proceder ao respectivo desconto (proporcional) de 10 minutos da remuneração do mês de maio/2018, mas não poderá considerar as 07 horas e 50 minutos como efetivo exercício e, consequentemente, implicará em dedução de 01 dia no mapa de tempo de serviço.[...]

16. Por todo exposto, sugerimos apreciação da DIRAD quanto aos esclarecimentos constantes deste Memorando, reafirmando nosso compromisso com a melhoria dos nossos processos de trabalho."

Manifestações acerca do Achado 11 - Fragilidade na metodologia utilizada para fins de sobrestamento de processos de prestação de contas no FNDE.

Por meio do Memorando nº 4747/2018/DIFIN, de 20 de junho de 2018, o FNDE informou que:

"Em atenção ao disposto no Fato 1 - Fragilidade na metodologia utilizada para fins de sobrestamento de processos de prestação de contas no FNDE da Solicitação de Auditoria (SA) 201800423/09 (SEI 0923552), a Diretoria Financeira (DIFIN) manifesta-se nos seguintes termos.

Em decorrência do Acórdão TCU nº 7.790/2015, que determinou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que apresentasse Plano de Ação com medidas para reduzir o elevado estoque de Prestação de Contas que se encontrem em análise, esta Autarquia deu início a diversos esforços com o intuito de racionalizar a análise de prestação de contas e gerir seu crescente passivo a partir, inclusive, de sugestões advindas da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).

Assim, fizeram parte das medidas adotadas nesta Autarquia a criação de um Grupo de Trabalho (GT) para a realização de estudos que objetivaram o aumento do quantitativo da força de trabalho responsável pela análise das contas; o início da elaboração de ferramenta de Business Intelligence (BI) no âmbito da Prestação de Contas; a melhoria

das medidas de monitoramento da execução dos recursos transferidos; bem como a produção de estudos com vistas ao dimensionamento do custo das Prestações de Contas dos principais programas do FNDE, a respeito dos quais versa o item 1 da SA ora em tela. No que se refere ao dimensionamento do custo das Prestações de Contas, primeiramente, foi realizado um estudo técnico especializado para avaliar a situação do processo de análise da prestação de contas e o custo das análises. A partir dos resultados apresentados pela consultoria contratada (SEI nº 0825812), assim como dos trabalhos internos realizados pela CGAPC (SEI nº 0715293), foi elaborada a Minuta de Resolução (SEI nº 0825847), a qual pretende dispor sobre diretrizes para a racionalização dos processos de prestação de contas de recursos transferidos pelo FNDE.

O referido estudo, realizado pela Elogroup (SEI 0825812), permitiu à unidade de prestação de contas da Autarquia vislumbrar novas formas de tratamento de seu passivo e pensar sobre a necessidade de utilização de novas ferramentas e metodologias no processo de sobrestamento de processos de prestação de contas no âmbito do FNDE.

Neste ponto, esclarecemos que a Minuta anteriormente mencionada tomou como subsídios os resultados do produto do estudo da Elogroup baseando-se nos custos da análise dos processos, e do estudo interno realizado pela CGAPC (SEI 715293). Este propôs, de modo ilustrativo, valor nominal menor ou igual a R\$ 50.000,00 como referência para sobrestamento das prestações de contas. A partir dessas iniciavas, o FNDE vislumbrou novas formas de tratamento de seu passivo, considerando que a materialidade dos recursos descentralizados é tão somente um dos fatores que devem ser considerados na classificação dos processos que poderão ser sobrestados, ainda que não o sejam de forma determinística. Portanto, dever-se-á considerar a existência de outros elementos que apontam para situações de risco na aplicação dos recursos. Neste ponto, a DIFIN optou por adotar metodologia de Gestão de Risco com auxílio de mineração de dados e modelos estatísticos, que não se baseiam exclusivamente em custos.

