

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503375

UCI Executora: SFC/DS/DSSEDU II - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação II

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503375, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 6 de abril de 2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO (FNDE).

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 8 a 26 de junho de 2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas; consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria definido pela Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União – Secex Educação/TCU em conjunto com a Diretoria de Auditoria da Área Social da CGU, por meio da Ata de Reunião, realizada em 29 de outubro de 2014, foram efetuadas análises sobre os seguintes temas:

- Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos das Ações de Governo 0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (Pnate); 20RQ – Produção, Aquisição e distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para a Educação Básica (PNLD) e 8744 – Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae), com base nas fiscalizações realizadas no âmbito do Programa de Sorteios Públicos de Municípios, bem como aqueles provenientes do Proinfância e dos Programas emergenciais de recuperação de escolas;
- Avaliação da Conformidade das peças;
- Avaliação da gestão de pessoas contemplando, em especial a adequabilidade da força de trabalho das unidades responsáveis pelas ações Pnate, Pnae e PNLD;
- Avaliação da gestão de Transferências Diretas referentes às ações Pnate, Pnae, PNLD e Proinfância;
- Avaliação dos Controles Internos aplicados às transferências diretas – Pnate, Pnae, PNLD e Proinfância;
- Avaliação das Informações do Sistema CGU-PAD;
- Avaliação do Parecer da Auditoria Interna;
- Cumprimento das Deliberações do TCU; e
- Atendimento às recomendações da CGU.

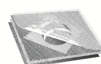
2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Considerando a natureza jurídica e o negócio da Unidade Jurisdicionada (UJ), o presente item teve como objetivo avaliar 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.

A metodologia adotada pela equipe consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

A partir dos exames, concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014, quais sejam as DN TCU nº 134/2013 e nº 140/2014 e a Portaria TCU nº 90/2014. Contudo, detectaram-se inconsistências específicas no rol de responsáveis e no Relatório de Gestão.

Com relação ao Rol de Responsáveis, foram identificadas impropriedades relacionadas à ausência de informação referente ao período de gestão, à nomeação e exoneração de agentes e a dados cadastrais de agentes relacionados. No intuito de solucionar tais falhas, expediu-se a Nota de Auditoria nº 201503375/001, em 3 de agosto de 2015, solicitando que a UJ encaminhasse o Rol de Responsáveis atualizado para a Equipe de Auditoria. Em resposta, a Unidade encaminhou novo Rol com correções, porém, apesar de o FNDE ter informado as datas de publicação de designação dos servidores para os



quais estes dados não estavam disponíveis no rol, este não foi alterado para a inclusão de tais informações.

No que se refere aos formatos e conteúdos obrigatórios do Relatório de Gestão da Unidade Auditada, verificou-se que foi contemplada a maior parte dos itens solicitados pelo TCU na Parte A do Anexo II da DN TCU nº 134/2013, sendo que aqueles não incluídos tiveram sua ausência justificada. No entanto, foi identificada a ausência de algumas informações, especificamente no que se refere ao item 1.4 do documento citado, que trata dos macroprocessos da Unidade. Neste item, não foi detectada a existência de análise sobre a participação dos principais produtos e serviços gerados pelos macroprocessos finalísticos na composição das receitas próprias da Unidade, bem como relato sobre os principais insumos e fornecedores para a execução de cada macroprocesso.

Ressalta-se que as informações não disponibilizadas não apresentam potencial para ensejar conclusões equivocadas na avaliação dos atos de gestão, tratando-se de impropriedades meramente formais.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A Unidade Jurisdicionada a qual este Relatório se refere, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. Sua finalidade, estabelecida em seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 852, de 4 de setembro de 2009, é captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação escolar, material escolar e bolsas de estudo; observando as diretrizes estabelecidas pelo MEC.

O escopo desta auditoria, definido em conjunto pelo TCU e pela CGU, envolve principalmente duas áreas estratégicas do FNDE: a Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) e a Diretoria Financeira (Difin). No que se refere à Difin, o foco foi na sua competência planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas a pagamentos, tomada de contas e análise financeira e emissão de parecer conclusivo sobre as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais. Quanto à Dirae, esta auditoria focou em sua competência para planejar e coordenar a normatização e execução dos programas de livros didáticos, alimentação escolar e transporte escolar.

Outra Diretoria envolvida foi a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap), especificamente no que se refere à Coordenação-Geral de Infraestrutura Educacional (CGEST), em sua competência para desenvolver, elaborar e manter atualizados os projetos padrão de infraestrutura escolar para ações financiadas pelo FNDE e prestar assistência técnica às entidades beneficiadas quanto à adequação dos projetos-padrão à realidade local e quanto à execução das ações projetadas.

Assim, a fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, nesse item foram considerados os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, no que se refere aos macroprocessos Gerir Ações Educacionais e Gerir Articulação e Projetos Educacionais, abrangendo as seguintes ações acompanhadas:



- Ação 20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica

Esta ação objetiva a produção, aquisição e distribuição de livros, acervos bibliográficos, materiais didáticos, pedagógicos e de referência e materiais complementares que possam ser disponibilizados para os alunos, professores e unidades educacionais, considerando as especificidades de cada população, o atendimento educacional especializado e a educação de jovens e adultos; com o objetivo de auxiliar o desenvolvimento da prática pedagógica e de estimular a leitura e a escrita na educação básica.

Sua implementação se dá de forma direta e por meio de convênios, parcerias, adesões, descentralizações de créditos, entre outros, podendo incluir a participação de Instituições de Ensino Superior; entidades governamentais, não-governamentais, nacionais ou internacionais; e o pagamento de prêmios.

A área responsável por esta ação no FNDE é a Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI), a quem compete, conforme Art. 74 da Portaria nº 852/2009, planejar, coordenar, acompanhar, supervisionar e avaliar a execução das ações referentes à aquisição de livros e outros materiais didáticos, incluindo os assuntos afetos à produção e distribuição, propondo diretrizes, estratégias, critérios, parâmetros e estudos que contribuam para o atendimento e a melhoria contínua do programa.

No âmbito do PNLD, o FNDE adquire e distribui livros para todos os alunos de determinada etapa de ensino, repõe e complementa os livros reutilizáveis para outras etapas. Todos os critérios de execução dos programas são definidos em editais e os títulos inscritos pelas editoras são avaliados pelo MEC. Cada escola escolhe democraticamente, dentre os livros constantes no Guia elaborado pelo MEC, aqueles que deseja utilizar, levando em consideração seu planejamento pedagógico.

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE, pra 2014 foi prevista a distribuição de 206.587.655 materiais. Esta meta física tem como base de fixação o quantitativo de livros necessários para o atendimento dos alunos de acordo com os parâmetros do PNLD e do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), sendo instituída no momento da construção dos instrumentos orçamentários para o ano seguinte (LDO e LOA), de acordo com o cronograma de aquisição. Trata-se de uma previsão feita em 2013 para aquisição de materiais que, em sua maioria, atenderão ao alunado do ano de 2015, o que torna difícil sua precisão, devido à influência de fatores como a ampliação ou redução de programas, adiamento, inclusão de novos programas, contingenciamento orçamentário, entre outros.

Quadro 1 – Execução física do PNLD, exercício de 2014.

Execução Física				
Descrição da meta	Unidade de medida	Montante		
		Previsto	Reprogramado	Realizado
Material distribuído	Unidade	206.587.665	206.587.665	191.874.772

Fonte. Relatório de Gestão do FNDE, 2014.

Em 2014, a dotação orçamentária não foi totalmente empenhada devido ao contingenciamento de R\$ 124 milhões na ação 20RQ.

Quanto à abrangência do PNLD, conforme Tabela abaixo, somente 1% dos alunos da educação básica não foi beneficiado pelo PNLD. Dos 30.937.760 alunos projetados pelo censo escolar para o PNLD 2015, 337.572 não foram atendidos pelo PNLD em função da não adesão pelas redes de ensino ou por não escolha do livro pela escola.

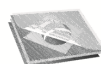


Tabela 1 – Alunos beneficiados e não beneficiados – PNLD 2015.

Tipo de Atendimento		Quantidade de alunos	%
Alunos projetados com base no censo escolar		30.937.760	
Alunos beneficiados		30.600.188	98,9%
Alunos não beneficiados	Por não adesão pela rede de ensino	300.258	1,0%
	Por não escolha de livro pela escola	37.314	0,1%

Fonte: Relatório de Gestão do FNDE, 2014.

Para aferição do total dos alunos beneficiados pelo PNLD, o FNDE utiliza o censo escolar de dois anos antes do atendimento. Assim, para estabelecer a meta de 30,6 milhões alunos beneficiados pelo PNLD em 2015, juntamente com o PNLD Campo, o INEP, em 2014, faz uma projeção dos dados então disponíveis, estimando-os para o ano de 2015 (Censo projetado para 2015). A partir dessa projeção, o FNDE faz uma análise adicional de acordo com o comportamento histórico do alunado nacional no âmbito dos Programas do Livro e determina os quantitativos a serem adquiridos.

Quanto à seleção dos entes federados a serem monitorados em relação ao PNLD, o FNDE informou que essa fiscalização nos Estados destina-se à verificação, junto às redes de ensino, de procedimentos nas variadas fases de execução. As ações envolvem a visita às escolas, reuniões com as equipes técnicas responsáveis e capacitação dos envolvidos no Programa. Essas ações são planejadas e executadas bienalmente, de forma a possibilitar que os estados em que se haja notícia de eventuais irregularidades ou relatos de dificuldades na execução dos programas sejam priorizados.

Com relação ao monitoramento das editoras, este se dá anualmente, e é caracterizado pela ação preventiva e pontual nas editoras e na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, visando supervisionar a produção, a embalagem e a postagem dos livros, bem como solucionar eventuais problemas que venham ocorrer, de forma que o processo não sofra descontinuidade.

- Ação 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica

A ação 0969 objetiva assegurar recursos suplementares para oferta de transporte escolar aos alunos residentes em área rural, contribuindo para seu acesso e permanência nas redes públicas de educação básica. A transferência dos recursos se dá de forma direta aos estados, Distrito Federal e municípios, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento.

No FNDE, a área responsável por esta ação é a Coordenação de Apoio ao Transporte Escolar (Coate) que, conforme Art. 86 da Portaria nº 852/2009, tem a competência de executar os processos de adesão e habilitação dos entes federados, analisar e propor pareceres técnicos para a reformulação de planos de trabalho, liberar os recursos financeiros aos entes, prestar cooperação técnica aos agentes executores no que se refere a treinamento, aperfeiçoamento e outros aspectos relativos à execução; além de elaborar relatórios gerenciais, compilando dados relativos ao cadastramento e à execução dos programas de apoio ao transporte escolar.

Assim, a oferta de transporte escolar aos alunos faz parte das ações adotadas com o objetivo de estabelecer condições de acesso e permanência dos estudantes nas unidades de ensino, contribuindo para a disponibilização de condições de educação pelo Estado. Os recursos do Pnate devem ser utilizados na manutenção da frota de transporte escolar do ente federativo ou na contratação de veículos terceirizados que atendam às



disposições do Código de Trânsito Brasileiro, para as regiões em que os veículos públicos não são suficientes ou não apresentam adequação para permitir o acesso a todos os locais onde residem os estudantes.

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE, em 2014 a Dotação Originária prevista foi de R\$ 594.000.000,00. No entanto, ao longo do ano, alguns entes executores apresentaram problemas nas prestações de contas de exercícios anteriores, o que levou à suspensão de repasse a esses entes, causando uma diminuição do valor executado, que chegou a R\$ 580.717.121,63, beneficiando um total de 4.547.690 alunos das redes municipais e estaduais de 5.296 municípios em todos os estados, atingindo 95% da meta física prevista.

Quadro 2 – Execução física do PNATE, exercício 2014.

Execução Física				
Descrição da meta	Unidade de medida	Montante		
		Previsto	Reprogramado	Realizado
Ente federado apoiado	Unidade	5.564	5.564	5.296

Fonte: Relatório de Gestão do FNDE, 2014.

A meta física do Pnate é aferida a partir dos dados do número de alunos da educação básica pública residentes em área rural que utilizam o transporte escolar, constantes na base do censo escolar do ano imediatamente anterior. Para avaliar os resultados qualitativos do Programa, o FNDE utiliza as manifestações do controle social, no caso o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS/Fundeb, e os dados do censo escolar com relação à taxa de evasão.

- Ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica

A ação 8744 tem como objeto o repasse suplementar de recursos financeiros para oferta de alimentação escolar aos alunos matriculados na educação básica das redes públicas e de entidades qualificadas como filantrópicas ou por elas mantidas, incluindo as modalidades de ensino de educação de jovens e adultos e de educação especial, com o objetivo de atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes.

No FNDE, a área a quem compete o acompanhamento dessa ação é a Coordenação-Geral dos Programas Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE) que, de acordo com o Art. 78 da Portaria nº 852/2009, é responsável, dentre outras atividades, pelo planejamento, coordenação, supervisão e avaliação da execução das ações relativas ao Programa; pelo acompanhamento e implementação de normas capazes de garantir o alcance dos princípios, dos objetivos e das metas do Programa; e pela definição de estratégias destinadas à orientação e ao acompanhamento das atividades exercidas pelas Entidades Executoras - EEx e pelos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE.

Assim, cada município e estado brasileiro conta com um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do Programa, formado por representantes de entidades civis organizadas, dos trabalhadores da educação, dos discentes, dos pais de alunos e representantes do Poder Executivo.

Além disso, desde 2006 o Programa passou a exigir a presença do nutricionista como Responsável Técnico, bem como do quadro técnico composto por esses profissionais em todas as Entidades Executoras (municípios, estados, Distrito Federal), para acompanhar o fornecimento da alimentação escolar em quantidade e qualidade



adequadas, promovendo uma melhora no atingimento do objetivo do Pnae. Outro aspecto a se destacar é o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local. Assim, por meio da Lei nº 11.947/2009, passou a ser obrigatório que no mínimo 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar, alimentos orgânicos e agroecológicos.

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE, no exercício de 2014 o PNAE atendeu 42.235.956 alunos da Educação Básica:

Quadro 3 – Execução física do PNAE, exercício 2014.

Execução Física				
Descrição da meta	Unidade de medida	Montante		
		Previsto	Reprogramado	Realizado
Estudante atendido	Unidade	46.741.193	42.235.956	42.235.956

Fonte. Relatório de Gestão do FNDE, 2014.

Objetivando a contribuição para a execução dos recursos repassados no âmbito do Pnae, o FNDE adotou ações preventivas, como a emissão de ofícios às entidades executoras informando sobre o iminente vencimento do CAE; a realização de capacitação dos atores envolvidos no Pnae quanto ao funcionamento do CAE e do processo de prestação de contas; e a realização de monitoramento *in loco*. Apesar das ações descritas acima, 66 (1,2%) Entidades Executoras não receberam parcela do Pnae no exercício de 2014, por motivos como o atraso na prestação de contas, irregularidades no CAE e existência de TCE instaurada para o município.

- Ação 12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil

Os recursos da ação 12KU são destinados ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e seu objeto é a construção de escolas de educação infantil e aquisição de equipamentos e mobiliário, com o fim de ampliar a oferta de vagas para a educação infantil pública. A assistência financeira ocorre mediante apresentação e aprovação de projetos disciplinados por resolução específica do Conselho Deliberativo do FNDE.

A área responsável por essa ação no FNDE é a Coordenação-Geral de Infra-Estrutura (CGEST), a quem compete, além das atribuições já citadas, coordenar e supervisionar as ações de execução, acompanhamento e controle de projetos educacionais para análise e aprovação dos projetos apresentados pelas entidades solicitantes de assistência financeira ao FNDE; desenvolver e disseminar critérios técnicos relacionados à infraestrutura educacional; e manter atualizados os sistemas informatizados do FNDE quanto à análise, aprovação e controle dos projetos apresentados àquela Autarquia.

O Proinfância é atualmente o principal programa de obras do Governo Federal para apoio às ações de construção de unidades escolares pelo país. Seus recursos são disponibilizados em parcelas, conforme o cronograma de execução de cada obra. Para a disponibilização dos recursos financeiros da primeira parcela das obras, é necessária a realização de análise técnica da engenharia, o empenho parcial ou integral do projeto, e a geração do termo de compromisso, sua validação eletrônica pelo gestor e a publicação do extrato no Diário Oficial da União. Assim, a primeira parcela dos recursos do Proinfância era liberada após a validação do Termo de Compromisso; a segunda, após a emissão da ordem de serviço, e as demais, de acordo com a execução da obra, mediante a inserção de informações no módulo de monitoramento de obras, no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec), principal ferramenta para



acompanhamento das obras. No entanto, durante os trabalhos de auditoria, foi publicada a Resolução nº 7, de 5 de agosto de 2015, que, em seu artigo 10º, estabelece que os recursos serão transferidos em parcelas, de acordo com a execução da obra, sendo a primeira no montante de até 15%, após inserção da ordem de serviço de início de execução da obra, no Simec.

Ou seja, a execução financeira da ação está atrelada à execução do objeto pactuado que, em sua maioria, se prolonga para além do exercício corrente. Como o pagamento é feito de forma parcelada, nem sempre os recursos empenhados de uma obra são liquidados e pagos no mesmo exercício e, por isso, a meta física realizada da ação 12KU considera as obras contempladas no orçamento e não necessariamente com pagamentos efetuados. Em 2014, foi apoiada a construção de 958 novas unidades de educação infantil em cerca de 716 municípios nos 26 Estados, além do Distrito Federal.

Quadro 4 – Execução física da Ação 12KU no exercício de 2014.

Execução Física				
Descrição da meta	Unidade de medida	Montante		
Escola apoiada	Unidade	Previsto	Reprogramado	Realizado
		1.500	1.500	958

Fonte. Relatório de Gestão do FNDE, 2014.

No entanto, dificilmente uma obra é finalizada dentro do cronograma, pois várias intercorrências surgem durante sua execução, tais como atraso na entrega de material, falta de mão de obra e condições climáticas desfavoráveis. Assim, o fiscal da obra deve acompanhá-la, evitando que o atraso torne-se muito prejudicial. São consideradas obras em atraso pelo FNDE aquelas que apresentam percentual de evolução inferior a 10%, relatado pelo fiscal nas três últimas vistorias cadastradas no Simec.

Assim, para avaliar a execução de suas ações, o FNDE utiliza indicadores que não permitem concluir sobre o adequado funcionamento dos programas, deixando aspectos importantes para serem verificados na análise da prestação de contas, análise esta que não está ocorrendo tempestivamente, de forma a possibilitar a utilização de seus dados no aprimoramento das ações.

2.3 Avaliação da Gestão de Pessoas

Em decorrência dos trabalhos de auditoria, foi analisada a força de trabalho da Autarquia para execução das atividades relativas aos Programas Pnae, Pnate e PNLD, com o objetivo de avaliar se ela é capaz de atender às necessidades do FNDE e se é coerentemente distribuída. Nesse ponto, a ausência de estudos que definam a lotação ideal de cada unidade organizacional dificulta a análise precisa sobre sua adequabilidade.

Todavia, com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2014, verifica-se ao longo dos últimos anos um crescimento significativo das responsabilidades da Autarquia e, por outro lado, uma diminuição de sua força de trabalho. Considerando-se esse contexto, pode-se inferir que a força de trabalho é insuficiente para atender às demandas do Órgão no que tange à análise tempestiva das prestações de contas devidas anualmente ao Fundo (algo em torno de 35 mil/ano), além do passivo de prestações de anos anteriores e às crescentes responsabilidades referentes a novos programas e ações atribuídos à Autarquia nos últimos anos.

Em 2014 houve perda da força de trabalho total, que passou de 777 para 727 servidores, conforme detalhado na Tabela a seguir:



Tabela 2 – Comparativo entre a Força de trabalho do FNDE de 2013 e 2014

Tipologia dos cargos	2014	2013
	Lotação efetiva	Lotação efetiva
1. Servidores em cargos efetivos (1.1+1.2)	666	690
1.1 Membros de poder e agentes políticos	0	0
1.2. Servidores de carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	666	690
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	627	652
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	20	21
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	2	2
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	17	15
2. Servidores com contratos temporários	44	65
3. Servidores sem vínculo com a Administração Pública	17	22
4.Total (1+2+3)	727	777

Fonte: Relatório de Gestão de 2013 e 2014 (situação apurada em 31/12 de cada ano).

Dos 627 servidores de carreira vinculados ao órgão, 75 estão cedidos. Assim, o FNDE tem em atividade 552 servidores de carreira vinculado ao Órgão. Desses, 185 estão acima de 51 anos de idade, o que equivale a 33, 51%. Além disso, 104 servidores do FNDE (14,31% da força de trabalho) usufruem atualmente do abono permanência. Vale ressaltar que em termos de redução do quadro de pessoal por aposentadorias, doze servidores efetivaram os processos correspondentes em 2014. Quanto ao nível de escolaridade, cerca de 75% dos servidores efetivos possuem nível superior completo, sendo que 19% possuem aperfeiçoamento, especialização ou pós-graduação.

Vale registrar que o FNDE realiza estudos periódicos do impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias e vem anualmente, desde 2013, solicitando autorização para realizar concurso público com o objetivo de solucionar seus problemas de insuficiência de pessoal. Para tanto, apresentou ao MPOG as Notas Técnicas nºs 13/2013, 04/2014 e 02/2015, solicitando autorização para concurso público com o quantitativo de 310, 320 e 505 cargos, respectivamente.

Contudo, ressalta-se que esses estudos são baseados no impacto decorrente de desligamentos e de aposentadorias, sem apresentar um plano de dimensionamento do número adequado de servidores em cada unidade organizacional com base nos processos realizados, o que dificulta a estimativa do quadro de pessoal ideal e enfraquece o pleito por novas vagas de concurso.

Assim, entende-se que para melhor avaliar o adequado contingente de pessoal capaz de atender às necessidades do FNDE é necessária a definição de um plano de dimensionamento do quadro de pessoal, conforme detalhado em ponto específico desse relatório.

2.4 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação da gestão das transferências concedidas teve por objetivo verificar a atuação da Unidade para: i) fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais; ii) analisar as prestações de contas dos entes beneficiários/convenientes; iii) adoção de providências em caso de falta de



prestação de contas ou de identificação de inconformidades nas análises efetuadas; iv) instauração da correspondente Tomada de Contas Especial para os casos em que é cabível essa medida; v) adoção de providências para a redução do estoque de prestação de contas pendentes de análise; e vi) avaliação quantitativa do estoque, verificação do fluxo do processo de contas entrantes (que necessitam de providências) e examinados (detalhando o montante que tiveram providências adotadas pendentes de solução e concluídas).

A amostra para verificação dos dados apresentados pelo FNDE baseou-se no escopo definido pelo TCU e CGU, tendo sido objeto de análises as transferências diretas referentes às ações Pnae, Pnate, PNLD e Proinfância.

Para essas ações, no exercício de 2014, foi executado o montante de R\$ 5.489.629.473,12. Foram verificados 25 processos de prestações de contas das ações Pnae e Pnate, de exercícios anteriores a 2014, os quais foram analisados pelo FNDE em 2014, além de dezoito processos que constituíram a amostra analisada no Relatório de Auditoria Anual de Contas desta CGU, referente ao exercício de 2013.

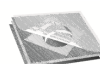
Os processos de prestação de contas foram selecionados objetivando a verificação das providências adotadas pelo FNDE para o saneamento das irregularidades apontadas na auditoria realizada por esta CGU no ano de 2014, referente a 2013. Assim, para a amostra foram considerados os processos analisados posteriormente à publicação da Portaria nº 513, de 28 de novembro de 2014, que trata da classificação dos possíveis pareceres referentes à análise das prestações de contas, e aqueles que se referem a exercícios a partir dos quais se tornou obrigatória a emissão de parecer técnico para o Pnae (2009) e para o Pnate (2012).

Além disso, foi verificado o cumprimento do cronograma de execução do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), no que se refere ao recebimento e análise de prestações de contas, bem como o acompanhamento/fiscalização das transferências efetuadas pela UJ.

Ao analisar a metodologia de acompanhamento da execução do Pnae e do Pnate, verificou-se que o FNDE utiliza indicadores insuficientes para a avaliação dos resultados qualitativos dos Programas. Para o Pnate, ele se utiliza dos pareceres emitidos pelo controle social e de dados do censo escolar, especificamente no que se refere à taxa de evasão. Quanto ao Pnae, sua avaliação qualitativa se dá por meio da utilização de parâmetros estabelecidos em resoluções e nas informações obtidas nos monitoramentos realizados para verificação da execução do Programa. No entanto, o FNDE não apresentou uma avaliação qualitativa dos Programas, que envolvesse a utilização dos critérios citados. A intempestividade observada na análise das prestações de contas também acaba por prejudicar a utilização destes dados para a realização de uma análise qualitativa oportuna dos programas.

O SiGPC, conforme informado pela Autarquia, tem por finalidade o recebimento das prestações de contas, sua análise financeira e técnica, com emissão dos pareceres, o envio de diligências aos gestores, o acompanhamento de prazos e a recuperação de créditos. Sua utilização se tornou obrigatória para o processamento online de todas as fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados a título de Transferências Voluntárias e Obrigatórias/Legais desde 2012, com a publicação da Resolução/CD/FNDE n.º 2.

Na auditoria de contas realizada por esta CGU no exercício de 2014, foi constatada a inexistência de cronograma de implantação do SIGPC e, conseqüentemente, foram expedidas recomendações no sentido de disponibilizar acesso para a CGU de cronograma de implantação do sistema com os objetivos, as metas, os prazos e as responsabilidades para cada etapa.



Em análise ao cronograma disponibilizado pelo FNDE, foi verificado o atraso em 26 tarefas, existindo tarefas ainda não iniciadas com prazo de conclusão expirado. A partir dessas análises, constatou-se que o FNDE disponibilizou um cronograma sem a realização de um planejamento adequado, o que levou a inviabilidade de seu cumprimento tempestivo.

Ressalta-se que o atraso no projeto de implantação do SiGPC impacta significativamente no atingimento dos objetivos do Órgão e traz prejuízos para toda a gestão da Autarquia e para a Administração Pública, aumentando o passivo de prestações de contas do FNDE e representando um risco ao erário ao beneficiar entes irregulares.

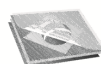
No Relatório de Auditoria de Contas de 2013, elaborado por esta CGU, foi identificada a morosidade do FNDE em relação à inscrição no Cadin e a instauração de Tomada de Contas Especial dos gestores inadimplentes. Dos oito processos de contas não aprovadas verificados na auditoria anterior, sete ainda não tiveram as medidas de exceção cabíveis adotadas; e dos nove processos omissos, quatro ainda permanecem na mesma situação. A nova amostra selecionada nesta auditoria trouxe os mesmos apontamentos: intempestividade na análise dos processos de contas e na adoção das medidas de exceção cabíveis.

Até o exercício de 2014, foram registrados 4.875 beneficiários omissos, considerando o Pnae e o Pnate. Destes, 76 já estão com TCE instaurada, 573 foram declarados omissos, mas não houve continuidade no processo para adoção das medidas de exceção cabíveis, e 4.226 encontram-se na fase de notificação. Portanto, existem 4.799 processos a serem finalizados, adotando as medidas cabíveis, totalizando um prejuízo potencial de R\$743.340.243,30. Ao considerar o valor mínimo para instauração de tomada de contas especial (TCE), verifica-se que existem 68 processos omissos e 1.774 processos em fase de notificação que poderiam ensejar TCE, num total de R\$659.035.350,72. Ressalta-se que muitos dos processos de prestação de contas cujo status no SiGPC é “notificado por omissão” ou “decurso de prazo de notificação” já esgotaram os prazos legais para prestação de contas, considerando o período de notificação do gestor.

Foram instauradas pelo FNDE 226 TCEs na modalidade convênio e repasse automático no exercício de 2014. A partir dessa relação de processos, chega-se a um lapso temporal médio entre o fato gerador que enseja a TCE e a sua instauração de oito anos, superior ao verificado na auditoria passada, de sete.

Na auditoria realizada por esta CGU em 2014, foi constatada a ausência de análise técnica pela área competente referente à execução e atingimento dos objetivos do Pnae e do Pnate, no processo de prestação de contas. Assim, foi recomendado que o FNDE emitisse parecer técnico para as prestações de contas analisadas para o Pnae a partir da Resolução nº 38/2009, de 16 de julho de 2009, e, para o Pnate, a partir Resolução nº 2/2012, de 18 de janeiro de 2012. A partir da amostra selecionada para esta auditoria, verificou-se que o FNDE ainda não sistematizou a emissão de parecer sobre a análise técnica das prestações de contas do Pnae e do Pnate.

No final do exercício de 2014, foi realizado levantamento no sistema Monitor da CGU para verificação do atendimento das recomendações expedidas ao FNDE em relatórios de fiscalização elaborados para as 36ª, 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, além de Relatórios de Demandas Especiais (RDEs) referentes a análises realizadas para os exercícios de 2011, 2012 e 2013, quanto ao Pnae, ao Pnate e ao PNLD. A partir desses dados, foi possível constatar precariedade no atendimento às recomendações expedidas e baixa efetividade das medidas adotadas pelo FNDE. Dentre as recomendações analisadas, existem situações que envolvem a recuperação de valores que causaram dano ao Erário e que ainda não foram tratadas por aquela Autarquia, configurando prejuízo potencial de R\$6.898.221,25.



Com relação ao monitoramento *in loco* das ações 8744 e 0969, verificou-se que os municípios a serem fiscalizados pelo FNDE são escolhidos por meio de critérios individuais estabelecidos para cada Programa, sem utilizar, portanto, de uma matriz de risco sistematizada, que envolva a seleção dos municípios em situações mais críticas, englobando todos os fatores considerados de risco em uma só análise.

Quanto ao Proinfância, foi verificado descompasso entre a execução física das obras e a liberação dos recursos ao ente federado ao longo da execução do Programa. A metodologia utilizada para acompanhar a realização do Programa apresenta inadequações, pois a meta não se relaciona intrinsecamente com a conclusão da obra e não permite concluir se a obra está em condição de uso, aferindo apenas a quantidade de apoios técnicos e financeiros prestados aos entes federados. O monitoramento das obras é feito predominantemente à distância, com o auxílio de um sistema alimentado em grande parte pelos entes federados e que apresenta falhas, tais como erros no registro da data de início e de término da execução e ausência de documentos comprobatórios de serviços/ações executadas. Dados incompletos ou incorretos nos sistemas prejudicam o monitoramento realizado a distância pela Autarquia sobre a aplicação dos recursos.

Verificou-se ainda que as construções, concluídas ou não, que apresentam desconformidades com o projeto-padrão do FNDE, caso não tenham seus serviços corrigidos no andamento da obra, serão glosadas somente no momento da prestação de contas. No entanto, desde o início do Programa, 42 obras tiveram suas contas analisadas de um total de 2.703 concluídas. Assim, verifica-se intempestividade na análise das prestações de contas dos recursos federais empregados no Proinfância e, por conseguinte, retardo do exame e tratamento das inconformidades com o projeto-padrão encontradas nas creches e escolas construídas.

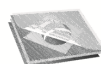
De modo geral, foram verificadas vulnerabilidades nos controles internos administrativos da área de gestão de transferências, impactando na implantação do SiGPC, na análise das prestações de contas apresentadas à Unidade e na adoção de providências para instauração de TCEs.

Como ponto positivo, pode-se citar o fato de o FNDE considerar as constatações apresentadas em relatórios referentes a fiscalizações e auditorias realizadas pelos órgãos de controle e pela Auditoria Interna da Autarquia na análise das prestações de contas recebidas. Além disso, a área técnica responsável pelo Pnae já deu início à realização de análise das prestações de contas sob o aspecto técnico da execução do objeto do Programa. Destaca-se também a publicação da Resolução nº 22, de 13 de outubro de 2014, que estabelece os procedimentos e as responsabilidades relativas à prestação de contas dos programas e projetos que exigem manifestação do conselho de controle social, determinando a reprovação das contas quando esgotados todos os prazos sem o devido envio do parecer conclusivo.

2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

De acordo com a IN TCU nº 63/2010, Controles Internos é o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados.

Os Controles Internos são conduzidos pelo conselho de diretores, por todos os níveis de gerência e por outras pessoas da entidade, projetados para fornecer segurança razoável quanto à consecução de objetivos da organização.



A análise de controles internos visa a avaliar o grau em que o controle interno de organizações, programas e atividades governamentais assegura, de forma razoável, na consecução de suas missões, objetivos e metas:

- os princípios constitucionais da administração pública sejam obedecidos e as operações sejam executadas com eficiência, eficácia e efetividade, de maneira ordenada, ética e econômica e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis;
- as informações e os registros produzidos sejam íntegros, confiáveis e estejam disponíveis para apoiar o processo decisório e para o cumprimento das obrigações de prestar contas; e
- os recursos, bens e ativos públicos sejam protegidos de maneira adequada contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

A avaliação de controles internos foi realizada em dois níveis, quais sejam:

a) Em nível de entidade - quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação global do sistema de controle interno da organização ou de partes dela (diretorias, coordenações, etc.) com o propósito de verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz. Em outras palavras, significa diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno utilizada como referência. Nesse sentido, foram analisados os seguintes componentes do controle interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento.

b) Em nível de atividades – quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação das atividades de controle que incidem sobre determinados processos ou operações específicos, revisando seus objetivos-chave, identificando os riscos relacionados e avaliando a adequação e o funcionamento dos controles adotados para gerenciá-los. Significa avaliar se os controles internos, em nível operacional, estão apropriadamente concebidos, na proporção requerida pelos riscos, e se funcionam de maneira contínua e coerente, alinhados com as respostas a riscos definidas pela administração nos níveis tático e estratégico da organização. Nesse contexto, foi avaliada a estrutura de controles internos instituída pelo FNDE relativa às seguintes atividades, no que se refere a Procedimentos de Controle:

b.1) Resultados quantitativos e qualitativos das ações relacionadas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e Implantação de Escolas para Educação Infantil (Proinfância).

b.2) Gestão de Pessoas;

b.3) Gestão de transferências;

b.4) Cumprimento das recomendações/determinações dos órgãos de controle; e

b.5) Registro de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD.

1 – Avaliação em Nível de Entidade

1.1 Ambiente de Controle

O ambiente de controle estabelece a fundação para o sistema de controle interno da Unidade, fornecendo disciplina e estrutura fundamental. Deve demonstrar o grau de



comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Os fatores que compõem o ambiente de controle incluem integridade e valores éticos, competência das pessoas, maneira pela qual a gestão delega autoridade e responsabilidades, estrutura de governança e organizacional, o “perfil dos superiores” (ou seja, a filosofia da direção e o estilo gerencial), as políticas e práticas de recursos humanos, etc.

De acordo com o Quadro A.2.4.1 – Avaliação do Sistema de Controles Internos do FNDE do Relatório de Gestão referente ao exercício 2014, o FNDE apontou o seu Ambiente de Controle como totalmente válido (quatro itens), parcialmente válido (quatro itens) e parcialmente inválido (um item).

O FNDE afirma que “Há um ambiente de controle satisfatório, seja pela atuação da auditoria interna da autarquia, do órgão de controle externo TCU, como também pela sociedade e a imprensa”, mas aponta como deficiente a existência de mecanismos para garantir ou incentivar a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura do FNDE na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta. De fato, foi verificado que não existe previsão normativa no âmbito do FNDE que garanta a participação de seus servidores e colaboradores nessas ações.

Quanto à estrutura organizacional, o FNDE possui Regimento Interno que dispõe sobre sua estrutura administrativa, incluindo a forma de hierarquia criada, dividida em Diretorias e Coordenações, com suas atribuições e responsabilidades. Entretanto, o Regimento encontra-se desatualizado, não refletindo integralmente a situação atual da estrutura organizacional do FNDE, fato citado nas duas últimas Auditorias Anuais de Contas.

Questionadas sobre a adequação das respectivas estruturas organizacionais, a Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) e a Diretoria Financeira (Difin) informaram que a estrutura atual representa um grande desafio no desempenho de suas competências, em especial, quanto à deficiência no número de colaboradores frente à natureza das operações e do universo a ser atingido pelos seus trabalhos.

1.2 Avaliação de Risco

A avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos e metas da entidade, com vistas a dar a resposta apropriada.

A avaliação de riscos não apenas dará origem a uma resposta aos riscos, mas também poderá influenciar as atividades de controle e destacar o fato de reconsiderar tanto as necessidades de informação e de comunicação da organização ou quanto as suas atividades de monitoramento. Desse modo, o gerenciamento de riscos corporativos não é um processo rigorosamente em série, pelo qual um componente afeta apenas o seguinte; é um processo multidirecional e interativo, segundo o qual quase todos os componentes podem e realmente influenciam os demais. (Coso ERM – *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*, 2007).

Em que pese a sua grande relevância, este foi o componente do Coso em que o FNDE se mostrou mais deficiente, sendo os itens diagnóstico, avaliação e mensuração de riscos apontados no Relatório de Gestão como pouco observados pela Entidade.

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE, foram verificados avanços na concepção de metodologias e adoção de técnicas de planejamento estratégico



institucional e na sua disseminação entre as unidades organizacionais. Entretanto, conforme Memorando nº 58/2015-AGEST/PRESIDENCIA/FNDE, de 22 de junho de 2015, “não há previsão no Plano Estratégico Institucional do FNDE de aspectos que contemplem a avaliação de risco [...]”.

A ausência de um Plano Estratégico institucionalizado que contemple a avaliação dos riscos prejudica a clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas no âmbito do FNDE.

Não existe no âmbito do FNDE, uma declaração formal das intenções e diretrizes relacionadas à gestão de riscos. Na realidade, são verificadas iniciativas no âmbito de cada Diretoria, decorrentes das características específicas de cada Programa.

Na Dirae, além dos sistemas, o FNDE afirma que são realizadas reuniões para o acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas áreas e elaborados relatórios periódicos de atividades. Há também os monitoramentos *in loco*, acompanhamento via ofícios e comunicados, bem como assessoria aos municípios, realizada pelos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes). Ressalte-se que, quanto aos monitoramentos *in loco*, foram identificadas situações referentes à inexistência de uma avaliação de risco, conforme item específico deste relatório.

De acordo com o FNDE, na Difin é realizado um conjunto de procedimentos e rotinas administrativas para controlar e monitorar a existência de riscos potenciais. Esses procedimentos e rotinas são realizados por meio de sistemas informatizados, dentre os quais se destaca o Sistema Integrado de Gestão Financeira (Sigef), que permite a emissão de documentos de gestão orçamentária e financeira no Siafi, e o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), que efetua o recebimento e a análise automatizada das prestações de contas dos programas e projetos educacionais do FNDE. Entretanto, o módulo de recebimento de prestações de contas do SiGPC não está disponível para todos os programas do FNDE e a análise automatizada efetuada refere-se aos aspectos formais, não é realizada a análise financeira das contas.

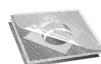
Assim, verifica-se que não é prática institucionalizada do FNDE o diagnóstico dos riscos envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade da ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los, visto que o gerenciamento de riscos é realizado mediante práticas isoladas, no âmbito de cada Diretoria.

Ressalte-se que o próprio FNDE reconhece no seu Relatório de Gestão a necessidade de implementação de “uma política de controle e avaliação de riscos, clara e formalizada, aplicada especificamente a cada coordenação, capaz de alcançar todos os servidores e funcionários nos diversos níveis de estrutura de suas unidades”.

1.3 Procedimentos de Controle

Procedimentos de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

Os trabalhos realizados no FNDE tiveram por objetivo avaliar se os procedimentos de controle nas atividades voltadas aos resultados das ações Programa Nacional de



Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), à gestão de pessoas, à gestão de transferências, ao cumprimento das recomendações/determinações dos órgãos de controle e ao registro de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD estão efetivamente constituídos e se tem contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Administração do FNDE.

Nesse sentido, destaca-se a seguir os pontos fracos de cada atividade supracitada, identificados por meio dos trabalhos de avaliação dos controles internos, cujos resultados evidenciam fragilidades nas atividades avaliadas, podendo comprometer os objetivos institucionais estabelecidos pelo FNDE, tendo em vista que estão diretamente relacionados com os macroprocessos finalísticos:

a) Resultados quantitativos e qualitativos das ações Pnae, Pnate e Proinfância;

Foram verificadas inadequações na metodologia utilizada para acompanhamento da execução do Pnate, do Pnae e do Proinfância. Além disso, constatou-se que o pagamento do valor per capita do Pnate não é reajustado desde 2011.

b) Gestão de Pessoas;

O FNDE não possui plano de dimensionamento do número adequado de servidores em cada unidade organizacional.

c) Gestão de transferências;

A equipe constatou intempestividade na análise de processos de prestação de contas e na adoção das medidas de exceção cabíveis. Dos quinze processos de prestações de contas selecionados para análise, sete não foram instruídos com Parecer Técnico. Além disso, foi constatado atraso no cronograma de implementação do Sistema SiGPC e falhas no planejamento da contratação dos serviços de inteligenciamento e transcrição dos processos físicos de prestações de contas anteriores a 2011 (Contrato nº 291/2012 – Intelipar).