Em conformidade com o disposto na Nota Técnica CGU nº 731/2017 que, em seu item 7.4 sugere a “adoção de metodologia baseada em gestão de riscos para seleção dos processos que serão analisados, adequada à capacidade operacional da Autarquia”, indicando, inclusive, a utilização da técnica de mineração de dados para identificação de padrões e tendências, a DIFIN mobilizou esforços para adotar essa ferramenta com o intuito de criar modelos de mineração de dados descritivos e preditivos aplicados ao estoque de prestação de contas e às contas ordinárias a cada ano, de modo a classificar processos, conforme critérios estabelecidos passíveis de arquivamento, aprovação, impugnação etc., elencando aqueles processos, em um produto final e em conformidade com capacidade de análise de prestações de contas do FNDE, que devam ser objeto de opinião das contas em razão de maior risco estatístico de prejuízo ao erário.

Dessa forma, em consonância com a conclusão do Fato 1 da SA 201800423/09, a qual sugere que sejam realizadas análises mais aprofundadas acerca do sobrestamento dos processos de Prestações de Contas, a CGAPC/DIFIN tem buscado estabelecer e aprimorar a identificação de padrões e tendências que auxiliarão na seleção dos processos de prestação de contas mais críticos, de forma a alcançar um conjunto de processos com maior probabilidade de não atingimento do objetivo do programa e/ou de malversação dos recursos públicos e evitar que uma suposta baixa materialidade de processos individualmente considerados se torne fonte de descontrole na aplicação de grande parte dos recursos descentralizados pelo FNDE.”

II - Análises da Equipe de Auditoria

Análise Achado 3 - Valores repassados indevidamente a entidades beneficiárias do PDDE ainda não reavidos.

Em sua manifestação o FNDE informa que vem adotando “com afinco e continuamente, providências estruturantes de forma a eliminar os riscos envolvidos no processo de solicitação e liberação de recursos do PDDE”, porém diante de dificuldades. Tais fatos são de conhecimento da CGU, e foram apontadas nos Relatórios de Contas nº 201601425 e 201700427.

É sabido que existem situações a serem contornadas pelo gestor que demandarão elevados tempo e esforço. Uma delas, possivelmente, é a identificação das possíveis causas e correção em definitivo das falhas que provocaram o pagamento às UEx e EEx inadimplentes com a prestação de contas do PDDE. Nesse sentido, em sua manifestação, o FNDE apresenta que vem adotando providências estruturantes com vistas a eliminar os riscos envolvidos no processo de solicitação e efetivação dos pagamentos. Isso evidencia o esforço empenhado em atacar as possíveis causas do problema constatado.

Porém, o que se apresenta é ausência de providências efetivas visando reaver os valores pagos indevidamente às entidades que estavam inadimplentes quando do pagamento. Não há que se questionar que os pagamentos ocorreram de forma irregular, tendo sido exaustivamente tratado nas auditorias passadas. O FNDE chegou, inclusive, a bloquear tais entidades, porém, informou que devido a uma disfunção do sistema as entidades foram desbloqueadas. No entanto, não houve novo bloqueio, antes, por uma decisão interna, o FNDE decidiu apurar novamente os casos, em busca de possíveis justificativas para os pagamentos.

Nesse sentido, o FNDE apresenta seu entendimento em relação aos comandos de duas recomendações, afirmando que estes não estavam claros quanto a apuração. Informa ainda, que o comando da recomendação não estabelece uma referência temporal. Sobre isso, cabe esclarecer que, seria redundante solicitar a apuração da regularidade dos pagamentos, considerando a situação no momento dos pagamentos. Ademais, a recomendação de apuração abriu ao gestor a possibilidade de apresentar justificativas válidas aos pagamentos identificados como irregulares. Porém, o gestor utilizou critério infundado, pois não há a possibilidade de a condição de regularidade do pagamento retroagir no tempo. Consideram-se regulares somente aqueles pagamentos cujas entidades beneficiárias atendam às condicionalidades previstas nos normativos do Programa, à época da transferência dos recursos (alíneas "c" e "d" do § 4º do art. 2º da Resolução FNDE nº 15/2014). Caso advenha a regularização da situação das prestações de contas dos entes beneficiários, estes somente estarão aptos ao recebimento de futuros repasses.