Em relação ao Proinfância, constatou-se ausência de planos de manutenção para obras executadas com metodologias inovadoras após cinco anos de utilização, inexistindo certeza da viabilidade físico-financeira da execução de serviços nas referidas edificações.

Além disso, foram verificados recursos financeiros repassados aos entes federados sem utilização ou sem garantia de que serão empregados no objeto firmado com o FNDE, refletindo descompasso entre a execução física das obras e os recursos recebidos pelo ente federado.

As análises das prestações de contas do Proinfância são intempestivas, causando retardo no exame e no tratamento das inconformidades encontradas nas creches e escolas construídas em relação ao projeto-padrão.

Foi constatada também a manutenção do repasse de recursos para o Proinfância, mesmo este Programa apresentando baixo índice de desempenho, sem a superação das deficiências detectadas, qual seja, a baixa capacidade técnica e operacional dos municípios para realizar licitações, executar e fiscalizar obras públicas.

Por fim, constatou-se que as medidas adotadas pelo FNDE não são suficientes e efetivas para sanar as constatações encontradas pela CGU ou dar andamento ao término das construções do Proinfância.

d) Cumprimento das recomendações/determinações dos órgãos de controle;

Não houve apresentação tempestiva das providências adotadas diante das recomendações formuladas pela CGU-PR por ocasião das 36ª, 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, bem como ausência de apresentação tempestiva das providências relacionadas a Relatórios de Demandas Externas (RDE).

Ademais, verificou-se a permanência das constatações da CGU referentes à fiscalização das obras emergenciais executadas nos estados de Alagoas e Rio de Janeiro (região serrana).

1.4 Informação e Comunicação

O sistema de comunicação e informação das entidades do setor público deve garantir a identificação, o armazenamento e a comunicação de toda informação relevante na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno.

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades necessárias ao alcance dos objetivos da Unidade, destaca-se a disponibilidade de intranet, bem como de página própria na internet, que disponibiliza acesso aos links e aos diversos programas e informações de livre acesso ao público.

1.5 Monitoramento

Monitoramento é um processo que avalia a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve a avaliação do desenho e da tempestividade de operação dos controles, a verificação de inconsistências dos processos ou implicações relevantes e a tomada de ações corretivas.

No Relatório de Gestão, o FNDE cita o projeto Monitoramento Integrado, com o objetivo de estabelecer uma sistemática integrada de monitoramento da execução de seus Programas. Informa que o projeto propõe a implantação de uma metodologia abrangente e padronizada, em que o planejamento, a coleta, a análise e a disseminação das informações sejam comuns a todas as áreas e promovam, assim, o aprendizado e a otimização dos recursos empregados nas ações de monitoramento já existentes.

De acordo com o FNDE, alguns municípios foram selecionados para um projeto-piloto, com o objetivo de testar a metodologia de monitoramento integrado planejada. Em seguida, foi realizada uma análise de cenário que consistiu em reunir e consolidar dados geográficos, demográficos, além de informações sobre repasses e transferências realizadas por programa, quantidade e situação das obras financiadas e existência de denúncias de irregularidades nos municípios selecionados, com o intuito de facilitar o planejamento e a logística das visitas às escolas.

Em que pese o FNDE citar no Relatório de Gestão o projeto Monitoramento Integrado como relevante no aprimoramento dos seus controles internos, por meio do Memorando 60/2015-AGEST/PRESIDENCIA/FNDE, de 25 de junho de 2015, a Assessoria de



Gestão Estratégica (Agest) informou que “o desenho da Ação Piloto, com previsão de aplicação e efetividade entre os meses de maio a novembro de 2014, foi comprometido e retirado da escala de prioridade devido ausência de recursos”. Além disso, a Agest acrescenta que a alternância de gestão dos últimos dois anos prejudicou a avaliação do referido projeto.

No âmbito das Diretorias, a Difin executa procedimentos e rotinas administrativas com vistas a proteger seus ativos, acompanhar a efetividade da execução orçamentária e financeira dos programas e projetos educacionais e produzir dados contábeis confiáveis. Utiliza-se de infraestrutura tecnológica integrada baseada em sistemas, dentre os quais se destaca o SiGPC, usado nas atividades de acompanhamento das prestações de contas. Entretanto, enquanto as funcionalidades do referido sistema não estão totalmente implementadas, a Diretoria utiliza o sistema Integra para atuar no sentido de acompanhar e assegurar o atendimento às demandas de órgãos de controle.

O FNDE cita o SiGPC como importante instrumento para gerenciamento de seus controles internos. Entretanto, há anos o referido sistema vem apresentando problemas de desenvolvimento, o que já levou o FNDE a sucessivas alterações no seu cronograma de implementação. Esse fato é apresentado em constatação específica deste Relatório de Auditoria.

Quanto à execução do Proinfância, foram constatadas deficiências no monitoramento da execução das obras do programa. As informações sobre a correta e integral aplicação do recurso federal no objeto pactuado são frágeis, tendo em vista que se baseiam em vistorias presenciais de obras inacabadas ou em dados inseridos remotamente pelo fiscal de obras do ente federado.

Verificou-se, também, que há inadequações na metodologia utilizada para acompanhamento da realização do programa. Apesar de haver baixa execução financeira, a meta física é cumprida, superada ou apresenta elevado atingimento. Dessa forma, o atingimento da meta não garante o cumprimento do objetivo do programa, qual seja, o acesso de crianças a creches e escolas.

Recomendações:

Recomendação 1: Atualizar o Regimento Interno do FNDE.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Quanto às determinações expedidas pelo Tribunal de Contas da União ao FNDE, a metodologia consistiu no levantamento dos acórdãos que deram entrada na Secretaria Federal de Controle Interno e que se encontravam pendentes de verificação e em consulta realizada no site do TCU dos acórdãos emitidos à Autarquia no exercício de 2014, com determinação expressa do Tribunal à CGU para monitoramento.

Assim, foram acompanhados quatro acórdãos, quais sejam: Acórdão nº 6339/2014 – TCU – 2ª Câmara, Acórdão nº 2971/2014 – TCU – 1ª Câmara, Acórdão 1697/2014 – TCU – Plenário, Acórdão nº 3749/2014 – TCU – 2ª Câmara. Destes, apenas os Acórdãos nº 6339 e 3749/2014 foram atendidos, sendo os demais atendidos parcialmente.



2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Este item teve como objetivo verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União nas ações de controle realizadas junto à Unidade.

A metodologia consistiu no levantamento de todas as recomendações pendentes de anos anteriores e emitidas durante a gestão 2014, referentes a auditorias anuais de contas e acompanhamento da gestão, totalizando 76 recomendações.

Ao verificar o atendimento das 76 recomendações, identificou-se que o FNDE implementou totalmente 21, representando 27,6% do total. A Tabela a seguir resume as situações das recomendações expedidas à Autarquia:

Tabela 3 – Recomendações da CGU.

Situação da Recomendação	Total	%
Atendidas	21	27,6
Parcialmente Atendidas	41	53,9
Não Atendidas	5	6,6
Em Análise	9	11,9
Total	76	100

Fonte: Plano de Providência Permanente (PPP).

*Recomendações revisadas pela CGU e enviadas ao FNDE em 2014.

Nesse contexto, verifica-se que restaram 55 recomendações pendentes de atendimento no início de 2014, chegando a 72,4% de itens que indicam que ainda faltam providências a serem adotadas por aquela Autarquia para o atendimento total. Assim, as recomendações que não foram consideradas atendidas pela CGU foram reiteradas.

Dentre as recomendações não atendidas, destaca-se a seguinte: *“Implementar fluxo formal de gestão dos extratos bancários, contendo rotina de análises e cruzamentos de dados, de forma a identificar inconsistências nas informações divulgadas referentes aos extratos bancários, bem como o acionamento dos bancos responsáveis para correção das inconsistências com prazos bem definidos, para que todos os recursos que deveriam ser disponibilizados no sítio do FNDE obtenham correção tempestiva e sejam apresentados de forma pormenorizada, facilitando o controle social.”*

2.8 Avaliação do CGU/PAD

A partir dos exames aplicados, concluiu-se que o FNDE registrou as Sindicâncias e os Processos Administrativos Disciplinares (PAD) instaurados em 2014 no sistema CGU-PAD. Entretanto, houve registro intempestivo de 36% dos processos instaurados. No ano de 2014, foi instaurado um PAD e dez Sindicâncias, sendo que destas, quatro foram registradas intempestivamente no Sistema.

Quanto à estrutura de pessoal e tecnológica, cabe informar que o Gabinete da Presidência do FNDE é a unidade responsável, em âmbito interno, por coordenar as atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por seus agentes públicos administrativamente, bem como a aplicação das devidas penalidades, conforme disposto em seu Regimento Interno.

Segundo informações da UJ, devido ao reduzido número de servidores do FNDE e visando manter os princípios da imparcialidade e impessoalidade, para cada processo disciplinar instaurado nomeiam-se comissões distintas, cujos membros são servidores públicos federais estáveis não vinculados à Autarquia. Entretanto, o acompanhamento e



a supervisão de todas as atividades das comissões disciplinares constituídas, bem como a instrução processual até a fase do julgamento final pela autoridade competente é de competência do Gabinete da Presidência do FNDE.

2.9 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

A Auditoria Interna (Audit) está formalmente vinculada ao Conselho Deliberativo do FNDE e atua em consonância ao regimento interno da Autarquia. Em 2014, a força de trabalho da Audit era composta de 70 servidores para a execução de suas atividades, sendo quarenta servidores de carreira, 23 terceirizados e sete estagiários.

As atividades de auditoria e fiscalização são realizadas exclusivamente pelos servidores de carreira. Os terceirizados realizam trabalho de apoio e os estagiários cumprem atividades restritas aos objetivos dos estágios.

No exercício de 2014, a Audit realizou 39 fiscalizações e dezesseis auditorias, contemplando 171 programas/convênios. Após a finalização dos trabalhos de fiscalização, foram identificados prejuízos ao erário federal no montante de R\$8.902.033,22, o que corresponde a 2,72% do total de recursos fiscalizados, que foi de R\$ 326.870.190,46. Dos prejuízos apontados, houve o afastamento do valor de R\$ 502.333,39 em razão de justificativas apresentadas pelo gestor e acatadas pela Auditoria Interna. O valor final dos prejuízos, deduzidos aqueles referentes os casos justificados, foi notificado aos gestores para devolução.

Quanto ao Parecer da Unidade de Auditoria Interna da UJ constante do processo de contas nº 23034.004391/2015-34, verifica-se a existência de todos os itens exigidos no item 1 do Anexo III da DN TCU nº 140/2014.

2. 10 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

2.1.1.18

Ausência de implementação das recomendações para sanar as falhas apontadas pela CGU nas fiscalizações relativas às obras emergenciais executadas no Estado de Alagoas: serviços/materiais executados com baixa qualidade, deficiência do modelo construtivo vencedor do certame e sobrepreço/superestimativa de quantidade no montante de 1,5 milhão

2.1.1.19

Ausência de providências para o ressarcimento do montante de R\$15.231.531,37, decorrente das constatações apontadas no Relatório de Fiscalização nº 201115378, que trata da atuação do Governo Rio de Janeiro na região fluminense (região serrana)



3. Conclusão

Os exames realizados indicam falhas de gestão que podem impactar o alcance dos objetivos da Unidade. Verificou-se a insuficiência dos indicadores utilizados na avaliação da qualidade de programas executados pelo FNDE; a falta de planejamento da condução do projeto de implantação do SiGPC, tornando intempestiva a análise dos processos de prestações de contas e a adoção das medidas de exceção cabíveis; a precariedade no atendimento às recomendações expedidas e a baixa efetividade das medidas adotadas pelo FNDE diante das recomendações formuladas pela CGU-PR por ocasião do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, bem como das fiscalizações que deram origem aos Relatórios de Demandas Externas (RDE), configurando prejuízo potencial de R\$6.898.221,25.

Além disso, verificou-se um descompasso entre a execução física das obras do Proinfância e o recebimento de recursos pelo ente federado. Evidenciou-se ainda que a intempestividade da análise das prestações de contas dos recursos do Programa retarda o exame e tratamento das inconformidades identificadas durante a execução das creches e escolas, tornando mais difícil a solução das impropriedades verificadas e podendo causar prejuízos.

Embora o FNDE justifique o passivo constituído de prestação de contas, entre outras constatações, com a ausência de pessoal, o dimensionamento do número adequado de servidores para o atendimento das demandas dos processos de trabalho não foi concluído, tornando mais difícil o pleito por servidores em quantidade ideal para a execução das atribuições da Autarquia.

Assim, evidencia-se que para a unidade cumprir adequadamente a sua missão institucional, é necessário atualizar o Regimento Interno do FNDE; rever a metodologia de avaliação de seus programas; apresentar o novo cronograma de implantação do sistema SiGPC; adotar as medidas de exceção, tais como inscrição no Cadin e instauração de TCE, ao efetuar análises de prestações de contas decorrentes de demandas pontuais para os casos cabíveis; emitir parecer técnico das prestações de contas analisadas para o Pnae e para os demais programas, ainda que de forma manual; elaborar plano sistemático de gerenciamento de riscos para o novo redesenho do Proinfância; vincular o repasse de recursos do Proinfância para aquisição de mobiliário e equipamento a uma execução física próxima da conclusão da obra; prestar assistência técnica contínua e presencial às obras do Proinfância até que elas estejam aptas a entrar em efetivo funcionamento; propor providências efetivas para resolução das irregularidades das obras e estabelecer rotina para fiscalizar as informações inseridas no Simec, especialmente quanto à validação dos documentos.

Por fim, registra-se que as recomendações apontadas neste relatório serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade. Nesse sentido, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 11 de dezembro de 2015.

Nome: ALDO SILVA ALMEIDA

Cargo: TECNICO DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Nome: ANDRE CALIXTO ALABARCE
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: CARLOS HENRIQUE FEIJO DE CARVALHO
Cargo: TECNICO DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: CLARA VIEIRA BAETA NEVES
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: JOILMA SANT'ANNA FAVERO
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: JOSE DE CASTRO BARRETO JUNIOR
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: LEONARDO DANTAS DA SILVA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: VIRLANDIA ALVES GRACIANO SILVA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenadora-Geral de Auditoria da Área de Educação II



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Recomendações da CGU - Plano de Providências Permanente (PPP)

Fato

Verificou-se ao longo do exercício de 2014 que 55 recomendações referentes a auditorias anuais de contas e acompanhamento da gestão necessitavam de providências do FNDE para saná-las. Diante disso, foram selecionadas as recomendações abaixo listadas, a fim de avaliar as providências adotadas pelo gestor visando a sua implementação.

Relatório de Auditoria: 201109076

Constatação: 25

Recomendações:

1) Transfira a execução das atividades estratégicas de Tecnologia da Informação para servidores públicos, incluindo aqueles contratados por Contrato Temporário da União. Nesse último caso, adeque o planejamento das atividades de forma que as atividades tenham duração menor que a duração do contrato e/ou contemplem o período de repasse das informações a servidores públicos admitidos sobre o regime da Lei nº 8112/1990.

2) Não inclua em documento de projeto de cooperação externa e/ou suas revisões substantivas atividades estratégicas de Tecnologia da Informação ou que possam ser caracterizadas como atividades continuadas ou serviços comuns.

Providências adotadas pelo FNDE: Por meio do Ofício nº 271/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 18 de dezembro de 2014, o FNDE encaminhou o Mem. 370/2014 - DIRTE/FNDE, da mesma data, informando que o Prodoc BRA Nº 04/009 se encerraria naquele mês e os contratos de todos os consultores do FNDE seriam finalizados.

No entanto, o Ministério da Educação (MEC) firmou novo Projeto de Cooperação Técnica Internacional - BRA 14/004 com a Organização dos Estados Ibero - Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura – OEI e, por meio da Portaria nº 96, de 25 de março de 2015, transferiu sua gestão e execução para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. O objetivo do Projeto é “fortalecer a capacidade político-institucional do MEC na formulação de políticas públicas de educação e na implantação do Plano Nacional de Educação no sentido de ampliar a inserção do Setor Educacional como fator de desenvolvimento sustentável do país”.

Posição da CGU: Como o FNDE desenvolveu novo Prodoc, similar ao Prodoc BRA nº 04/009, a CGU continuará monitorando a recomendação até que o FNDE demonstre que não haverá contratação de serviços de TI pelo Prodoc BRA nº 14/004.

Relatório de Auditoria: 201203288



Constatação: 11

Recomendações: Implementar, em linguagem cidadã, a divulgação, no portal do FNDE, na internet, dos extratos das contas correntes dos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiados com recursos dos programas e ações executados pela UJ.

Providências adotadas pelo FNDE: Em planilha contida em CD encaminhado como anexo ao Ofício nº 271/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 18 de dezembro de 2014, o FNDE informou que foi demandado à DIRTE, o desenvolvimento de aplicativo que efetue as seguintes rotinas: 1) Verificar se constam dos arquivos recebidos os extratos das contas correntes para as quais foram efetuados pagamentos por parte do FNDE, bem como se esses pagamentos constam dos extratos existentes; 2) Validar os CPF e CNPJ constantes dos arquivos recebidos e efetuar seu cadastramento nas tabelas corporativas do FNDE, bem como identificar e gravar a razão social dos mesmos nessas tabelas; 3) Identificar nos arquivos de extratos recebidos (DEBCGU) as contas correntes para as quais seja necessária a atualização de sua migração no Sigef; 4) Gerar relatórios gerenciais que proporcionem a adoção de providências tempestivas junto aos bancos e a correção das inconsistências verificadas.

A implantação da primeira rotina do aplicativo proporcionou a identificação dos extratos não recebidos do Banco do Brasil S/A, referentes aos exercícios de 2011, 2012 e 2013, sendo solicitado àquela Instituição Bancária prioridade no envio de tais extratos. As demais rotinas do aplicativo se encontram em desenvolvimento com prazo de conclusão até o final do exercício de 2014.

Posição da CGU: Durante os trabalhos de campo, o FNDE informou, por meio do Ofício nº 159/2015 – DIFIN/FNDE/MEC, de 9 de junho de 2015, que o aplicativo solicitado foi desenvolvido e começou a ser testado a partir de dezembro de 2014, mas com a mudança do cenário político e do corpo diretivo do FNDE em 2015, o cronograma de desenvolvimento do projeto foi revisto, atrasando a homologação do aplicativo, que ainda não ocorreu até a presente data. Reforçou ainda que a Difin continua utilizando a funcionalidade de validação dos extratos no Sigef. A CGU continuará monitorando a recomendação até que todos os procedimentos relatados sejam executados.

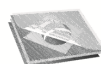
Relatório de Auditoria: 201203288

Constatação: 24

Recomendações: Proceder à revisão do planejamento da contratação de modo que sejam adotados, para as outras solicitações não possíveis de serem mensuradas como funcionalidades, ajustes na metodologia de mensuração de serviços prestados, privilegiando a remuneração das contratadas mediante a mensuração de resultados e eliminando a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas trabalhadas ou nos postos de trabalho.

Providências adotadas pelo FNDE: Por meio do Ofício nº 271/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 18 de dezembro de 2014, o FNDE encaminhou o Mem. 370/2014 - DIRTE/FNDE, da mesma data, informando que para atender às demandas da Autarquia por uma estrutura de serviços de TI adequada, foram firmados os contratos 093/2011 - Fábrica de software e 053/2012 - Fábrica de métricas. No entanto, durante a operação da fábrica de software, percebeu-se que os serviços existentes não estão suportando as demandas dos gestores.

Informa que, assim, considerando as demandas crescentes dentro do FNDE, faz-se necessária a contratação de um novo modelo de sustentação e de desenvolvimento de sistemas que atenda as demandas do órgão.



Posição da CGU: Durante os trabalhos de campo, por meio do Ofício nº 114/2015 – DIRTE/FNDE/MEC, de 25 de junho de 2015, o FNDE informou que, objetivando a substituição do Contrato nº 93/2011, foi realizado o Pregão Eletrônico nº 53/2014, com a finalidade de contratar pessoa jurídica para prestação de serviços de sustentação, desenvolvimento e manutenção de sistemas, estando o processo licitatório em vias de conclusão. Desse modo, considerou-se a recomendação atendida.

Relatório de Auditoria: 201305719

Constatação: 56

Recomendações: Recomendamos ao FNDE priorizar a implementação da avaliação de sua gestão com base em indicadores de desempenho da gestão.

Providências adotadas pelo FNDE: Por meio do Ofício nº 271/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 18 dezembro de 2014, o FNDE encaminhou o Memorando nº 121/2014 - AGEST/PRESI/FNDE, de 9 de dezembro de 2014, informando que foi realizada naquele mês Reunião de Avaliação da Estratégia, na qual foram apresentados e analisados os resultados da apuração parcial dos indicadores referentes ao período de janeiro a setembro/2014. Também neste encontro, foi aplicado o instrumento de Autoavaliação - Governança para Resultados no FNDE. Informou ainda que a conclusão da avaliação e os resultados da gestão integrarão o Relatório de Gestão 2015, referente ao exercício de 2014, nos itens 5.1 Planejamento da Unidade, 5.2 Informações sobre outros resultados gerados pela gestão e 5.3 Informações sobre indicadores de desempenho operacional.

Posição da CGU: No Relatório de Gestão de 2015, referente ao exercício de 2014, o FNDE reforça que a análise do Painel de Gestão do FNDE foi facilitada pela aplicação do modelo dos 6 Es de mensuração do desempenho, adotado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e pela utilização da ferramenta Public Governance Canvas, com o Portal da Estratégia sendo usado para acompanhar o registro de informações e iniciativas, o monitoramento dos resultados e a aferição do desempenho por perspectivas, objetivos e indicadores. Destaca que, no exercício de 2014, alcançou um desempenho global de 126,18%, tendo como referência 36 indicadores distribuídos em 20 objetivos estratégicos e cinco perspectivas.

Apesar da utilização das referidas ferramentas, o FNDE não demonstrou o uso dos indicadores, constantes do Anexo IV do referido Relatório de Gestão, na tomada de decisões. Assim, considera-se a recomendação não atendida.

Relatório de Auditoria: 201407023

Constatação: 12

Recomendações: Editar normativos que disciplinem as situações em que os Conselhos Sociais não emitem parecer.

Providências adotadas pelo FNDE: Por meio do Ofício nº 271/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 18 de dezembro de 2014, o FNDE encaminhou o Memorando nº 467/2014 - DIRAE/FNDE, juntamente com o Memorando nº 196/2014 - CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC, ambos de 28 de novembro de 2014, informando da publicação da Resolução nº 22, em 13 de outubro de 2014, que possibilita a caracterização e a tipificação das providências necessárias, em caso de situações em que os Conselhos Sociais não emitem parecer conclusivo.

Posição da CGU: Durante os trabalhos de campo, foram verificados no SiGPC processos cuja situação da prestação de contas é “notificada por omissão”, na fase “controle social”. Em todos os casos verificados, foi identificado o envio de



expediente ao Conselho de Alimentação Escolar do município, informando sobre o descumprimento da obrigação de envio do parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos financeiros recebidos, estabelecendo o prazo de trinta dias para adoção das providências necessárias por meio do Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon) e descrevendo possíveis sanções no caso de não atendimento da demanda. No entanto, a notificação ao gestor municipal, também determinada na Resolução nº 22, de 13 de outubro de 2014, não foi identificada para todos os casos, demonstrando falha nas rotinas estabelecidas para os casos em questão.

Considerando que houve a publicação de Resolução tratando do assunto, a recomendação foi atendida.

Relatório de Auditoria: 201407023

Constatação: 16

Recomendações: Estabelecer rotinas para emissão dos pareceres das análises de prestações de contas, formalizando os tipos de pareceres e as situações que os caracterizam.

Providências adotadas pelo FNDE: Em planilha contida em CD encaminhado como anexo ao Ofício nº 271/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 18 de dezembro de 2014, o FNDE informou que elaborou minuta de portaria unificando normas e jurisprudências já vigentes, mas que se encontravam dispersas em diferentes comandos, com o objetivo de agregar maior transparência ao processo e aos procedimentos de análise das contas e de medidas de exceção e, ao mesmo tempo, de elucidar os critérios adotados pela Autarquia para gerar os resultados previstos no art. 5º da Resolução CD/FNDE nº 2/2012. Nesse sentido, ressalta-se que essa portaria foi publicada em 28 de novembro de 2014, sob o número 513.

Posição da CGU: Durante os trabalhos realizados em campo, foi verificada a implementação da Portaria nº 513, de 28 de novembro de 2014, na análise dos processos de prestação de contas. Assim, a recomendação foi atendida.

Relatório de Auditoria: 201407023

Constatação: 19

Recomendações: 1) Realizar a reestruturação das bases, corrigindo as inconsistências apontadas em 120 dias;

2) A partir de 2015, realizar carga mensal da base de dados Receita Federal de CPF/CNPJ de forma a diminuir a intempestividade na identificação da razão social para todos os registros que já contenham o CNPJ do beneficiário;

3) Implementar fluxo formal de gestão dos extratos bancários, contendo rotina de análises e cruzamentos de dados, de forma a identificar inconsistências nas informações divulgadas referentes aos extratos bancários, bem como o acionamento dos bancos responsáveis para correção das inconsistências com prazos bem definidos, para que todos os recursos que deveriam ser disponibilizados no sítio do FNDE obtenham correção tempestiva e sejam apresentados de forma pormenorizada, facilitando o controle social.

Providências adotadas pelo FNDE: Em planilha contida em CD encaminhado como anexo ao Ofício nº 271/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 18 de dezembro de 2014, o FNDE informou que foi demandado à DIRTE o desenvolvimento de aplicativo que possibilite verificar se constam dos arquivos recebidos das instituições bancárias os extratos das contas correntes para as quais foram efetuados pagamentos por



parte do FNDE e validar os CPF e CNPJ constantes dos arquivos recebidos, efetuando seu cadastramento nas tabelas corporativas da Autarquia.

Foram identificados os extratos não recebidos do Banco do Brasil S/A, referentes aos exercícios de 2011, 2012 e 2013, sendo solicitado àquela Instituição Bancária prioridade no envio de tais extratos. As demais rotinas do aplicativo se encontram em desenvolvimento com prazo de conclusão até o final do exercício de 2014.

Posição da CGU: Durante os trabalhos de campo, foi solicitado ao FNDE que este demonstrasse, por meio de documentos, que os procedimentos informados estavam sendo realizados. Em resposta, o FNDE encaminhou, por meio do Ofício nº 159/2015 – DIFIN/FNDE/MEC, de 9 de junho de 2015, cópia de e-mails trocados solicitando a disponibilização das bases de dados do Sigef para os meses de setembro a dezembro de 2014 e para 2015.

Com relação à constatação acima, nº 19 do Relatório de Auditoria nº 201407023, que trata da análise dos dados de pagamentos realizados pelo FNDE por meio de ordem bancária eletrônica para as transferências previstas no Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011, foi solicitada a base referente ao período de 1º de outubro de 2014 a 31 de março de 2015, para verificação do saneamento das falhas verificadas em auditoria. Assim, por meio do Memorando nº 89/2015 – DIFIN/FNDE, de 12 de maio de 2015, o FNDE encaminhou os dados solicitados. No entanto, posteriormente esta CGU identificou a necessidade do campo “razão social do beneficiário”, ausente nos dados disponibilizados, e solicitou nova base contendo esse item, por meio de mensagem eletrônica de 1º de junho de 2015. A nova base foi disponibilizada à equipe durante os trabalhos de auditoria.

Ressaltamos que a primeira base enviada pelo FNDE continha dados sobre a data do pagamento realizado. No entanto, a base enviada pela segunda vez não apresentava esta coluna, prejudicando a análise. A partir dos dados recebidos, foi realizado filtro para selecionar apenas os dados referentes a registros de débito envolvendo emissão de DOC, emissão de ordem bancária, emissão de TED e transferências bancárias, ou seja, sem considerar lançamentos internos à conta corrente, como tarifas de serviços ou aplicações em poupança.

Ressalta-se que, após realizado o citado filtro, foi identificada diferença na quantidade total de registros de débito em cada base: a primeira apresentou um total de 1.541.388 movimentações, a segunda, 1.592.822, apesar de as duas se referirem ao mesmo período. Por conter dados mais completos, como a razão social do beneficiário, as análises foram realizadas sob a segunda base.

O escopo das análises realizadas foi, portanto, as 1.592.822 movimentações de débito. A partir desses dados, foram verificadas as seguintes situações:

Tabela 4 – Registro de débito em branco.

Dado	Quantidade de Registros em branco	Percentual
CNPJ do Beneficiário	77.452	4,86%
Razão Social do Beneficiário	77.460	4,86%
Número do Banco do Beneficiário	77.212	4,85%
Agência do Beneficiário	77.318	4,85%
Conta do Beneficiário	77.341	4,85%

Fonte: Base de dados fornecida pelo FNDE por meio de mensagem eletrônica de 1º de junho de 2015.

Assim, verifica-se que ainda persistem as falhas apontadas na auditoria de contas realizada por esta CGU em 2014, referente ao exercício de 2013. A ausência de dados referentes ao beneficiário impede que o FNDE monte o extrato das movimentações e

controle a evolução dos saldos. Desse modo, fica evidente ainda a insuficiência de transparência nos dados, pois não é possível identificar todos os beneficiários dos recursos do FNDE, prejudicando o controle.

Da amostra selecionada, foram identificados 20.675 registros de pagamentos de títulos, totalizando R\$110.576.850,99. Tais pagamentos são feitos com a utilização de boletos, onde não há o registro do CNPJ do destinatário. Ou seja, tais recursos não podem ter sua destinação identificada, o que prejudica o controle primário e o controle social.

Também foram identificados 242 saques em valores superiores a R\$800,00, prática que contraria o Art. 6º da Resolução CD/FNDE nº 44/2011:

“Nos termos dos §§ 2º e 5º do artigo 2º do Decreto nº 7.507/2011, os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão efetuar saques em dinheiro para o pagamento das despesas do PNATE e do PDDE, obedecidos os limites estabelecidos nos §§ 3º e 4º do artigo 2º do Decreto nº 7.507/2011.”

O Decreto nº 7.507/2011, por sua vez, determina em seu artigo 2º:

“§ 4º O valor unitário de cada pagamento feito com o montante total sacado, na forma do § 3º, não poderá ultrapassar o limite de um por cento do valor estabelecido na alínea “a” do inciso II do art. 23 da Lei n.º 8.666, de 1993, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório.”

O dispositivo citado da Lei nº 8.666/93 fixa o limite de até R\$80.000,00, ou seja, o montante sacado não deve exceder R\$ 800,00. Ressalta-se que as 242 ocorrências verificadas totalizam o valor de R\$9.721.293,95.

Foram identificados ainda pagamentos realizados com o uso de cheque, fato que, de acordo com o Art. 5º da Resolução CD/FNDE nº 44/2011, é proibido:

“Fica proibido, a partir do dia 27 de agosto de 2011, o fornecimento de talão de cheques ou de cheques avulsos pelas instituições financeiras mencionadas no artigo 3º, bem como a emissão de cheques pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para pagamento de despesas realizadas à custa dos programas e ações abrangidos por esta Resolução.” (grifo nosso).

Na base de dados analisada, foram observadas 10.499 operações com cheques com valores acima de R\$800, num total de R\$80.716.174,13.

1.2 CONTROLES EXTERNOS

1.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Acórdãos expedidos pelo TCU ao FNDE com determinação à CGU

Fato

No exercício de 2014, foram expedidos quatro acórdãos pelo Tribunal de Contas da União ao FNDE com determinação à CGU, conforme segue:

Quadro 5 – Acórdãos TCU.

Acórdão	Determinações	Manifestação do FNDE	Avaliação do CI
6339/2014 – TCU – 2ª Câmara e	“1.7. Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Controladoria-Geral da União que na análise	Por meio do Ofício nº 271/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/M EC, de 18 de dezembro de 2014, o FNDE encaminhou o Memorando	Determinação atendida com a expedição da Resolução nº 22,



3749/2014 – TCU – 2ª Câmara	<i>da gestão local do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) seja verificado, no exame das prestações de contas, se houve participação dos Conselhos de Alimentação Escolar na fiscalização dos recursos do PNAE e na análise das prestações de contas do programa, em atendimento ao art. 36 da Resolução- FNDE 26/2013.”</i>	nº 467/2014 - DIRAE/FNDE, juntamente com o Memorando nº 196/2014 - CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC, ambos de 28 de novembro de 2014, informando que <i>"Foi publicada a Resolução nº 22, em 13 de outubro de 2014, conforme salientava a manifestação anterior. Com ela é possível caracterizar e tipificar as providências necessárias, em caso de situações em que os Conselhos Sociais não emitem parecer conclusivo."</i>	de 13 de outubro de 2014.
2971/2014 – TCU – 1ª Câmara	<i>“9.4. alertar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República sobre a necessidade de se manifestarem nos respectivos relatórios de gestão do presente exercício sobre o andamento das apurações relacionadas ao Acórdão 5.862/2011 - TCU - 1ª Câmara, de acordo com o disposto na Parte A, item 11.1, do Anexo II da Decisão Normativa TCU 134/2013;</i> <i>9.5. dar ciência à Controladoria-Geral da União e à Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República, em observância ao disposto no inciso IV do art. 74 da Constituição Federal, acerca da necessidade de acompanharem, dentro da esfera de suas competências, o deslinde da atuação da Auditoria Interna do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e das ações da Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República, respectivamente, visando ao cumprimento da determinação de que tratam os itens 1.5 e 1.6 do Acórdão 5.862/2011 - TCU - 1ª Câmara, devendo representarem a este Tribunal, no caso de inércia dos gestores do FNDE e da SNJ, em especial em função do disposto no art. 8º da Lei 8.443/1992, sem prejuízo do monitoramento sobre o tratamento que as correspondentes unidades jurisdicionadas devem dar às deliberações exaradas em acórdãos do TCU, conforme a Parte A, item 11.1, do Anexo II</i>	Por meio do Ofício nº 167/2015-DIFIN/FNDE/MEC, de 12 de junho de 2015, o FNDE informou que as prestações de contas apresentadas pelo Governo do Estado do Maranhão para o programa Projovem, exercício 2008, foram aprovadas parcialmente, mediante o Parecer nº 746/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, restando impugnado o valor original de R\$5.948.381,30. Ressalta ainda que a representante do espólio do responsável pela execução do programa apresentou nova documentação, encaminhada à Auditoria Interna daquele FNDE para análise. Com relação ao Projovem/2009, houve aprovação com ressalvas da prestação de contas, conforme Parecer nº 994/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE.	Determinação atendida parcialmente, tendo em vista que ainda resta o débito apurado de R\$ 5.948.381,30 para o exercício de 2008, pois conforme Informação nº 77/2015-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 17 de março de 2015, extraída do Sigpc, a documentação apresentada em defesa do gestor municipal não foi capaz de elidir suas faltas.



	<i>da Decisão Normativa TCU 134/2013, combinado com o art. 4º, § 3º, da Instrução Normativa TCU 63/2010;”</i>		
1697/2014 – TCU – Plenário	<i>“1.8.2. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que informe, no relatório de gestão das contas de 2014, sobre as medidas adotadas com vistas a dar cumprimento ao subitem 1.8.1 do Acórdão 2711/2012-Plenário; 1.8.3. determinar à Controladoria-Geral da União que, quando do exame das contas de 2014 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, manifeste-se sobre o cumprimento do subitem 1.8.1 do Acórdão 2711/2012-Plenário;”</i>	No Relatório de Gestão do FNDE, referente ao exercício de 2014, consta a seguinte informação: “Informação nº 86/2014 – DIATA/COPAC/AUDIT/FNDE/ME C, de 28/07/2014, encaminhando o Processo de TCE referente ao PNAE/2010 à CGCAP, para providências. Ofício nº 1469/2014– DIATA/COORI/AUDIT/FNDE/ME C, de 17/12/2013, encaminhando cópia do Relatório de Auditoria nº 32/2013, referente à fiscalização realizada no município de Cantanhede/MA. Memorando nº 271/2014 – DIFIN/FNDE/MEC, de 29/12/2014, informando à Auditoria Interna que as contas do PNAE, exercícios 2010 e 2011 foram aprovadas parcialmente, conforme Pareceres nºs 1006 e 1007/2014 – DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE.	Determinação atendida parcialmente, tendo em vista que, em consulta ao SiGPC, verificou-se que restou débito apurado a ser devolvido pelo gestor na aprovação parcial das contas do PNAE 2010 e 2011, Município de Cantanhede/MA, no valor de R\$ 79.939,66 e R\$ 16,50, respectivamente. No entanto, tais recursos ainda não foram ressarcidos.

Fonte: Acórdão nº 6339/2014 – TCU – 2ª Câmara, Acórdão nº 2971/2014 – TCU – 1ª Câmara, Acórdão 1697/2014 – TCU – Plenário, Acórdão nº 3749/2014 – TCU – 2ª Câmara, Relatório de Gestão FNDE 2014, Ofício nº 271/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 18 de dezembro de 2014, Ofício nº 167/2015- DIFIN/FNDE/MEC, de 12 de junho de 2015, Sistema SiGPC.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Inadequações na metodologia utilizada para acompanhamento da execução do Pnate, do Pnae e do Proinfância

Fato

A análise dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão teve por finalidade verificar a eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual - PPA como de responsabilidade da Unidade Jurisdicionada auditada, o cumprimento dos objetivos estabelecidos no plano estratégico e a execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual - LOA vinculadas a programas temáticos, identificando fatores que influenciam o desempenho da gestão.

Para tanto, procedeu-se o acompanhamento das ações 0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica, 8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica e 12KU – Implantação de Escolas para Educação Infantil.



- Ação 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica

A Ação 0969 contempla os recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, instituído pela Lei nº 10.880/2004. Sua finalidade é contribuir para a oferta de transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Os recursos financeiros envolvidos são transferidos ao ente executor pelo FNDE, de forma automática, mediante depósito em conta corrente específica. Os valores repassados devem ser utilizados exclusivamente no custeio de despesas com o transporte escolar do público alvo, especificamente para pagamentos de despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras e serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública, residentes em área rural.

O FNDE participa como órgão responsável pela assistência financeira (em caráter suplementar), normatização, coordenação, acompanhamento, fiscalização, aprovação da prestação de contas dos recursos repassados, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos financeiros, diretamente ou por delegação de competência.

De acordo com o Relatório de Gestão, no exercício de 2014 a dotação originária prevista foi de R\$594.000.000,00, para o apoio a 5.564 Entes Federados. Porém, durante a execução do programa ao longo do ano, alguns Entes Executores tiveram problemas nas prestações de contas de exercícios anteriores e o valor executado foi de R\$580.717.121,63, beneficiando um total de 4.547.690 alunos, das redes municipais e estaduais de 5.296 municípios em todos os estados.

Segue abaixo Quadro contendo informações sobre a execução física e financeira da Ação:

Quadro 6 – Execução Física e Orçamentária do Pnate.

Ação Governamental	Execução Física	Execução Orçamentária	
	Meta Física (% Execução/ Previsão)	Despesa empenhada/ Dotação Final (%)	Despesa liquidada/ Dotação Final (%)
0969	95,2	97,8	97,8

Fonte: Relatório de Gestão FNDE, exercício 2014.

Ainda de acordo com o Relatório de Gestão do FNDE 2014, no Plano Estratégico do Ministério da Educação - MEC, a meta do objetivo 0598 ao qual o Pnate está vinculado é “Apoiar todas as redes públicas de educação básica no atendimento aos seus estudantes (Programa Nacional de Transporte Escolar)”. Por sua vez, no Planejamento Estratégico Institucional (PEI) 2013-2017, o resultado esperado do objetivo ao qual o Pnate está vinculado é “Assistência financeira, de caráter suplementar, para garantir o acesso e a permanência dos alunos da educação básica residentes em área rural (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar)”.

Os exames realizados voltaram-se à verificação do atingimento dos resultados quantitativos e qualitativos e da relação entre a finalidade da ação e o objeto do gasto.

Em relação aos resultados quantitativos, o FNDE informou que o indicador utilizado para execução da meta considera apenas os municípios que possuem alunos que atendem ao critério estabelecido no art. 2º da Lei nº 10.880/2004 e que receberam, efetivamente, ao menos uma das nove parcelas do Pnate, enquanto a previsão de atendimento considera a totalidade de municípios do País.



Para avaliação dos resultados qualitativos, durante os trabalhos de auditoria desta CGU, o FNDE foi questionado sobre quais seriam as metas qualitativas do Pnate e a forma de aferição das mesmas. Em resposta, o FNDE informou, por meio do Memorando nº 40/2015 – COATE/CGAME/DIRAE/FNDE/MEC, que a meta qualitativa é medida pela Taxa de Atendimento do Transporte Escolar, calculada pela divisão da quantidade de alunos atendidos pela previsão da quantidade de alunos a serem atendidos, multiplicado por 100. Essa meta seria acompanhada mensalmente no Portal da Estratégia, uma ferramenta virtual que possibilita o acompanhamento do desempenho de cada indicador e o monitoramento dos resultados estratégicos, a partir da verificação de sua evolução.

De acordo com o FNDE, também é a partir dos dados lançados no Portal da Estratégia que o cumprimento da meta do objetivo 0598 vinculado ao Pnate, “Apoiar todas as redes públicas de educação básica no atendimento aos seus estudantes”, é verificado. Assim, os relatórios gerados por essa ferramenta foram solicitados ao FNDE, que os disponibilizou por meio do Memorando nº 61/2015 – AGEST/PRESIDÊNCIA/FNDE, de 25 de junho de 2015.

O documento em questão, intitulado Relatório de Análise da Performance – Indicadores, traz as observações da área responsável pelo Programa para o período de 1º de janeiro de 2014 a 11 de fevereiro de 2015, no qual foram realizadas três avaliações: em agosto de 2014, em novembro de 2014 e em janeiro de 2015, apesar de o FNDE ter informado que os dados são lançados no Portal mensalmente. Essas avaliações envolvem a análise do indicador Taxa de atendimento do Transporte Escolar, já citado anteriormente. Ou seja, a avaliação do Programa se dá pela utilização de um único indicador, que considera o número de alunos beneficiados, obtido pela diferença entre o total de alunos aptos a receber o recurso e aqueles que não receberam devido à omissão no dever de prestar contas ou pela reprogramação de mais de 30% dos recursos. Além disso, observa-se que se trata de um indicador quantitativo.

Ainda de acordo com o Relatório de Análise de Performance, o acompanhamento da documentação de prestação de contas apresentada pelos gestores via Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC, os monitoramentos e as capacitações realizadas pela Autarquia tem contribuído no alcance dos resultados positivos do Pnate.

No que se refere às prestações de contas, há no Órgão um acúmulo de processos sem análise, tratado em outros itens deste Relatório, o que impossibilita que estes dados influenciem de alguma maneira a análise sobre a execução do Programa. As prestações de contas poderiam trazer informações importantes, entretanto, como a análise não tem sido tempestiva, apenas a apresentação das contas pelo gestor ao FNDE não indica o bom funcionamento do programa.

A análise intempestiva da prestação de contas dificulta a utilização de seus dados na melhoria dos resultados do Programa. Ou seja, os dados sobre o número de alunos atendidos não estão sendo avaliados, apenas tem-se controlado o envio da prestação pelo gestor, notificando aqueles que estão omissos. Destaca-se ainda que existem gestores omissos por vários anos, com processos parados. Além disso, verificou-se na Auditoria de Contas realizada por esta CGU no exercício passado que não há emissão de parecer técnico sobre a execução do Programa pela área técnica responsável, situação que ainda persiste no presente exercício. Assim, não há avaliação financeira e técnica de forma tempestiva, que permita concluir sobre a execução do Pnate.

Ainda em seu Relatório de Análise da Performance, o FNDE identifica a não apresentação da prestação de contas pelos gestores como o único risco que poderia impactar o resultado do indicador, pois os gestores omissos podem não receber recursos do programa no exercício posterior, ocasionando o não atendimento da execução do Programa em sua totalidade e afetando, consequentemente, sua meta física.

Ao ser questionado sobre a forma de verificação da efetividade da assistência financeira na garantia de acesso e permanência dos alunos beneficiados, o FNDE enfatizou o caráter suplementar da Ação, pois seus recursos representam parte do volume a ser investido no transporte de escolares, já que a responsabilidade pela oferta do transporte é dos Estados, Distrito Federal e Município, conforme Lei nº 9.394/1996.

O FNDE informou ainda que, quanto à avaliação do cumprimento do objetivo ao qual o Pnate está vinculado, seu atingimento pode ser verificado pela análise dos dados do Censo Escolar, já que sua estabilidade indica a ausência de grandes variações no número de alunos atendidos e na taxa de evasão, evidenciando que os recursos transferidos pelo programa tem contribuído para o acesso e permanência nas escolas dos estudantes que dependem do transporte escolar.

Com relação aos outros fatores considerados pelo FNDE como itens que contribuem para o alcance de resultados positivos no funcionamento do Programa e sua respectiva avaliação, quais sejam, a realização de monitoramentos e capacitações nos municípios selecionados, deve-se destacar a ausência de matriz de risco estruturada na Autarquia para a seleção dos municípios a serem fiscalizados, sendo que a área utiliza-se apenas de critérios, que não necessariamente refletem os locais que mais necessitam de acompanhamento, fato também tratado em outro item deste Relatório.

Além disso, ao analisar os relatórios de monitoramento elaborados pelo FNDE e selecionados por esta auditoria, verifica-se que esses se baseiam nas declarações colhidas em entrevistas com os gestores, alunos, condutores dos veículos e membros do controle social (Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS/Fundeb). No entanto, as entrevistas realizadas com os alunos, beneficiários do transporte escolar, envolvem uma média de duas crianças, número insuficiente para se avaliar a efetividade de um programa. Ressalta-se ainda que os relatórios analisados apresentaram como constatações frequentes a não atuação do conselho social e a frota insuficiente para o funcionamento adequado do transporte escolar.

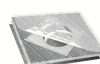
Conclui-se, portanto, que o acompanhamento da adequada execução da Ação é atualmente medida por um indicador quantitativo no FNDE, que demonstra se todos os municípios que pela legislação deveriam receber recursos do Pnate estão recebendo. A avaliação qualitativa tem sido feita por monitoramentos, já que as prestações de contas não estão sendo analisadas tempestivamente. No entanto, esses monitoramentos não se aprofundam na análise do Programa, verificando a qualidade dos ônibus, a abrangência do transporte e a correta utilização dos recursos.

Ressalta-se ainda que o controle social, que deveria ser exercido pelo CACS-Fundeb, não tem desenvolvido suas funções adequadamente, fato confirmado em análise apresentada no Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 4/2015 desta CGU, referente ao Pnate, que demonstrou que em 43,5% dos municípios visitados nas fiscalizações não havia acompanhamento dos recursos dessa Ação por parte do CACS-Fundeb.

- Ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica

A Ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae) tem por finalidade contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos.

A implementação da Ação se dá por intermédio da transferência de recursos financeiros de forma automática a contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, em caráter complementar, aos estados, municípios e Distrito Federal.



De acordo com o Relatório de Gestão, no exercício de 2014 a dotação atualizada prevista foi de R\$ 3.710.356.776,00, para atender, inicialmente, 46.741.193 estudantes. Após reprogramação, a meta foi alterada para 42.235.956 alunos beneficiados e o valor empenhado no referido exercício chegou a R\$ 3.704.211.192,16.

Segue abaixo Quadro contendo informações sobre a execução física e financeira da Ação:

Quadro 7 – Execução Física e Orçamentária do Pnae.

Ação Governamental	Execução Física	Execução Orçamentária	
	Meta Física (% Execução/ Previsão)	Despesa empenhada/ Dotação Final (%)	Despesa liquidada/ Dotação Final (%)
8744	100,00	99,83	99,66

Fonte: Relatório de Gestão FNDE, exercício 2014.

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE 2014, o Plano Estratégico Institucional do MEC (PEI) possui entre as metas do objetivo 0598: “Apoiar todas as redes públicas de educação básica no atendimento aos seus estudantes (Programa Nacional de Alimentação Escolar)”. O PEI 2013-2017 também dispõe que o resultado esperado para o Pnae é “Assistência financeira, de caráter suplementar, concedida para garantir a alimentação escolar aos alunos da educação básica (Programa Nacional de Alimentação Escolar)”.

Em relação aos resultados quantitativos, foram identificadas inconsistências nas bases utilizadas pelo FNDE para o cálculo da meta física inicialmente prevista para o Pnae, de 46.741.193 alunos atendidos.

Ao ser questionado sobre a fonte dos dados apresentados no Relatório de Gestão de 2014, o FNDE informou, por meio do Memorando nº 92/2015 – COMAV/CGPAE/DIRAE/FNDE, de 15 de junho de 2015, que utiliza o Censo Escolar de 2013. No entanto, a base encaminhada por aquela Autarquia com a previsão de repasse do Pnae, Clientela Censo 2013 - Base para 2014, disponibilizada por meio do Memorando nº 89/2015 – COMAV/CGPAE/DIRAE/FNDE, de 8 de junho de 2015, apresenta uma clientela de 45.953.731 alunos, incluindo aqueles que participam do Mais Educação. Questionado sobre essa diferença, o FNDE informou que ela se deve à adesão dos estudantes do Programa Mais Educação, que foi menor que a prevista. No entanto, isso não explica a diferença verificada, já que a base enviada primeiramente à CGU, considerando todos os possíveis beneficiados pelo Programa Mais Educação, apresentou um total de beneficiados menor que aquela apresentada no Relatório de Gestão, que, de acordo com o FNDE, apresentou diferença devido a menor adesão ao Programa.

Outro fato que merece destaque é a utilização da base de dados do Censo Escolar do ano anterior para aferir a meta física do Pnae, de 42.235.956 alunos beneficiados. Questionado sobre a efetividade do uso dessa metodologia, visto que o FNDE utiliza os dados do Censo anterior para a previsão e atendimento, o gestor esclareceu, por meio do mesmo Memorando nº 99 /2015 – COMAV/CGPAE/DIRAE/FNDE, de 26 de junho de 2015:

“[...]”

Primeiramente destacamos que, conforme o §4º do art. 5º da Lei 11.947/2009, o montante dos recursos financeiros transferidos objetivando a execução do PNAE será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica de cada um dos entes governamentais, de acordo com os dados oficiais de matrícula obtidos no Censo Escolar realizado pelo Ministério da Educação. Quanto à verificação da efetividade, esta Coordenação-Geral entende que se daria a posteriori, por meio de Relatórios



Gerenciais obtidos junto ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC, quando seria possível verificar o número real de alunos atendidos pelo Programa.

Ademais, acrescentamos que cabe ao ente municipal e/ou estadual a garantia da oferta da alimentação escolar durante todo o período letivo, cabendo a este Fundo a complementação dos recursos, uma vez que as entidades executoras são as responsáveis por garantir a oferta da alimentação escolar [...]”.

Assim, ao utilizar os mesmos dados para previsão e execução da meta, a Ação terá indicadores de alunos beneficiados sempre apontando para o atendimento total. O FNDE informou que a execução da meta será verificada posteriormente, com base em relatórios do SiGPC. Entretanto, esse Sistema tem enfrentado atrasos no seu cronograma de implantação, fato abordado em ponto específico deste Relatório, o que prejudica a análise feita com base em informações do Sistema.

Quanto ao aspecto qualitativo, foi solicitado ao FNDE informações sobre as metas qualitativas do Pnae e sua forma de avaliação. Em resposta, foi encaminhado o Memorando nº 92/2015- COMAV/CGPAE/DIRAE/FNDE, de 15 de junho de 2015:

“[...]

Para a consecução do objetivo do Programa bem como das diretrizes previstas na Lei nº 11.947/2009, alguns fatores precisam ser observados do ponto de vista da qualidade da execução do PNAE.

A fim de criar medidas que reflitam a qualidade apontamos, prioritariamente, como parâmetros qualitativos: (1) a aquisição de frutas e hortaliças; (2) a observância da porcentagem máxima para a aquisição de alimentos restritos; (3) a observância da proibição da aquisição de bebidas de baixo valor nutricional; (4) a observância do percentual mínimo da compra da agricultura familiar; e (5) a realização de ações de educação alimentar e nutricional.

Ressaltamos que quanto aos itens 2, 3 e 4, existem metas “indexadas”, quais sejam:

(2) a observância da porcentagem máxima para a aquisição de alimentos restritos – máximo de 30% do valor transferido;

(3) a observância da proibição da aquisição de bebidas de baixo valor nutricional – 0% do valor transferido;

(4) a observância do percentual mínimo da compra da agricultura familiar – mínimo 30% do valor transferido.

No que pese apontarmos estes parâmetros como sinalizadores de qualidade do PNAE, não há metas estabelecidas no âmbito do FNDE, além dos valores indexados nas Resoluções CD/FNDE nº 26/2013 e nº 04/2015. Aponte-se ainda que, com definição das metas, a extração dos dados será realizada por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC)

[...]”..

O FNDE não apresentou indicadores utilizados para avaliar o programa, mas sim parâmetros qualitativos utilizados pela área responsável. Mesmo assim, nem todos os parâmetros indicados possuem uma meta percentual a ser atingida, o que dificulta a aferição dos resultados quanto ao aspecto qualitativo, principalmente em relação à aquisição de frutas e hortaliças e à realização de ações de educação alimentar e nutricional.

Assim, a avaliação feita com base nesses parâmetros não permite afirmar se houve o atingimento dos objetivos esperados no resultado da ação. O próprio gestor informou

que, apesar da existência de parâmetros, o FNDE não possui metas estabelecidas, o que reforça a fragilidade na avaliação dos resultados qualitativos do Pnae.

Quanto à forma de verificação do atendimento da meta do objetivo 0598, ao qual o Pnae está vinculado, e do cumprimento do objetivo contido para esta Ação no PEI 2013-2017, citado anteriormente, o FNDE informou, por meio do Memorando nº 92, que, após a transferência dos recursos financeiros às entidades beneficiárias, a execução do Programa é acompanhada por meio de ações de monitoramento, análise das prestações de contas e atuação do controle social:

“(...) 1. Monitoramento: As ações de monitoramento visam acompanhar e orientar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com vista ao aprimoramento de sua operacionalização e ao cumprimento dos princípios e diretrizes do Programa, objetivando garantir a oferta de uma alimentação adequada e a formação de hábitos alimentares saudáveis para o alunado. A Coordenação de Monitoramento e Avaliação da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (COMAV/CGPAE) atua no acompanhamento da execução junto às entidades executoras, selecionadas de maneira amostral e a partir de critérios pré-estabelecidos, atuando de forma preventiva e orientativa quanto a possíveis falhas. Acrescentamos que o monitoramento é realizado hoje pela COMAV com o apoio dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição (CECANEs), que são unidades de referência. Da mesma forma, possuem o papel de realizar assessoria técnica aos municípios e estados. Os dados obtidos junto ao monitoramento e assessoria técnica são consolidados na COMAV e objetivam uma avaliação efetiva do Programa.”

Assim, foi solicitada a avaliação efetiva feita do Programa realizada pela Comav. Em resposta, foi encaminhado o Memorando nº 99/2015 – COMAV/CGPAE/DIRAE/FNDE:

“(...) Os dados gerados pelo monitoramento do PNAE são consolidados na Coordenação de Monitoramento e Avaliação, conforme explicitado nos itens 12 e 13 da S.A nº 201503375/001. Contudo, conforme informado anteriormente tais dados “...objetivam uma avaliação efetiva do Programa” e servem para subsidiar futura avaliação. Entende-se que o levantamento e registro destes dados visam compor base de informações para utilização em avaliação a ser realizada em médio prazo (...)”.

Com base na resposta, não foi possível verificar como é realizada a avaliação efetiva por parte da Comav nem o produto gerado por esta Coordenação. O gestor limitou-se a informar que será realizada em médio prazo, não havendo maiores esclarecimentos quanto à periodicidade em que são realizadas essas avaliações ou se já houve outras avaliações semelhantes anteriormente.

O gestor menciona também a análise das prestações de contas feitas pelo SiGPC juntamente com a avaliação feita pelo CAE como sendo parte integrante do processo de monitoramento quanto à execução dos recursos e do objeto do Programa. Porém, conforme já relatado anteriormente, o SiGPC tem apresentado atrasos na implementação dos seus módulos de análise, o que acaba impossibilitando a realização de uma avaliação tempestiva.

- Ação 12KU – Implantação de Escolas para Educação Infantil

O governo federal criou o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) por



considerar que a construção de creches e pré-escolas, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional, são indispensáveis à melhoria da qualidade da educação. Seu principal objetivo é prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios, visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública.

Os Relatórios de Gestão do FNDE dos anos 2012 a 2014 apresentam informações relativas à execução orçamentária e financeira do Proinfância, assim como sua meta física. A Tabela abaixo expõem os valores financeiros do Programa.

Tabela 5 – Execução Orçamentária e Financeira do Proinfância.

Ano	Dotação (R\$)	Empenho (R\$)	% Empenhado da Dotação	Pago (R\$)	% Executado
2012	2.445.400.000,00	1.783.999.999,83	73%	692.287.709,64	39%
2013	1.984.200.000,00	1.984.200.000,00	100%	220.284.509,93	11%
2014	3.500.000.000,00	2.681.159.284,01	77%	94.381.342,66	4%

Fonte: Relatórios de Gestão do FNDE, anos 2012 a 2014.

Com base nos números acima, verifica-se uma pequena e decrescente execução financeira da dotação inicialmente prevista. Em 2014, 77% da dotação foi empenhada e apenas 4% de todo valor empenhando foi devidamente pago. Sabe-se que a condição para que haja a liquidação e pagamento é a execução do serviço pactuado. Por conseguinte, conclui-se que nesse ano, 96% dos recursos não foram empregados conforme previsto.

O Relatório de Gestão do FNDE, referindo-se à Ação 12KU – Implantação de Escolas para Educação Infantil, esclarece que se considera meta física realizada as obras contempladas no orçamento e não necessariamente com pagamentos efetuados ou construções concluídas. O Quadro abaixo apresenta a meta física dessa Ação nos exercícios de 2012 a 2014.

Quadro 8 – Meta física.

Relatório de Gestão	Descrição	Meta física	
		Prevista	Realizada
2012	Escola apoiada	1.505	1.622
2013	Escola apoiada	1.500	2.072
2014	Escola apoiada	1.500	958

Fonte: Relatórios de Gestão, anos 2012 a 2015.

Os valores deste Quadro indicam que a meta física foi atingida e superada nos anos de 2012 e 2013. Em 2014 ela apresentou uma redução e cumpriu 64% da meta prevista.

Assim, observa-se que a meta física não apresenta relação com a execução financeira. Enquanto esta exibe uma redução acentuada ao longo dos anos 2012 a 2014, aquela é cumprida e suplantada no mesmo período. Em 2013, a execução financeira da Ação foi de apenas 11%, enquanto sua meta física foi atingida em 138%. No ano de 2014, houve apenas 4% de execução financeira, porém sua meta física apresentou um número significativo – 958 escolas apoiadas.

Por todo o exposto, constata-se inadequações na metodologia utilizada para acompanhar a realização do Proinfância. Há desconexão entre indicadores de monitoramento que deveriam ter relação de causa e consequência – uma baixa execução financeira deveria afetar negativamente a meta física e vice-versa; todavia, isso não acontece. Apesar da pequena execução financeira, a meta física é cumprida, superada ou apresenta elevado atingimento.

Da forma como foi concebida, a meta guarda relação apenas com apoio ao ente federado. Não se relaciona intrinsecamente com a conclusão da obra. Ademais, por



meio da meta, não se pode concluir que a obra está em condição de uso. Portanto, o indicador de efetividade não está correlacionado com a meta.

O atingimento da meta não garante o cumprimento do objetivo do Programa – acesso de crianças a creches e escolas. Ela afere apenas a quantidade de apoios técnicos e financeiros prestados aos entes federados, sem considerar a conclusão da obra e funcionamento efetivo da escola.

Em decorrência do exposto, fica caracterizada a insuficiência dos métodos de avaliação utilizados pelo FNDE para acompanhar a execução do Pnae, do Pnate e do Proinfância, resultando em incertezas quanto ao atingimento dos objetivos desses Programas.

Causa

A Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) e a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap) utilizam indicadores insuficientes para a avaliação da qualidade do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

Destaca-se que, quanto ao Proinfância, a meta física utilizada, definida no Plano Plurianual, não reflete o real desempenho do Programa. O indicador é cumprido, porém não informa se as obras foram concluídas e se as escolas entraram em funcionamento. Não há oferta de educação à população na mesma proporção do alcance da meta e não é possível informar se meta principal foi atingida: *Taxa de frequência à escola, vide PPA 2012-2015, Anexo I - Programas Temáticos, página 144.*

O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu Art. 11, incisos II e III, prevê que compete à Dirae coordenar a normatização e execução do programa nacional de alimentação escolar e dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.

O mesmo Decreto, em seu Art. 12, incisos II, V e VI, prevê que compete à Digap, respectivamente, planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal; prestar assistência financeira e suporte técnico aos Estados e Municípios na execução de projetos educacionais para a melhoria da infraestrutura das redes públicas e comunitárias de ensino; e coordenar, monitorar e estabelecer parâmetros técnicos para a execução dos programas e projetos educacionais.

Manifestação da Unidade Examinada

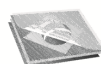
Por meio do Ofício nº 232/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de julho de 2015, o FNDE encaminhou as manifestações das áreas envolvidas.

Quanto ao Pnate:

“(…)

É importante frisar que o PNATE consiste na transferência, em caráter suplementar, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de recursos financeiros destinados a custear a oferta de transporte escolar aos alunos educação básica pública, residentes em área rural.

(…)



Considerando a ampla gama de possibilidades de aplicação dos recursos, que apresenta enormes diferenças entre os municípios atendidos e considerando ainda o alcance do Programa (todo o território nacional), torna-se inviável a tarefa de desenvolver indicadores que permitam uma avaliação concreta dos resultados qualitativos do PNATE e que demonstrem, de forma sustentável, a qualidade da execução física dos recursos nos âmbitos de gestões estaduais e municipais. Por essa razão a CGAME conta com as manifestações do Controle Social e com os dados oficiais do Censo Escolar relativos à taxa de evasão escolar para acompanhar os resultados qualitativos do Programa.”

Quanto ao Pnae: “Em relação à diferença dos resultados quantitativos identificada entre os apresentados no Relatório de Gestão do FNDE e a base enviada a essa Controladoria Geral da União (CGU), esclarece-se que: para aquele, são informados os dados referentes às Entidades Executoras que efetivamente receberam recursos do PNAE; enquanto que, para este, foram informados os dados referentes a todas as Entidades Executoras, já que foi solicitada por essa Controladoria a base de dados do PNAE.

Ademais, apesar de utilizar a mesma base para a previsão e execução da meta, que é o Censo Escolar, o qual se apresenta como instrumento oficial e, portanto, a base de dados utilizada por todos os programas do MEC, o FNDE elabora a previsão de atendimento do PNAE baseado no Censo do ano anterior, mas realiza ajustes durante o exercício da execução, baseados na atualização do próprio Censo e na adesão dos alunos ao Programa Mais Educação. Isso permite uma aproximação maior com o número real de alunos atendidos, o que poderá ser validado a posteriori por meio das informações registradas pelos entes na prestação de contas.

Quanto à inexistência de meta para aferição dos resultados em relação à aquisição de frutas e hortaliças e à realização de educação alimentar e nutricional, esclarece-se que a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 possui uma meta indexada para a primeira, estabelecida no §9º, art. 14, de 200 g/aluno/semana, totalizando 8kg/aluno/ano. No que se refere à segunda, informa-se que a mesma Resolução, em seu artigo 13, enumera as ações de educação alimentar e nutricional. Ressalta-se que essas ações devem, por definição, ser integradas ao Plano Político Pedagógico da escola de forma transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, e que, portanto, não comportam carga horária definida, pois não são ações que compõem apenas uma disciplina. Porém a Secretaria de Educação deve relatar a execução das ações de EAN quando do registro da prestação de contas.

Já em relação à avaliação do Pnae, conforme mencionado no Memorando nº 99/2015 – COMAV/CGPAE/FNDE, de 26 de junho de 2015, os dados gerados pelo monitoramento do PNAE são consolidados pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação. Esclarece-se que a COMAV pretende utilizar esses dados para realizar, em médio prazo, a avaliação do PNAE.”

Quanto ao Proinfância:

“(…)

10. A unidade de medida considerada para aferimento da meta física realizada, prevista no Plano Plurianual Anual para o período de 2012 a 2015, é escola apoiada. São consideradas metas, as obras contempladas orçamentariamente, pois após a realização do empenho é disponibilizado Termo de Compromisso para validação eletrônica pelo Gestor, fato que leva à execução financeira da ação.

11. Assim sendo a execução financeira da ação depende substancialmente da execução do objeto pactuado, o que impossibilita a liquidação e o pagamento de todos os recursos empenhados no exercício. Vê-se, portanto, ser imprescindível a agilidade na

execução das ações, pois isso repercute fundamentalmente no processo de repasse dos recursos.

12. Nada obstante, é importante assentar que o sistema SIMEC está sendo adaptado para que o município possa realizar o preenchimento da previsão de início de funcionamento da(s) escola(s), assim como os dados referentes aos alunos matriculados, para que possamos aferir a efetividade do Programa e, posteriormente estudar a possibilidade de implementação de um novo indicador.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

Quanto ao Pnate:

“(…) qualquer indicador do Pnate só pode ser quantitativo e sempre vinculado ao acesso e permanência do aluno na escola.

5. No Censo Escolar INEP/MEC, pode-se verificar se o acesso e a permanência dos estudantes têm níveis satisfatórios. Porém, ainda não foi feito um recorte destes dados para avaliar especificamente se os estudantes beneficiários do PNATE apresentam números fora da média se comparado com os não usuários do transporte escolar.

6. Estudar em conjunto com o INEP e instituições de Ensino Superior a possibilidade de construção de novos indicadores que venham a melhorar o acompanhamento efetivo da avaliação do programa.”

Quanto ao Pnae:

“(…) cabe ao ente municipal e/ou estadual a garantia da oferta da alimentação escolar durante todo o período letivo, cabendo a este Fundo a complementação dos recursos, de forma que as entidades executoras são as responsáveis pela garantia da oferta.

O FNDE se propõe a construir, em parceria com o INEP e instituições de Ensino Superior, indicadores para avaliação de processos que se aproximem da execução do PNAE utilizando os seguintes parâmetros:

- i. Compra da Agricultura Familiar;
- ii. Manifestação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, em relação à prestação de contas;
- iii. Saldo financeiro (saldo em conta);
- iv. Execução de Ações de Educação Alimentar e Nutricional;
- v. Existência de nutricionista Responsável Técnico.”

Quanto ao Proinfância:

2. “[...] o FNDE utiliza-se de ferramenta disponível no Simec para controlar o desempenho das obras em relação ao cumprimento do cronograma estabelecido, por meio da qual é possível comparar mediante gráficos, o desempenho previsto e o realizado [...]

8. [...] ao conceder o apoio financeiro aos entes federados para construção de creches e escolas, o FNDE desempenha os objetivos que lhe foram imputados.

9. [...] o efetivo funcionamento da obra depende de outras questões que fogem à competência desta Autarquia, que faz parte da governabilidade dos municípios, conforme Constituição Federal.”



Análise do Controle Interno

No que se refere ao Pnate, o FNDE destaca a dificuldade em desenvolver indicadores que permitam a avaliação efetiva dos resultados qualitativos do Programa. Assim, confirma a utilização das manifestações do controle social e dos dados do censo escolar, com relação à taxa de evasão, para avaliar o Programa qualitativamente.

A utilização dos pareceres do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS/Fundeb poderia ser adequada para a avaliação da qualidade na execução do Pnate, já que o Conselho deve preencher questões para a emissão do parecer de contas que envolvem informações sobre a oferta eficiente do transporte escolar às crianças e sobre a adequação com relação ao estado dos veículos utilizados no transporte. No entanto, a análise intempestiva das prestações de contas, tratada em outros pontos deste Relatório, prejudica a utilização destes dados para a realização de uma análise qualitativa tempestiva do Programa. Além disso, conforme verificado no Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 4/2015 desta CGU, referente ao Pnate, e nos próprios relatórios de monitoramento do FNDE, especificamente na amostra analisada por esta CGU (Peri-Mirim/MA e Urucuia/MG), grande parte dos CACS não tem conhecimento de que são responsáveis pela fiscalização do Pnate.

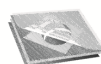
Já a utilização dos dados do censo escolar na análise qualitativa do Pnate, especificamente da taxa de evasão escolar, também não se mostra efetiva, pois a análise dessa taxa de forma isolada não é capaz de demonstrar a boa execução do Programa. Sua manutenção em valores baixos e constantes indica que não há um grande número de crianças deixando os estudos, mas não é capaz de informar se a oferta de transporte escolar de qualidade influenciaria essa decisão pela permanência nas escolas.

Indicadores são parâmetros utilizados para verificar se os objetivos de uma proposta estão sendo bem conduzidos ou foram alcançados, constituindo-se como importantes instrumentos de gestão, possibilitando a identificação e o monitoramento de situações que devem ser alteradas ou potencializadas. Assim, são importantes ferramentas de avaliação e monitoramento, auxiliando a tomada de decisão e permitindo a verificação da efetividade da execução dos recursos repassados. Os indicadores qualitativos devem ser construídos a partir da observação, considerando a opinião do público alvo, obtida por meio de pesquisas, entrevistas e observação direta.

Não obstante o FNDE argumentar que a assistência financeira do Pnate concedida pela Autarquia é de caráter suplementar, o Art. 3º da Resolução nº 12/2011, que estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Pnate, dispõe que o FNDE é responsável pela avaliação da efetividade da aplicação dos recursos do Programa, diretamente ou por delegação. Esta atribuição foi replicada na nova Resolução do Pnate (nº 5, de 28 de maio de 2015).

Dessa forma, entende-se que permanece a necessidade de desenvolvimento de indicadores adequados para a avaliação qualitativa do Pnate, que permitam a verificação do atingimento dos objetivos do Programa, ofertando transporte escolar adequado às crianças que atendem os critérios estabelecidos em lei. Tais indicadores podem ser construídos com base nos relatos dos alunos que utilizam o transporte escolar e de outros agentes envolvidos, por meio da realização de questionamentos com número suficiente de atores de modo a refletir a realidade da execução do Programa.

Ressalta-se que, com relação ao Pnae, a diferença de beneficiários apresentada pelo FNDE em duas fontes diversas, Relatório de Gestão e planilha encaminhada pelo Memorando nº 89/2015 – COMAV/CGPAE/DIRAE/FNDE, de 8 de junho de 2015, não foi justificada. Em novos esclarecimentos, o FNDE informou que no Relatório de Gestão foram informados os dados referentes àquelas unidades executoras que



efetivamente receberam recursos do Pnae (execução) e, na primeira base, encaminhada pelo citado Memorando, foram incluídos os dados referentes a todas as entidades executoras, que seria a base de dados do censo escolar (previsão). Assim, por esses esclarecimentos, conclui-se que o valor trazido pelo Memorando seria maior, já que abrangeeria todas as unidades que poderiam receber recursos da merenda escolar. No entanto, o valor apresentado no Relatório de Gestão, dos alunos que realmente receberam recursos, 46.741,193, é superior ao valor apresentado no Memorando, 45.953.731. Ou seja, as informações fornecidas pelo FNDE não justificam essa diferença.

Com relação à utilização dos dados do censo escolar para previsão e execução da meta, o FNDE esclarece que ao longo do ano são realizados os ajustes necessários, baseados na atualização do próprio censo e na adesão ao Programa Mais Educação, para que o valor de alunos beneficiados extraído do censo escolar se aproxime mais da realidade. Destaca ainda que esse valor seria validado posteriormente pelas informações registradas na prestação de contas. No entanto, nem todos os municípios preenchem o valor de beneficiados na prestação de contas, o que dificulta a utilização destes dados na avaliação do Programa. Tal fato foi verificado no SiGPC com relação às prestações de contas de 2014, para pelo menos um município de cada estado, quais sejam: Mâncio Lima/AC, Água Branca/AL, Benjamin Constant/AM, Calcoene/AP, Almadina/BA, Aracoiaba/CE, Alto Rio Novo/ES, Abadiânia/GO, Anajatuba/MA, Abadia dos Dorados/MG, Anaurilândia/MS, Acorizal/MT, Almeirim/PA, Aguiar/PB, Barreiros/PE, Acauã/PI, Alto Paraná/PR, Valença/RJ, Afonso Bezerra/RN, Alto Paraíso/RO, Caroebe/RR, Alegria/RS, Balneário Rincão/SC, Amparo de São Francisco/SE, Holambra/SP, Aguiarnópolis/TO. Além disso, o atraso na análise das prestações de contas pela Autarquia impossibilita que tais informações sejam tratadas tempestivamente na avaliação do Pnae.

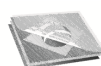
Quanto aos parâmetros utilizados, como aquisição de frutas e hortaliças e realização de ações de educação alimentar e nutricional, apesar de a Resolução nº 26/2013 apresentar valores e exemplos de ações a serem desenvolvidas, esses dados não são utilizados na avaliação do Programa. Apenas são estabelecidos valores de referência a serem seguidos, mas seu atingimento não é acompanhado.

E, finalmente, com relação aos dados obtidos no monitoramento do Pnae, apesar de o FNDE afirmar que essas informações são consolidadas pela Comav, ainda não foram gerados relatórios que apresentem uma avaliação do Programa. O FNDE informou que essa avaliação será realizada em médio prazo. Ou seja, os monitoramentos são realizados, a execução do Pnae é acompanhada, mas ainda não se tem um resultado desses trabalhos, avaliando o Programa e possibilitando a realização de melhorias em sua execução.

Desse modo, também para o Pnae, permanece a necessidade de aprimoramento dos indicadores utilizados na avaliação da qualidade do Programa, de forma a possibilitar a verificação do atingimento de seu objetivo, com o fornecimento de alimentação adequada e de qualidade ao público alvo.

Destaca-se, portanto, que o FNDE se propôs a, juntamente com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e instituições de ensino superior, estudar a possibilidade de construção de novos indicadores para o Pnate e construir indicadores de avaliação de processos de se aproximem da execução do Pnae, utilizando parâmetros preestabelecidos.

No que se refere ao Proinfância, o Relatório de Gestão 2014 do FNDE indica que das 4.073 obras em execução registradas no sistema, 1.047 encontram-se em atraso. Reforçando essa situação, por meio do Memorando 166/2015/CGEST/DIGAP/FNDE,



de 22 de junho de 2015, a Autarquia afirmou que dificilmente o ritmo de uma obra segue fielmente o cronograma original fornecido pela empresa executora.

Ademais, conforme mostra o Simec (extração feita em 19 de junho de 2015), desde o início do Proinfância (ano 2007), 2.686 obras foram concluídas de um total de 8.787 obras registradas. Especificamente acerca da metodologia inovadora, de 3.604 obras registradas, apenas vinte estão com situação concluída no sistema. Dessa maneira, a assistência técnica prestada aos entes federativos – missão da Autarquia – não tem se mostrado eficiente, dado que aproximadamente 30% do total de obras pactuadas no Proinfância nos últimos oito anos tiveram sua execução física finalizada.

Assim, o indicador de desempenho do Proinfância – escola apoiada – não afere a efetividade do Programa. O atingimento da meta física não se traduz na entrega de educação de qualidade à sociedade. Ela não informa os atrasos frequentes nas execuções dos contratos e o baixo índice de conclusão das obras.

Ressalta-se ainda que a meta estabelecida no PPA (2012-2015) para o Programa 2030 – Educação Básica refere-se à “*Taxa de frequência à escola*”. Dessa maneira, se não há certeza de que a obra será entregue, visto que a meta para o FNDE é “*Apoiar a construção de 6 mil creches e pré-escolas*”, também não será possível certificar-se de que a primeira meta – *Taxa de frequência à escola* – será alcançada. Portanto, ao não se vincular a meta do FNDE a uma meta que esteja relacionada ao efetivo funcionamento da obra, compromete-se o atingimento da meta principal: *Taxa de frequência à escola*.

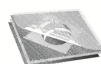
Ante os fatos apontados, conclui-se que a meta física com base em escola apoiada impossibilita o FNDE de aferir a qualidade do cumprimento de sua missão, qual seja: prestar assistência técnica aos entes federados e contribuir para uma educação de qualidade a todos. A não conclusão da obra e o consequente não funcionamento da escola torna impraticável a entrega de educação à comunidade. Percebe-se, então, a inadequação da metodologia utilizada pela Autarquia para o acompanhamento do desempenho do Proinfância.

A meta física deve constituir, em última análise, o insumo básico da avaliação e mensuração do desempenho do Programa. O princípio fundamental da avaliação não é apenas medir se determinado resultado foi alcançado, mas proporcionar informações suficientes para desencadear um processo que permita identificar as oportunidades de melhoria de forma contínua e subsidiar decisões.

Para tanto, é necessária a existência de uma meta física que permita avaliar se os resultados foram alcançados e identificar as causas dos desvios ocorridos, de forma a mensurar o real desempenho do Proinfância.

Ademais, as metas do Proinfância devem informar ao gestor federal – e, em última instância, à população – a efetividade da política pública. É necessário que elas possibilitem a avaliação do programa, bem como sinalizem a maior ou menor eficiência da aplicação dos recursos públicos federais. Elas precisam auxiliar o FNDE a monitorar sistematicamente o nível de alcance dos objetivos traçados. Devem indicar se os esforços para a consecução dos objetivos estão sendo bem sucedidos ou se há necessidade de intensificá-los ou empreender novos.

Por fim, se faz importante mencionar o Acórdão 2580/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, o qual determina que o FNDE “*inclua em seu plano de supervisão ações para colocar as creches, que estejam ou fiquem prontas, em funcionamento, de forma a garantir a efetividade da aplicação dos recursos.*”



Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver novos indicadores que possibilitem realizar avaliação qualitativa dos resultados do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

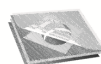
Recomendação 2: Instituir e utilizar, no monitoramento das obras, indicadores baseados no Método do Valor Agregado ou outra ferramenta gerencial equivalente que permitam controlar o desempenho das obras em termos de atendimento ao cronograma estabelecido e aos prazos adequados das etapas prévias à obra, monitorando cada etapa desde a celebração do Termo de Compromisso até a prestação de contas.

Recomendação 3: Criar e implementar indicadores que reflitam se a obra objeto do Termo de Compromisso está apta a entrar em funcionamento.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO**Pagamento do valor per capita do Pnate sem ajustes desde 2011****Fato**

O Programa Nacional de Transporte Escolar – Pnate foi instituído em 2004 pela Lei nº 10.880 e o montante a ser transferido teve como base de cálculo o número de alunos do ensino fundamental público residente em área rural, sendo o valor único per capita de R\$76,00. Em 2005, o valor passou para R\$80,00. A partir de 2006, os valores foram diferenciados e houve alteração de R\$ 80,00 para R\$81,56 a R\$116,36, da seguinte forma:

- a) 2006 – Resolução nº 12/2006: o cálculo do valor per capita passou a considerar a necessidade de recursos para o transporte em cada ente federado, sendo instituído o Fator de Necessidade de Recurso do Município – FNR-M, observando as variáveis: percentual da população rural do município (IBGE), área do município (IBGE), e percentual da população abaixo da linha de pobreza (Ipeadata – 2000);
- b) 2007 – Resolução nº 10/2007: o valor per capita do Pnate para 2007 passou a ser definido com base no valor per capita do ano de 2006, R\$81,56 a R\$116,36, acrescido do Fator de Correção de Desigualdade Regional - FCDR;
- c) 2008 – Resolução nº 10/2008: o valor per capita definido para 2008 foi distribuído para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tendo como base o Fator de Necessidade de Recursos do Município – FNR-M. As UFs foram classificadas em ordem crescente de seus FNR-UF e divididas em quatro faixas, conforme consta do Anexo I da Resolução tratada;
- d) 2009 – Publicação da Medida Provisória nº 455/2009, transformada na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009: o Pnate foi ampliado para toda a educação básica pública, beneficiando também os estudantes da educação infantil e do ensino médio residentes em áreas rurais. Posteriormente, por meio da Resolução nº 14/2009, o valor per capita foi acrescido de 8% linear aos valores dos anos anteriores, passando para a faixa de R\$88,13 a R\$125,72;
- e) 2010 – Resolução nº 69/2009: alterou o valor per capita por aluno/ano a ser transferido aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios à conta do (Pnate) no ano de 2010, conforme tabela de referência anexa à Resolução, passando a variar de R\$120,73 a R\$172,24.



Este valor per capita continua para os anos de 2011 a 2015, visto que em análise às planilhas de previsão de atendimento disponibilizadas no site do FNDE com a relação de municípios, os valores repassados são os mesmos definidos na Resolução nº 69, de 29 de dezembro de 2009, conforme Tabela abaixo:

Tabela 6 – Valor per capita para o exercício de 2010.