Quanto a afirmação do FNDE da existência de CNPJ repetidos, tal fato não foi evidenciado. Ademais, os achados de auditoria referenciam pagamentos e não entidades. O gestor não comprovou que ocorreram pagamentos duplicados. Por fim, o fato do critério de “exclusão de entidades com divergência nos saldos remanescentes abaixo de R\$ 100,00” não ter sido objeto de análise pela CGU, não justifica sua adoção.

Verificou-se que, de fato o FNDE vem adotando providências com vistas a minimizar as ocorrências de pagamentos a inadimplentes, tanto que em 2017 os casos foram reduzidos possivelmente a 74. Apesar disso, não se pode desconsiderar que os pagamentos irregulares já identificados causaram prejuízo e, portanto, cabe à Autarquia providenciar o devido ressarcimento ao erário, conforme expressamente recomendado por esta CGU desde 2016.

Análise Achado 4 - Persistência de pagamentos a entidades beneficiárias do PDDE em situação de inadimplência.

Em exame aos pagamentos do PDDE efetuados em 2017, verificou-se que persistem transferências para entidades inadimplentes, tendo sido identificadas 74 ocorrências dessa natureza. Os pagamentos indevidos ocorreram a despeito de todas as alterações nos fluxos de pagamentos, sugeridos por esta CGU e em implementação pelo FNDE, desde 2016.

Em sua manifestação, o FNDE ratifica a ocorrência desses repasses, entretanto, destaca o fato de ter ocorrido bem menos pagamentos irregulares, em comparação com os exercícios 2015 e 2016. De fato, a CGU destacou no achado que a Autarquia vem avançando gradativamente na melhoria de seus processos de pagamentos do PDDE, tendo estabelecido fluxos e diminuído o lapso temporal entre a verificação dos status das prestações de contas e o efetivo pagamento dos recursos. Além disso, o FNDE informou estar desenvolvendo funcionalidade no SAE que registre a situação das prestações de contas no dia da solicitação do pagamento.

Entretanto, a ocorrência de novos casos de pagamentos a inadimplentes demonstra que é necessário continuar aprimorando os controles internos e procedimentos relativos às fases de solicitação e efetivação de pagamentos do PDDE. O FNDE, em sua manifestação, demonstrou que suas ações estão em consonância com esse entendimento ao afirmar que permanece mobilizado e canalizando esforços para a busca de solução definitiva para o problema.

Em sua manifestação o FNDE não deixou claro quais providências irá adotar com vistas a reaver os valores indevidamente pagos durante o exercício 2017, para os 74 casos já identificados. A esse respeito, a Autarquia afirmou que os repasses serão reestabelecidos à medida em que as entidades regularizarem as pendências. Cabe esclarecer que a advinda regularização torna as entidades aptas a futuros pagamentos, entretanto, não tem o condão de regularizar pagamentos indevidamente efetuados, vez que as entidades beneficiárias não atendiam às condicionalidades do Programa no momento dos repasses. Assim, o FNDE deve adotar as medidas previstas nos arts. 20 e 21 da Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, visando reaver os valores pagos indevidamente.

Outro aspecto importante a ser considerado é o fato de o FNDE ter deixado de encaminhar nova extração de dados, contendo todos os campos solicitados, em desacordo com o que havia sido ajustado em reunião realizada nesta CGU, dia 08 de junho de 2018. Assim, por não terem sido informadas as datas de início e fim da inadimplência das entidades beneficiárias, a análise dos pagamentos do PDDE, exercício 2017, restou prejudicada.

Análise Achado 5 - Providências insuficientes para a resolução dos problemas de obras inacabadas, paralisadas e canceladas.