UF	VALOR PER CAPITA (R\$ 1,00)	
	MENOR	MAIOR
AC	149,31	162,62
AL	123,07	137,23
AM	133,27	170,20
AP	143,90	172,24
BA	125,85	149,23
CE	125,49	147,81
DF	128,51	128,51
ES	122,89	136,32
GO	123,14	142,07
MA	125,83	148,56
MG	123,24	142,95
MS	127,19	148,36
MT	127,61	150,33
PA	128,10	159,02
PB	124,18	139,62
PE	123,20	143,64
PI	127,79	150,57
PR	120,73	128,73
RJ	121,21	132,31
RN	124,83	136,75
RO	129,28	149,43
RR	141,30	156,56
RS	120,84	128,28
SC	120,95	128,54
SE	123,59	137,44
SP	120,96	134,31
TO	127,79	149,65

Fonte: Resolução nº 69/2009-FNDE.

Da análise dos valores repassados para os municípios que receberam recursos do Pnate nos exercícios de 2011 a 2015, verifica-se que o valor per capita usado como base para o cálculo do repasse final não foi alterado desde 2010, sendo os valores estabelecidos pela Resolução nº 69/2009 utilizados como referência até o presente exercício. A Tabela a seguir demonstra essa situação a partir de amostra de um município por estado.



Tabela 7 – Valores per capita utilizados no repasse do Pnate para os exercícios de 2011 a 2015.

UF	Município	Exercício				
		2011	2012	2013	2014	2015
AC	Assis Brasil	150,74	150,74	150,74	150,74	150,74
AL	Arapiraca	123,07	123,07	123,07	123,07	123,07
AM	Autazes	146,46	146,46	146,46	146,46	146,46
AP	Serra do Navio	172,23	172,23	172,23	172,23	172,23
BA	Amélia Rodrigues	125,85	125,85	125,85	125,85	125,85
CE	Baturite	131,78	131,78	131,78	131,78	131,78
ES	Fundão	128,11	128,11	128,11	128,11	128,11
GO	Alexania	132,60	132,60	132,60	132,60	132,60
MA	Barra do Corda	148,07	148,07	148,07	148,07	148,07
MG	Boa Esperança	129,05	129,05	129,05	129,05	129,05
MS	Paranaíba	136,20	136,20	136,20	136,20	136,20
MT	Alto Boa Vista	146,36	146,36	146,36	146,36	146,36
PA	Abaetetuba	144,25	144,25	144,25	144,25	144,25
PB	Amparo	130,64	130,64	130,64	130,64	130,64
PE	Carnaíba	134,08	134,08	134,08	134,08	134,08
PI	Amarante	142,53	142,53	142,53	142,53	142,53
PR	Araruna	125,36	125,36	125,36	125,36	125,36
RJ	Angra dos Reis	127,58	127,58	127,58	127,58	127,58
RN	Areia Branca	128,50	128,50	128,50	128,50	128,50
RO	Buritis	144,26	144,26	144,26	144,26	144,26
RR	Boa Vista	143,45	143,45	143,45	143,45	143,45
RS	Arroio do Meio	121,37	121,37	121,37	121,37	121,37
SC	Alto Bela Vista	124,27	124,27	124,27	124,27	124,27
SE	Areia Branca	127,04	127,04	127,04	127,04	127,04
SP	Araraquara	123,96	123,96	123,96	123,96	123,96
TO	Gurupi	137,38	137,38	137,38	137,38	137,38

Fonte: Site do FNDE.

Ao ser questionado sobre o fato de a base utilizada para o cálculo do valor de repasse do Pnate em 2015 ainda ser a mesma calculada para 2010, o FNDE informou por meio do Memorando nº 47/2015 – COATE/CGAME/DIRAE/FNDE/MEC, de 26 de junho de 2015, que não houve atualização da base de dados do Fator de Necessidade de Recursos do Município (FNR-M) para o cálculo dos valores repassados, pois os valores orçamentários disponibilizados para o Programa não sofreram alteração.

Causa

A Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) não utiliza, desde 2011, a fórmula elaborada para cálculo dos valores per capita a serem repassados aos municípios pelo Pnate.

O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu Art. 11, inciso III, prevê que compete à Dirae coordenar a normatização e execução dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 232/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de julho de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação:

“No que diz respeito ao não reajuste do valor per capita do PNATE desde 2011, é importante salientar que a CGAME tem condições de aplicar as fórmulas definidas nos regulamentos do Programa no sentido de atualizar os valores para atender de forma mais adequada os entes federados beneficiários. No entanto, ficamos impossibilitados



de fazê-lo sem a devida disponibilidade orçamentária. Nesse sentido, o reajuste dos valores não depende desta Autarquia.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

“Esta DIRAE bem como a COATE/CGAME esclarece que:

1. A fórmula existente nos normativos do programa para calcular o montante de recursos a ser transferido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, desde 2004, tem como base apenas o montante dos recursos consignados na Lei Orçamentária Anual e o número de alunos da educação básica pública, residentes em área rural e que utilizam o transporte escolar.
 2. Houve equívoco na interpretação das informações prévias encaminhadas anteriormente pois, para o cálculo do valor per capta é que se utiliza a fórmula descrita no item anterior e não para a correção dos valores a serem transferidos..
 3. O valor per capta utilizado para calcular o montante de recursos transferido a conta do PNATE foi único para todos os municípios e sem atualização nos anos 2004 e 2005.
 4. Em função dos estudos feitos pelo FNDE em parceria com instituições federais de ensino, dois anos após a instituição do Programa, constatou-se que os valores das despesas realizadas pelos outros entes federados com custeio do Transporte Escolar eram diferenciados. Incidem para estas diferenciações variáveis geográficas como extensão territorial e índice de ruralidade e outras de caráter econômico e social.
 5. O Conselho Deliberativo do FNDE editou a Resolução nº 12, 5/4/2006, estabelecendo uma nova forma para calcular o montante de recursos que seria transferido para cada ente federado para contribuir com o custeio da oferta do transporte Escolar. Para possibilitar um cálculo de valor per capta diferenciado, observando as particularidades de cada região, foi inserido na forma de cálculo o Fator de Necessidade de Recursos dos Municípios.
- (...)
9. Frente ao exposto, a constatação de que os valores per capta do PNATE não sofre reajuste desde 2011, não pode ser entendida como impropriedade e muito menos poderia ser atribuída ao FNDE. Além disto, o Governo Federal estabeleceu medidas para equacionar a questão dos investimentos em educação conforme meta 20, estratégia 20.5 do PLPNE (PL 8035/2010), que após regular processo legislativo culminou na meta 20 do PNE 2014-2024, estratégias 20.6 e 20.7, Lei nº 13.005/2014, estando as referidas metas dentro do prazo legal para sua implementação, (...)”

Análise do Controle Interno

Foi desenvolvida uma fórmula para o cálculo do valor a ser repassado pelo Pnate incluindo fatores que exercem influência nos gastos do Programa, englobados no Fator de Necessidade de Recurso do Município – FNR-M, acompanhado do Fator de Correção de Desigualdade Regional – FCDR. No entanto, apesar de ter uma fórmula que possibilita a atualização dos valores a serem repassados, essa não tem sido utilizada desde 2011. Em sua manifestação, o FNDE reforçou a ideia de que, apesar de ter



condições de aplicar a fórmula em questão, isso não é feito por não ter disponibilidade orçamentária que permita os ajustes.

No entanto, aquela Autarquia não demonstrou a inclusão dos novos valores reajustados na proposta orçamentária anual, encaminhada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), nem que aquele Ministério alegou indisponibilidade orçamentária para tais ajustes. Assim, a ausência de orçamento disponível para a realização dos ajustes necessários nos valores de repasse do Pnate só ficariam evidentes se a fórmula tivesse sido utilizada para cálculo dos valores atualizados e o FNDE tivesse incluído estes valores em sua proposta orçamentária, mas tal ajuste fosse negado pelo MPOG devido à indisponibilidade orçamentária.

Em sua última manifestação, o FNDE afirmou que houve um equívoco na interpretação das informações fornecidas anteriormente por aquela Autarquia, pois a fórmula discutida é utilizada para o cálculo do valor per capita, e não para a correção dos valores a serem transferidos. No entanto, não foi esse o entendimento adotado por esta Controladoria. Discutimos neste item a necessidade de o FNDE revisar o valor per capita utilizado para o cálculo do repasse de recursos do Pnate por meio da atualização dos fatores envolvidos na fórmula, que são dinâmicos, e não estáticos, como o valor de repasse de recursos do Programa em questão tem sido.

O FNDE afirmou também que o fato de não haver atualização dos valores de repasse do Pnate desde 2011 não pode ser considerado uma impropriedade atribuída àquele Órgão, pois não se configura descumprimento de obrigação. No entanto, o que esta CGU salienta neste ponto é que, apesar de o FNDE ter promovido estudo com o objetivo de calcular o valor a ser repassado para o transporte escolar de forma que o total se aproximasse mais da realidade encontrada em cada município, a equação que se originou de tal processo e que foi inserida nos normativos do Programa não tem sido utilizada. O valor repassado é o mesmo desde 2011, ou seja, não foi atualizado nem com base nas mudanças econômicas, sociais e geográficas de cada município, abrangidas na fórmula, nem com base na inflação enfrentada pelo país como um todo.

Ressalta-se novamente que a desatualização dos valores per capita de repasse pode prejudicar financeiramente a execução do Programa, afetando a oferta e a qualidade dos serviços de transporte escolar prestados às crianças.

Recomendações:

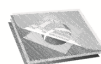
Recomendação 1: Aplicar a fórmula desenvolvida para o cálculo do valor per capita a ser repassado aos entes federados pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e submeter os novos valores ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), verificando a viabilidade de atualização do repasse para o exercício de 2017.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Falhas no planejamento da contratação de serviços de transcrição de dados, adotando métrica de pagamento sem critérios objetivos

Fato

O FNDE celebrou o Contrato nº 291/2012, de 28 de dezembro de 2012, com a empresa Intelipar Tecnologia da Informação Ltda, inscrita no CNPJ sob o nº 06.354.378/0001-70, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços para inteligenciamento, identificação, transcrição e inserção dos dados em sistema de informática específico, desenvolvido pelo FNDE, utilizando a métrica de Pontos de



Métrica por Serviços de Inteligenciamento e Transcrição (PMST). Esta métrica foi definida no Termo de Referência anexo ao Edital, com indexação, ocr e inteligenciamento dos documentos para posterior pesquisa textual a qualquer conteúdo da imagem, além de transferência de conhecimento e suporte na implantação da solução, na forma e condições estabelecidas no Edital e seus Anexos.

De acordo com o Termo de Referência, foi previsto o total de 111.046 processos e 807.200 PMST e na Cláusula Décima Primeira do Contrato foi definido o valor total do contrato em R\$7.999.999,00.

Conforme disposto no Termo de Referência, a apuração da quantidade de PMST por atividade considera o tipo de atividade do profissional envolvido, o grau de complexidade da atividade realizada por esse profissional e o tempo máximo para sua execução. O Cálculo da quantidade de PMST é representado pela fórmula a seguir:

$$\text{PMST} = A \times B \times C$$

Onde:

A – Fator de ajuste por grau de dificuldade

B – Fator de correção por exercício

C – Total de Documentos

Em 28 de outubro de 2013 e em 5 de fevereiro de 2014, o FNDE emitiu as 1ª e 2ª Ordens de Serviço para a Intelipar, contendo 4.378 e 28.579 PMSTs, respectivamente, e, destes montantes, foram pagos 4.194 e 28.511 PMSTs.

Em 13 de fevereiro de 2014, a Intelipar encaminhou o documento OS/BSB/0004/2014, no qual solicita, “em caráter de urgência, a reavaliação do cálculo de apuração das PMST’s, considerando a elevação da complexidade e o grande volume de dados de transcrição, repercutindo na elevação dos custos do Contrato e no desequilíbrio econômico-financeiro dos preços contratados”.

De acordo com a empresa, os preços contidos na proposta inicial foram adequados aos serviços e montantes de transcrição descritos no objeto licitado. Entretanto, a Intelipar afirma que houve um aumento relevante no volume e na complexidade dos campos a serem transcritos, devido a novas necessidades da Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas - CGCAP/FNDE de transcrição de grande parte dos campos dos processos, incluindo os campos fixos (campos predefinidos) e dos campos em listas (campos de ocorrências variáveis). Essas alterações impactaram significativamente no tempo dos serviços de transcrição.

Dessa forma, a Intelipar alegou que houve desequilíbrio econômico-financeiro na execução dos serviços contratados e solicitou a revisão dos componentes “Fator de Ajuste por Grau de Dificuldade” e “Fator de Correção por Ano”, elementos da apuração das PMST’s, para adequar o grau de complexidade da transcrição e o volume de campos identificados para transcrição, diferentemente do previsto inicialmente no Contrato, “sob pena de inviabilizar a continuidade dos serviços”.

Na Nota Técnica nº 2/2014/DIFIN/FNDE/MEC, de 11 de abril de 2014, e na Nota Técnica, sem número, de 21 de maio de 2014, a Diretoria Financeira - Difin e a Diretoria de Tecnologia - Dirte, respectivamente, apresentaram análise da proposta de aditivo contratual e entenderam como procedentes as modificações propostas.

Por meio do Memorando nº 285/2014/DIRTE/FNDE/MEC, de 10 de outubro de 2014, a Dirte apresenta memória de cálculo da análise dos reajustes dos custos do Contrato 291/2012 – Intelipar. Conforme exposto no citado documento, a revisão decorre da



elevada quantidade de campos existentes nos Programas/Convênios, que afeta diretamente o tempo de execução e o custo dos serviços.

A análise técnica da Dirte indicou que os custos das atividades de inteligenciamento e transcrição, juntamente com o serviço de inteligenciamento complementar “[...] imputam um aumento no tempo de execução aproximado de 23,5% que para ser mantidos os prazos contratuais, implicará num aumento da força de trabalho na mesma proporção e portanto se fazendo necessário a inserção desse percentual no cálculo [...]”. Além disso, foi destacado pela Diretoria de Administração que a alteração proposta não alteraria o valor original do contrato.

De acordo com o FNDE, devido à necessidade de aumento da força de trabalho, fez-se necessário o ajuste nos fatores de cálculo da PMST, conforme apresentado nas planilhas a seguir:

Tabela 8 – Fator de Ajuste por Grau de Dificuldade.

Valores corrigidos do fator de ajuste por grau de dificuldade					
Força de Trabalho	Grau de Dificuldade	Média Processos / Dia	Qtd Referência / Dia	Fator de Ajuste Edital	Fator de Ajuste Revisado
1	Complexo	0,2	0,2	10	23,9660625
1	Difícil	2 a 3	2	4	9,586425
1	Médio	10 a 12	10	2	4,7932125
1	Fácil	25 a 30	20	1	2,39660625
1	Identificação	25 a 30	20	*	1

Fonte: Memorando 285/2014/DIRTE/FNDE/MEC, de 10 de outubro de 2014 – Processo 23034.005772/2012-98, vols. 1 e 4.

* Não previsto no Termo de Referência.

Tabela 9 – Fator de Correção por Ano.

Valores Corrigidos do Fator de Correção por Ano					
Força de Trabalho	Data Inicial	Data Final	Complexidade	Fator de Correção	
				Edital	Revisado
1	1999	2002	3	4	7,66914
1	2003	2007	2	2	3,83457
1	2008	2011	1	1	1,917285
1	Não se aplica	Não se aplica	identificação	0	1

Fonte: Memorando 285/2014/DIRTE/FNDE/MEC, de 10 de outubro de 2014 – Processo 23034.005772/2012-98, vol. 3.

Em relação aos fatores de ajuste e correção, foram solicitados os estudos técnicos realizados pelo FNDE para demonstrar como se chegou aos valores iniciais do item II.1.1.4 do termo de referência para o serviço de inteligenciamento e transcrição de dados, descritos nas Tabelas oito e nove. Por meio do Memorando nº 171/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE, de 1º de julho de 2015, a Autarquia informou que a criação do PMST se deu em face da impossibilidade de mensuração por outra métrica de mercado e que foram utilizados parâmetros de digitação de dados. Para tanto, calculou-se o custo de página digitada, levando-se em conta a quantidade de informações necessárias ao SiGPC. Finaliza a resposta apresentando o cálculo do PMST com os fatores anteriormente descritos (grau de dificuldade, ano e documentos). A informação apresentada não esclarece como se chegou, por exemplo, ao fator de ajuste 10 para os processos classificados como complexos.

Em 23 de dezembro de 2014, foi celebrado o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 291/2012, incluindo o valor unitário inicial – que não constava do Contrato original – e cláusula contendo a alteração qualitativa. Vale ressaltar que não foram identificadas



informações que caracterizem o grau de dificuldade dos processos para fins de enquadramento nas categorias previstas (complexo, difícil, médio e fácil).

Assim, apesar de o FNDE afirmar que a proposta do aditivo se trata apenas de alteração qualitativa, verifica-se que a correção dos fatores que compõem a fórmula da PMST afeta indiretamente o valor a ser pago pelo serviço. Como exemplo, o próprio Memorando nº 285/2014 apresenta um novo cálculo para a Ordem de Serviço nº 001, baseado nos novos fatores reajustados. De acordo com o novo cálculo, a quantidade de PMST's da referida OS, mantidos os mesmos processos a serem inteligenciados, passaria de 4.378 para 17.512, e o valor a ser pago passaria de R\$ 43.780,00 para R\$ 175.120,00.

O aditivo proposto não altera os valores inicialmente previstos para o contrato, quais sejam: total de 807.200 PMST's, valor unitário de R\$ 9,91080154 e valor total do contrato de R\$7.999.999,00. Entretanto, o ajuste no cálculo provoca aumento no total de PMST's por cada atividade, o que consumirá os recursos do contrato com um número menor de atividades a serem executadas. Considerando a alteração proposta, a quantidade de PMST passaria para o quantitativo a seguir descrito:

Tabela 10 – PMST revisados.

Programa	Total de PMST - Original	Total de PMST - Novo
PDDE	67.132	308.470,01
Pnae	22.514	103.451,32
Eja	38.968	179.057,07
Pnate	125.416	573.283,66
Bralf	73.410	337.317,28
Pape	968	4.447,94
PME	8.004	36.778,20
Paed	7.168	32.936,80
PDDEE	272	1.249,83
Projovem Campo	180	827,09
Projovem Urbano	3.360	15.439,12
Educação Integral	540	2.481,29
Educação Especial	4.664	21.430,97
FEFS	307	1.410,69
PDE	5.308	24.390,14
PFEM	11	50,54
Reestruturação	28	128,66
Convênios	448.950	2.062.915,02
Total	870.200	3.706.065,61

Fonte: Termo de Referência e Termo Aditivo Contrato nº 291/2012.

Observa-se que a execução do contrato considerando que a quantidade de 870.200 PMST foi mantida não promoverá o inteligenciamento de todo o acervo de prestações de contas do FNDE.

Até o encerramento dos trabalhos de campo, a Intelipar havia entregado 790.163,73 PMST.

Por meio do Parecer nº 692/2014/PF-FNDE/PGF/AGU, de 24 de novembro de 2014, a Procuradoria Federal junto ao FNDE (Profe) apresentou análise jurídica da minuta do termo aditivo ao contrato. Quanto às possíveis alterações de valores, a Profe afirmou



que “deve a área competente atentar se a alteração pretendida não estaria importando em alteração dos valores da proposta apresentada, sem substrato fático para tanto” e que “não foi realizada pesquisa de preços para demonstração da adequação dos custos ao mercado”. Posteriormente, por meio do Despacho nº 2314/2014/PF-FNDE/PGF/AGU, de 26 de novembro de 2014, em revisão ao Parecer supracitado, a Profe apontou que “a eventual inclusão da tabela na Cláusula Segunda do ajuste, presume-se que não acarretará alteração dos valores inicialmente previstos”.

Sobre o enquadramento nas hipóteses de alteração contratual previstas na Lei 8.666/93, a Procuradoria Federal aponta, no Parecer nº 692/2014, que o FNDE deve demonstrar em que medida a alteração contratual proposta importa em modificação do projeto/especificações. Além disso, acrescenta o seguinte:

“[...] Da mesma forma, deve também ser devidamente demonstrado que os fatos que originam as alterações pretendidas – os quais são descritos nas manifestações técnicas constantes aos autos – são supervenientes, ou de conhecimento superveniente. Vale lembrar que não é possível alterar o contrato quando a causa da modificação for a falta de planejamento adequado ou a ausência de cautelas na contratação. [...]”

Entretanto, a proposta de aditivo demonstra que houve falta de planejamento ao fazer a avaliação inicial de atividades e de custos do Contrato nº 291/2012. Corroborar essa análise o seguinte trecho retirado do Memorando 285/2014/DIRTE/FNDE/MEC:

“[...] 1.1.13. Além disso, devemos considerar que houve atividades necessárias dentro do escopo contratual e não computadas quando da compilação do edital, como por exemplo:

- 1.1.13.1. Avaliação prévia dos processos, para aferição de compatibilidade dos arquivos com o escopo encaminhado.*
- 1.1.13.2. Ajustes de orientação de páginas invertidas dentro das imagens encaminhadas para transcrição.*
- 1.1.13.3. Identificação de processos incompletos ou misturados dentro do rol encaminhado para transcrição.*
- 1.1.13.4. Transcrição de campos em listas (campos variáveis). [...]”*

1.1.14. Com isso o incremento avaliado no trabalho dos transcritores, consome tempo dentro do previsto para a consecução dos resultados e precisam ser redimensionados. [...]”

Por fim, destaca-se que, sobre os apontamentos da Profe a respeito da ausência de pesquisa de preços para demonstração da adequação dos custos da proposta ao mercado, a Dirte, no Memorando nº 372/2014/DIRTE/FNDE/MEC, de 29 de dezembro de 2014, reportou-se ao Memorando 285/2014/DIRTE/FNDE/MEC, de 10 de outubro de 2014, que apresenta a memória de cálculo da proposta de reajuste do Contrato 291/2012. A Dirte acrescenta que no referido Memorando 285/2014 “se apresenta a dificuldade da referida mensuração pelo ineditismo e inovação do processo, e apresentando a comparação com os custos de digitação, que mais se aproximam do serviço mencionado”.

Causa

A Diretoria de Tecnologia (Dirte) e a Diretoria Financeira (Difin) não dimensionaram adequadamente o volume e o grau de complexidade dos processos a serem gerenciados.



O Decreto n.º 7.691, de 02 de março de 2012, em seu art. 9º, inciso III, define como competência da Dirte estabelecer diretrizes, normas e padrões técnicos para pesquisar, avaliar, desenvolver, homologar e propor a implantação de metodologias, serviços e recursos tecnológicos para suporte às atividades do FNDE e de seus programas finalísticos.

O Art. 10, inciso II, do referido Decreto estabelece como competência da Difin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 233/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 31 de julho de 2015, FNDE se manifestou em resposta à Solicitação de Auditoria de Fatos nos seguintes termos:

“[...]”

O objeto do serviço contratado “identificação, transcrição e inserção de dados em sistema de informática específico” possui especificações usuais de mercado, visto que, durante o processo de pesquisa de preço, três empresas apresentaram propostas de execução do serviço, vide folhas 123 a 132 do referido processo de contratação. Tal resposta das empresas afasta a hipótese de que o objeto a ser contratado trate-se de algo inédito e não conhecido no mercado.

Por outro lado, o ineditismo da contratação está vinculado aos critérios objetivos de definição de volume de unidades contratadas (PMST), que por sua vez possuem características próprias dos programas do FNDE e receberam fatores de correção e ajuste conforme o ano de referência da prestação de contas e grau de dificuldade do programa respectivamente.

Nesse contexto cabe explicar que uma PMST foi pensada para mensurar todo o esforço necessário para leitura de um processo simples, com no máximo um volume, de onde seriam extraídos em média de 20 a 30 campos, que seriam transcritos para uma tela já pré-definida, conforme manual de transcrição que seria definido pela Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas - CGCAP, em dupla transcrição para batimento da consistência.

Essa métrica foi baseada na observação dos trabalhos de análise financeira dos programas educacionais realizados pelos técnicos da COPRA/CGCAP, cuja análise era efetuada a partir dos processos em papel e, após, a digitação dos achados no antigo sistema de prestação de contas (SISPCO), e a média de processos dia foi extraída da contabilização média desse esforço. Esse trabalho executado pela área de prestação de contas financeira de programas educacionais possibilitou a observação e mensuração dos resultados.

O fator de correção por ano se mostrou necessário para que ficasse claro que processos mais antigos possuíam uma organização precária em detrimento aos processos mais recentes e mais estruturados, que possuíam normativos mais claros e concisos, indicando tipos de documentos específicos e em formatos específicos, mais fáceis de serem encontrados dentro dos processos, por exemplo: a obrigação de um parecer de Conselho, a exigência de um Demonstrativo Sintético Analítico dos Gastos - DAS, apresentados em formato pré-estabelecido.



Portanto, o planejamento dos volumes a serem solicitados esteve sujeito a adaptações conforme a execução dos trabalhos, uma vez que seria muito complexo prever todas as dificuldades encontradas para identificação das informações.

[...]"

Posteriormente, por meio do Ofício nº 345/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 20 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

"[...]

Em relação à apresentação do processo de levantamento e planejamento da PMST, segue abaixo o resumo dos cálculos que levaram à composição da primeira estimativa de composição da PMST, e seu valor Médio Estimado, estipulando-o em R\$ 11,66, como valor de referencia para a transcrição de um processo Simples.

Equipe CGCAP Processos Fáceis por dia	Qtd média Campos Documento	Media de Caracteres Campo	Previsão de Caacteres Transcritos Dias	NR 17 - NORMA REGULAMENTAD ORA 17 - número máximo de toques reais de 8.000 por hora trabalhada	Qtd de toques dia de Digitação - 6 horas	Piso Salarial SinDP/Df	Dias uteis por Mês	valor dia	Valor Médio Por Processo digitado	Valor Médio Campo	Fator de Ajuste de Digitação para Transcrição	Valor Ajustado ao serviço de transcrição = 1 PMST
A	B	C	D	E	F	G	H	I=G/H	J= I/20	K= I/B/A	L=F/D	M=J*L
15	20	20	6000	8000	48000	583,24	20	29,162	1,4581	0,097206667	8	11,6648

Esse estudo foi embasado na tabela do SinDP-DF de digitação de 2010 (http://www.sindpd-df.org.br/acordo_coletivo/particulares/CCT_2009-2010.pdf e <http://www.sindpd-df.org.br/upload/arquivos/0971129001280264307.pdf>) que definia o valor de R\$ 583,24 para o dia de trabalho de Seis horas para os Digitadores, e na Norma Regulamentadora 17 (<http://www.guiatrabalhista.com.br/legislacao/nr/nr17.htm>) que definia o número máximo de toques de digitação por hora em 8.000 toques por hora, o que limitava o numero de Toques em 48.000 toques/dia por digitador.

Juntando-se a essa informação a observação do trabalho realizado pela CGCAP que para achar e transcrever uma média de 20 campos por processos considerados estruturados e de fácil manuseio e entendimento, tinham uma produtividade média de 15 processos por dia.

Para facilitar o planejamento foi considerado um tamanho médio de 20 caracteres por campo o que apontava para uma produtividade de 6.000 caracteres dia de produtividade. Esse trabalho foi feito para termos um comparativo de produtividade que indicava 48.000 (digitação) contra 6.000 (transcrição), e, portanto, definindo um fator de ajuste de oito vezes (8x) a complexidade da transcrição sobre a Digitação, como resultado do trabalho requerido. Esse valor de Oito vezes foi multiplicado pelo valor (R\$ 1,46) levantado para um processo Digitado para definir a previsão de valor que seria usado como parâmetro de 1 PMST (R\$11,66), necessário para a transcrição total de um Processo Fácil, ficando distribuído conforme tabela abaixo, por grau de dificuldade e tempo conforme encartado no Termo de Referencia.

[...]

Após ter sido apresentado na reunião pública o processo e executada a Licitação, chegou-se a um valor de R\$ 9,91 para a empresa vencedora.

[...]."

Análise do Controle Interno

Em relação ao cálculo do PMST, a primeira justificativa apresentada pelo FNDE não sana os fatos apontados. Em que pese o FNDE afirmar que a métrica se baseou nos trabalhos de análise financeira realizados pelos técnicos da COPRA/CGCAP, desenvolvidos a partir de processos físicos, não houve detalhamento do cálculo inicial dos fatores que compõem a PMST - fator de ajuste por grau de dificuldade, fator de



correção por exercício e total de documentos. Em nenhum documento do processo foi demonstrado o cálculo dos valores atribuídos aos fatores da PMST.

A resposta ao Relatório Preliminar esclarece como foi calculado o valor a ser pago pelo PMST, mas não demonstra como foram calculados os valores 1, 2, 4 e 10 para o Fator de Ajuste por Grau de Dificuldade e 1, 2 e 4 para o Fator de Correção por Ano. Por exemplo, não foi explicado, por meio de critérios objetivos, o motivo de o processo Complexo apresentar grau de dificuldade dez vezes maior que o de um processo Fácil ou 2,5 vezes o de um processo Difícil.

Além disso, admite-se que todo planejamento é suscetível a adaptações, sendo que, algumas vezes, a revisão do planejamento se torna necessária devido às dificuldades encontradas durante o processo. Entretanto, no fato apresentado não se pode atribuir as adaptações realizadas apenas à complexidade de se “prever todas as dificuldades encontradas para identificação das informações”. Conforme pode ser verificado no fato apontado, o planejamento inicial foi inadequado, pois não apresentou o detalhamento da metodologia de cálculo do PMST.

Em decorrência do aditivo, o fator de ajuste por dificuldade mais que dobrou (2,39 vezes o valor inicial) e o fator de correção por ano quase dobrou (1,91 vezes o valor inicial). Dessa forma, o PMST, que é calculado pela multiplicação desses fatores, foi levado a mais que o quádruplo do valor inicial (4,59 vezes o valor inicial).

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar detalhamento da metodologia de cálculo que subsidiou a definição dos valores atribuídos aos fatores da PMST.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Atraso na implementação do cronograma do SiGPC, implicando em ausência de tempestividade na análise das prestações de contas dos recursos transferidos aos entes federados

Fato

A Resolução/CD/FNDE n.º 2, de 18 de janeiro de 2012, instituiu como obrigatória, a partir de 2012, a utilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) para o processamento online de todas as fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados a título de Transferências Voluntárias e Obrigatórias/Legais. Isso implica que, para os recursos repassados a partir do exercício de 2011, a apresentação de prestação de contas deverá ser efetuada via sistema.

Na Auditoria Anual de Contas do FNDE, exercício de 2013, constatou-se que o módulo “Contas Online” do referido Sistema estava disponível somente para os Programas Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Brasil Alfabetizado (Bralf), Caminho da Escola, no âmbito do Programa Territórios da Cidadania (PTC) e, em caráter excepcional, por determinação do TCU, os convênios n.ºs 710217/2008 (Siafi n.º 626233 – Município de Maturéia/PB); 830259/2007 (Siafi n.º 599970 – Município de Monteiro/PB); 700039/2008 (Siafi n.º 626507 – Município São Bento/PB); 710225/2008 (Siafi n.º 525638 – Município de Gurjão/PB); 702536/2010 (Siafi n.º 663285 – Município de Uruoca/CE) e 710067/2008 (Siafi n.º 625638 – Município de Ponta Grossa/PR). Assim, somente esses programas/convênios poderiam enviar as suas prestações de contas pelo SiGPC.



Foi observado, ainda, que não existia um cronograma de implantação do SIGPC e foram efetuadas recomendações no sentido de disponibilizar acesso para a CGU do cronograma de implantação do Sistema com os objetivos, as metas, os prazos e as responsabilidades em cada etapa, bem como o módulo "Contas Online" para os demais programas geridos pelos FNDE.

Em virtude das recomendações sobre o aumento do passivo de prestações de contas, o FNDE encaminhou o Ofício nº 158/2014 - GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 29 de setembro de 2014, informando que "A DIRTE já está trabalhando conforme o cronograma previsto a liberação das Obrigações de Prestar Contas dentro do Contas Online, conforme as datas definidas pelos gestores no Cronograma de implementação do SIGPC". A área reforçou que o cronograma, no que se refere à Diretoria de Tecnologia (Dirte), já estava disponível para acompanhamento.

Já a Diretoria Financeira (Difin), por meio do Memorando nº 191/2014, de 25 de setembro de 2014, informou que "A liberação do recebimento das prestações de contas dos programas Pronatec, PAC II – Proinfância, Projovem, PAC II – Quadras e PAR – TD, no módulo Contas Online do SiGPC, ocorrerá segundo o cronograma de implementação do referido sistema, o qual já se encontra disponível no portal da estratégia do FNDE".

Ademais, por meio do Ofício nº 271/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 18 de dezembro de 2014, o FNDE informou que os programas Pronatec, Proinfância e PAC II – Quadras estavam disponíveis para lançamento. Acrescentou que os demais programas seriam liberados conforme cronograma disponível no SiGPC.

Em planilha contida em CD encaminhado como anexo do supracitado Ofício, constava a informação adicional de que o cronograma definitivo de implantação do SiGPC se encontrava no "Portal da Estratégia" do FNDE, que contempla todo o processo de elaboração e implementação das etapas e funcionalidades do Sistema, assim como de todos os programas e projetos educacionais. O FNDE acrescentou que até novembro de 2014 foram disponibilizadas para registro 4.329 prestações de contas referentes a transferências voluntárias, em um total de R\$ 2,5 bilhões; e que estava prevista para 1º de dezembro de 2014 a liberação do registro das prestações de contas do Pronatec, relativas aos exercícios 2011 a 2013, num total de R\$ 3,5 bilhões.

Em análise do cronograma disponibilizado pelo FNDE no Portal da Estratégia no dia 1º de junho de 2015, foi verificado o atraso em 26 tarefas, conforme quadro a seguir:

Quadro 9 – Tarefas com atraso no cronograma de implantação do SiGPC.

Nome Tarefa	Concluído	Início	Término
Fase 2 – Reengenharia do SiGPC			
Preparar e desenvolver arquitetura de notificação das Prestações de Contas	50%	28/08/2014	3/10/2014
Preparar e desenvolver arquitetura de medidas de exceção das Prestações de Contas	0%	26/03/2015	21/06/2015
Fase 3 – Lançamento das Prestações de Contas e Construção de componentes da análise de prestação de contas a partir de 2009			
Pnae (Análise PC com resultado aprovado por Homologação)	90%	15/4/2014	25/1/2015
Pnae (Análise PC/ Outros Resultados)	52%	27/7/2014	5/12/2014
Pnate (Análise PC com resultado aprovado por Homologação)	0%	23/10/2014	24/12/2014
Pnate (Análise PC/ Outros Resultados)	0%	29/12/2014	14/3/2015
Caminho da escola (Análise PC com resultado aprovado por Homologação)	0%	22/4/2015	9/2/2016
Caminho da escola (Análise PC/ Outros Resultados)	0%	23/5/2015	10/2/2016
ProInfância (Liberar para Registro da Execução)	50%	1/10/2014	20/11/2014
ProInfância (Análise PC com resultado aprovado por Homologação)	0%	16/12/2014	22/1/2015



ProInfância (Análise PC/ Outros Resultados)	0%	16/12/2014	31/1/2015
ProInfância (Medida de Exceção)	0%	20/2/2015	24/3/2015
Outras Obras (Construções e Reformas) (Liberar para Registro da Execução)	0%	14/2/2015	6/5/2015
Pronatec (Análise PC com resultado aprovado por Homologação)	0%	20/4/2015	13/5/2016
PDDE (Análise PC com resultado aprovado por Homologação)	0%	7/2/2015	4/7/2016
PDDE (Análise PC/ Outros Resultados)	0%	19/3/2015	15/7/2016
E.I.Manutenção (Análise PC com resultado aprovado por Homologação)	0%	19/3/2015	24/9/2016
Projovem (Liberar para Registro da Execução)	0%	19/3/2015	14/8/2015
PAR / Mobiliário e equipamentos (Liberar para Registro da Execução)	30%	5/1/2015	28/5/2015
Fase 4 – Processamento da Transcrição das Prestações de Contas e Construção de componentes da análise de prestação de contas até 2009 (TRANSCRIÇÃO)			
Pnae (Análise PC com resultado aprovado por Homologação)	0%	2/10/2014	1º/3/2015
Pnae (Análise PC/ outros Resultados)	0%	9/3/2015	3/5/2015
Pnate (Análise PC com resultado aprovado por Homologação)	0%	29/3/2015	11/8/2015
Caminho da Escola (transcrição)	0%	29/11/2014	24/3/2015
Caminho da Escola (Análise PC com resultado aprovado por Homologação)	0%	29/3/2015	11/8/2015
EJA/Peja (transcrição)	0%	26/3/2015	1º/8/2015
Bralf (transcrição)	0%	13/12/2014	17/4/2015

Fonte: Extração realizada no “Portal da Estratégia”, em 1º de junho de 2015.

Como pode ser observado, algumas tarefas não foram iniciadas, apesar de apresentarem prazo de conclusão expirado. Além disso, por meio do Memorando nº 191/2014, de 25 de setembro de 2014, o FNDE informou que a liberação do recebimento das prestações de contas dos Programas Proinfância, PAR e Projovem seguiria o cronograma de implementação do Sistema. No entanto, verificou-se que essas tarefas apresentam percentual de conclusão de 50%, 30% e 0%, respectivamente. Ressalte-se que, de acordo com o cronograma, PAR e Projovem já estão com o prazo de conclusão da tarefa “Liberar para registro da execução” expirado.

Além disso, foi realizada análise do prazo de duração definido para cada tarefa da Fase 3 – Lançamento das Prestações de Contas e Construção de componentes da análise de prestação de contas a partir de 2009, em relação ao total definido para o Programa, conforme quadro a seguir:

Quadro 10 – Duração das Tarefas.

Nome Tarefa	Duração	% tarefa*
Pnae	726,88	
PNAE (Liberar para Registro da Execução)	49,88	6,86%
PNAE 2013 (Liberar para contas com detalhamento de itens)	43	5,92%
PNAE (Análise PC com resultado aprovado por homologação)	285,88	39,33%
PNAE (Análise PC/ Outros Resultados)	131	18,02%
PNAE (Medida de Exceção)	316	43,47%
Pnate	964	
PNATE (Liberar para Registro da Execução)	122	12,66%
PNATE (Análise PC com resultado aprovado por homologação)	63	6,54%
PNATE (Análise PC/ Outros Resultados)	75	7,78%
PNATE (Medida de Exceção)	50	5,19%
Caminho da escola	989	
Caminho da escola (Liberar para Registro da execução)	65	6,57%
Caminho da escola (Análise PC com resultado aprovado por homologação)	294	29,73%
Caminho da escola (Análise PC/ Outros Resultados)	264	26,69%
Caminho da escola (Medida de Exceção)	92	9,30%
Proinfância	175	



ProInfancia (Liberar para Registro da Execução)	51	29,14%
ProInfancia (Análise PC com resultado aprovado por homologação)	38	21,71%
ProInfancia (Análise PC/ Outros Resultados)	47	26,86%
ProInfancia (Medida de Exceção)	33	18,86%
Outras Obras (Construções e Reformas / PAC)	377	100,00%
Outras Obras (Construções e Reformas) (Liberar para registro da execução)	82	21,75%
Outras Obras (Construções e Reformas) (Análise PC com resultado aprovado por homologação)	89	23,61%
Outras Obras (Construções e Reformas) (Análise PC / outros resultados)	23	6,10%
Outras Obras (Construções e Reformas) (Medida de exceção)	105	27,85%
Pronatec	672,88	100,00%
Pronatec (Liberar para Registro da Execução)	6,88	1,02%
Pronatec (Análise PC com resultado aprovado por homologação)	389	57,81%
Pronatec (Análise PC/ Outros Resultados)	337	50,08%
Pronatec (Análise PC/ Outros Resultados)	33	4,90%
PDDE	1649,88	100,00%
PDDE (Liberar para Registro da Execução)	41,88	2,54%
PDDE (Análise PC com resultado aprovado por homologação)	513	31,09%
PDDE (Análise PC/ Outros Resultados)	484	29,34%
PDDE (Medida de Exceção)	309	18,73%

Quadro 11 – Duração das Tarefas.

Nome Tarefa	Duração	% tarefa*
E.I.Manutenção	1994	100,00%
E.I.Manutenção (Liberar para Registro da execução)	42	2,11%
E.I.Manutenção (Análise PC com resultado aprovado por homologação)	555	27,83%
E.I.Manutenção (Análise PC/ Outros Resultados)	790	39,62%
E.I.Manutenção (Medida de Exceção)	334	16,75%
Bralf	1233	100,00%
BRALF (Liberar para Registro da Execução)	54	4,38%
BRALF (Análise PC com resultado aprovado por homologação)	597	48,42%
BRALF (Análise PC/ Outros Resultados)	271	21,98%
BRALF (Medida de Exceção)	410	33,25%
Projovem	644	100,00%
Projovem (Liberar para Registro da Execução)	149	23,14%
Projovem (Análise PC com resultado aprovado por homologação)	173	26,86%
Projovem (Análise PC/ Outros Resultados)	42	6,52%
Projovem (Medida de Exceção)	146	22,67%
PAR / Mobiliário e equipamentos	1077	100,00%
PAR / Mobiliário e equipamentos (Liberar para registro da execução)	144	13,37%
PAR / Mobiliário e equipamentos (Análise PC com resultado aprovado por homologação)	176	16,34%
PAR / Mobiliário e equipamentos (Análise PC/ Outros resultados)	41	3,81%
PAR / Mobiliário e equipamentos (Medida de exceção)	260	24,14%

Fonte: Extração realizada no “Portal da Estratégia”, em 1º de junho de 2015.

*Número de dias destinados à tarefa específica do Programa / número de dias totais destinados ao Programa.

Como se observa, os prazos de duração de tarefas semelhantes não guardam correlação entre si, apresentando quantidade de dias para realização bastante divergentes, mesmo se consideradas as especificidades de cada Programa.

Por exemplo, os prazos de duração da tarefa “Liberar para registro da execução” dos Programas Projovem e Pronatec são de 149 e 6,88 dias, respectivamente. A mesma tarefa para o PDDE tem prazo de duração de 41,88 dias. A tarefa “Análise PC / Outros



Resultados” tem duração prevista de 23 dias para Outras Obras (Construções e Reformas) e de 790 dias para E.I.Manutenção.

Com base nas análises acima descritas, constata-se que o FNDE disponibilizou um cronograma sem a realização de um planejamento adequado, o que levou a inviabilidade de seu cumprimento tempestivo.

Em virtude dos atrasos verificados, foi requisitado ao FNDE justificativa para a não conclusão das tarefas “Preparar e desenvolver arquitetura de notificação das prestações de contas” e “Preparar e desenvolver arquitetura de medidas de exceção das prestações de contas”, ambas da Fase 2 do Projeto de Implantação do SigPC; e das tarefas das Fases 3 e 4 do Projeto, conforme cronograma disponível no “Portal da Estratégia” do FNDE, bem como apresentação das novas datas para conclusão dessas tarefas.

O FNDE informou, por meio do Memorando nº 115/2015/DIRTE/FNDE/MEC, de 1º de julho de 2015, que dificuldades encontradas na implantação do módulo de análise financeira e técnica das prestações de contas do Pnae, exercício 2011 e 2012, ocasionaram atraso em sua entrega. O FNDE aponta como dificuldades a abrangência e complexidade da execução do programa definido como prioritário (Pnae), a escassez de recursos humanos e tecnológicos no FNDE e as restrições percebidas com o avanço do sistema, como, por exemplo, as inconsistências encontradas nos extratos bancários encaminhados pelos bancos parceiros. Além disso, ressalta alteração ministerial ocorrida, por duas vezes, no exercício de 2015, bem como a mudança da Presidência da Autarquia e das duas Diretorias – de Tecnologia e Financeira, envolvidas diretamente no processo de especificação e desenvolvimento do SiGPC.

De acordo com o supracitado Memorando, a não conclusão do módulo de análise financeira e técnica prejudicou o desenvolvimento do módulo de medidas de exceção e a análise das prestações de contas transcritas do Pnae, previstas nas fases 3 e 4 – “Lançamento das Prestações de Contas e Construção de Componentes da Análise de Prestações de Contas a partir de 2009” e “Processamento da Transcrição das Prestações de Contas e Construção de Componentes da Análise de Prestação de Contas até 2009 (TRANSCRIÇÃO)”, respectivamente.

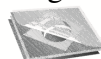
O FNDE acrescenta que a experiência do Pnae será ajustada para os demais programas e que o cronograma definitivo de implantação do SiGPC será revisto para minimizar o impacto negativo ocasionado pelo atraso na entrega do módulo de análise financeira e técnica do Pnae. Por fim, afirma que os novos prazos serão apresentados à CGU quando concluída a revisão do cronograma.

Destaca-se que, para o FNDE, o Sistema SiGPC visa a melhorar a gestão da análise da regularidade da execução dos recursos públicos repassados pelo FNDE aos municípios, Estados, Distrito Federal e demais entidades parceiras, oferecendo resposta mais rápida à sociedade acerca do resultado de sua aplicação.

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE, o Sistema traz benefícios para estrutura de governança da Administração Pública, tendo em vista que o envio das prestações de contas *online* facilita o processo de obtenção de uma maior quantidade de informações que subsidiarão uma análise mais detalhada da execução física e financeira dos recursos repassados.

Dada a grande importância do referido Sistema para o FNDE e para a Administração Pública, espera-se que o desenvolvimento do seu projeto seja precedido de intenso debate, planejamento e avaliação de riscos.

O Project Management Body of Knowledge, também conhecido como PMBOK é um conjunto de práticas em gerência de projetos levantado pelo Project Management Institute (PMI) e constituem a base da metodologia de gerência de projetos do PMI. Estas práticas são compiladas na forma de um guia, chamado de Guia do Conjunto de



Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos, ou Guia PMBOK. Este guia identifica um subconjunto do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos, que é amplamente reconhecido como boas práticas, sendo, inclusive, recomendado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para a gestão de projetos de desenvolvimento de software, conforme, por exemplo, Acórdãos TCU nºs 0381/2011, 0380/2011 e 2613/2011, todos do Plenário.

O PMBOK, ao descrever o conjunto de conhecimentos geralmente aceitos dentro da profissão de gerenciamento de projetos, conceitua Projeto como “um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo”.

A ISO 10006:2003 é um padrão internacional desenvolvido pela *International Organization for Standardization* (ISO) especificamente para a gerência de projetos, podendo ser aplicada a projetos de complexidades variadas. A ISO 10006 conceitua Projetos como:

“Projeto é um processo único, consistindo de um grupo de atividades coordenadas e controladas com datas para início e término, empreendido para alcance de um objetivo conforme requisitos específicos, incluindo limitações de tempo, custo e recursos.”

Assim, o tempo dedicado ao planejamento é essencial para evitar problemas na fase de execução do Projeto. O principal objetivo do planejamento é minimizar a necessidade de revisões durante a execução.

O histórico de atrasos na implantação do sistema verificados ao longo dos anos, os resultados das Auditorias Anuais de Contas passadas e a dificuldade encontrada pelo FNDE para responder aos questionamentos feitos pela CGU no decorrer dos trabalhos de auditoria, demonstram que houve fragilidades no planejamento do projeto de implantação do Sistema.

Ressalta-se que o SiGPC está sendo desenvolvido desde 2010. Em 2012, o FNDE instituiu formalmente o Sistema por meio do da Resolução nº 2/2012, de 18 de janeiro de 2012. Hoje, decorridos cinco anos desde o início do desenvolvimento do Sistema, nem todos os programas estão liberados para prestação de contas *online* e nenhum possui módulo de análise concluído e em funcionamento.

O atraso no projeto de implantação do SiGPC tem impacto significativo no atingimento dos objetivos do FNDE, trazendo prejuízos para toda a gestão da Autarquia e para a Administração Pública. A não implantação do módulo de análise financeira e técnica das prestações de contas é um risco para o erário e pode beneficiar os entes irregulares com novas liberações de recursos.

Outro prejuízo decorrente do atraso na implantação do SiGPC é o aumento do passivo de prestações de contas do FNDE, considerando que a cada exercício o FNDE recebe um quantitativo de prestações de contas e não ocorre a análise desses instrumentos, pois a Autarquia informa que analisará após a implantação do referido Sistema. Assim, são realizadas análises pontuais quando há demandas de órgãos externos (MP, TCU, CGU). Deve-se ressaltar que o acesso para envio das prestações de contas não foi disponibilizado para todos os programas, o que contribui para elevar o passivo.

No exercício de 2014, o FNDE recebeu 17.928 prestações de contas, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). A fim de efetuar comparativo do passivo de contas pendentes de análise, foi elaborada a tabela abaixo, com base nos Relatórios de Gestão do FNDE:

Tabela 11 – Estoque de prestações de contas pendentes de análise.

Descrição	2012	2013	2014
Convênios	16.098	20.013	17.831
Transferências automáticas	86.045	114.602	86.269
Total	102.143	134.615	104.100

Fonte: Relatório de Gestão FNDE 2012 a 2014.

Observa-se que de 2013 para 2014 o estoque reduziu em 30.514, o que evidencia inconsistências nos dados apresentados nos Relatórios de Gestão, visto que o histórico apresentado anteriormente demonstra a inviabilidade desta redução. Além disso, o FNDE, de acordo com o Relatório de Gestão, analisou em 2014 o montante de 66 prestações de contas. Posteriormente, o FNDE esclareceu que esse montante não corresponde ao total de análises efetuadas no exercício, pois não considera as análises de exercícios anteriores a 2012. Retifica a informação afirmando que foram concluídas 1699 análises de prestações de contas em 2014.

A Auditoria Interna do FNDE (Audit) apontou o atraso no SiGPC como causa para a pendência de atendimento das recomendações dos Relatórios de Demandas Especiais (RDE) da CGU. De acordo com o Relatório de Auditoria Interna nº 49/2014, de 20 de março de 2015, a Audit apontou a pendência de 71% das recomendações da CGU.

Ainda existem programas cujos gestores não estão prestando contas dos recursos repassados. O dever de prestar contas é citado expressamente na Constituição Federal de 1988 (CF/88), possuindo *status* de princípio constitucional. Além disso, conforme disposto no caput do artigo 70 da CF/88:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

De acordo com o parágrafo único do referido artigo:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

Assim, a prestação de contas garante a legítima e regular atuação do Estado, cujas decisões envolvem, mediata ou imediatamente, bens ou dinheiros públicos. A inobservância desse princípio ou o seu cerceamento gera instabilidade entre as instituições e entre o Estado e seus governados.

Por fim, acrescenta-se que o Tribunal de Contas da União, por meio de manifestação da unidade técnica do tribunal, ao apreciar o processo TC 012.461/2014-8, que resultou no Acórdão nº 2795/2014-Plenário, posicionou-se a respeito desse assunto da seguinte forma:

“Inobstante a Resolução CD/FNDE nº 2, de 18/01/2012, estabelecer a utilização obrigatória, a partir de 2012, do Sistema de Gestão de Prestações de Contas (SiGPC), eventuais dificuldades operacionais, como a não implementação do sistema informatizado, não tem o condão de suspender ou de inviabilizar o instrumento da prestação de contas, à revelia da Constituição. Por esse raciocínio, o sistema, em vez de melhorar e agilizar os procedimentos para a prestação de contas, acaba por obstar o cumprimento do princípio constitucional da prestação de contas do uso de recursos públicos.”



Causa

A Presidência, a Diretoria de Tecnologia (Dirte), a Diretoria Financeira (Difin), a Diretoria de Ações Educacionais (Dirae), a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap) e o Conselho Deliberativo do FNDE, bem como a Secretaria de Educação Básica (SEB), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) não realizaram o dimensionamento adequado do Sistema a ser implementado. Segundo o próprio FNDE, trata-se de “um projeto inovador no setor público” e, dessa forma, deveria ter sido alvo de um planejamento minucioso e intenso debate antes de se ser iniciado.

Destaca-se que em manifestação aos apontamentos apresentados no Relatório Preliminar da Auditoria de Contas do exercício de 2013, o FNDE, por meio do Ofício nº 128/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 21 de agosto de 2014, encaminhou o Memorando nº 168/2014-DIFIN/FNDE, da mesma data, em que a Diretoria Financeira do FNDE “(...) ratifica que as unidades finalísticas da Autarquia (DIRAE, DIGEF e DIGAP) compartilham a elaboração do cronograma de desenvolvimento do SiGPC, pois são responsáveis pela aprovação das contas sob o aspecto finalístico, por meio da emissão ou parametrização de parecer técnico que avalia o atingimento do objeto e alcance dos objetivos. Além disso, com o advento do SiGPC, o tema prestação de contas passou a ser tratado como um assunto estratégico pela Autarquia, envolvendo todas as suas unidades – Presidência, Diretoria Financeira, diretorias finalísticas (DIRAE, DIGEF, DIGAP) e Diretoria de Tecnologia (...)”.

Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.

O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, que aprova a estrutura regimental do FNDE, define as seguintes competências:

Art. 9º, inciso III: Diretoria de Tecnologia (Dirte) - estabelecer diretrizes, normas e padrões técnicos para pesquisar, avaliar, desenvolver, homologar e propor a implantação de metodologias, serviços e recursos tecnológicos para suporte às atividades do FNDE e de seus programas finalísticos.

Art. 10, inciso II: Diretoria Financeira (Difin) - coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.

Art. 11, incisos II e III: Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) - coordenar a normatização e execução do programa nacional de alimentação escolar e dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.

Art. 12, inciso II: Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap) - planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal;

Art. 14, inciso I: Conselho Deliberativo do FNDE - deliberar sobre a assistência financeira prestada pelo FNDE a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades não governamentais para ações e projetos educacionais.

De acordo com o Decreto 7.690, de 2 de março de 2012, que aprova a estrutura regimental do MEC, define as seguintes competências:



Art. 9º, inciso I: Secretaria de Educação Básica (SEB): planejar, orientar e coordenar, em âmbito nacional, o processo de formulação de políticas para educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

Art. 13, inciso I: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) - planejar, orientar, coordenar e avaliar o processo de formulação e implementação da política de educação profissional e tecnológica;

Art. 20, inciso I: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) - planejar, orientar e coordenar, em articulação com os sistemas de ensino, a implementação de políticas para a alfabetização, a educação de jovens e adultos, a educação do campo, a educação escolar indígena, a educação em áreas remanescentes de quilombos, a educação em direitos humanos, a educação ambiental e a educação especial.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 233/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 31 de julho de 2015, o FNDE se manifestou em resposta à Solicitação de Auditoria de Fatos nos seguintes termos:

“Por se tratar de um projeto inovador no setor público, que envolve multiplicidade de atores – o FNDE, os gestores dos recursos, os conselhos sociais, o Ministério da Educação, os órgãos de controle interno e externo, o Ministério Público –, o planejamento inicial do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) da Autarquia, elaborado em 2011, precisou ser revisto ao longo dos últimos anos, resultando, por sua vez, na elaboração do cronograma definitivo de implantação do Sistema, concluído em agosto de 2014.

Para acompanhar o ciclo de vida do projeto SiGPC, desde então, a Autarquia intensificou a realização de reuniões periódicas de ‘Ponto de Controle’, com o objetivo de discutir as ações de desenvolvimento e implantação do Sistema entre todas as diretorias gestoras dos programas e projetos educacionais, a Diretoria de Tecnologia, a Diretoria Financeira e a Presidência do FNDE, conforme se verifica nas atas de reunião disponibilizadas no ‘Portal da Estratégia’, bem como passou a acompanhar as fases de desenvolvimento do Sistema, a partir da apuração trimestral do indicador estratégico ‘Taxa de implantação do SiGPC’.

Assim, dentre os assuntos tratados nessas reuniões, encontram-se: (i) o desenvolvimento do módulo de análise do PNAE e a definição de novas regras de análise; (ii) o recebimento das prestações de contas dos demais programas e projetos educacionais geridos pelo FNDE; (iii) as regras de parametrização para análise dos extratos bancários; (iv) a verificação das especificidades de cada programa e projeto educacional; (v) a padronização e parametrização das informações; (vi) a realização de testes; (vii) a integração com outros sistemas e funcionalidades; (viii) o desenvolvimento do módulo de notificação dos gestores responsáveis; (ix) a descrição das ocorrências que resultam em ressalvas nas contas prestadas; entre outros.

Nesse sentido, pode-se observar que o desenvolvimento e a implantação do projeto SiGPC é precedido de intenso debate entre o grupo estratégico da Autarquia e, até mesmo, as secretarias gestoras dos programas educacionais no Ministério da Educação (MEC); de planejamento, principalmente após a conclusão do cronograma definitivo do SiGPC, o qual detalha o fluxo de atividades e tarefas necessárias à implantação do Sistema; e, a partir de agosto de 2014, de acompanhamento e controle periódico dos riscos, por meio do ‘Portal da Estratégia’.



Com isso, diversos avanços na implementação do SiGPC puderam ser observados ao longo de 2014 e durante o primeiro semestre de 2015, dentre eles: (i) a abertura do módulo Contas Online para o registro da prestação de contas dos programas PROINFÂNCIA e PRONATEC; (ii) a disponibilização para prestação de contas de Termos de Compromisso no âmbito do PAR e PAC, de Convênios e de prestações de contas do Programa de Apoio ao Atendimento a Educação de Jovens e Adultos (PEJA), referentes a 2013, 2014 e 2015; e (iii) a conclusão do módulo de análise do PNAE para as contas com resultado aprovado por homologação.

Todavia, em virtude do planejamento definitivo do projeto SiGPC ter ocorrido junto com sua execução, no exercício de 2014 foram observadas algumas dificuldades no processo de implantação do Sistema, o que, por sua vez, resultou em alguns atrasos na execução do cronograma e na elaboração da Nota Técnica nº 1/2015/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 3 de março de 2015, a qual propõe a edição de versão 2.0 do módulo Contas Online do referido Sistema.

Além disso, importa mencionar, mais uma vez, a alteração ministerial ocorrida, por duas vezes, no primeiro semestre de 2015, bem como a mudança da Presidência desta Autarquia e das duas Diretorias Financeira e de Tecnologia – envolvidas diretamente no processo de especificação e desenvolvimento do SiGPC.

Mesmo diante dessas dificuldades, verifica-se que, nos dias atuais, 62% dos programas e projetos educacionais do FNDE estão recepcionados integralmente no SiGPC; 15% estão recepcionados parcialmente; e 23% ainda não foram recepcionados pelo Sistema, como o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Urbano e Projovem Campo) e o Programa Brasil Carinhoso.

No que diz respeito à recepção do PBA no SiGPC, cabe mencionar que, no segundo semestre de 2014, foi possível ao FNDE disponibilizar o módulo Contas Online para o registro das prestações de contas desse Programa, referentes aos exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013. No entanto, considerando que a execução do PBA pode estender-se por dois e até três exercícios financeiros, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação (SECADI/MEC) observou que não seria possível compatibilizar a análise financeira dos exercícios com a análise técnica e o atingimento de objetivo e objeto. Dessa forma, o módulo de apresentação da prestação de contas do PBA precisaria passar por adaptações, o que resultou na publicação da Resolução-CD/FNDE nº 27/2014, a qual altera o prazo e a forma de prestar contas dos recursos financeiros do Programa no SiGPC Contas Online.

Diante dessa experiência, confirmou-se a necessidade de se considerar a complexidade e especificidade de cada um dos programas e projetos educacionais do FNDE e das secretarias MEC no planejamento definitivo de implantação do SiGPC e de dar tratamento diferenciado a cada um deles, principalmente no que diz respeito aos prazos de duração de tarefas consideradas, aparentemente, semelhantes.

Mesmo com o advento do SiGPC, o FNDE, também, realiza, de forma manual, a análise conclusiva das prestações de contas que compõem o seu passivo, considerando o seguinte critério de priorização: (i) proximidade de instauração de TCE (IN TCU nº 71/2012); (ii) cumprimento pontual de determinações externas; (iii) instauração de TCE requerida pelas áreas gestoras; e (iv) omissão do dever de prestar contas. Nesse contexto, cabe esclarecer que o montante de 66 prestações de contas analisadas apresentadas no Relatório de Gestão de 2014 não corresponde ao número total de análises efetuadas no exercício, haja vista que não considera as análises de prestações de contas de exercícios anteriores a 2012. Assim, no exercício de 2014, foram concluídas 1.699 análises de prestação de contas e efetuado aproximadamente 26.357 procedimentos de análise nos processos de prestação de contas inclusive dos que compõem o passivo.



Por fim, importa mencionar que, em virtude de um compromisso assumido, o FNDE elaborou um novo cronograma de implantação do módulo de análise do SiGPC para o PNAE 2011 e 2012, contemplando todo o ciclo de análise até as medidas de exceção, para que a experiência possa ser adaptada para os demais programas. Assim, a partir dos conhecimentos identificados nessa implementação, será revisto o cronograma definitivo de implantação do sistema para os demais programas, a ser oportunamente apresentado a essa Controladoria-Geral da União.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 345/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 20 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

“[...]

Primeiramente, cabe ressaltar que, conforme consignado no item 2.3 do Relatório Preliminar da Controladoria Geral da União - CGU, é flagrante a disparidade entre as atribuições exercidas pelo FNDE e a quantidade de servidores para fazer frente a tais atividades. A CGU aponta ainda que, a despeito de haver aumentado a quantidade de programas geridos pela Autarquia, houve redução do número de servidores.

Ainda assim, os colaboradores desta Autarquia continuam efetuando análises de forma manual, priorizando-se a análise das transferências que são objeto de demanda dos órgãos de controle, bem como considerando a necessidade de dar tratamento às transferências mais antigas, de forma a minimizar eventual prejuízo à apuração da boa e regular execução dos recursos, bem como ao exercício do contraditório e da ampla defesa. A estratégia de enfrentamento do passivo adotada pelo FNDE contempla ainda a necessidade de evitar o impedimento da instauração de TCE previsto no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU nº 71/2012. Destaca-se que, além de manter o quantitativo produzido, as análises manuais vêm agregando, por outro lado, maior qualidade ao trabalho, visto que, por exemplo, são cada vez menos processos de TCE restituídos pela CGU.

Sobre o planejamento do sistema, cabe esclarecer que as primeiras iniciativas de adequação, estruturação e inserção de uma metodologia de gestão e planejamento das ações do sistema de prestação de contas On-line (PC-On-line) não contava com a participação de todas as unidades que deveriam estar envolvidas na prestação de contas.

Essa visão trazia cada um dos programas dimensionados e separados em EAP's (Estrutura Analítica de Projeto) divididas em cada fase da PC, para um melhor entendimento das áreas da DIRTE, bem como a etapa de reavaliação e reengenharia executada no SiGPC, para atender às novas necessidades apresentadas pela área Gestora/Demandante detentora do conhecimento negocial do processo.

Com o advento da troca de Gestão do FNDE em 2014 e dos achados do Relatório da CGU, foi instituído pela Portaria nº 152, de 11 de abril de 2014, o Comitê Deliberativo de Prestação de Contas do FNDE.

[...]

Seguindo orientações da CGU e boas práticas das metodologias de gestão de projetos, cronogramas foram feitos e refeitos, sendo um deles o de 2014, já sob a gestão do Comitê supracitado. Para acompanhamento externo, o cronograma apresentou duas visões:

- a visão estratégica, que tem como objetivo facilitar o acompanhamento em nível gerencial e macro das atividades - nível de pacotes de trabalho. Este foi publicado no portal da estratégia e disponibilizado para acompanhamento por meio de link externo;
- a visão tática/operacional, que trata da execução das tarefas em nível detalhado, separando fases, pacotes de trabalho e responsabilidades.

Por exemplo, a tarefa “Liberar para Registro de Execução”, para cada programa, é dividida nas fases de Planejamento, Construção, Homologação e Implantação. Cada fase, por sua vez, tem tarefas atribuídas a cada uma das Diretorias envolvidas (DIFIN, DIRTE e a Diretoria gestora do Programa), de acordo com as suas competências, embora seja executada em conjunto. Desse modo, o prazo para a fase de Planejamento, que tem a participação das três diretorias, pode variar de acordo com a complexidade dos diferentes Programas. Para cada ano um mesmo Programa apresenta formatos de prestação e normativos distintos, conforme apresentado pela CGCAP e anuído pelo Comitê. Da mesma forma, a fase de Construção também vai depender daqueles aspectos levantados no planejamento que ainda não foram contemplados nas funcionalidades já construídas para outros programas. O grau de complexidade dessas duas fases determina também os prazos de Homologação e Implantação. Esses prazos sofreram alterações ao longo tempo e, de fato, estavam sujeitos a ajustes em virtude do levantamento negocial e do desenvolvimento do sistema. Sendo assim, é possível que tarefas semelhantes tenham prazos distintos.

É possível notar também a preocupação do FNDE em acompanhar e realizar ações para a entrega e funcionamento de forma legal do sistema de prestação de contas incluindo o tratamento do passivo existente.

Sobre o assunto, importa informar que, para o exercício de 2014, foi estabelecida uma meta de cumprimento de 20% das tarefas previstas no cronograma, sendo que o indicador estratégico “Taxa de Implantação do SIGPC” apontou um desempenho de 17%, ou seja, foi cumprida 85% da meta proposta, que se constitui em um percentual bastante elevado, face a todas as dificuldades já apontadas em nossa manifestação. De acordo com a própria filosofia do PMI (Project Management Institute), é comum o cronograma sofrer atualizações conforme as atividades vão sendo executadas e reestimadas.

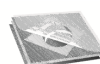
Outro fato importante a ressaltar é que todos os impeditivos ou ações impactantes que impuseram atrasos ao cronograma, como a dependência dos extratos bancários do Banco do Brasil, avaliação de impeditivos legais, e dificuldade de atendimento das exigências sistêmicas pelos entes federados, encontram-se registrados no Portal da Estratégia.

[...]

Quanto à questão sobre o total de prestações de contas analisadas, informado nos Relatórios de Gestão de 2013 e 2014, cabe esclarecer que, em nenhum momento, o FNDE mudou critérios de aferição das análises de processos de prestação de contas ou teve o intuito de induzir a erros o leitor. A dúvida foi levantada pela CGU em mensagem eletrônica de 15/7/2015, da Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação II daquela Controladoria, e imediatamente esclarecida pela DIFIN/FNDE em mensagem eletrônica de 16/7/2015, reencaminhada pela Auditoria Interna da autarquia naquela mesma data à equipe de auditoria da CGU, conforme mensagens eletrônicas em anexo.

Para o Relatório de Gestão do ano de 2013, o levantamento do estoque de prestações de contas não analisadas foi efetuado no antigo sistema em que se realizavam os registros de prestações de contas, o Sistema de Prestação de Contas de Repasse Automático (SiSPCO). Este sistema não continha todas as fases da prestação de contas identificadas e separadas. Assim, nem sempre a situação da prestação de contas correspondia ao status a que esta se encontrava. Em face disso, com base no relatório do SiSPCO apontou-se um total de 134.615 prestações de contas aguardando análise.

Cabe esclarecer que o SiSPCO continham somente as seguintes situações de prestação de contas: recebida, documentos com pendência, em diligência, notificado por omissão, retorno de diligência, aprovada, aprovada com ressalva e inadimplente.



Essas situações foram recepcionadas no SiGPC e tiveram que ser classificadas demonstrando a situação com detalhamento compatível com a estrutura do novo sistema, [...]

[...]

Sendo assim, as contas ainda não concluídas no âmbito desta Autarquia, encontram-se nas seguintes Situações de PC:

- Aguardando Análise da Formalidade;
- Aguardando Análise Financeira;
- Aguardando Análise Técnica;
- Aguardando Análise Técnica Externa;
- Decurso de Prazo de Notificação;
- Em Análise Financeira;
- Em Análise Técnica;
- Enviada ao Controle Social;
- Enviada ao FNDE;
- Não Enviada;
- Notificada por Ocorrência;
- Notificada por Omissão.

Reforçando o acima exposto, o SiGPC contempla todas as fases e situações em que se encontram as contas no âmbito do FNDE. Desta maneira, com o processo de migração das prestações de contas do SiSPCO para o SiGPC, as situações das prestações de contas vêm sendo corrigidas e classificadas em consonância com a fase em que se encontravam e, com isso, apurou-se a redução apontada. Neste sentido, o levantamento do estoque de prestações de contas não analisadas para o relatório de gestão de 2014 foi efetuado no SiGPC, que apontou, em dezembro de 2014, um total de 104.100 prestações de contas aguardando análise. Ressalta-se que provavelmente esse número será bastante aumentado em 2015, tendo em vista que as prestações de contas cujo encaminhamento ao FNDE estava sobrestado por força da Resolução CD/FNDE nº 02/2012 estão sendo registradas e enviadas ao FNDE neste exercício.

Por fim, resta claramente evidenciado que os dirigentes e servidores desta autarquia vem, continuamente, adotando diversas iniciativas e providências com o objetivo de viabilizar a implementação definitiva do sistema, não havendo qualquer indício de morosidade ou de ação negligente, sendo relevante compreender que se trata de projeto complexo e desafiador, sujeito a dinâmica de necessárias reprogramações em razão dos diversos programas e atores, em especial os externos, que se relacionam com o tema prestação de contas, devendo, ainda, ser levado em conta o elevado passivo de processos acumulados ao longo dos vários anos, que estão, também, no escopo do enfrentamento do problema.”

Após o encerramento do prazo para manifestação do FNDE com relação aos fatos apresentados no Relatório Preliminar, por meio de correspondência de 3 de dezembro de 2015, o ex-Presidente do FNDE, gestor no período de 14 de fevereiro de 2014 até 3 de fevereiro de 2015, apresentou a seguinte manifestação:

“[...]

Quanto ao desafio de implantação do SiGPC, conforme sabido e amplamente acompanhado por esta CGU dediquei-me pessoalmente a busca de soluções para sua efetiva implementação, senão vejamos:



“[...]

- Desde o primeiro momento no exercício da presidência do órgão busquei cumprir aos comandos emanados dos órgãos de controle, não só por sua compulsoriedade, mas por concordar que o olhar atento externo contribui sobremaneira para melhoria da gestão pública. Em especial foi no período que exerci a presidência do órgão que definiu-se pela primeira vez um cronograma amplo de implementação do SIGPC e que foram enviados os esforços para cumpri-lo.

Tal comando já havia sido sugerido pela CGU e buscamos, não somente cumpri-lo, como para fazê-lo, nos reunimos diversas vezes com a equipe técnica dos órgãos de controle para apresentar o que estávamos fazendo e qual a visão de futuro que tínhamos. Para demonstrar o interesse explícito que o FNDE tinha em cumprir com tal cronograma disponibilizamos acesso para técnicos dos órgãos de controle para que acompanhassem em tempo real os avanços e obstáculos na implementação das diversas atividades que envolvia o SIGPC.

[...]

Editamos depois de inúmeras reuniões com equipe técnica interna do órgão e após pesquisa nos normativos dos órgãos de controle portaria que normatizou os critérios de análise de prestação de contas. [...]

- Não era possível criar módulo de análise automatizado para o SIGPC sem que tivessem os parâmetros de análise e os mesmos somente puderam ser concluídos com a edição da portaria citada acima o que ocorreu somente em novembro de 2014.

- Etapa fundamental para análise das contas e que constou do cronograma apresentado pelo FNDE aos órgãos de controle referia-se aos cruzamentos automatizados com extratos bancários e declarações prestadas pelos entes federados no SIGPC.

[...]

- O cronograma de implementação do SIGPC, até o fim do exercício de 2014, estava atualizado e sendo cumprido em praticamente sua integralidade, sendo que o ponto que mais impactava negativamente sua evolução relacionava-se as dificuldades de estabelecer os batimentos entre as informações apresentadas pelo entes públicos e os extratos disponibilizados pelos bancos. Tal constatação pode ser buscada junto a área de Tecnologia do FNDE que tem os registros históricos do cronograma de implementação do SIGPC.

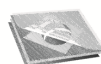
[...]

- Diversas etapas foram concluídas na árdua tarefa de legar um sistema eficiente de recepção e análise de prestação de contas para o FNDE durante o período que tive o privilégio de exercer sua presidência. Busquei empregar os melhores recursos do órgão para que este desafio fosse cumprido, mantive reunião de controle semanal com toda equipe responsável pela implementação, cobrando, acompanhando, discutindo, buscando soluções conjuntas e tempestivas para diversos desafios que tão complexa solução tecnológica apresenta.

[...]”

Análise do Controle Interno

Em suas manifestações o FNDE expõe, sucintamente, procedimentos realizados e dificuldades encontradas para trazer o SiGPC à situação atual.



O FNDE esclarece que as primeiras iniciativas de planejamento das ações do Sistema de prestação de contas online não contavam com a participação de todas as unidades que deveriam estar envolvidas na prestação de contas. Isso demonstra a fragilidade no processo, pois a implantação de um Sistema do porte do SiGPC, que é considerado prioridade pela presidência da Autarquia, não poderia ter sido iniciada sem o envolvimento de todos os interessados.

Aborda, ainda, a disparidade entre as atribuições exercidas pela Autarquia e a quantidade de servidores para fazer frente a tais atividades. Apesar disso, conforme apontado em item específico deste Relatório, o FNDE vem apresentando demora na conclusão do dimensionamento de pessoal. Essa demora na conclusão dificulta a análise da distribuição da força de trabalho pelas unidades organizacionais e no redesenho de processos a fim de verificar pontos de estrangulamento.

Em relação aos prazos de duração das tarefas considerados no planejamento definitivo de implantação do SiGPC, o FNDE afirma que, embora aparentemente semelhantes, foi necessário considerar a complexidade e a especificidade de cada programa, tendo em vista a experiência na recepção do Programa PBA no SiGPC. Entretanto, essa justificativa não se mostra razoável ao analisar os prazos apresentados para uma mesma tarefa, tais como 149 e 6,88 dias, respectivamente, para Projovem e Pronatec, ou 23 e 790 dias, respectivamente, para Outras Obras (Construções e Reformas) e E.I.Manutenção.

Em resposta ao Relatório Preliminar, mais uma vez o FNDE cita os aspectos específicos relacionados ao planejamento e desenvolvimento das funcionalidades de cada programa e afirma que é possível que tarefas semelhantes tenham prazos distintos. A equipe de auditoria não contesta a possibilidade de haver prazos distintos para execução das tarefas, pois reconhece que os programas possuem características próprias, que demandam funcionalidades específicas. Na verdade, a preocupação da equipe de auditoria é que o cronograma apresentado tenha sido construído sem o devido planejamento e que as datas apresentadas não demonstrem a realidade.

Por exemplo, em pesquisa realizada no dia 22 de outubro de 2015, às 14:18, no Portal da Estratégia do FNDE, verifica-se que os prazos para as tarefas citadas no fato foram alteradas, conforme quadro a seguir:

Quadro 12 – Prazo para conclusão das tarefas

Tarefa	Programa	Prazo em 1º/6/15 (em dias)	Prazo em 22/10/15 (em dias)
Liberar para registro da execução	Projovem	149	319
	Pronatec*	6,88	10
	PDDE*	41,88	67
Análise PC / Outros Resultados	Outras Obras (Construções e Reformas)	23	32,88
	E.I.Manutenção	790	54

* Essas tarefas foram apresentadas na extração de 1º de junho como concluídas, mas tiveram seus prazos de conclusão alterados.

Fonte: Portal da Estratégia do FNDE

A CGU não espera que os prazos para as tarefas sejam iguais, mas é relevante a disparidade entre os prazos fixados. Além disso, merece destaque as alterações significativas realizadas no cronograma disponibilizado no Portal da Estratégia, como Análise PC para E.I.Manutenção, que passou de 790 para 54 dias.

O FNDE citou o cumprimento de 85% da meta de 20% proposta para a Taxa de Implantação do SiGPC, no exercício de 2014. Entretanto, não foi possível verificar os objetivos que especificam exatamente o que foi feito para se alcançar parte da meta informada pela Autarquia. Foram observadas, por exemplo, tarefas que estavam indicadas como concluídas ou em estado avançado de conclusão em junho/2015 e que



apresentaram status diferente em outubro/2015, conforme exemplificado no quadro a seguir:

Quadro 13 – Divergências no cronograma

Tarefa	Situação em 1º/6/2015			Situação em 22/10/2015		
	Conclusão	Início	Término	Conclusão	Início	Término
Criar nova arquitetura Levantamento dos requisitos Aprovação do projeto básico	100%	28/12/2011	19/7/2014	99%	28/12/2011	2/1/2017
Pnae (Análise PC com resultado aprovado por Homologação)	90%	15/4/2014	25/1/2015	39%	15/6/2015	16/5/2016
Pnae (Análise PC/ Outros Resultados)	52%	27/7/2014	5/12/2014	12%	21/7/2015	4/5/2016
PDDE (Liberar para Registro da Execução)	100%	24/8/2012	5/10/2012	86%	1º/10/2012	1º/1/2013
Pnae (Transcrição)	100%	13/8/2014	4/12/2014	60%	10/7/2015	21/9/2015

Fonte: Portal da Estratégia do FNDE

Ressalta-se que um projeto como o de implantação do SiGPC está sujeito a alterações de planejamento que possam ser necessárias no decorrer de sua execução. Entretanto, as alterações apresentadas demonstram que o cronograma não reflete o andamento do projeto, visto que tarefas consideradas concluídas retornaram ao estágio de implantação. Além disso, as alterações evidenciam que inicialmente a Autarquia não possuía conhecimento suficiente das rotinas necessárias para o desenvolvimento do Sistema, o que demonstra a falta de planejamento do FNDE na condução desse projeto.

Apesar das atualizações no cronograma do Sistema, constata-se que o mesmo não está sendo cumprido. Em consulta ao status do projeto realizada no Portal da Estratégia, verificou-se 36 atrasos no cronograma.

O FNDE afirma que os fatos que impactaram o cronograma encontram-se registrados no Portal da Estratégia. Entretanto, a CGU não tem acesso a essas funcionalidades do referido Portal.

Quanto às informações apresentadas no Relatório de Gestão sobre o total de prestações de contas analisadas, o FNDE informou que em 2014 foram utilizados 26.357 “procedimentos de análise” nos processos de prestação de contas. Esses procedimentos foram realizados incidentalmente nos processos, não concluindo, assim, a análise total do processo de prestação de contas. O FNDE acrescenta na resposta ao Relatório Preliminar que, com o processo de migração das prestações de contas do Sistema de Prestação de Contas (SiSPCO) para o SiGPC, as situações das prestações de contas estão sendo corrigidas e classificadas em consonância com a fase em que se encontram. Assim, como o SiSPCO não continha todas as fases da prestação de contas, apurou-se a diferença apontada quando houve a migração das prestações de contas para o SiGPC.

Dessa forma, verifica-se que a diferença no estoque de prestações de contas apontada pelo FNDE se deu, principalmente, em função da migração entre os sistemas e não como resultado de análise efetiva. O próprio FNDE afirma que “no exercício de 2014, foram concluídas 1.699 análises de prestação de contas”, ou seja, a diferença de mais de 26 mil prestações de contas não foi resultado da análise por parte da Autarquia. Assim, as prestações de contas que sofreram alteração de status em virtude da migração de sistemas não tiveram sua análise concluída, permanecendo como estoque de prestações de contas pendentes.

Em que pese o FNDE citar iniciativas e providências com o objetivo de viabilizar a implementação definitiva do Sistema e o cumprimento de 85% da meta de 20%



proposta para a Taxa de Implantação do SiGPC, o cronograma apresentado não está sendo cumprido.

Quanto à manifestação do ex- Presidente do FNDE, este informou que durante toda a sua gestão buscou soluções para a efetiva implantação do SiGPC, estabelecendo diálogo permanente com os órgãos de controle, CGU e TCU, e realizando inúmeras reuniões sobre o assunto, fato que, segundo ele, pode ser comprovado pela verificação dos registros de suas agendas, mantido no FNDE. Destacou que a definição do cronograma de implementação do Sistema ocorreu em seu mandato, além de esforços para racionalizar o processo de prestação de contas, tornando sua análise mais eficiente. Informa ainda a edição de portaria em novembro de 2014, que normatizou a análise das prestações de contas, possibilitando a conclusão dos parâmetros de análise e, consequentemente, a criação do módulo de análise automatizado para o SiGPC. De acordo com o ex-gestor, o cronograma de implementação do Sistema estava sendo cumprido quase que integralmente até o fim do exercício de 2014, apresentando como principal dificuldade a obtenção com as instituições bancárias dos dados referentes aos entes federados para a realização dos cruzamentos necessários à análise das contas no SiGPC.

Entretanto, o cronograma definido pelo FNDE não reflete o andamento do projeto, tendo em vista as alterações já citadas anteriormente, bem como não está sendo cumprido. Além disso, apesar da edição do citado normativo, a Portaria nº 513, de 28 de novembro de 2014, que trata da classificação dos possíveis pareceres referentes à análise das prestações de contas, os parâmetros de análise das prestações de contas não foram finalizados.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar plano de ação que evidencie um planejamento efetivo para a implantação do Sistema SiGPC, contendo cronograma com previsão factível de execução para cada etapa, considerando que o apresentado no exercício de 2014 não foi cumprido.

Recomendação 2: Demonstrar os objetivos que especificam o que foi feito para se alcançar 85% da meta Taxa de Implantação do SiGPC, apresentada no Relatório de Gestão.

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Intempestividade na análise dos processos de prestações de contas e na adoção das medidas de exceção cabíveis, com riscos de prescrição e dano ao Erário

Fato

Conforme as resoluções que regulamentam o Pnae (Resolução nº 26/2013, art. 45, § 10) e o Pnate (Resolução nº 12/2011, art. 16, § 11, substituída pela Resolução nº 5/2015, art. 16, § 10), na hipótese da não apresentação no prazo estabelecido ou da não aprovação da prestação de contas, total ou parcialmente, o FNDE deve providenciar a instauração da tomada de contas especial ou a inscrição do débito e registro dos responsáveis no Cadastro Informativo de créditos não quitados de órgãos e entidades federais (Cadin), em cumprimento ao que determina a Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, e a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Em relação ao Cadin, o artigo 1º da Portaria nº 685/2006 da Secretaria do Tesouro Nacional dispõe que somente podem ser inscritos devedores responsáveis por débitos



acima de R\$ 999,99. Já para a instauração de tomada de contas especial, o TCU estabeleceu pela Instrução Normativa nº 71/2012, em seu art. 6º, inciso I, que essa fica dispensada quando o valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$75.000,00.