Em sua manifestação o FNDE informa que publicou a Resolução nº 3, de 23 de fevereiro de 2018, no sentido de auxiliar os municípios na retomada da execução das obras inacabadas e que tem realizado análises das solicitações de repactuação encaminhadas pelos entes federados. Reitera o entendimento de que é responsabilidade dos entes retomar a execução, cabendo à Autarquia prestar assistência técnica e financeira para que a obra seja concluída. Ressalta que não foram celebrados novos termos de compromisso, embora haja demanda de municípios para isso.

Esclarece que o prazo dado contido na referida Resolução é mérito administrativo e que ele foi delimitado considerando as peculiaridades do processo e as dificuldades dos entes federados para apresentar laudo quanto à estrutura real do empreendimento inacabado.

Esclarece também que foi criado grupo de trabalho cujo trabalho resultou em redução de 18% de obras paralisadas a partir de abril/2018. Informa que está em fase de elaboração de plano de ação contendo cronograma e ações a serem implementadas, o qual abará as diversas situações em que as obras se encontram a fim de auxiliar as entidades sobre a execução.

A Autarquia também adicionou que a Resolução nº 3/2018 gerou 232 solicitações de pedidos de continuidade de obras inacabadas, das quais 38 foram deferidas e que, até o momento, não houve celebração de novos termos de compromisso para o fim proposto no normativo. Destaca, ainda, que só poderão assinar novos documentos os entes que apresentarem as prestações de contas dos convênios ou termos de compromisso das obras em questão.

É certo que cabe aos gestores municipais a execução das obras. De igual modo, cabe ao FNDE, como órgão repassador dos recursos, monitorar a execução delas, certificando-se que estas sejam concluídas de acordo com o objeto avençado. Não alcançando esse objetivo, cabe ao próprio FNDE adotar medidas de administrativas com vistas a conclusão da obra e, conforme o caso, trabalhar em prol da recuperação dos recursos transferidos.

A condição de inacabada gera ao FNDE a obrigação de adotar as medidas administrativas de exceção. Por outro lado, é compreensível que a Autarquia, visando o objetivo social do programa, oportunize aos municípios a conclusão das obras. Por outro lado, entende-se que tal medida deve ser acompanhada de outras, conforme indicado no Relatório, que minimizem os riscos de novamente não se concluir o objeto, o que dificultaria ainda mais o ressarcimento ao erário. Preocupa o fato de não ter havido qualquer materialização de novos termos de compromisso, o que sinaliza para a postergação da situação para além do exercício de 2018.

Ademais, a despeito de não ser específico do Proinfância, há de se ressaltar a boa prática da Autarquia em elaborar um Plano de Ação – em execução – como o objetivo de aumentar progressivamente a conclusão de todas as obras pactuadas pelo FNDE, com enfoque nas paralisadas, sem evolução, com evolução lenta, canceladas e inacabadas.

Nessa esteira, ressalta-se que, embora o FNDE informe ter havido a redução em 18% das obras paralisadas, passando de 429 para 351, a partir da instituição do GT, verifica-

se que vinte dessas obras tornaram-se inacabadas ou canceladas, reforçando o entendimento contido no relatório da CGU de que as mudanças de situação de obras paralisadas são compensadas por entradas na situação de canceladas ou inacabadas.

Diante do que foi analisado, contatou-se a existência de arcabouço legal disciplinando as ações a serem tomadas pelo concedente dos recursos – no caso em tela, o FNDE – quando depara-se com a não finalização do objeto pactuado no termo de compromisso. O numerário repassado ao ente subnacional que não foi aplicado integralmente ou que foi empregado numa obra que não chegou a fim, deve ser devolvido integralmente ao Tesouro Nacional, com as devidas atualizações financeiras, consoante esclarece a Resolução CD/FNDE nº 13/2012.

Então, face ao exposto, ao longo dos trabalhos desenvolvidos nessa ação de controle, o FNDE não apresentou evidências de que está empreendendo esforços efetivos no sentido de atender os ditames da Resolução supramencionada.

Análise Achado 6 - Providências insuficientes quanto ao processo de descontinuação das Metodologias Inovadoras (MI).