No Relatório de Auditoria de Contas referente ao exercício de 2013, elaborado por esta CGU, foi identificada a morosidade do FNDE em relação à inscrição no Cadin e a instauração de Tomada de Contas Especial dos gestores inadimplentes. Dos vinte processos analisados à época (contas não aprovadas e omissos), foram solicitados novamente dezessete, para acompanhamento das providências recomendadas.

Ao analisar esses processos das contas não aprovadas em 2013 (oito processos), verificou-se que em sete casos ainda não houve instauração de tomada de contas especiais, ressarcimento dos valores impugnados ou a responsabilização dos gestores com a inscrição no CADIN, conforme consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi (Pnae: Acauã/PI 1999, Sigfredo Pacheco/PI 2005, Atalaia do Norte/AM 2009, Poloni/SP 2009 e Pnate: Bom Lugar/MA 2007, Capela/SE 2009 e Cabo Frio/RJ 2008). Quanto às contas do Pnate de Sigfredo Pacheco/PI, exercício de 2005, o processo será reavaliado para verificar se houve dano.

Com relação aos omissos, dos nove processos selecionados, quatro prestaram contas (Pnae: Iracema/RR 2010 e Denise/MT 2011; Pnate: Governador Valadares/MG 2012 e Wanderlândia/TO 2012) e aguardam análise financeira pelo FNDE; um teve a prestação de contas analisada e aprovada (Pnate Tartarugalzinho/AP 2004) e quatro permanecem notificados por omissão (Pnae: Monções/SP 2009 e Vila Propício/GO 2012; Pnate: Alvarães/AM 2010 e Nova Redenção/BA 2011).

Em relação ao repasse do Pnae para o Município de Monções/SP, o CAE havia emitido o parecer, porém quem assinou não era o Presidente do Conselho. O FNDE notificou o prefeito em 7 de abril de 2010 para sanar a impropriedade, o que ainda não foi feito, tendo em vista que até o momento não houve a emissão de novo parecer por parte do Conselho. Conforme a Resolução nº 22, de 13 de outubro de 2014, o FNDE deve notificar o gestor para que o Conselho emita o parecer num prazo de trinta dias no Sigecon, após este prazo, sem manifestação, as contas devem ser consideradas reprovadas, o que ainda não ocorreu.

Também foram selecionados, por meio de amostragem aleatória simples não estatística, novos processos referentes a prestações de contas analisadas em 2014, para acompanhamento dos procedimentos adotados pelo FNDE, num total de quatorze processos:

Quadro 14 - Processos selecionados do Pnae e do Pnate.

UF	Município	Programa	Exercício	Status da PC
GO	Carmo do Rio Verde	Pnae	2009	Não aprovada
SE	Capela	Pnae	2010	Não aprovada
SE	Riachuelo	Pnae	2010	Aprovação parcial
SP	Pindamonhangaba	Pnae	2010	Aprovação parcial com ressalva
MT	Confresa	Pnae	2004	Omisso
RN	Lajes Pintadas	Pnae	2004	Omisso
TO	Juarina	Pnae	2005	Omisso
AP	Itaubal	Pnae	1999	Omisso
PR	Cerro Azul	Pnae	2004	Omisso
AM	Manaquiri	Pnate	2004	Omisso
GO	Guarinos	Pnate	2005	Omisso
BA	Almadina	Pnate	2006	Omisso
RN	Rafael Fernandes	Pnate	2007	Omisso
AP	Pedra Branca do Amapari	Pnate	2008	Omisso

Fonte: Amostra de municípios realizada a partir de planilhas disponibilizadas pelo FNDE por meio do Ofício nº 122/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 20 de abril de 2015.



Verificou-se, por meio de consulta ao Siafi, que em seis dos processos selecionados o FNDE não providenciou a inscrição dos responsáveis no Cadin.

Quadro 15 - Processos selecionados do Pnae e do Pnate sem inscrição no Cadin.

UF	Município	Programa	Exercício	Valor impugnado
SE	Capela	Pnae	2010	21.601,90
TO	Juarina	Pnae	2005	3.196,80
BA	Almadina	Pnate	2006	2.904,93
AP	Pedra Branca do Amapari	Pnate	2008	2.042,80
RN	Rafael Fernandes	Pnate	2007	3.619,98
GO	Carmo do Rio Verde	Pnae	2009	3.017,45

Fonte: Amostra de municípios realizada a partir de planilhas disponibilizadas pelo FNDE por meio do Ofício nº 122/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 20 de abril de 2015.

Em relação aos demais municípios que foram citados no Quadro nº 12, verificou-se que, para as contas de Confresa/MT, Itaubal/AP e Cerro Azul/PR, houve a instauração de Tomadas de Contas Especiais já julgadas pelo TCU por meio dos Acórdãos nºs 333/2011 - 1º Câmara, 6482/2010 – 2º Câmara e 4392/2009 – 2º Câmara, respectivamente. No Município de Lajes Pintadas/RN houve a instauração de Tomada de Contas Especial pelo FNDE, conforme relatório do Tomador de Contas nº 1127/2006, porém os procedimentos internos ainda não foram concluídos, conforme Informação nº 626/2009-COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE, de 12 de junho de 2009.

No Município de Riachuelo/SE, foi impugnado o valor de R\$24.158,24, entretanto, o processo foi encaminhado para reexame e a inadimplência da entidade no SigPC foi suspensa.

Para os casos de valores acima de R\$75.000,00, conforme a Instrução Normativa nº 71/2012, caberia a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE). Dos processos analisados, verificou-se que do repasse do Pnae feito ao Município de Pindamonhangaba/SP, em 2010, foram impugnados R\$ 150.822,60, o que ensejaria a instauração da TCE. No entanto, o FNDE ainda não adotou as devidas providências, visto que não constam nos processos físicos nem no SiGPC informações sobre a medida de exceção aplicada.

Por meio do Ofício nº 189/2015-DIFIN/FNDE/MEC, de 30 de junho de 2015, a Difin informou que: “(...) *foi encaminhado à COTCE para instauração de TCE em 18/05/2015. Todavia, cumpre-me informar que a medida de exceção ainda não foi levada a efeito, encontrando-se no rol de prioridades da COTCE (...)*”.

No caso do repasse Pnate para o Município de Manaquari/AM, consta a inscrição no Cadin em 13 de junho de 2007, entretanto, não é possível verificar se o gestor foi negativado em função da omissão na apresentação da prestação de contas da referida Ação. Quanto ao Município de Guarinos/GO, foi encaminhada correspondência ao gestor em 30 de agosto de 2010, requisitando a devolução dos recursos e, não obstante o valor não seja relevante, não foi alterado o status da prestação de contas no SigPC.

O Quadro abaixo apresenta os municípios da amostra que ainda possuem pendências nas prestações de contas e o período em que permanecem sem a devida responsabilização, calculado com base na última notificação feita para o gestor até o mês de junho de 2015:



Quadro 16 – Período de tempo sem providências por parte do FNDE.

Programa	Município/UF	Ano	Tempo sem providências
Pnae	Capela - SE	2010	1 ano e 8 meses
Pnae	Juarina - TO	2005	3 anos e 2 meses
Pnae	Acauã - PI	1999	1 ano
Pnae	Sigefredo Pacheco - PI	2005	1 ano e 11 meses
Pnae	Atalaia do Norte - AM	2009	2 anos e 7 meses
Pnae	Poloni - SP	2009	1 ano e 10 meses
Pnate	Almadina - BA	2006	2 anos
Pnate	Pedra Branca do Amapari - AP	2008	4 anos e 7 meses
Pnate	Rafael Fernandes - RN	2007	5 anos e 2 meses

Fonte: Amostra de municípios realizada a partir de planilhas disponibilizadas pelo FNDE por meio do Ofício nº 122/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 20 de abril de 2015.

No que se refere à ausência de prestação de contas, existem 4.875 registros de beneficiários que não apresentaram as contas, considerando o Pnae e o Pnate, até o exercício de 2014. Destes, 76 já estão com TCE instaurada e 573 foram declarados omissos, mas sem ter sido dada continuidade aos processos para adoção das medidas de exceção cabíveis. A maior parte, 4.226, encontra-se na fase de notificação. Ou seja, existem 4.799 processos para serem finalizados, adotando as medidas cabíveis, totalizando um prejuízo potencial de R\$743.340.243,30. Considerando o valor mínimo para instauração de Tomada de Contas Especial (TCE), existem 68 processos omissos e 1774 processos em fase de notificação que poderiam ensejar TCE, num total de R\$ 659.035.350,72. Ressalta-se que, como já tratado anteriormente, muitos dos processos de prestação de contas cujo status no SiGPC é “notificado por omissão” ou “decurso de prazo de notificação” já esgotaram os prazos legais para prestação de contas, considerando o período de notificação do gestor.

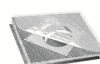
O Ofício nº 122/2015 – GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 20 de abril de 2015, contém planilha anexa com relação de processos para os quais houve instauração de Tomada de Contas Especial durante o exercício de 2014, especificamente para os programas Pnae e Pnate.

Ao todo, foram instauradas 226 TCEs. No quadro abaixo, é possível verificar o lapso temporal entre o fato gerador que enseja a Tomada de Contas Especial e a sua instauração, demonstrando, mais uma vez, a intempestividade do FNDE em estabelecer os procedimentos necessários para a responsabilização dos agentes públicos e recolhimento dos prejuízos por eles causado:

Quadro 17 – Lapso temporal para a instauração de TCE em transferências do Pnae.

Transferências	Tempo decorrido entre o fato gerador e a instauração de TCE (2014)	Quantidade de TCE instaurada
PNAE/1999	15 anos	04
PNAE/2000	14 anos	06
PNAE/2001	13 anos	02
PNAE/2002	12 anos	03
PNAE/2003	11 anos	10
PNAE/2004	10 anos	20
PNAE/2005	09 anos	08
PNAE/2006	08 anos	07
PNAE/2007	07 anos	14
PNAE/2008	06 anos	25
PNAE/2009	05 anos	07
PNAE/2010	04 anos	03
PNAE/2011	03 anos	01

Fonte: Planilhas disponibilizadas pelo FNDE por meio do Ofício nº 122/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 20 de abril de 2015.



Quadro 18 – Lapso temporal para a instauração de TCE em transferências do Pnate.

Transferências	Tempo decorrido entre o fato gerador e a instauração de TCE (2014)	Quantidade de TCE instaurada
PNATE/2004	10 anos	20
PNATE/2005	9 anos	14
PNATE/2006	8 anos	18
PNATE/2007	7 anos	18
PNATE/2008	6 anos	35
PNATE/2009	5 anos	7
PNATE/2010	4 anos	3
PNATE/2011	3 anos	1

Fonte: Planilhas disponibilizadas pelo FNDE por meio do Ofício nº 122/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 20 de abril de 2015.

Causa

A Presidência e a Diretoria Financeira (Difin) não priorizaram as prestações de contas dos gestores omissos e não estruturaram a Coordenação de Tomada de Contas Especial – COTCE para a conclusão dos processos cujas análises resultaram em medidas de exceção.

Mesmo após constatações feitas nos Relatórios de Auditorias nº 201203288, 201305719 e 201407023 sobre a intempestividade na análise dos processos de prestação de contas, a Presidência do FNDE e a Diretoria Financeira (Difin) seguiram a definição institucional de aguardar a implantação do SIGPC.

Ressalta-se ainda que o Tribunal de Contas da União, por meio de manifestação da unidade técnica do tribunal, ao apreciar o processo TC 012.461/2014-8, que resultou no Acórdão nº 2795/2014-Plenário, posicionou-se a respeito desse assunto da seguinte forma:

“Inobstante a Resolução CD/FNDE nº 2, de 18/01/2012, estabelecer a utilização obrigatória, a partir de 2012, do Sistema de Gestão de Prestações de Contas (SiGPC), eventuais dificuldades operacionais, como a não implementação do sistema informatizado, não tem o condão de suspender ou de inviabilizar o instrumento da prestação de contas, à revelia da Constituição. Por esse raciocínio, o sistema, em vez de melhorar e agilizar os procedimentos para a prestação de contas, acaba por obstar o cumprimento do princípio constitucional da prestação de contas do uso de recursos públicos.”

Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria nº 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.

O Decreto nº 7.691, de 2 de março de 2012, em seu art. 10, inciso II, estabelece que compete à Difin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.

Conforme prevê as Resoluções que regulamentam o Pnae, Resolução nº 26/2013, e o Pnate, Resolução nº 12/2011, quando a prestação de contas não for enviada dentro do prazo estabelecido ou caso não tenha sido aprovada, total ou parcialmente, o FNDE deve adotar as medidas de exceção previstas, em cumprimento ao que determina a Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, e a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 232/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de julho de 2015, o FNDE informou:

“O processo de análise de prestação de contas no âmbito dos programas e projetos educacionais enfrenta dificuldades que tornam este processo mais complexo e mais moroso. Destaca-se que a análise das contas dos diversos programas e projetos educacionais é um ato complexo, que envolve vários atores internos e externos ao FNDE. Esses atores são responsáveis pela análise técnica, que em regra impacta a conclusão das contas e a adoção das medidas de exceção cabíveis, uma vez que para a finalização do processo de contas, dependendo do resultado final, ainda é obrigatório abrir os prazos legais para o direito ao contraditório e a ampla defesa.

No âmbito do FNDE participam deste processo as Diretorias Financeira; de Gestão de Fundos e Benefícios; de Ações Educacionais; de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais e de Tecnologia. No âmbito do Ministério da Educação estão envolvidas as Secretarias de Educação Básica, de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, e de Educação Profissional e Tecnológica. Já no âmbito externo esse ato engloba a Secretaria Nacional da Juventude da Presidência da República, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, bem como as instituições bancárias, especialmente o Banco do Brasil, nas quais os créditos são efetivados, com vistas à execução.

Tais dificuldades vêm perpassando sucessivas gestões. O estoque de prestação de contas pendentes de análise amplia-se em face da crescente política pública educacional e, conseqüentemente, a questão da intempestividade da apreciação das referidas contas tem sido objeto de reiteradas manifestações do TCU e da Controladoria-Geral da União/CGU, ao longo da última década. Inclusive, preocupado com o reduzido quadro de servidores desta Autarquia, o TCU assim recomendou por intermédio do Acórdão AC-0158-06/2003-P:

‘A força de trabalho do FNDE envolvida com as atividades referentes ao PNAE é insuficiente para permitir o acompanhamento e a análise dos documentos que seriam necessários para comprovar a regularidade na execução do PNAE.

A análise geral do quadro formado por esse conjunto de auditorias mostra que, embora haja indicativos de melhora no desempenho do programa em relação à situação detectada em 1993, por auditoria realizada pelo Tribunal, persistem muitas fragilidades nos processos de aquisição e deficiências na atuação dos dois pontos de controle inerentes ao programa... ao Ministro da Educação, foi proposta recomendação para que estude a conveniência e oportunidade de dotar o FNDE de recursos humanos e materiais adequados ao efetivo acompanhamento das ações educacionais financiadas pela autarquia, uma vez constatado que sua atual estrutura é incompatível com a magnitude e complexidade das ações sob sua responsabilidade.’

É importante frisar que foram muitas as ações visando superar as limitações de atuação da Autarquia – solicitação de aprovação de concurso público, investimento em tecnologia, mutirões, modernização de técnicas, padronização de procedimentos, mapeamento e racionalização de processos, treinamentos internos e externos, grupos de trabalho interministerial para estudo e solução de passivo de prestação de contas, grupo de trabalho dedicado à eliminação de passivo de prestação de contas, etc. Entretanto, o volume de trabalho relacionado às transferências de recursos mediante convênio e repasse automático é muito superior à capacidade operacional implantada.

Neste contexto, considerando as ações já realizadas por esta Autarquia e, ainda, em face da sua estrutura e recursos insuficientes para atender a contento sua demanda de análise



de prestações de contas, dois aspectos necessitam ser diferenciados para solucionar a questão, em médio e em longo prazo: a) as estratégias da Autarquia para encontrar meios de analisar tempestivamente sua demanda corrente de prestações de contas; e b) a busca de soluções para o estoque gerado ao longo de muitos anos.

O corpo diretivo do FNDE vem envidando esforços e buscando soluções para efetuar a análise tempestiva desse elevado número de prestações de contas, que envolvem desde a melhoria do espaço físico, lotação e capacitação de servidores, uniformização e definição de fluxos e procedimentos com a finalidade de aperfeiçoar o processo de contas e, ao mesmo tempo, atender às solicitações relativas às diligências externas recebidas, as quais, somente nos exercícios de 2013 e 2014, totalizaram mais de 72 mil informações prestadas, demandadas pelos Órgãos de Controle Interno e Externo, pelo Ministério Público, Departamento de Polícia Federal, Tribunais, entre outros.

Ainda assim, a produtividade em relação à adoção de medidas de exceção cresceu cerca de 64% em relação à 2013, bem como houve expressiva redução do passivo, principalmente de alta materialidade, restando, conforme informado, cerca de 50 transferências automáticas aguardando instauração de TCE. Considerada a limitação de recursos humanos já mencionada, procedeu-se à priorização do tratamento pela existência de demanda de órgãos de controle, antiguidade da transferência e materialidade do débito.

Vale ressaltar que a adoção de medidas de exceção só pode ocorrer depois de esgotadas as medidas administrativas de âmbito interno. Assim, faz-se necessário que a análise acerca do prazo para instauração de TCE ou inscrição no Cadin considere eventuais apresentações de documentação intempestiva, recolhimentos de recursos, alterações nos normativos e jurisprudência acerca do tratamento e análise dos débitos apurados, os quais geram retrabalho devido à necessidade de reanálise das contas.

Como exemplo, pode-se citar a Instrução Normativa TCU nº 71/2012. Quando de sua publicação, alterando o valor mínimo do débito para encaminhamento de TCE ao TCU de R\$ 23.000,00 para 75.000,00, foram restituídos a essa Autarquia diversos Processos de TCE que ainda encontravam-se sob o âmbito de análise da CGU, demandando novo tratamento do débito.

Cumprir informar que, quanto aos recursos do PNATE/2004, repassados ao Município de Manaquiri, foi instaurada Tomada de Contas Especial, tendo as contas sido julgadas irregulares por meio do Acórdão nº 631/2008-TCU-2ª Câmara. A inscrição do nome do responsável no Cadin foi determinada pelo TCU por meio do Ofício nº 595/2008-TCU/SECEX-AM, de 23/10/20008, entretanto, verificou-se que o responsável já foi inscrito no Cadin em razão de outro débito frente ao FNDE, de forma que não será novamente inscrito, tendo em vista que não é possível haver mais de uma inscrição do mesmo responsável pela Autarquia.

[...] Pelo exposto, verifica-se que o FNDE trabalha, diuturna e diligentemente, para materializar sua missão de prestar assistência técnica e financeira visando executar ações que contribuam para uma educação de excelência para todos os brasileiros. Embora ainda não disponha das condições adequadas para realizar seu trabalho de forma completamente tempestiva, conforme apontado pelo próprio TCU, desde 1999, a Autarquia atua com efetividade, eficácia e eficiência nas questões relacionadas ao controle dos recursos públicos, como evidenciam o volume de análise de prestação de contas realizado anualmente, a instauração de tomadas de contas especiais e o pronto atendimento às demandas oriundas de órgãos externos”.

Posteriormente, por meio do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:



“(…)

A Coordenação de Tomada de Contas Especial – COTCE, por sua vez, é responsável pela adoção das medidas de exceção para ressarcimento ao erário, as quais, em conjunto, movimentam um número elevado de procedimentos nos processos de contas (...)

A força de trabalho envolvida na análise financeira das prestações de contas de Programas Educacionais é de 13 colaboradores. Em 2014, foram produzidos 1.855 pareceres conclusivos. A área de análise financeira de Projetos Educacionais é composta também de 13 colaboradores, tendo produzido 685 Pareceres e expedientes. (...)

Na COTCE, a força de trabalho é de 9 colaboradores, envolvidos na adoção de medidas de exceção, tendo sido adotadas, em 2014, 649 medidas de exceção, sendo 552 TCEs e 97 Notificações para Inscrição no Cadin. Assim, faz-se necessária a correção do dado disponibilizado pela CGU no Relatório Preliminar quando se afirma que houve a instauração de 226 TCEs em 2014.

“(…)

É importante considerar que a estratégia amostral da CGU não comportou a estratégia de atuação do FNDE, que prioriza a análise das prestações de contas a partir da existência de demandas de órgãos de controle, a antiguidade da transferência e a materialidade do débito. A amostra aleatória realizada pela CGU identifica alguns processos pendentes de análise, não alcançando todos os critérios de prioridade de análise que o FNDE necessita eleger em face de seu passivo pelo impedimento de instauração de TCE ou pela excessiva demanda dos órgãos de controle.

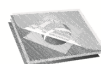
Somente no ano de 2014 foram recebidas 5.758 demandas acerca de prestação de contas. Em relação à análise da CGU de que tem aumentado o tempo médio de instauração de TCE, é pertinente destacar que esta demonstra um viés que desconsidera todo o histórico de passivo de prestação de contas no âmbito da Autarquia. Observa-se a partir de todo o conjunto de ações adotadas até então que este lapso temporal vem diminuindo, conforme evidenciado no Relatório de Gestão de 2014.”

Destaca-se ainda que foi encaminhada a esta CGU cópia do Relatório Final da Sindicância instaurada pelo FNDE em atendimento à determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), contida no Acórdão nº 3039/2014 – 2ª Câmara. Tal Acórdão determinou que se procedesse à apuração de possíveis irregularidades administrativas referente ao excesso de prazo para a conclusão da análise da prestação de contas do Convênio nº 93857/2000 (Siafi nº 39828), firmado com o Município de Cruzeiro do Sul/AC, que se encontrava aguardando análise final por treze anos. Conforme exposto pelo FNDE, o Relatório Final da Comissão de Sindicância “conclui sobre a impossibilidade na atribuição de responsabilidade disciplinares a qualquer servidor do FNDE, envolvido na questão, por conduta delituosa nas atividades funcionais”.

Análise do Controle Interno

A Difin informou sobre as dificuldades e a complexidade que envolve o processo de análise das prestações de contas dos programas e projetos educacionais e dos avanços que vem empenhando visando à diminuição do estoque de prestações de contas ainda pendente de análise. Justificou ainda que a adoção das medidas de exceção cabíveis requer a abertura de prazos legais, no exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa.

O FNDE cita que o TCU já recomendou ao Ministro da Educação o estudo sobre a conveniência e oportunidade de dotar a Autarquia de recursos humanos e materiais



adequados ao efetivo acompanhamento das ações educacionais promovidas pela Entidade, uma vez constatado, em 2003, que sua estrutura era incompatível com a magnitude e complexidade das ações sob sua responsabilidade. Entretanto, até a presente data, após doze anos, a situação não foi alterada.

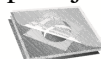
É importante registrar que a intempestividade em relação à inscrição no Cadin e à instauração de Tomada de Contas Especial dos gestores inadimplentes já havia sido apontada no Relatório de Auditoria de Contas do exercício de 2013, e que, apesar das dificuldades e dos esforços relatados pelo gestor na resposta, o processo de adoção de medidas de exceção por parte do FNDE ainda carece de melhorias.

De acordo com o FNDE, a CGU, em sua amostra, não considerou a estratégia de atuação da Autarquia, que prioriza a análise das prestações de contas conforme a existência de demandas de órgãos de controle, a antiguidade da transferência e a materialidade do débito. No entanto, a amostra elaborada por esta Controladoria baseou-se na relação de processos analisados pelo FNDE em 2014, encaminhada por meio do Ofício nº 122/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 20 de abril de 2015. Assim, considerando a informação prestada pela Autarquia, de que seleciona os processos de prestação de contas a serem analisados conforme os critérios citados, subentende-se que os processos selecionados para a amostra, escolhidos a partir da relação de processos analisados pelo FNDE, abarcou a estratégia de atuação do FNDE.

Ressalta-se que por meio da SA nº 201500274/003, encaminhada ao FNDE em 9 de abril de 2015, na qual foi solicitada a relação das prestações de contas analisadas e não aprovadas em 2014 para os programas Pnae e Pnate (item 4), havia campo referente ao valor de cada prestação, a ser preenchido pela Autarquia. No entanto, o FNDE encaminhou relação contendo o município, o exercício de transferência, o programa e a situação da prestação de contas, sem incluir o campo “valor”, impossibilitando, portanto, a utilização da materialidade na seleção da amostra. Ainda assim, destaca-se o entendimento de que os processos analisados pelo FNDE em 2014 consideraram a estratégia de atuação do Órgão e, conseqüentemente, a amostra da CGU também. Posteriormente, para a realização de outras análises, esta CGU reiterou a solicitação dos valores da SA nº 201500274/003, por meio de mensagem eletrônica de 30 de junho de 2015, informação esta encaminhada pelo FNDE em 6 de julho de 2015, após os trabalhos de campo.

O FNDE informa ainda que recebeu 5.758 demandas acerca de prestação de contas e que a Coordenação de Acompanhamento de Prestação de Contas de Programas Educacionais – COPRA, responsável também pela análise do Pnae e Pnate, emitiu 1.855 pareceres conclusivos. Nos dados disponibilizados a esta CGU referentes ao Pnae e Pnate, constava um universo de 1.176 contas analisadas, sendo que 526 não foram aprovadas em 2014 (296 do Pnae e 230 do Pnate) e 650 foram aprovadas/aprovadas com ressalvas no referido exercício (267 do Pnae e 383 do Pnate), a partir do qual a amostra da CGU foi elaborada. Além disso, quanto à afirmação do FNDE de que haveria a necessidade de correção de dado disponibilizado pela CGU referente à instauração de 226 TCEs no exercício de 2014, importante destacar que tais dados foram disponibilizados a esta Controladoria pelo próprio FNDE, também por meio do Ofício nº 122/2015, ao ser solicitado àquela Autarquia a relação dos processos de TCE abertas para os programas Pnae e Pnate, no exercício 2014, para quantificação e ressarcimento do dano. Destaca-se que a solicitação desta CGU foi focada nos processos dos referidos programas.

A amostra da CGU também envolveu os municípios que não prestaram contas, tendo em vista a importância da celeridade na declaração dos gestores omissos, de modo a evitar o repasse de recursos a municípios inadimplentes. Não obstante o FNDE priorize as demandas externas na seleção dos processos a serem analisados, a instauração de TCE nesses casos presume-se mais célere, pois já se tem três elementos necessários:



dano configurado (valor repassado), responsável identificado e nexo de causalidade determinado. No entanto, o que se verificou foi processos declarados omissos e sem a adoção das providências cabíveis e processos para os quais os gestores não foram notificados, mesmo após os prazos legais terem expirados.

Recomendações:

Recomendação 1: Enquanto não implantado o SigPC, adotar as medidas de exceção cabíveis, tais como inscrição no Cadin e instauração de TCE, ao efetuar análises de prestações de contas decorrentes de demandas pontuais cujo parecer seja pela não aprovação e ao identificar os gestores omissos.

Recomendação 2: Adotar como critério de priorização na sua estratégia de atuação os processos para os quais os gestores não prestaram contas dos recursos recebidos.

Recomendação 3: Levantar a quantidade de prestações de contas em estoque, por faixa de valor, cuja análise não foi concluída e definir medidas efetivas para baixa dos estoques e redução dos riscos de prescrição e responsabilização solidária por eventuais danos ao Erário.

2.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Ausência de parecer técnico na análise dos processos de prestação de contas

Fato

A Resolução nº 26/2013, de 17 de junho de 2013, que trata sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, prevê em seu art. 45, §3º, que compete à Diretoria de Ações Educacionais – Dirae a responsabilidade pela análise técnica das prestações de contas do Programa.

Ressalta-se que esta atribuição teve o seu marco legal a partir da Resolução nº 38/2009, de 16 de julho de 2009, em seu art. 34, § 14º, que definiu quais são as diretorias do FNDE que têm a competência para analisar as prestações de contas quanto aos aspectos financeiro e técnico.

A ausência da análise técnica por parte da Dirae em relação à execução e atingimento dos objetivos do Pnae já havia sido objeto de constatação no Relatório Anual de Contas desta CGU referente à gestão de 2013. Naquele exercício, foram analisados onze processos de prestação de contas do Pnae, nos quais foram identificadas apenas a análise financeira da execução dos recursos, a qual compete à Diretoria Financeira – Difin, conforme o normativo citado.

No relatório emitido por esta Controladoria, foi recomendado que o FNDE passasse a emitir parecer técnico das prestações de contas analisadas para o Pnae a partir da Resolução nº 38/2009. Como forma de acompanhar a implementação dessa recomendação, foram selecionados para a amostragem todos os processos do Pnae que tiveram as prestações de contas analisadas pela Autarquia entre outubro de 2014, após a publicação do Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2014, e abril de 2015, num total de treze processos.

Desse total, todos se referiam a repasses realizados a partir do exercício de 2009, sob a vigência da Resolução nº 38/2009. Em cinco dos processos selecionados, embora conste a existência do parecer do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, não foi encontrada



a análise técnica da Dirae, responsável por examinar o parecer emitido pelo Conselho e avaliação do atingimento dos objetivos do programa:

Quadro 19 – Prestações de contas do Pnae sem o parecer técnico.

UF	Município	Programa	Exercício
GO	Carmo do Rio Verde	PNAE	2009
SE	Capela	PNAE	2010
BA	Itaberaba	PNAE	2009
BA	Salvador	PNAE	2009
BA	Nova Redenção	PNAE	2013

Fonte: Amostra de municípios realizada a partir de planilhas disponibilizadas pelo FNDE por meio do Ofício nº 122/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 20 de abril de 2015.

Em relação ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, a Resolução nº 2/2012, de 18 de janeiro de 2012, que estabeleceu as orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), definiu que todos os programas do FNDE devem submeter a prestação de contas à avaliação da área técnica responsável pela transferência para verificação quanto ao atingimento dos objetivos do programa, conforme dispõe o seu artigo 3º:

“Art. 3º O FNDE, mediante processamento automático, examinará a prestação de contas sob o aspecto financeiro, segundo os padrões legais e técnicos aplicáveis à análise financeira. Em seguida, remeterá os resultados à área responsável pela análise técnica específica, para manifestação quanto ao atingimento do objeto e do objetivo da transferência.”(Grifo nosso)

Conforme prevê a Portaria nº 852, de 4 de setembro de 2009, compete à Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar - CGAME planejar, coordenar e supervisionar as ações de execução e acompanhamento de programas de apoio à manutenção escolar e ao transporte escolar e emitir pareceres técnicos para reformulação de planos de trabalho ou realização de convênios no âmbito desses programas.

No Relatório nº 201407023, relativo à Auditoria Anual de Contas de 2013, foi expedida recomendação para que os programas do FNDE sejam submetidos à avaliação técnica conforme prevê a Resolução do SiGPC, incluindo o Pnate. Assim, para acompanhar a implementação da recomendação, foram selecionados todos os processos de prestação de contas do Pnate que receberam repasses a partir da Resolução nº 2/2012 e que tiveram as prestações de contas analisadas pelo FNDE entre outubro de 2014 e abril de 2015.

Nos dois processos analisados, não foi encontrada a avaliação técnica da CGAME sobre os resultados alcançados pelo Programa:

Quadro 20 – Prestações de contas do Pnate sem o parecer técnico.

UF	Município	Programa	Exercício
CE	Mombaça	PNATE	2012
PI	Corrente	PNATE	2012

Fonte: Amostra de municípios realizada a partir de planilhas disponibilizadas pelo FNDE por meio do Ofício nº 122/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 20 de abril de 2015.

Ressalta-se que a CGAME, ao ser questionada sobre o motivo da ausência de parecer técnico para os processos de contas de Mombaça/CE e Corrente/PI, informou, por meio do MEMO Nº 46/2015 – COATE/CGAME/DIRAE/FNDE/MEC, que não havia registro naquela Coordenação de recebimento dos referidos processos para análise técnica, procedimento posterior à análise financeira.

Assim, verifica-se que o FNDE ainda não institucionalizou a análise técnica das prestações de contas do Pnae e do Pnate, focando apenas na análise financeira das



mesmas e contando com a análise dos conselhos para verificar o funcionamento do Programa.

Causa

A Presidência e a Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) não sistematizaram a emissão de parecer técnico sobre a execução e o atingimento dos objetivos do Pnae e Pnate nas respectivas prestações de contas. Em relação ao Pnae, a Dirae vem paulatinamente implementando a rotina de emissão do parecer técnico para as prestações de contas do Pnae, mas este não foi identificado em todos os processos analisados.

Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.

O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu Art. 11, incisos II e III, prevê que compete à Dirae planejar e coordenar a normatização e execução do programa nacional de alimentação escolar, conforme princípios e diretrizes baseados nas políticas nacionais de educação, alimentação e nutrição, segurança alimentar, saúde, agricultura e desenvolvimento social, em articulação com a sociedade e as redes de ensino; e planejar e coordenar a normatização e execução dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.

O art. 44, §3º da Resolução nº 26/2013, que trata sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae dispõe que a análise financeira da prestação de contas pelo FNDE é de competência da Diretoria Financeira e a responsabilidade pela análise técnica caberá à Diretoria de Ações Educacionais. Esta Resolução revogou a Resolução nº 38/2009, que foi o marco legal em atribuir esta responsabilidade.

A Resolução nº 2, de 18 de janeiro de 2012, que estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2012 do SiGPC, desenvolvido pelo FNDE para a gestão do processo de prestação de contas, define em seu art. 1º, § 5º que a análise financeira das prestações de contas é responsabilidade da Coordenação Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas da Diretoria Financeira do FNDE (CGCAP/Difin) e a responsabilidade pela análise técnica caberá às demais unidades do FNDE, às Secretarias do MEC e aos órgãos gestores das políticas públicas dos recursos geridos pela Autarquia.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 232/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de julho de 2015, o FNDE encaminhou as manifestações das áreas envolvidas.

Dirae:

“[...] informa-se, que de acordo com as competências regimentais desta Autarquia, os processos de prestação de contas são analisados primeiramente sob o aspecto financeiro, no âmbito da Diretoria Financeira (DIFIN), a qual possui uma Coordenação Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas, responsável por demandar as áreas técnicas. Sendo assim, apenas após a análise financeira, os processos são enviados à DIRAE para a elaboração de análise técnica.



Isto posto, esclarece-se que os processos de contas dos municípios mencionados no Relatório Preliminar ainda se encontram em posse da DIFIN, porém foram solicitados por essa Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar, em caráter de urgência.”

Difin:

“[...] As prestações de contas do PNAE que se encontram sob o questionamento de ausência de parecer técnico decorrem da elevada demanda frente à baixa capacidade de análise impactada, ainda, pelos exíguos prazos imputados pelos órgãos demandantes. Ademais, todas as contas apontadas não indicaram prejuízos ao erário e receberam parecer conclusivo de aprovação das contas pelo Conselho Social correspondente, sendo que nestes casos, os processos serão oportunamente enviados à área gestora responsável para avaliação e posterior convalidação do ato de aprovação pelo Diretor da área.

No tocante às contas relativas ao PNATE, os critérios de análise contida na Resolução CD/FNDE nº 2/2012, de 18 de janeiro de 2012, são válidos para a análise mediante processamento automático pelo SigPC, conforme dispõe o seu artigo 3º:

[...]

Vale reforçar que as contas foram analisadas de forma manual em atendimento a determinação externa e por esta razão não aguardou a finalização do módulo de análise pelo sistema nos termos da Resolução nº 2/2012. Por esta razão as análises do PNATE levadas a efeito não seguiram as regras do SiGPC e, sim, as regras da Resolução do Programa, que não prevê a emissão de parecer técnico.

Assim, ressalta-se que embora ocorram eventualmente falhas no decorrer do processo de análise manual, o FNDE já institucionalizou a análise técnica das prestações de contas do Pnae. No entanto para o Pnate somente será institucionalizado com a análise pelo processamento automático nos termos da Resolução nº 2/2012.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

“A rotina de análise de prestação de contas, inclusive a inserida no SIGPC, indica que a emissão de parecer técnico quanto ao atingimento do objeto e do objetivo da transferência, deve ser precedida do exame das contas sob o aspecto financeiro, segundo os padrões legais e técnicos aplicáveis à análise financeira, conforme consta no Art. 3º da Resolução CD/FNDE nº 2, de 18/1/2012 (...)

PNAE - Manifestação da CGPAE:

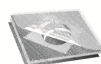
Após deliberações da alta administração, a DIRAE começou a receber os processos de prestações de contas para emissão de parecer técnico a partir de 2013. Desde então, iniciou um processo de ajuste organizacional que possibilitou criar processos e constituir equipe específica para esta atividade no âmbito da CGPAE. Do total de 375 processos submetidos à análise da Coordenação Geral do PNAE, 77,8% possuem pareceres técnicos, os quais iniciarão o seu lançamento no SiGPC até o final de 2015.

(...)

PNATE - Manifestação da CGAME:

Observando o fluxo do processo para análise de prestação de contas e a quantidade de servidores disponíveis na área técnica do PNATE, a emissão de parecer técnico, de forma manual, foi realizada sempre que a área técnica foi demandada.

(...)



Os processos elencados (...) não foram tramitados à DIRAE para a devida emissão de parecer técnico da prestação de contas do PNATE. A CGCAP informou que já havia iniciado a análise financeira dos processos citados antes da emissão do relatório nº 201407023 e por isso foram concluídos sem serem enviados para análise técnica. Mesmo assim, fizemos a solicitação dos processos para emissão dos pareceres técnicos (...)"

Com relação à atuação dos conselhos sociais:

“PNATE – Manifestação da CGAME:

(...) O FNDE já executa ações de formação (EAD) de conselheiros e gestores que estão envolvidos com a execução dos diversos programas da autarquia. (...)

No último quadriênio (2011/2014), foram efetivadas 84.705 matrículas, sendo que destas, 67.141 pessoas foram aprovadas no módulo específico do Transporte Escolar. (...)

“PNAE – Manifestação da CGPAE:

A capacitação de conselheiros da alimentação escolar é uma atividade periódica realizada pela CGPAE, nos limites dos recursos humanos e financeiros disponíveis em cada exercício. Em 2014, foram capacitados 4.700 atores sociais, em eventos realizados pelo FNDE em parceria com os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANEs). Em 2015, a meta é alcançar 4.471 atores sociais,.

(...)

Outra ação relevante é a formação à distância por meio da plataforma e-FNDE, no âmbito do programa “Formação pela Escola”. No último quadriênio (2011/2014), foram efetivadas 112.930 matrículas, sendo que destas, 83.818 pessoas foram aprovadas no módulo específico do PNAE.

Acrescentamos ainda, que é na utilização do Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) que os conselheiros fazem o registro de “possíveis prejuízos ao erário”. Esta ferramenta permite a descrição de valores, data de ocorrência, quantidade de dias e outros elementos que caracterizem o prejuízo ao erário por não oferta da alimentação escolar ou por desvio de objeto, caso ocorram. O parecer será feito através da resposta a questionamentos acerca da execução do PNAE no exercício do ano selecionado. As questões abarcam todas as áreas de atuação do Programa (alimentação e nutrição, controle social, execução financeira e agricultura familiar). Ao final do questionário, o Conselho deverá apresentar a sua conclusão acerca da prestação de contas.

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pela Dirae de que a análise financeira antecede a análise técnica dos processos analisados do Pnae não procede, tendo em vista que seis processos de contas selecionados pela auditoria foram examinados primeiramente pela Dirae, e depois foi encaminhada para a Dfin efetuar a análise financeira. No quadro abaixo, é feito um comparativo entre as datas dos pareceres técnico e financeiro de processos de prestações de contas que fizeram parte da amostragem:



Quadro 21 - Comparação entre as datas de emissão dos pareceres técnico e financeiro.