Em sua manifestação, o FNDE informa que a realização da licitação pelos municípios persiste como atuação corretamente legal e que caberá a eles realizar nova licitação para contratação de empresas para a continuidade das obras em metodologias inovadoras nos casos em que não há possibilidade de migração para a tecnologia convencional. Esclarece ainda que, em alguns casos, a licitação já vem ocorrendo.

Ressalta-se que a legalidade da contratação não é objeto de questionamento por parte da CGU. O cerne da questão reside no fato de que o Proinfância teve que ser remodelado em 2012 em virtude da dificuldade, constatada pelo próprio FNDE, de os municípios finalizar os procedimentos licitatórios. O pequeno mercado de empresas especializadas nessas metodologias adiciona mais dificuldade ao processo. Deste modo, há risco de que os problemas verificados anteriormente se repitam.

Resta claro que a participação ativa do ente federativo é condição para a reestruturação da construção. Todavia, preocupa o fato de o FNDE não apresentar plano que não contemple o envolvimento efetivo da municipalidade.

Por fim, ainda que haja soluções técnicas para todas as situações de obra, as reformulações construtivas das obras dependerão de novo aporte de recursos por variados motivos: serviços executados podem estar danificados e terão de ser refeitos; necessidade de reequilibrar as finanças em virtude do decurso do tempo entre a pactuação inicial e a reformulação; entre outros. Dessa maneira, agravado pela atual crise fiscal, os entes federativos poderão ter dificuldades de empregar recursos próprios para a obra, prejudicando o plano de migração. A despeito de o FNDE ter conhecimento disso, não apresentou proposta para superar esse problema.

Análise Achado 7 - Insuficiência do atendimento das recomendações do Proinfância presentes no Relatório nº 201503375.

Seguem as análises diante das principais manifestações apresentadas pelo FNDE relativas às seguintes recomendações:

I - Apurar a responsabilidade acerca da continuidade de política pública com metodologias inovadoras de construção de creches a despeito dos baixos resultados alcançados.

Em sua manifestação o FNDE informa que determinou a abertura de sindicância para apurar os agentes envolvidos e suas responsabilidades na condução da licitação, especialmente quanto à motivação, julgamento das propostas e inadequação de critérios objetivos para dimensionamento do parcelamento geográfico dos lotes contratados para Metodologia Construtiva Inovadora.

Embora essa manifestação vá ao encontro do que foi recomendado pela CGU em outra ação de controle, a apuração de responsabilidade recomendada no item 2.1.1.12 do Relatório nº 201503375 tem fundamentação distinta, qual seja: a manutenção dos repasses de recursos para o Programa com baixo índice de desempenho sem a superação das deficiências detectadas. Nesse sentido, permanece a recomendação com a situação de “não acatamento”.

II - Elaborar, implantar e apresentar à CGU Plano de Ação para tratar tempestivamente as restrições e irregularidades contatadas pelas empresas de supervisão contratadas antes da análise da prestação de contas.

Em sua manifestação o FNDE informa que está em elaboração para tratar das restrições e irregularidades das obras, com prazo de conclusão em 10 de julho de 2018.

Considerando que as ações ainda estão em curso no FNDE, a recomendação permanece com a situação de “acatamento parcial”.

III - Incluir nas resoluções do Programa Proinfância o momento do repasse dos recursos financeiros para a aquisição de mobiliários e equipamentos. Esse repasse deve estar vinculado a uma execução física próxima da conclusão da obra, uma vez que o ritmo de execução da construção dificilmente segue o cronograma original fornecido pela empresa executora.

Em sua manifestação o FNDE informa que foi elaborada minuta de resolução a qual estabelece que a transferência dos recursos será realizada de acordo a disponibilidade financeira e, ainda, quando a obra atingir o percentual mínimo de 80% da execução física.

Embora ainda em curso, a manifestação do FNDE vai ao encontro do recomendado, por essa razão a situação da recomendação passa de “não acatamento” para “acatamento parcial”.