Município	Ano	Data da Análise técnica	Data da Análise financeira
Pindamonhangaba/SP	2010	13 de agosto de 2014 (Informação nº 03/2014-COECS/CGCAP/DIRAE/FNDE/MEC)	2 de dezembro de 2014 (Parecer nº 822/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/MEC)
Granjeiro/CE	2009	7 de novembro de 2014 (Parecer Técnico nº 50/2014-COECS/CGCAP/DIRAE/FNDE/MEC)	19 de dezembro de 2014 (Parecer nº 1011/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/MEC)
Granjeiro/CE	2010	7 de novembro de 2014 (Parecer Técnico nº 51/2014-COECS/CGCAP/DIRAE/FNDE/MEC)	19 de dezembro de 2014 (Parecer nº 1012/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/MEC)
Ibicarai/BA	2010	21 de dezembro de 2012 (Informação nº 007/2013-COMAV/CGCAP/DIRAE/FNDE/MEC)	31 de dezembro de 2014 (Parecer nº 1013/2014-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/MEC)
Campina Grande do Sul/PR	2010	11 de dezembro de 2012 (Informação nº 011/2012-COMAV/CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC)	6 de fevereiro de 2015 (Parecer nº 61/2015-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/MEC)
Riachuelo/SE	2010	13 de janeiro de 2014 (Informação nº 08/2014-CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC)	16 de dezembro de 2014 (Parecer nº 324/2014-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC)

Fonte: Processos de prestação de contas solicitados por meio da S.A nº 201500274-004.

Em relação aos processos do Pnae que possuem apenas o parecer financeiro, todos já foram finalizados sem a indicação de que seriam ainda submetidos à avaliação técnica, com exceção de Salvador, que foi encaminhado para a análise da Dirae. No caso do Município de Capela/SE, houve um prejuízo de R\$ 21.601,90, e Carmo do Rio Verde/GO teve despesa impugnada no valor de R\$ 3.017,45.

A existência desses valores em aberto refuta a afirmação da Difin, feita no Memorando nº 151/2015-DIFIN/FNDE, de que as contas dos municípios apontados nesta constatação não causaram prejuízos ao erário.

Na mesma resposta, a Difin também citou que nesses municípios houve parecer conclusivo do Conselho Social aprovando as contas. Ocorre que em Carmo do Rio Verde/GO e Capela/SE, por exemplo, o FNDE reprovou as contas dos Municípios e houve a aprovação do Conselho, sendo que em Carmo do Rio Verde/GO foram aprovadas despesas fora do objeto do Pnae.

Em relação ao Pnate, não foi feita a análise técnica a partir da data da Resolução do SigPC, conforme havia sido recomendado pela CGU e acordado junto ao FNDE por ocasião da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2013. Ao invés disso, a CGAME utilizou o argumento de que na Resolução do Pnate não existe esta obrigatoriedade e, por isso, não emitiu manualmente o parecer, o que somente ocorrerá através de processamento automático por meio do Sistema SigPC.

Ocorre que o seu módulo de análise ainda não foi concluído, pois o Sistema tem enfrentado atrasos no seu cronograma de implantação, não havendo, no momento, uma data para que este tipo de exame passe a ser feita pela CGAME.

Por isso, verifica-se que o FNDE, nos processos de prestação de contas, vem realizando somente a análise financeira e contando com os conselhos sociais para verificar o

atingimento dos objetivos dos programas, sem que haja o aval da área técnica do programa.

Apesar da ausência do parecer técnico em cinco processos do Pnae, observa-se que a CGPAE vem tentando implementar uma rotina com vistas à emissão do parecer, mas o mesmo não pode ser verificado em relação à CGAME. A ausência da avaliação técnica feita pelas áreas responsáveis do FNDE fragiliza o monitoramento desses programas, que fica na dependência da opinião emitida pelos conselhos.

Em relação aos processos que apresentaram o parecer técnico, foi observado que esta análise baseou-se no parecer emitido pelo conselho social. Entretanto, verificaram-se inconsistências entre a opinião da instância de controle com as informações descritas no seu parecer. No município de Riachuelo/SE, o CAE emitiu parecer regular mesmo informando que não houve a oferta de merenda escolar durante alguns períodos do ano letivo de 2010, além de ter ocorrido desperdício de gêneros alimentícios, não cumprimento do cardápio e aquisição de alimentos proibidos. Apesar disso, a Dirae emitiu Parecer Técnico aprovando com ressalvas as contas do município.

No município de Pindamonhangaba/SP, foi evidenciado que a análise da Dirae baseou-se no parecer do CAE, mesmo que algumas informações não tenham sido fornecidas pelo Conselho, por exemplo: se a quantidade de gêneros alimentícios entregues foi suficiente; se o preparo da alimentação foi feita sob orientação de nutricionista; se houve o incentivo e a oferta de alimentos variados e saudáveis; a quantidade de nutricionistas envolvidas no Programa; informações sobre desenvolvimento de ações de educação alimentar e sobre a aplicação do teste de aceitabilidade. Ainda sim, houve a aprovação com ressalvas das contas do Município quanto à análise técnica da execução do Programa.

Com relação ao Pnae, o FNDE informou que, após deliberações de sua alta administração, os pareceres técnicos começaram a ser emitidos para os processos de contas a partir de 2013. Encaminhou ainda os pareceres referentes às análises técnicas realizadas para os processos identificados por esta CGU, para os quais não havia sido realizada tal análise, faltando ainda o de Nova Redenção/BA, o qual ainda não foi encaminhado para a área responsável. Assim, apesar de os processos de Salvador/BA e Itaberaba/BA, ambos referentes ao Pnae/2009, terem sido arquivados antes da realização da análise técnica, o FNDE os solicitou para realizar tal procedimento, confirmando a informação de que já possui área estruturada para tal atividade.

Quanto ao Pnate, o FNDE informou que a análise técnica é realizada sempre que a área é demandada. Para os processos verificados pela CGU, Mombaça/CE e Corrente/PI (Pnate 2012), a Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP) informou que os processos foram concluídos sem a análise técnica porque a análise financeira dos mesmos foi iniciada antes da emissão da recomendação referente ao assunto no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407023. Mesmo assim, tais processos foram solicitados pela área competente para a realização da análise técnica.

Ressalta-se que a análise dos processos de contas pela área técnica competente é fundamental para a verificação da efetividade do programa, juntamente com a análise financeira. Como já tratado anteriormente, a Resolução do Pnae prevê que a análise técnica dos processos de contas é competência da Diretoria de Ações Educacionais, e, em relação ao Pnate, apesar de não estar determinado especificamente na legislação do Programa, os demonstrativos previstos nas resoluções que o regulamentaram envolvem informações que necessitariam de validação da área técnica.

Destaca-se que na auditoria realizada por esta CGU em 2014, referente ao exercício de 2013, o FNDE informou que para os processos anteriores a 2010, as análises continuariam a ser realizadas apenas quanto ao aspecto financeiro, sendo submetidos às



áreas finalísticas apenas quando não houvesse elementos suficientes para a validação das metas físicas e financeiras dos programas. Assim, a não ser nos casos de prestações de contas referentes a exercícios anteriores a 2010, o FNDE realizaria a análise técnica, além da análise financeira. Assim, não se justifica a ausência de parecer da área competente para os processos de Mombaça/CE e Correntina/PI, ambos referentes ao Pnate, repasse de 2012, devido ao fato de a análise financeira de ambos ter se iniciado antes da emissão do Relatório de Auditoria nº 201407023.

Quanto aos conselhos sociais, o FNDE demonstrou que a capacitação dos conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar é realizada periodicamente e, quanto ao Pnate, também são executadas ações de formação de conselheiros à distância.

Recomendações:

Recomendação 1: Emitir parecer técnico para todas as prestações de contas do Pnae analisadas a partir da Resolução nº 38/2009 e para os demais programas a partir da Resolução nº 2/2012 do SigPC, ainda que de forma manual, até que o Sistema esteja habilitado para essa funcionalidade.

Recomendação 2: Intensificar as ações de sensibilização e capacitação dos conselheiros municipais, fortalecendo a atuação do controle social.

Recomendação 3: Inserir no Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon) funcionalidade capaz de enviar notificação aos conselhos quando forem identificadas inconsistências entre a opinião final emitida por essa instância de controle social e as informações descritas no seu parecer conclusivo.

2.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Ausência de apresentação tempestiva das providências adotadas diante das recomendações formuladas pela CGU-PR por ocasião das 36ª, 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, bem como ausência de apresentação tempestiva das providências relacionadas a Relatórios de Demandas Externas (RDE)

Fato

No final do exercício de 2014, foi realizado levantamento no sistema Monitor da CGU, responsável pelo acompanhamento das recomendações expedidas em relatórios de fiscalização elaborados por este Órgão, especificamente naqueles referentes a sorteios e demandas especiais. Foram selecionadas as 36ª, 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, além de Relatórios de Demandas Especiais (RDEs) referentes a análises realizadas para os exercícios de 2011, 2012 e 2013, especificamente quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), ao Programa Nacional Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). A tabela abaixo apresenta as informações levantadas:



Tabela 12 – Situação das recomendações encaminhadas ao FNDE por ocasião das 36ª, 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

Sorteio	Ação	Qtd. de Recomendações Enviadas	Qtd. de Recomendações Atendidas	% de Recomendações Atendidas
36º	8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	9	0	0
36º	0969 - Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental	7	0	0
36º	4046 - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica	3	0	0
37º	8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	18	0	0
37º	0969 - Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental	19	0	0
38º	8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	26	0	0
38º	0969 - Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental	28	0	0
38º	20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica	18	2	11,1

Fonte: Monitor – Sistema de Acompanhamento de Recomendações da Controladoria-Geral da União (consulta realizada em dezembro de 2014).

Com relação aos RDEs, foram selecionados seis relatórios do Pnae e quatro relatórios do Pnate, totalizando dezoito e dezessete recomendações de cada programa, respectivamente, todas enviadas, mas não atendidas.

As principais ocorrências detectadas nas 36ª, 37ª e 38ª Etapas de Sorteios Públicos, relacionadas à Ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica são:

- Falta de comprovação documental das despesas realizadas;
- Falta de fornecimento de merenda;
- Despesas realizadas incompatíveis com o objetivo do programa;
- Pagamentos efetuados por gêneros alimentícios não recebidos;
- Evidências da utilização de Notas Fiscais frias relacionadas ao fornecimento de produtos alimentícios destinados ao preparo de merenda escolar;
- Superfaturamento e sobrepreço na aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar;
- Movimentação indevida dos recursos destinados ao Pnae; e
- Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo Conselho Federal de Nutricionistas.

Com relação à Ação 0969 - Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental, as principais ocorrências detectadas nas 36ª, 37ª e 38ª Etapas de Sorteios Públicos são:

- Despesas realizadas incompatíveis com o objetivo do programa;
- Falta de comprovação documental das despesas realizadas;

- Irregularidade na execução contratual com a subcontratação integral dos veículos;
- Pagamento de materiais/serviços em valor superior ao estipulado em contrato;
- Irregularidades diversas na licitação;
- Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos;
- Existência de alunos não atendidos pelo transporte escolar no município;
- Documentação irregular dos condutores utilizados para o transporte de alunos;
- Favorecimento/direcionamento de empresas em processos licitatório; e
- Ausência de prestação de contas dos recursos transferidos pelo Pnate.

No que se refere à Ação 20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica, as principais ocorrências detectadas no 36º e 38º Sorteios Públicos são:

- Recebimento, pela prefeitura, após o início do ano letivo, dos livros destinados às escolas rurais;
- Não recebimento dos livros destinados à escola rural;
- Existência de excedente de livros válidos; e
- Divergência entre a quantidade de livros distribuídos e a quantidade de livros recebidos na escola.

Com relação aos Relatórios de Demandas Especiais verificados, segue abaixo a relação dos expedientes encaminhados ao FNDE contendo cópia do relatório elaborado:

Quadro 22 – Relatórios de Demandas Externas (RDE) encaminhados ao FNDE, referentes a fiscalizações realizadas para verificação da aplicação de recursos nos exercícios de 2011 a 2013, para o Pnae e o Pnate.

Expediente	Data do Encaminhamento	RDE	Município	UF
Ofício DSEDU II nº 33975	23/12/2014	00206.001094/2013-51	Russas	CE
Ofício DSEDU II nº 12431	19/05/2014	00216.000026/2013-55	Corrente	PI
Ofício DCOPE nº 23235	11/09/2014	00211.000710/2012-04	Rio Negro	MS
Ofício DSEDU II nº 29551	27/09/2013	00190.502289/2012-59	Biritinga	BA
Ofício DSEDU II nº 29677	30/09/2013	00212.000164/2012-93	Nova Nazaré	MT
Ofício DSEDU II nº 13791	06/05/2013	00210.002648/2010-25	Montes Claros	MG
Ofício DCOPE nº 9886	17/04/2014	00190.013718/2013-07	Santana	BA
Ofício DCOPE nº 24119	18/09/2014	00205.000239/2013-14	Cansação	BA
Ofício DSEDU II nº 39037	27/12/2013	00208.000304/2012-92	Catalão	GO

Fonte: Sistema de Gestão de Informações – SGI da Controladoria-Geral da União – CGU/PR (consulta em 3 de julho de 2015).

* O RDE nº 00211.000710/2012-04 de Rio Negro/MS apresentou constatações para o Pnae e para o Pnate.

Durante os trabalhos de auditoria, foi encaminhada ao FNDE a relação de recomendações pendentes, solicitando informações sobre as providências adotadas para o saneamento das constatações verificadas. Em atendimento, por meio do Ofício nº 167/2015- DIFIN/FNDE/MEC, de 12 de junho de 2015, o FNDE encaminhou mídia digital contendo as medidas até então adotadas em função das fiscalizações realizadas por esta CGU.

Considerando todas as recomendações questionadas, chega-se a um total de 163 das quais o FNDE informou a adoção de medidas para 21 (12,9%). No entanto, nenhuma dessas providências informadas foi suficiente para o saneamento das constatações apontadas, pois constituem, em sua maioria, no envio de orientações e notificações por



omissão no dever de prestar contas aos gestores e ex-gestores responsáveis pelos recursos envolvidos nas fiscalizações em questão. Assim, verifica-se precariedade no atendimento às recomendações expedidas e baixa efetividade das medidas adotadas pelo FNDE.

Para as demais recomendações questionadas, o FNDE informou que as análises de formalidade das prestações de contas dos recursos questionados foram cumpridas mediante o registro no Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC Contas Online e os processos aguardam a análise financeira, que ocorrerá quando o módulo de análise financeira for concluído, conforme o cronograma de desenvolvimento do referido sistema. Destaca-se, no entanto, que conforme tratado no item 2.1.1.4 deste Relatório, o cronograma do SiGPC encontra-se atrasado.

Ressalta-se ainda que Auditoria Interna do FNDE, por meio do Relatório de Auditoria Interna nº 49/2014, demonstrou a intempestividade no atendimento às recomendações de relatórios expedidos pela CGU. Foi sugerido pela Auditoria que, enquanto o SiGPC está em fase de implementação, a área de prestação de contas eleja prioridades na análise dos processos de prestações de contas, como, por exemplo, aqueles processos em que houve tratamento da CGU. O TCU, ao analisar o Processo TC 012.461/2014-8, que deu origem ao Acórdão nº 2795/2014-Plenário, concluiu que eventuais dificuldades operacionais no sistema online de prestação de contas não tem o condão de suspender ou inviabilizar o instrumento de prestação de contas, à revelia da Constituição Federal.

Importante destacar ainda que dentre as recomendações aqui tratadas, expedidas pela CGU, existem situações que envolvem a recuperação de valores que causaram dano ao Erário, sendo importante que tais situações sejam tratadas prontamente pela Autarquia, objetivando a efetividade da reparação do prejuízo. Considerando o total de recomendações avaliadas neste item, para o Pnate do 36º ao 38º Sorteio, incluindo os RDEs, há um prejuízo potencial de R\$4.607.163,44. Para o Pnae, o prejuízo seria de R\$2.291.057,81.

Apesar de terem sido tratadas neste ponto apenas as recomendações referentes às 36ª, 37ª e 38ª Etapas de Sorteio Público, existem recomendações pendentes desde o 15º Sorteio, realizado em 2005.

Causa

A Presidência e a Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) não enviaram tempestivamente à Controladoria-Geral da União (CGU) as providências adotadas para o saneamento das irregularidades/impropriedades identificadas nos relatórios de demandas especiais.

A Presidência e a Diretoria Financeira (Difin) não analisaram tempestivamente as prestações de contas referentes aos municípios fiscalizados, para os quais foi identificada a aplicação indevida de recursos públicos federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.

O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu Art. 11, incisos II e III, prevê que compete à Dirae coordenar a normatização e execução do programa nacional de alimentação escolar e dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.

O Art. 10, inciso II, do referido Decreto estabelece como competência da Difin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de



contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 232/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de julho de 2015, o FNDE encaminhou as manifestações das áreas envolvidas.

No que se refere ao Pnae, a Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) informou que “esta Coordenação Geral, em virtude das suas ações de controle primário, adota como medida junto às Entidades Executoras, os Conselhos de Alimentação Escolar e as entidades envolvidas com a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o envio de ofícios de orientação, cabendo assim ao gestor das entidades executoras o ajuste efetivo dos problemas detectados.

Ainda, informa-se que as recomendações não atendidas apresentadas pela CGU se referem especificamente às que causam prejuízo ao erário e que as informações com as medidas adotadas foram respondidas por meio do Ofício nº 167/2015-DIFIN/FNDE/MEC, de 12/6/2015. Assim, esclarece-se que o tratamento destas ações ocorre no âmbito da DIFIN.

E finalmente informa-se que os seguintes RDEs já foram tratados por esta CGPAE:

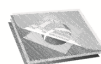
Município/UF	RDE	Ofícios	Data de expedição
Russas/CE	00206.0010942013-51	31 e 32/2015 – COMAV	23/01/2015
Rio Negro/MS	00211.000710/2012-04	529/2014 – COMAV	22/12/2014
Biritinga/BA	00190.502289/2012-59	1423,1424 e 1425/2013 – COMAV	17/10/2013
Nova Nazaré/MT	00212.000164/2012-93	1147, 1148/2013 – COMAV	03/07/2013
Montes Claros/MG	00210.002648/2010-25	1195 e 1196/2013 – COMAV	22/07/2013

“.

Com relação ao PNLD, a Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI) informou que, a partir dos fatos apontados por esta CGU, “Buscou-se então avaliar os relatórios referidos do Programa de Fiscalização. Foi constatado então que foram feitas as seguintes recomendações: (...)

Ao observar a tabela, é possível constatar que 16 das recomendações formuladas referem-se à aplicação de multas à empresa responsável pela distribuição dos livros do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) por atrasos ou falhas na distribuição de livros. Nesse assunto, é importante esclarecer que a apuração de atrasos e a responsabilização da empresa – no caso, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – faz parte da rotina do Programa.

Dessa forma, todos os casos em que houve comprovada falha ou atraso de distribuição de livros, em 2012 e 2013, ensejaram o pagamento de multa pelos Correios, cumprindo assim a determinação. No PNLD 2013, 1,6% dos livros foram entregues após o início do ano letivo, o que gerou a aplicação de multa a ECT no valor de R\$ 186.228,22. Já no PNLD 2012 o percentual foi de 0,7% e a multa de R\$ 130.835,67. Por esses números, pode-se observar ainda que as falhas de entrega são pontuais em relação ao total das encomendas.



Além disso, cabe destacar que há comprovantes de entrega assinados pelos destinatários, que, por força do contrato, são mantidos pelos Correios pelo prazo de um ano após serem emitidos. A fim de melhorar a apuração de possíveis falhas na distribuição, conforme recomendado pela auditoria, neste ano, a cada mês, passarão a ser selecionadas aleatoriamente algumas encomendas entregues para que os Correios apresentem os devidos comprovantes da operação.

Três das recomendações referem-se à disponibilização de sistema informatizado para a realização do remanejamento. De fato, conforme recomendado, foram realizados esforços nesse sentido, e o FNDE disponibilizou no primeiro semestre de 2015 o Siscort para realização dos remanejamentos. Também neste ano, a solicitação de reserva técnica passou a ser feita por meio do Simec, sistema do Ministério da Educação. Essa migração do serviço redundou em maior facilidade de acesso pelas escolas, que já estão familiarizadas com o Sistema utilizado em diversas outras ações do Ministério.

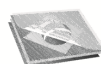
Em relação à constatação da 38ª etapa do Programa de Fiscalização da CGU da “existência de alunos com deficiência visual sem livros didáticos em braile”, é importante destacar que essa política de atendimento aos alunos da educação especial é de responsabilidade da Secretaria de Educação Continuada, Algabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) do Ministério da Educação, que oferece apoio aos Centros de Apoio para Atendimento às Pessoas com Deficiência Visual (CAP) e aos Núcleos de Apoio Pedagógico e Produção em Braile (NAPPB). Havendo demanda das secretarias de educação os CAPs e os NAPPB providenciam o atendimento com base nos arquivos em PDF e Docx disponibilizados pelas editoras ao MEC.

Sobre a constatação de que o “sistema do FNDE não disponibiliza todas as opções de escola conforme definido no guia do livro didático”, esta coordenação esclarece que todos os livros constantes no guia são disponibilizados para as escolas para escolha em todas as edições do Programa. O que pode ter havido é alguma dificuldade operacional da escola na hora de registrar a escolha devido à própria estrutura do Programa, que não pode ser apurada por meio das informações disponíveis no relatório apresentado. (...)”

A Diretoria Financeira (Difin) também se manifestou sobre este item, informando que “No que concerne a pendências de análises das recomendações formuladas pela CGU-PR por ocasião das 36ª, 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, é relevante apresentar o histórico desta problemática na qual esta Autarquia está inserida. Na última década, o FNDE foi marcado por enorme incremento em seu orçamento, ocasionando, consequentemente, o aumento significativo no número de prestações de contas devidas, em torno de 35 mil ao ano, bem como das demandas externas, conforme já apontado, somente nos exercícios de 2013 e 2014, totalizaram mais de 72 mil informações prestadas, demandadas pelos Órgãos de Controle Interno e Externo, pelo Ministério Público, Departamento de Polícia Federal, Tribunais, entre outros.

(...)

Vale reforçar que embora o FNDE esteja implementando a automação de todas as fases da prestação de contas dos programas e projetos educacionais por meio do SiGPC e do Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), as prestações de contas, de todos os exercícios, continuam sendo analisadas, independentemente do término da implantação do sistema. No entanto, é indispensável salientar, conforme já apontado, que as demandas oriundas dos Órgãos de Controle Interno e Externo, do Ministério Público, do Departamento de Polícia Federal, dos Tribunais, entre outros, superam, em muito, a possibilidade de análise conclusiva tempestiva das contas, sem a automação de suas fases, em razão das características de cada programa e projeto educacional em execução nesta Autarquia.



No entanto, as contas que estão no escopo das 36^a, 37^a e 38^a Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos estão nas prioridades de análise do FNDE e tão logo sejam superadas as demandas do TCU, MPF e Departamento da Polícia Federal essas serão analisadas e os resultados divulgados posteriormente.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

“ PNAE - Manifestação da CGPAE:

As demandas dos sorteios em tela foram respondidas à CGU nas seguintes datas, conforme cópia dos documentos em anexo: (...)

(...) em que pese o tempo decorrido entre o recebimento do relatório e a informação das providências adotadas à CGU, registra-se que todas as Entidades Executoras mencionadas foram notificadas tempestivamente.

PNATE - Manifestação da COATE/CGAME:

No âmbito da COATE/CGAME as demandas oriundas da CGU, bem como as de outros órgãos de controle e fiscalização, recebem tratamento prioritário. Sendo atendidas em sua integralidade e de forma tempestiva.

Considerando que a CGU identificou várias recomendações relacionadas ao PNATE que não foram atendidas, faz-se necessário verificar se essas demandas foram devidamente encaminhadas à COATE/CGAME ou ainda verificar se tais recomendações são de responsabilidade desta Coordenação.

É importante frisar que as constatações de responsabilidade da COATE/CGAME são de ordem operacional e dificilmente geram prejuízos financeiros e que, acordo firmado entre esta Autarquia e a Controladoria-Geral da União determina que apenas as constatações com potencial de gerar prejuízos financeiros devem ser objeto de resposta do FNDE à CGU, o que não significa afirmar que as questões dos relatórios da CGU, na natureza operacional, tratadas no âmbito desta DIRAE, tenham deixado de ser adequadamente tratadas. O que se pactuou na referida é que, nestes casos, não seria necessário informar a CGU sobre quais medidas foram realizadas.

PNLD - Manifestação da CGPLI:

Foi apontado pelo relatório que, ao responder às recomendações pendentes o “FNDE tratou de recomendações apresentadas no 38º e no 37º sorteios, faltando as providências adotadas pela autarquia para as constatações apresentadas nos 35º e 36º sorteios”. No entanto, as informações enviadas anteriormente buscaram responder ao que apresentado na tabela 7 do fato 8 do relatório de apresentação dos fatos. Nela constavam 20 recomendações do 36º ao 38º sorteio. No caso do 36º sorteio, o relatório referente ao Ministério da Educação apresenta constatações, mas não aponta recomendações. Por essa razão, não foram repassadas informações acerca dessa etapa. Como foram pontuadas as 20 recomendações expressamente nos 37º e 38º sorteios na resposta dada, entendeu-se que não há mais questões em aberto a serem respondidas.

(...)

Cabe ressaltar ainda que, a partir das contribuições apontadas pelo programa de fiscalização por sorteios públicos, esta Coordenação-Geral fez um estudo de levantamento dos assuntos mais recorrentes e passou a incluí-los em sua pauta para apoio à gestão do PNLD em escolas e redes de ensino. (...)

Além de pautar as orientações do FNDE às redes de ensino, as recomendações dos relatórios de fiscalização por sorteios públicos da CGU ensejaram ações para antecipar a entrega de livros às escolas rurais. (...)

Assim foi possível a esta Coordenação-Geral promover ações para atender de forma a mais eficaz e eficiente possível às recomendações dos relatórios, uma vez que não possui recursos humanos necessários para o atendimento de verificações e apurações adicionais in loco de cada um das ocorrências levantadas nos municípios dos relatórios de fiscalização.”

Já a DIFIN, encaminhou a seguinte manifestação:

“No que diz respeito à adoção de medidas tempestivas em relação aos Relatórios da CGU referentes a atividades de fiscalização realizadas nas Entidades beneficiárias das transferências de recursos pelo FNDE, vale considerar a estratégia que a Autarquia adota no esgotamento de seu passivo, com prioridade para os casos mais antigos e expectativa de parametrização no SiGPC para os casos mais recentes. Não obstante, apesar do que possa apontar as conclusões da CGU sobre a solidariedade desta Autarquia na ausência de adoção de medidas em relação aos débitos apontados pela CGU, destaca-se que o conhecimento dos Relatórios da CGU não é suficiente para a instauração imediata da TCE. Nesse contexto, vale esclarecer que o tratamento de cada Relatório, na forma com a qual o FNDE pode lidar hoje, determina a análise completa da prestação de contas, de forma manual, combinada com os apontamentos feitos pela CGU, bem como a expedição de todas as diligências decorrentes, eventual análise de alegações de defesas, possíveis restituições, respeitando os princípios administrativos e constitucionais, dentre os quais destacam-se a ampla defesa e o contraditório, até a emissão do Parecer Conclusivo sobre as contas, que poderá resultar na instauração de TCE por iniciativa desta Autarquia, caso permaneça débito com materialidade suficiente, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

Dessa forma, o que se vislumbra é que esta Autarquia tem atuado em direção ao esgotamento do passivo com os instrumentos que lhe são próprios, tanto diante das possibilidades que lhe são possíveis de análise manual, quanto no desenvolvimento de parâmetros no SiGPC. (...)”

Análise do Controle Interno

Com relação, ao PNLD, apesar de o FNDE informar que está presente na rotina do Programa a apuração de atrasos e a responsabilização da empresa responsável pela entrega dos livros didáticos, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, não foi encaminhada a esta CGU documentação contendo essa informação para os municípios recomendados, evidenciando a aplicação de multa em razão das constatações apontadas nos relatórios de sorteio. O FNDE informa ainda que, no intuito de melhorar a apuração de possíveis falhas na distribuição, serão selecionadas mensalmente algumas encomendas a serem entregues pelos Correios, confirmando a efetiva realização da distribuição no prazo devido, o que pode auxiliar na tempestividade da solução de problemas relacionados à entrega dos livros.

Quanto às recomendações para disponibilização de sistema informatizado para o remanejamento e controle dos livros didáticos, o FNDE informou que foi disponibilizado o Siscort no primeiro semestre de 2015 para a realização dessa atividade. Afirma ainda que a solicitação de reserva técnica passou a ser realizada pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), que possibilitou maior facilidade no acesso pelas escolas.



Ressalta-se que, com relação ao PNLD, foram enviadas recomendações pendentes referentes à 36ª e 38ª Etapas de Sorteios Públicos, para as quais não havia resposta nesta CGU. No entanto, em sua resposta, o FNDE tratou de recomendações apresentadas no 38º e no 37º Sorteios, faltando as providências adotadas pela Autarquia para as constatações apresentadas no 36º Sorteio.

No que se refere ao Pnae, a Dirae informou que as recomendações não atendidas, questionadas por esta Controladoria, se referem especificamente a constatações de dano ao erário. No entanto, foi identificada para alguns municípios a ausência de documentação comprovando o diligenciamento solicitado a outros órgãos, de responsabilidade daquela Diretoria. A Diretoria informou as providências adotadas para cinco dos seis RDEs questionados. Para Russas/CE, Rio Negro/MS e Montes Claros/MG, os expedientes informados não foram recebidos nesta Controladoria. Para Biritinga/BA e Nova Nazaré/MT, diante da gravidade das irregularidades identificadas, foi solicitado ao FNDE o envio de parecer técnico/financeiro conclusivo sobre os fatos apontados, documento ainda não recebido nesta CGU. Assim, as providências adotadas pelo FNDE não estão sendo encaminhadas de forma tempestiva, prejudicando o monitoramento e baixa das recomendações neste Órgão.

No que se refere às recomendações de ressarcimento a serem verificadas quando da análise das prestações de contas, a Dfin enfatizou as dificuldades enfrentadas pelo FNDE ao longo dos anos, que acabaram por gerar um acúmulo de prestações de contas a serem analisadas. Assim, para atendimento deste passivo, aquela Autarquia passou a eleger as suas análises, priorizando os riscos potenciais de responsabilização do gestor da Autarquia. Desse modo, as demandas da CGU concorreriam com as de outros órgãos externos, quais sejam o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público Federal (MPF). Informa ainda que a análise das prestações continua de forma manual, independente do término do Sistema criado para a automação do processo (SiGPC).

Concluindo, em relação à questão levantada por esta CGU, de não atendimento das recomendações referentes às 36ª, 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos e a determinados RDEs, o FNDE informou que esta análise será priorizada, após superadas as demandas do TCU, do MPF e do Departamento de Polícia Federal.

Ressalta-se que os relatórios de sorteio e de demandas especiais trazem as análises realizadas por esta CGU sob a aplicação de recursos repassados pelo FNDE para a execução de programas nos municípios. Assim, são verificadas irregularidades, as quais são encaminhadas àquela Autarquia para a adoção das providências cabíveis, no sentido de regularizar a situação identificada com a devolução dos recursos, para casos de desvio, e de orientar o gestor municipal para que tal situação não ocorra novamente. A intempestividade do FNDE em analisar a aplicação dos recursos já fiscalizados pelo CGU, para os quais há provável ilicitude, pode acarretar no decurso do prazo legal para solicitação de ressarcimento ou instauração de tomada de contas especial (TCE). Além disso, deixa ao cidadão e, principalmente, ao gestor municipal, a ideia de impunidade, pois a CGU realiza a fiscalização, verifica irregularidades, mas nenhuma providência é adotada de imediato para a correção da situação. Reforça-se que as recomendações avaliadas neste item quanto aos sorteios, incluindo o Pnate e o Pnae, atingem um prejuízo potencial de R\$6.898.221,25, considerando constatações de 2012 e 2013.

A intempestividade do FNDE em atender as demandas da CGU decorrentes de fiscalizações realizadas por este Órgão fica evidente com a verificação do Município de Curralinho/PA, que foi objeto do 32º Sorteio Público, realizado em 2010, para o qual foi expedido o Relatório de Fiscalização nº 1635, contendo recomendações de ressarcimento de valores ao erário para o Pnae e Pnate. Para o Pnate exercício 2009, as recomendações já foram consideradas atendidas, tendo em vista que as contas foram desaprovadas e houve a instauração de TCE. No entanto, as contas referentes ao Pnae



no exercício de 2009, apesar de terem sido julgadas em 2012, não ensejaram a devolução dos recursos devidos e nem a instauração de TCE até a presente data. Com relação ao exercício de 2010, as contas do Pnate e do Pnae foram julgadas em 2014 e 2015, respectivamente, quatro e cinco anos após a fiscalização, e também, até a presente data, não houve o ressarcimento ao erário e nem a instauração de TCE.

Em resposta ao Relatório Preliminar, no que se refere ao Pnae, o FNDE encaminhou novamente os expedientes referentes às medidas adotadas com relação às 36º, 37º, 38º e 39º Etapas de Sorteio. No entanto, tais documentos já haviam sido recebidos nesta CGU e considerados na análise constante nesse ponto. As providências reiteradas foram àquelas referentes aos RDEs, conforme já tratado anteriormente.

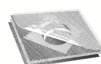
Com relação ao Pnate, o FNDE afirma que, conforme acordo firmado em ata de reunião realizada entre o FNDE e esta CGU no dia 4 de abril de 2013, ficou determinado que apenas as constatações com potencial de gerar prejuízos financeiros deveriam ser objetos de resposta daquela Autarquia à CGU. No entanto, ao analisar o documento firmado, verifica-se que por meio dele a CGU informou àquele Órgão sobre o novo formato dos relatórios de fiscalização desta Controladoria, que passaria a ser dividido em dois capítulos. No capítulo 1, passariam a ser apresentadas as situações que necessitam de ações preventivas e corretivas dos gestores federais, com o objetivo de melhorar a execução dos programas de governo, ressarcir os recursos mal aplicados e, se for o caso, instaurar tomada de contas especial. No capítulo 2, constariam as situações cuja competência primária na adoção de medidas corretivas é do gestor municipal, mas permanecem no relatório para que os ministérios repassadores dos recursos tenham conhecimentos dos fatos.

Esse novo formato começou a ser utilizado a partir do 36º Sorteio, ou seja, a CGU passaria a acompanhar apenas as constatações inseridas no capítulo 1 que, conseqüentemente, apresentariam recomendações. Na reunião, ficou acordado ainda que, com relação às recomendações anteriores ao 36º Sorteio, seria aplicada a mesma ideia. Destaca-se que tais alterações foram promovidas apenas nos relatórios de sorteio, não se estendendo aos relatórios de demandas especiais, que apresentam recomendações para todas as constatações.

No ponto aqui apresentado, esta Controladoria trata das recomendações referentes ao 36º, 37º e 38º Sorteios, cujos relatórios já se apresentaram no novo formato, ou seja, para os quais o FNDE tem que informar as providências adotadas para todas as recomendações emitidas, apresentadas no capítulo 1. Como apenas essas recomendações estão sendo questionadas aqui, não se tem configurada a situação discutida no citado acordo, para a qual não seria necessário o envio das providências. Destaca-se ainda que a maior parte das recomendações cujas providências se encontram no âmbito da Dirae e não foi informada a esta CGU refere-se aos relatórios de demandas especiais, que não foram abrangidos nas alterações apresentadas na ata da reunião tratada acima.

Quanto ao PNLD, importante apenas ressaltar que o 37º Sorteio não envolveu análise desse Programa e, conseqüentemente, não foram expedidas recomendações. No entanto, diferentemente do informado pelo FNDE, foram expedidas recomendações referentes ao PNLD no 36º Sorteio, das quais três foram questionadas neste item por não terem sido atendidas. As demais se referem ao 38º Sorteio, num total de 18 recomendações pendentes, atingindo 21 recomendações para o Programa.

Com relação às recomendações de ressarcimento ao erário, o FNDE informa que deve ser considerada a estratégia adotada pela Autarquia, de esgotamento de seu passivo, com prioridade para os casos mais antigos. No entanto, em manifestações anteriores, bem como por meio do Memorando nº 191/2015 – DIFIN/FNDE, de 16 de outubro de 2015, encaminhado pelo Ofício nº 339/2015, de 16 de outubro de 2015, que apresentou



a manifestação em relação ao Relatório Preliminar, o FNDE informou que sua estratégia de atuação prioriza a análise de prestação de contas a partir da existência de demandas de órgãos de controle, da antiguidade da transferência e da materialidade do débito. Sendo assim, as recomendações expedidas em função de relatórios e fiscalização produzidos por este Órgão de Controle Interno estariam entre as prioridades de análise do FNDE.

Entende-se que a existência dos apontamentos nos relatórios não torna o processo de análise das prestações de contas mais célere, havendo a necessidade de serem realizados os mesmos procedimentos que em outros processos. No entanto, o que se destaca aqui é que a identificação de irregularidades pela CGU deveria ser considerada no mapeamento de riscos para a seleção dos processos a serem priorizados, considerando a grande quantidade de prestação de contas para análise que o FNDE possui sob sua competência.

Recomendações:

Recomendação 1: Comunicar à CGU/PR, de forma tempestiva, os resultados e as medidas já implementadas em face das impropriedades/irregularidades constatadas nos relatórios de fiscalização referentes aos relatórios de demandas especiais.

Recomendação 2: Realizar, de forma tempestiva, a análise das prestações de contas referentes a municípios contemplados em fiscalizações da Controladoria-Geral da União, de forma a garantir a oportuna utilização de informações obtidas in loco na verificação da regularidade das contas dos programas verificados.

2.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Inexistência de plano de dimensionamento do número adequado de servidores em cada unidade organizacional

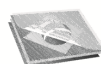
Fato

No Relatório n ° 201407023, relativo à Auditoria de Contas de 2013, elaborado por esta CGU, foi recomendado ao FNDE que encaminhasse ao MPOG o estudo realizado com os indicadores, demonstrando a necessidade de servidores, com vistas ao dimensionamento do quantitativo ideal para atendimento das demandas da Autarquia.

O FNDE realiza estudos periódicos baseados no impacto da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias no quantitativo de servidores. Além disso, o Órgão vem anualmente, desde 2013, solicitando autorização para realizar concurso público.

De acordo com as informações constantes nos Relatórios de Gestão de 2012 a 2014 do FNDE, nesse período ingressaram 221 servidores e egressaram 85, o que implica num percentual de rotatividade de 38,46%. Ressalte-se que no mesmo período ocorreram quarenta aposentadorias e que estas não estão computadas como egressos. Desse modo, tem-se que o quadro de pessoal do FNDE vem diminuindo gradativamente por conta da expressiva rotatividade de servidores e aposentadorias.

Entretanto, verifica-se que nos estudos realizados não é estabelecido o quantitativo ideal de servidores para cada uma de suas unidades organizacionais, tendo por base os processos realizados ou indicadores, tal como recomendado por esta CGU, o que permitiria estimar um quadro de pessoal ideal para atender às demandas do órgão.



Em 2013, por exemplo, o FNDE apresentou o quantitativo de servidores existentes e o necessário para a execução dos serviços relacionados às ações Pnate, Pnae e PNLD, informados pela Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) e Diretoria Financeira (Difin), conforme os dados do Quadro 21:

Quadro 23 – Quantitativo de pessoal.

Coordenação/Diretoria	Quantitativo servidor existente			Quantitativo servidor Necessário		
	Pnate	Pnae	PNLD	Pnate	Pnae	PNLD
Difin	35*		**	61		**
Dirae	04	29	35	***	34	42

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2013

*Quantitativo de servidores existentes na Difin envolvidos com prestação de contas de todos os programas e projetos educacionais.

**Não há prestação de contas para o programa.

***Em sua resposta, a Dirae não informou o quantitativo necessário de servidores para o Pnate.

Já em 2014, foi informado os quantitativos apresentados na Tabela abaixo:

Tabela 13 - Quantitativo de servidores da Dirae e Difin por coordenação em 2014.

Diretoria de Ações Educacionais	Servidores de Carreira*	Requisitados	Servidores sem Vínculo	Temporários	Total
Coordenação de Apoio à ao Transporte Escolar-Coate	4	-	-	-	4
Coordenação- Geral do PNAE- CGPAE***	26	1	3	-	30
Coordenação-Geral do Programa do Livro-CGPLI	32	0	0	-	32
Diretoria Financeira	Servidores de Carreira*	Requisitados	Servidores sem Vínculo	Temporários	Total
Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas-CGCAP	59	-	-	-	59

Fonte: Ofício nº 135/2015 – DIRAD/FNDE/MEC, de 24 de junho de 2015

*Servidores de carreiras vinculados ao órgão

Da análise dos dados apresentados em 2014, verifica-se que houve uma diminuição de três servidores da CGPLI e três da CGPAE. Entretanto, no caso da CGPAE, apesar da redução no quantitativo de servidores vinculado ao Órgão, a força total aumentou de 29 para 30 servidores, uma vez que nessa Coordenação há um servidor requisitado e três sem vínculo com a Administração. Já na CGPLI, houve uma redução de 35 servidores para 32, agravando o déficit informado em 2013. Na Coate, o número de servidores permanece o mesmo de 2013, de quatro servidores.