Registra-se que os novos posicionamentos do FNDE para as demais recomendações são similares àqueles anteriormente já analisados pela CGU, motivo pelo qual as demais recomendações permanecem com a situação de “acatamento parcial”.

Análise Achado 9 - Cadastramentos inconsistentes de faltas justificadas e não compensadas e de atrasos/saídas antecipadas no módulo de afastamentos do SIAPEnet.

Em sua manifestação, o FNDE informou que as inconsistências no cadastro de afastamentos do servidor de matrícula Siape nº 0045649 é um caso isolado. Entretanto, a equipe de auditoria verificou a mesma situação no processo SEI nº 23034.041211/1027-67, matrícula Siape nº 1745137, cujas faltas justificadas e não integralmente compensadas foram registradas erroneamente como atrasos/saídas antecipadas e em datas aleatórias, sem a devida contagem de finais de semana e feriados.

Por meio de consulta ao Siape, foi selecionada amostra de 33 servidores que possuíam registro de atrasos/saídas antecipadas. Constatou-se, no SIAPEnet, que no cadastro do Código 47 – Atrasos ou Saídas Antecipadas aproximadamente 73% desses servidores possuíam pelo menos um registro com mais de 8 horas de atraso ou de saída antecipada, no período de 01/01/2016 a 22/06/2018. Ressalte-se que as folhas de frequência relativas a estes casos não foram analisadas pela auditoria, no entanto, tendo em vista o padrão de cadastramento no SIAPEnet, essas ocorrências podem ser registros de faltas justificadas e não compensadas incluídas como atrasos/saídas antecipadas.

O FNDE informou, também, que o lançamento do dia de falta justificada e não compensada no SIAPEnet não causa impacto no Mapa de Tempo de Serviço, pois o sistema contabiliza esta falta como “afastamento não dedutível”, isto é, como de efetivo exercício. Entretanto, de acordo com a Nota Técnica nº 2077/2016 - MP, as faltas justificadas, compensadas ou não, “[..] não podem ser consideradas como período de efetivo exercício para fins funcionais, situação reservadas às faltas justificadas compensadas integralmente [...]”. Assim, cabe destacar que, ao observar qualquer inconsistência nos sistemas de administração de pessoal, a Unidade Pagadora deve comunicar a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – SGP/MP e solicitar os ajustes necessários para cumprimento dos normativos emitidos por aquele mesmo órgão.

Quanto às faltas justificadas e parcialmente compensadas não serem consideradas como dias de efetivo exercício, cabe ao FNDE encaminhar o questionamento de caso concreto à SGP/MP para que o servidor não seja prejudicado, conforme hipótese levantada pelo FNDE.

Análise Achado 11 - Fragilidade na metodologia utilizada para fins de sobrestamento de processos de prestação de contas no FNDE.

Em consonância com os apontamentos feitos por esta Controladoria-Geral da União, inclusive a Note Técnica CGU nº 731/2017, o FNDE informou que, por meio da adoção de técnicas de mineração de dados, tem buscado identificar padrões e tendências que auxiliarão na seleção de processos de prestação de contas que apresentem maiores riscos e que, portanto, devem ser objeto de análise.

A Autarquia demonstrou reconhecer a necessidade de aprofundar a análise do tema, entretanto, não informou quais providências tomou com a finalidade de arquivar ou revisar a minuta de resolução, que já havia sido encaminhada para apreciação da Procuradoria Federal junto ao FNDE.

Por meio da gestão de risco, a partir da utilização de técnicas de estatística e mineração de dados, além da materialidade dos recursos, será possível identificar e considerar

outras situações de risco na seleção dos processos que poderão ser dispensados da análise técnica e financeira, tais como a reincidência dos entes, a localização geográfica ou até mesmo o período em que a entidade passou sem acompanhamento. A partir de uma matriz de priorização de riscos, a seleção dos processos a serem sobrestados poderá ser feita de maneira mais criteriosa e em conformidade com a capacidade operacional da Autarquia.