Com relação à CGCAP, o FNDE esclareceu, por meio do Ofício nº 182/2015-DIFIN/FNDE/MEC, que o quantitativo de 35 servidores informado em 2013 diz respeito apenas àqueles da referida Coordenação alocados na análise das prestações de contas, e que os 59 informados em 2014 referem-se ao total de servidores daquela Coordenação, sendo que, desses, apenas 32 efetuam trabalhos na análise da prestação de contas.

Ainda com relação aos quantitativos apresentados, cabe destacar a diferença identificada no quantitativo de pessoal entre as Coordenações Gerais. A CGPAE é a Coordenação Geral que trabalha com o Pnae e possui 30 servidores. Por sua vez, a CGPLI é a Coordenação Geral que trabalha com o Programa do Livro Didático e possui 32 servidores. Já a Coordenação Geral de Apoio a Manutenção Escolar (CGAME), que



tem sob sua responsabilidade o Pnate, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Caminho da Escola e ainda os programas relacionados à manutenção escolar, possui apenas 22 servidores, sendo que, trabalhando especificamente com o Pnate, tem-se somente quatro.

De acordo com as informações prestadas, a CGPLI ratificou, por meio do Memorando nº 21/2015 CGPLI/DIRAD/FNDE/MEC, que o quantitativo ideal de servidores seria 42, o mesmo informado em 2013. A CGPAE e a CGCAP haviam apontado em 2013 que o número ideal de servidores seria 34 e 61, respectivamente, mas em 2014 não informaram esse quantitativo. Já a Coate não apresentou quantitativo ideal nem em 2013, nem em 2014.

Ainda no Relatório de Auditoria de Contas de 2013, a CGU apontou a necessidade de mapear as atividades dos subprocessos da Dirae e da Dfin, de modo que essas áreas fossem capazes de organizar o planejamento, dando previsibilidade para o cumprimento de metas e prazos e adequando a força de trabalho necessária ao desempenho das atribuições executadas pela Autarquia. Em resposta, o FNDE informou que estava realizando a modelagem de processos do órgão e que o resultado dessa atividade subsidiaria a Dirad na elaboração de plano para dimensionar a força de trabalho de cada unidade. Todavia, esse mapeamento não foi concluído.

Causa

A Diretoria de Administração (Dirad) e o Gabinete da Presidência do FNDE realizam o planejamento da força de trabalho focado apenas na reposição de perdas (exoneração, vacâncias, aposentadorias) e projeção de perdas futuras, sem elaborar estudo que permita estimar a composição ideal da força de trabalho com base nos processos executados.

Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.

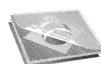
O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu artigo 8º, incisos I e IV, estabelece que compete à Dirad administrar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de recursos humanos, de serviços gerais e de documentação e arquivos, no âmbito do FNDE; e planejar, coordenar e acompanhar a execução das atividades atinentes às demais ações logísticas, de manutenção e conservação das instalações físicas, transporte vertical, e de contratações para suporte às atividades do FNDE, respectivamente.

Conforme art. 5º, inciso III e IV, do Decreto supramencionado, compete ao Gabinete planejar e supervisionar as atividades relacionadas aos processos de organização e modernização da gestão no âmbito do FNDE; e coordenar e supervisionar as atividades do planejamento governamental e do planejamento estratégico institucional, respectivamente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 233/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 31 de julho de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação:

“(…) informamos que foi encaminhado para o Departamento de Administração da Universidade de Brasília, o Ofício nº 31/2015-DIRAD/FNDE/MEC, em 3 de fevereiro de 2015, no qual o FNDE solicitou uma proposta de preço para a execução dos serviços



que contemplassem o desenvolvimento e aplicação de metodologia de dimensionamento da força de trabalho específica para a autarquia.

4. Na sequência, foi consultada, no mercado de Brasília, tendo como base a minuta de Termo de Referência com o intuito de realizar, ainda em âmbito interno, uma pesquisa de preços que teve como objetivo contratar consultoria técnica especializada para dimensionamento da força de trabalho do FNDE. Essa proposta visa identificar a força de trabalho ideal e mínima, por cargo e unidade organizacional, levando-se em conta a missão, a visão, os valores, objetivos estratégicos, processos de trabalho e outros instrumentos de gestão adotados pela autarquia. Embora tivéssemos enviado o Termo de Referência para algumas empresas, não obtivemos o número de respostas favorável para o prosseguimento de processo licitatório. Somando-se a isso e, tendo em vista o atual cenário de contingenciamento de gastos, estuda-se a viabilidade de contratação de empresa especializada ou outras possibilidades.

5. No intervalo entre o envio da minuta de Termo de Referência e o encaminhamento das propostas pelas empresas, foi realizada a consulta ao Pregão nº 16/2015, de maio de 2015, da ANVISA que teve como objetivo contratar consultoria técnica especializada para dimensionamento da força de trabalho. Assim, realizou-se um estudo de viabilidade da adesão ao Pregão realizado nessa agência reguladora. Constatou-se que a adesão seria inviável tendo em vista as características específicas da agência em relação ao FNDE. De posse do resultado do pregão, ampliou-se a consulta, enviando o aludido Termo para empresas participantes do certame da ANVISA.

6. Ao total, duas empresas: Quântica Empresa de Consultoria e Serviços LTDA. e Visagio Consultoria e Assessoria e Desenvolvimento LTDA. responderam à pesquisa e, após essa informação, contatou-se que o Departamento de Administração da UnB, responsável técnico pela condução do planejamento e dimensionamento da força de trabalho, para reunião com o objetivo de iniciar as tratativas e o alinhamento dos entendimentos entre a necessidade da autarquia e a proposta metodológica oferecida. A referida reunião aconteceu no dia 24 de junho de 2015.

7. O projeto de pesquisa, desenvolvimento e implantação de metodologia de dimensionamento da força de trabalho do FNDE foi apresentado pela equipe da UnB à equipe responsável pelo dimensionamento. No entanto, diante do contingenciamento fiscal e orçamentário apresentado pelo Governo Federal, o FNDE não obteve avanço em relação à contratação de empresa especializada como também não foi possível ainda firmar termo de execução descentralizada junto à UnB.

(...)10. Diante desse contexto, objetivando dar continuidade ao dimensionamento, propõem-se a sensibilização e mobilização das unidades, com o aval da alta administração, para a criação de grupo de trabalho que visa identificar a situação atual das áreas, em conjunto com o escritório de processos da Assessoria de Gestão Estratégica, responsável pela condução do mapeamento de processos na instituição.

11. Propõe-se, ainda, que o grupo de trabalho tenha como entrega um relatório com a identificação apresentada por cada unidade objetivando subsidiar a estruturação do projeto de dimensionamento da força de trabalho que dependerá dos limites orçamentários disponíveis para tal ação. (...)”

Após o envio do Relatório Preliminar, o FNDE apresentou, por meio do Ofício nº 339/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, a seguinte manifestação:

“(...) a Autarquia, observando a estratégia de desenvolvimento gerencial e os subsídios para o processo decisório no qual inclui o conceito de governança, iniciou estudo conjunto envolvendo o Gabinete, Assessoria de Gestão Estratégica e a Diretoria de

Administração, para concepção de metodologia visando a elaboração do Plano de Dimensionamento da Força de Trabalho.

(...)

Assim, é relevante informar que no encadeamento lógico para aplicação da metodologia, em projeto piloto, será observado: I – Alinhamento Estratégico; II – Estrutura Regimental; III – Mapeamento dos Processos (Cadeia de Valor e Situação Atual); IV – Gestão por competência; V – Modernização do processo; VI – Alinhamento Organizacional.

E necessário ressaltar que, na primeira fase de avaliação a metodologia será aplicada em projeto-piloto, não impactando as atividades de mapeamento dos processos.

Ressalta-se que o grupo de trabalho será instituído com a incumbência de integrar as ações do estudo piloto, acompanhar a elaboração e conclusão do Plano de Dimensionamento da Força de Trabalho.”

Análise do Controle Interno

Com base nas informações prestadas, nota-se que o FNDE tentou contratar consultoria externa para realizar o dimensionamento da sua força de trabalho, contudo, por insuficiência de recursos orçamentários, não foi possível efetivá-la. Diante disso, optou por dar continuidade ao dimensionamento através da criação de grupo de trabalho para atuar junto ao escritório de processo da Agest, no entanto essa ação ainda não foi concluída.

Assim, o FNDE informou que foi iniciado estudo envolvendo o Gabinete, a Assessoria de Gestão Estratégica e a Diretoria de Administração para concepção de metodologia visando à elaboração do Plano de Dimensionamento da Força de Trabalho, com a aplicação de projeto piloto. Entretanto, não foi apresentado cronograma de desenvolvimento desse projeto.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar plano de trabalho para conclusão do estudo em andamento.

2.1.1.9 INFORMAÇÃO

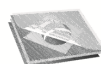
Morosidade na conclusão do mapeamento de processos

Fato

O FNDE afirmou em 2013, por meio do Ofício nº 108/2014 – GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 9 de julho de 2014, que estava realizando mapeamento de processo do Órgão e que o resultado dessa atividade subsidiaria a Diretoria de Administração (Dirad) na elaboração de plano para dimensionar o número adequado de servidores para atendimento das demandas dos processos de trabalho.

Ao final do exercício de 2013, a modelagem de processos, na atividade de mapeamento, registrava a completude de 74% dos macroprocessos que integram a cadeia de valor do FNDE, conforme Memorando 63/2014- AGEST/PRESI/FNDE, de 9 de julho de 2014.

Em 2015, conforme consta no Ofício nº 123/2015-DIRAD/FNDE/MEC, de 9 de junho de 2015, o FNDE informou que a completude da modelagem dos processos encontra-se em 86%. Destacou ainda que depois de completada essa fase, será iniciada a do



redesenho, que tende a otimizar os processos implantando um alinhamento eficiente que modificará a forma de organização e operacionalização dos trabalhos executados.

Depreende-se das informações prestadas que o mapeamento de processo do período de 2014 até junho de 2015 avançou 12%, o que demonstra morosidade para concluir essa fase de modelagem. Vale ressaltar que ainda há a segunda fase, que seria o redesenho dos processos.

A fase de modelagem consiste em descrever a situação atual, que pela metodologia utilizada é denominada de “*As Is*”. Nessa fase, é realizado o levantamento das atividades e registro do processo como ele é executado. Posteriormente, vem a fase do redesenho, denominada de “*To be*”, que representa a proposta de otimização do processo e é entendida como as melhorias a serem alcançadas na racionalização do fluxo de trabalho.

Conforme Planilha de Completude (exercício de 2015) encaminhada em anexo ao Memorando nº 52/2015/AGEST/PRESIDÊNCIA/FNDE, de 9 de junho de 2015, o FNDE informou possuir onze macroprocessos que se desdobram em 193 processos, que por sua vez se subdividem em 809 subprocessos, que estão sendo mapeados. Atualmente, na fase de modelagem, 630 subprocessos estão concluídos, ou seja, 77%. Na fase do redesenho, 34 foram concluídos, totalizando 4%. Por fim, na fase de implantação, há dois subprocessos concluídos.

Sendo assim, 86% de completude é a média da primeira fase quando comparada por unidade organizacional. Há unidades que já tiveram a primeira fase concluída, que é o caso da Difin, Digap, Ascom, Gabin e Profe, e unidades que estão com mais de 86% concluída, caso da Audit e Dirte. Por outro lado, há unidades com menos de 86% concluída, caso da Dirad, Dirae e Digef.

Das cinco unidades que concluíram a modelagem, apenas a Digap iniciou a fase do redesenho, mas conta com apenas 3% concluído. A Dirae é a única unidade que, embora não tenha concluído a fase de modelagem, já iniciou a do redesenho, mas conta apenas com 5% da fase concluída. Abaixo, quadro com os percentuais de conclusão da modelagem e do redesenho:

Tabela 14 – Modelagem e Redesenho por unidade organizacional.

Unidade Organizacional	Qtd Processos	Qtd de Subprocessos	% de Completude As Is	% de Completude To be
DIFIN	19	87	100	0
DIGEF	14	69	45	0
DIGAP	9	71	100	3
AGEST*	9	18	22	0
ASCOM*	2	7	100	0
GABIN	11	33	100	0
DIRTE	26	146	90	0
DIRAD	48	149	82	0
PROFE	2	8	100	0
ASSEC*	17	75	39	0
AUDIT	8	34	94	0
DIRAE	28	112	73	5
Total	193	809	86	1

Fonte: Anexo ao Memorando nº 52/2015/AGEST/PRESIDÊNCIA/FNDE, de 9 de junho de 2015.

* Essas unidades são órgão de assistência direta à Presidência.



É importante registrar que diante da não conclusão do mapeamento de processos, o FNDE, com intuito de atender à recomendação da CGU, verificou junto ao MPOG, conforme Ofício nº 343/2014-DIRAD/FNDE/MEC, de 3 de dezembro de 2014, orientação quanto à metodologia a ser utilizada pelas instituições públicas federais para realização de estudo sobre sua força de trabalho.

O MPOG, por meio do Ofício 1036/2014-SEGEF-MP, de 31 de dezembro de 2014, informou que está em fase de desenvolvimento naquele Ministério uma metodologia a ser disponibilizada aos órgãos e entidades para planejamento de sua força de trabalho. E que por tratar-se de projeto de longo prazo, orienta que, enquanto está em andamento, cada instituição siga adotando a metodologia que melhor se enquadrar a sua realidade. Esclareceu ainda que, para fins de autorização de concurso, a Instrução Normativa nº 3, de 12 de janeiro de 2010, oferece diretrizes para o dimensionamento da força de trabalho do órgão ou entidade, auxiliando a identificar eventuais deficiências de pessoal.

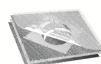
Diante da resposta do MPOG, o FNDE optou por iniciar junto ao Departamento de Administração da Universidade de Brasília (UnB) uma discussão sobre a elaboração de Pesquisa, Desenvolvimento e Implementação de Metodologia de Dimensionamento da Força de Trabalho do FNDE, conforme Ofício nº 31/2015-DIRAD/FNDE/MEC, de 3 de fevereiro de 2015.

De acordo com as informações do Ofício nº 123/2015-DIRAD/FNDE/MEC de 9 de junho de 2015, após apresentação pela UnB do Projeto Básico com detalhamento do Projeto de Pesquisa, contendo as ações, cronograma e os valores, o FNDE deu início à pesquisa de preço no mercado, com o objetivo de obter parâmetros que possam subsidiar a tomada de decisão acerca da estratégia a ser adotada para viabilização do estudo em questão, tendo em vista que a Administração Federal encontra-se em fase de contingenciamento de gastos em virtude da disponibilidade orçamentária e financeira para o exercício de 2015.

Ressalte-se que a não conclusão do mapeamento impede que o planejamento da força de trabalho seja feito com base nos processos executados, dificultando a conclusão adequada sobre o quadro de pessoal ideal para a Autarquia e enfraquecendo o pleito por novas vagas de concurso. Além disso, a inexistência de referências sobre o quadro ideal de servidores em cada área dificulta a análise da distribuição da força de trabalho pelas unidades organizacionais.

Por meio do Ofício nº 233/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 31 de julho de 2015, o FNDE relatou que *“Um dos fatores que afetaram negativamente a execução da atividade de mapeamento de processos é a sua força de trabalho reduzida. Até o início de agosto de 2014 a estrutura do escritório de processos contava com apenas uma consultora. Somente a partir de 19 de agosto de 2014 foram contratadas mais duas consultoras, possibilitando a finalização do mapeamento da Diretoria Financeira em janeiro de 2015.”* Destacou ainda que a CGU *“direcionou sua análise utilizando a seguinte métrica: Quantidade de Subprocessos concluídos (630) dividido por Quantidade de Subprocessos apresentados (809), totalizando 77%. O percentual de completude apresentado pelo EGPB considera em sua análise a base Quantidade de EPCs concluídos (696) dividido por quantidade de subprocessos (809). Embora conste na planilha a coluna Quantidade de subprocessos concluídos, o resultado de modelagem dos subprocessos abrange o Fluxo de execução do processo baseado em atividades e eventos - EPC's (Event Process Chain) - e o Diagrama de detalhamento das atividades - FAD's (Function Allocation Diagram). Sendo assim, foram considerados para obtenção do percentual de 86% de completude a coluna de Quantidade de EPCs concluídos.”*

Posteriormente, após o envio do Relatório Preliminar, o FNDE acrescentou, por meio do Ofício nº 339/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de



2015, que “(...) observado o conceito de gestão por processos na busca da otimização e melhoria dos processos visando assegurar melhor desempenho do sistema integrado, previsto na metodologia, conforme Encadeamento Lógico, como modernização do processo e alinhamento organizacional, tornou secundária a conclusão da atividade de mapeamento dos processos, vez que a elaboração do Plano de Dimensionamento de Trabalho não está condicionada a conclusão do mapeamento do processo.”

Assim, o FNDE justifica que a reduzida força de trabalho afeta negativamente a execução da atividade de mapeamento de processos. Além disso, enfatiza que o percentual de completude apresentado pelos cursos de Engenharia Gestão de Processos de Negócios (EGPN) considera em sua análise o valor obtido pela divisão da quantidade de EPCs concluídos (696) pela quantidade de subprocessos (809), sendo assim, a completude em 2014 é de 86%. Ocorre que em 2013, utilizando-se dessa mesma metodologia, o FNDE informou que a completude era de 74%. Sendo assim, tem-se que em 2014 o mapeamento avançou 12%, indicando morosidade em sua conclusão.

A não conclusão dessa atividade impacta na definição do quadro de pessoal ideal, nas políticas de alocação e de remanejamento de pessoal. Ou seja, o mapeamento de processos poderia fornecer critérios técnicos para definição do quantitativo ideal de pessoal e, por conseguinte, fortalecer o pedido por concurso e assim auxiliar na recomposição da força de trabalho.

O FNDE justifica que a atividade de mapeamento de processos é secundária e não impacta no Plano de Dimensionamento da Força de Trabalho. Entretanto, entende-se que, embora o mapeamento de processos não seja condição para a elaboração do Plano de Dimensionamento da Força de Trabalho, ele facilita a identificação do volume de trabalho em cada setor. Dessa forma, o mapeamento de processos permite que sejam mais facilmente planejadas as necessidades de provimento da força de trabalho atual e futuras.

2.1.1.10 INFORMAÇÃO

Registro intempestivo de processos no CGU-PAD

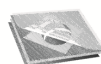
Fato

A Portaria nº 1.043, de 24 de Julho de 2007, do Ministro Chefe da CGU, que torna obrigatório o registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados, estabelece, em seu art 1º, § 3º, que:

“As informações deverão ser registradas no CGU-PAD no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam.”

No ano de 2014, foram instaurados dez Sindicâncias e um Processo Administrativo Disciplinar-PAD no âmbito do FNDE. Todos foram devidamente registrados no CGU-PAD, porém, houve quatro sindicâncias registradas após o prazo de 30 dias estabelecido pela Portaria nº 1.043, o que representa um percentual aproximado de 36%.

Os processos instaurados em 2014 podem ser visualizados no quadro abaixo:



Quadro 24 – Processos instaurados em 2014.

Portaria	Publicação	Registro no CGU PAD	Processo	Tipo de Processo
170	24/04/2014	13/11/2014**	23034.014294/2013-98	Sindicância
208	20/05/2014	13/11/2014**	23034.005457/2014-22	Sindicância
260	16/06/2014	14/11/2014**	23034.005557/2014-59	Sindicância
398	23/09/2014	13/11/2014**	23034.000417/2014-94	Sindicância
514	01/12/2014	01/12/2014	23034.009195/2014-75	PAD
515	01/12/2014	02/12/2014	23034.025851/2012-15	Sindicância
520	01/12/2014	01/12/2014	23034.025955/2012-20	Sindicância
519	01/12/2014	02/12/2014	23034.026143/2012-00	Sindicância
516	01/12/2014	01/12/2014	23034.026223/2012-57	Sindicância
518	01/12/2014	02/12/2014	23034.026231/2012-01	Sindicância
517	01/12/2014	02/12/2014	23034.026446/2012-14	Sindicância

Fonte: Relatórios de Dados do Processo CGU-Pad

** Processos registrados após 30 dias da publicação da portaria de abertura.

2.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Ausência de matriz de risco estruturada envolvendo os critérios utilizados para a seleção de municípios a serem fiscalizados

Fato

De acordo com os normativos do Pnae e Pnate, o FNDE é responsável pelo monitoramento e avaliação destas ações. Tais atribuições são realizadas no âmbito da Autarquia pela Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE e pela Coordenação de Apoio ao Transporte Escolar – Coate por meio de monitoramentos dos municípios beneficiados com recursos das Ações.

Para análise do processo de escolha dos municípios a serem monitorados, especificamente quanto ao Pnate e ao Pnae, foi solicitado ao FNDE a disponibilização da matriz de risco utilizada para seleção dos entes federados, apresentando os critérios utilizados em 2014 para o acompanhamento daqueles entes.

Assim, mediante o Memorando nº 46/2015 – COATE/CGAME/DIRAE/FNDE/MEC, de 23 de junho de 2015, o FNDE apresentou a lista dos municípios acompanhados em 2014 no que se refere ao Pnate, no total de 59 entes, juntamente com os quatro critérios utilizados para tanto:

- a) selecionado pelo COAME;
- b) previsto no integrado;
- c) demandas externas; e
- d) municípios adjacentes.

Do total de 59 municípios apresentados pela Autarquia, dois não passaram por monitoramento propriamente dito, mas por um encontro de membros do Ministério Público do Estado. Além disso, 17 municípios não foram visitados por insuficiência de servidores.

Com relação ao item “a”, (seleção realizada pela COAME), o FNDE informou, por meio do Memorando nº 47/2015 – COATE/CGAME/DIRAE/FNDE/MEC, de 26 de



junho de 2015, que os critérios utilizados para a seleção dos entes federados a serem monitorados procuram contemplar entidades que se enquadrassem em pelo menos uma das situações: aquelas selecionadas no ano anterior, mas que não foram visitadas; aquelas para as quais foi solicitado atendimento em 2013 e 2014, até a data do fechamento da programação, e não tenham sido contempladas nos últimos dois anos; as desmembradas em outros municípios, desde que garantam a participação na capacitação de representantes dos municípios criados; e as indicadas por gestores municipais e estaduais e/ou dirigentes de entidades de classe. Quanto a esses aspectos, dos 59 municípios escolhidos para monitoramento e/ou capacitação no âmbito do FNDE em 2014, 21 foram selecionados com base nesses critérios, sendo que, desses, onze não foram executados por insuficiência de servidores.

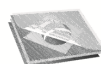
Já no que se refere ao critério “previsto no integrado”, o FNDE informou, por meio do Memorando nº 47/2015, que se trata de monitoramento integrado realizado pela Dirae com equipes de outras áreas, no qual a Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME) planeja suas atividades de monitoramento e capacitação do Pnate alinhadas às do Pnae e do PNLD. Assim, por meio do Memorando nº 36/2015 – COATE/CGAME/DIRAE/FNDE/MEC, de 8 de junho de 2015, o FNDE informou que os critérios utilizados pela CGAME na seleção dos entes a serem monitorados são: solicitação de capacitação pelo próprio município; existência de problemas na prestação de contas que tenham impedido o recebimento de repasses do Programa em anos anteriores; existência de denúncias; entes que tenham sido alvo de fiscalização da CGU ou do TCU e unidades que tenham recebido considerável volume de recursos no âmbito do Pnate. Do total de municípios monitorados pelo programa de transporte escolar, apenas dois foram selecionados com base nesses fatores, sendo que só uma das duas fiscalizações foi planejada.

Analisando os demais critérios, verifica-se que seis municípios foram selecionados com base no item “demandas externas” e 28, ou seja, 47,5% do total de municípios monitorados, foram escolhidos por serem adjacentes. Assim, verifica-se que não há a aplicação de uma matriz de risco sistematizada na seleção dos entes federados a serem acompanhados, já que uma matriz envolve a seleção dos municípios em situações mais críticas, englobando todos os fatores considerados de risco em uma só análise. Essa ausência de uma matriz de risco sistematizada para o Pnate fica evidente quando se verifica que do total de municípios visitados, 47,5% foram escolhidos pelo critério da adjacência, ou seja, sem considerar a situação do município.

Destaca-se ainda que, dos dezenove municípios selecionados, mas não visitados por insuficiência de servidores, onze haviam sido escolhidos com base nos critérios da COAME e, oito, na adjacência. Ou seja, foram retirados da seleção municípios que haviam sido considerados em razão da análise de fatores que poderiam refletir melhor a necessidade de acompanhamento do que a adjacência.

Dos municípios fiscalizados pelo FNDE, foi solicitada por esta equipe a disponibilização dos relatórios referentes aos Municípios de Sobral/CE - Relatório nº 23/2014), Urucuia/MG - Relatório nº 06/2014 e Peri Mirim/MA – Relatório nº 10/2014.

Em análise da situação dos municípios citados acima, verificou-se que, com relação ao Município de Peri Mirim/MA, que deu origem ao Relatório nº 10/2014, não houve o repasse de recursos pelo FNDE nos exercícios de 2011 a 2014, bem como não consta nenhuma ocorrência no SiGPC para os mesmos exercícios. Tal fato demonstra a ineficácia do critério de adjacência na seleção dos municípios a serem fiscalizados, já que o Município de Peri-Mirim foi selecionado com base nesse critério, sem ter sido identificado que ele não havia recebido recursos do Pnate, ou seja, o Programa não estava em operação para ser acompanhado. Assim, demonstrou-se inoportuna a realização dessa visita, mobilizando equipe e recursos que poderiam ser utilizados em outros municípios, em situações críticas.



Em relação ao Pnae, por meio do Ofício nº 12/2015 – DIRAE/FNDE, de 9 de junho de 2015, o FNDE disponibilizou planilha contendo relação dos municípios monitorados no exercício de 2014.

Foram fiscalizados 185 municípios, envolvendo a gestão de 2013 e de 2014. Foi solicitada, portanto, a matriz de risco utilizada para a seleção dos municípios a serem monitorados. Em resposta, o FNDE apresentou, por meio do referido ofício, critérios utilizados para seleção dos entes a serem monitorados, quais sejam:

- a) solicitações do Ministério Público, do Tribunal de Contas da União e da CGU;
- b) entidades para as quais existem denúncias de irregularidades/impropriedades na execução do Pnae;
- c) entidades com problemas relacionados à prestação de contas, verificado no SiGPC; e
- d) entidades a serem acompanhadas pelos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes).

Posteriormente, por meio do Memorando nº 99/2015 – COMAV/CGPAE/DIRAE/FNDE, de 26 de junho de 2015, o FNDE reforçou que os municípios selecionados conforme os critérios apresentados acima são sorteados, considerando a força de trabalho disponível na área e o orçamento existente para essa atividade. Assim, o FNDE utiliza-se apenas de critérios na escolha dos entes a serem monitorados, sem realizar uma análise conjunta dos fatores que poderiam tornar o município mais susceptível a falhas na execução dos recursos recebidos.

Em pesquisa sobre a situação de cada município monitorado no SiGPC, verificou-se que dos 185 fiscalizados, quinze foram notificados por omissão no dever de prestar contas em um ou mais exercícios desde 2009 e cinco tiveram alguma prestação de contas não aprovada desde 2009. Além disso, cinco municípios foram objeto do 38º Sorteio Público da CGU, realizado em 2013. Ou seja, 13,5% dos municípios monitorados em 2014 englobaram dois dos itens apontados pelo FNDE como critério de seleção (situação SiGPC e demanda CGU).

Destaca-se ainda que dois dos municípios monitorados foram visitados pela Auditoria Interna em 2013 e 37 tiveram seus recursos suspensos em 2014, itens não considerados na seleção, de acordo com o FNDE, mas que podem refletir situações críticas.

Embora tenham sido encaminhados os municípios escolhidos para monitoramento e os critérios de seleção, o FNDE não apresentou uma matriz de risco na qual se evidenciaria de que forma a adoção dos critérios descritos resultou na relação de municípios escolhidos. Além disso, com base nas informações anteriores, verifica-se que os critérios não foram totalmente seguidos.

Causa

A Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) não utiliza mapeamento de riscos na seleção dos municípios a serem fiscalizados pela Autarquia para acompanhamento do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que atualmente se dá pela análise isolada de critérios considerados críticos à correta execução dos Programas.

O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu Art. 11, incisos II e III, prevê que compete à Dirae coordenar a normatização e execução do programa nacional de



alimentação escolar e dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 232/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de julho de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação:

Com relação ao Pnate, informou que “A cada ano a CGAME aplica critérios técnicos que entende serem críticos na seleção dos municípios a serem visitados no intuito de realizar monitoramento e capacitação dos Programas do Transporte Escolar. Consideramos programar, para os próximos exercícios, a utilização de uma Matriz de Risco que permita identificar de maneira mais eficiente os entes federados que representam situações críticas, justificando a alocação de equipe e recursos no monitoramento *in loco* dessas entidades.

É importante frisar que o critério de adjacência diz respeito aos municípios vizinhos ao município que foi selecionado pelos critérios técnicos definidos. Apesar desse critério não parecer o mais eficaz quando comparado com a aplicação de uma matriz de risco, ele se justifica pelo princípio da economicidade, aproveitando a viagem de uma equipe para monitorar um número maior de municípios. Cabe colocar também que a presença do FNDE nos municípios monitorados por esse critério é fundamental, não apenas para avaliar a execução dos recursos como também para orientar os gestores a não cometerem falhas que prejudiquem os objetivos do Programa. O município citado (Peri-Mirim – MA), por exemplo, não recebia recursos do PNATE desde 2010, mas após a visita dos técnicos desta Autarquia a entidade passou a adotar providências no sentido de sanar as falhas apontadas e voltar a receber os recursos.”

Para o Pnae: “(...) esclarece-se que os critérios de seleção de municípios a serem assessorados e monitorados pelos Cecanes são utilizados a partir do estado de atuação dos Centros. Assim sendo, por exemplo, o Cecane da Universidade Federal de Santa Catarina aplicará os critérios de seleção escolher apenas os municípios catarinenses. Quanto aos municípios visitados pelos técnicos do FNDE, os critérios são aplicados para todo o país.

Assim sendo, esta Coordenação-Geral encaminha, em anexo, novamente a lista dos municípios monitorados, mas separados pelo agente executor da visita: FNDE ou Cecane.”

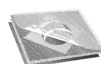
O FNDE encaminhou ainda tabela contendo a relação dos municípios assessorados e monitorados em 2014 pela Autarquia (28) e pelos Cecanes (131), separadamente.

Posteriormente, por meio do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

“ (...)

Esta Diretoria já adota critérios para seleção dos entes a serem acompanhados conforme capacidade física-financeira disponível, porém adotará critérios mais transparentes inclusive documentando possíveis intercorrências.

(...)”



Análise do Controle Interno

Com relação ao Pnate, o FNDE confirmou que utiliza critérios técnicos separadamente para a seleção dos entes a serem fiscalizados e que considera a possibilidade de programar para o próximo ano a elaboração de matriz de risco que possibilite identificar de maneira mais eficiente os municípios que representem uma situação mais crítica. Reforça ainda que o critério de adjacência utilizado envolve a visita em municípios adjacentes àqueles selecionados com base em critérios técnicos, visando à economia de recursos.

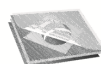
Quanto ao Pnae, o FNDE informa que a lista encaminhada a esta CGU continha os municípios fiscalizados pelos Cecanes e pelos técnicos daquela Autarquia. Com relação aos Cecanes, o FNDE informa que os municípios são escolhidos a partir do estado em que há atuação dos Centros. No entanto, com relação às fiscalizações realizadas pelo FNDE, o Órgão se deteve a informar que os critérios utilizados para a seleção dos entes são aplicados para todo o país. Assim, aquela Autarquia não se contrapôs à análise desta CGU, que apontou a inexistência de matriz de risco na seleção dos municípios a serem fiscalizados.

Destaca-se ainda que na nova lista dos municípios fiscalizados encaminhada pelo FNDE, foram apresentados separadamente os municípios visitados pelos Cecanes (131) e os acompanhados pelo próprio Órgão (28), totalizando 159 entes monitorados. No entanto, a relação de municípios fiscalizados encaminhada pelo Ofício nº 12/2015 – DIRAE/FNDE, de 9 de junho de 2015, trazia um total de 185 fiscalizações realizadas. Assim, verificou-se que os Municípios de Pilar/AL, Rio Largo/AL, São Sebastião/AL, Itabuna/BA, Aquiraz/CE, Goiânia/GO, São João do Soter/MA, Presidente Juscelino/MA, São José do Ribamar/MA, Ananindeua/PA, Marabá/PA, Santa Rita/PB, Igarassu/PE, Japeri/RJ, Nilópolis/RJ, Agudos do Sul/PR, Niterói/RJ, Parnamirim/RN, São Gonçalo do Amarante/RN, Porto Velho/RO, Salgado/SE, Barretos/SP, Camaragibe/PE, Presidente Prudente/SP, além da Seduc Paraíba e da Seduc São Paulo, contemplados na lista de junho de 2015, não foram abrangidos na última relação, do Ofício nº 232/2015. Assim, não foi possível identificar por quais técnicos teriam sido realizadas as fiscalizações inicialmente mencionadas.

De qualquer forma, analisando as fiscalizações apontadas pelo FNDE como realizadas pelos técnicos daquela Autarquia, verifica-se que, dos 28 municípios visitados, três foram notificados por omissão no dever de prestar contas, dois foram contemplados no 38º Sorteio Público da CGU e dois tiveram problemas nas prestações de contas (uma aprovada parcialmente e uma não aprovada). Ou seja, considerando dois dos critérios estabelecidos pelo FNDE, quais sejam, solicitação da CGU e entidades com problemas relacionados à prestação de contas, verificado no SiGPC, tem-se que, dos 28 municípios fiscalizados, sete apresentaram um dos critérios, correspondendo a 25%. Mas esses sete municípios apresentaram apenas um dos fatores analisados, não havendo a junção de dois ou mais fatores, o que poderia torná-lo mais crítico.

Destaca-se ainda que um dos municípios monitorados foi visitado pela Auditoria Interna em 2013 e três tiveram seus recursos suspensos em 2014, itens não considerados na seleção, de acordo com o FNDE, mas que podem refletir situações críticas.

Assim, tanto para o Pnate, quanto para o Pnae, o FNDE não demonstrou a existência de matriz de risco para a seleção de municípios a serem fiscalizados por aquela Autarquia, mas apenas critérios utilizados isoladamente na escolha dos entes.



Recomendações:

Recomendação 1: Estruturar em uma matriz de risco os critérios utilizados na seleção dos entes federados que serão acompanhados pelo FNDE ao longo do exercício, especificamente quando ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate).

2.1.1.12 CONSTATAÇÃO

Manutenção do repasse de recursos para Programa com baixo índice de desempenho, sem a superação das deficiências detectadas

Fato

O Proinfância consiste na principal ação do FNDE no campo da infraestrutura educacional. O Programa foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, e é parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação (MEC). Com o objetivo de facilitar a compreensão do processo evolutivo do Programa, pode-se dividi-lo em três etapas.

1ª Etapa: compreendida entre o ano de 2007, início da política pública, e o ano de 2012.

O FNDE disponibilizava os projetos das escolas infantis e os municípios eram responsáveis pela licitação, execução e fiscalização das construções. Dessa maneira, com recursos federais, as construções de 5.686 creches em alvenaria (metodologia convencional) foram pactuadas. O valor médio de cada construção era de aproximadamente R\$ 1.300.000,00.

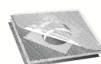
Da análise da situação dessas obras pactuadas, verificou-se um Índice de Desempenho (ID) de 19,39%, isto é, 1.103 tiveram suas construções finalizadas – uma em cada cinco edificações foi entregue. Notou-se que 80,61% dos empreendimentos (4.583 creches) não foram iniciados ou concluídos. Ademais, importante esclarecer que, acerca dessas obras entregues, o FNDE não tem a informação de quantas estão em efetivo funcionamento.

Nessa esteira, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelos entes federados na contratação e execução das obras, o prazo de 720 dias inicialmente previsto para a efetiva conclusão não era cumprido. De modo rotineiro, formalizavam-se termos aditivos de prazo de convênios para conclusão de creches sob a alegação de baixo ritmo de execução das obras, paralisação de serviços, adversidades climáticas, entre outros.

2ª Etapa: período de 2013 até meados de 2015.

Decorridos cinco anos, o FNDE empreendeu estudos no sentido de reverter o preocupante resultado apresentado na execução de obras com o uso das metodologias construtivas convencionais. Elaborou um processo licitatório voltado à construção integral de creches para o ProInfância, no prazo máximo de sete meses, com a utilização de metodologias construtivas inovadoras.

A Autarquia decidiu utilizar o Sistema de Registro de Preços (SRP) e deflagrou procedimentos de licitação no final de 2012. Constatou a absoluta necessidade de centralização das licitações, já que a ineficiência local para realização dos certames talvez fosse o maior entrave para o sucesso do Programa. Desse modo, desde 2013, por meio do SRP, 3.604 obras foram pactuadas com entes federativos por meio de metodologias construtivas inovadoras.



Em 29 de outubro de 2013, por intermédio do Ofício nº 32859/DSEDU II/DS/SFC/CGU-PR, a CGU encaminhou ao FNDE o Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo (RAc) nº 24/2013, referente à Ação 12KU Implantação de Escolas para Educação Infantil – Programa Proinfância. O Relatório contemplou as conclusões parciais relativas à atuação do FNDE na gestão nacional do Programa e suas constatações foram discutidas com a Autarquia em reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 17 de julho de 2013.

O documento ressalta o volume previsto de recursos destinados à Ação: R\$ 7,6 bilhões, que seriam distribuídos entre os anos de 2011 e 2015. Entretanto, esclarece que foi alvo de avaliação somente a fração desses recursos que foi empregada para execução de obras utilizando metodologias inovadoras.

O Relatório ressalta a inexistência de análise sistemática de riscos para o emprego de metodologias inovadoras e levanta ameaças para sucesso do Programa com o uso dessas tecnologias, quais sejam:

- a) Incapacidade de fornecimento das empresas. Não há evidência que demonstre a realização de um estudo do plano de capilaridade destas entidades. Houve a concentração da execução das obras em somente duas empresas: a MVC Componentes Plásticos e a Casa Alta Construções. Elas seriam responsáveis por 81% dos recursos previstos. Qualquer fato que venha a comprometer a capacidade de produção dessas duas empresas implicaria a não execução de grande parte das creches previstas;
- b) ausência de mão-de-obra especializada nos entes federativos;
- c) dependência do fornecedor na manutenção das unidades após a garantia;
- d) baixo desempenho de sistemas não exaustivamente testados.

Ademais, cabe ressaltar o seguinte trecho desse RAc: *“a utilização de contratação de obras do Proinfância com métodos construtivos diferenciados pode não resolver a demora em conclusão das obras, visto que os riscos acima elencados não estão atrelados somente ao processo de licitação/contratação e ao método construtivo, necessitando de uma atuação sistematizada por parte do FNDE para de fato se conhecer esses riscos.”* (Original sem grifo)

Esse Relatório de Acompanhamento ainda informou ao FNDE acerca dos atrasos na conclusão das obras, como se conclui do excerto seguinte: *“Considerando que os primeiros Termos de Compromisso firmados no PAC 2 para o Programa Proinfância datam de 23 de março de 2011, tem-se mais de 2 anos transcorridos desde então. Das 3.124 obras do Programa Proinfância no âmbito do PAC 2 cadastradas no SIMEC, em consulta realizada no dia 13 de maio de 2013, somente 67 apresentavam a situação atual como “Concluída”, o que equivale a apenas 2% do total. Esse resultado mostra-se insatisfatório, principalmente se for observado também o quantitativo de obras sem avanço físico cadastrado (percentual de execução igual a 0%), que somam 1.611, representando 52% do total.”* (Original sem grifo)

A despeito da mudança da metodologia convencional para inovadoras, os resultados previstos não foram alcançados – uma extração do Simec de 19 de junho de 2015 mostrou que, do total pactuado (3.604), vinte obras estavam com a situação “concluída”. Reitera-se que o FNDE desconhece quantas dessas creches estão em efetivo funcionamento.

Questionado sobre os principais motivos encontrados para o atraso das obras e do não atingimento das metas, o FNDE respondeu, por intermédio do Memorando nº 175/2015/CGEST/DIGAP/FNDE, de 1º de julho de 2015, que a grande maioria dos municípios não conseguiu executar a terraplanagem de maneira satisfatória, de acordo com as exigências do projeto. Isso levou à recusa dessas áreas pelas empresas



contratadas, o que acarretou atraso no início das obras ou mesmo o cancelamento do contrato. Outrossim, a Autarquia informou que os municípios enfrentaram problemas com licitações para terraplanagem, chuvas extemporâneas e serviços executados em desconformidade com os projetos. Em consequência disso, as construtoras não tiveram condições de aplicar o planejamento programado, obrigando-se a desmobilizar equipes já treinadas e pulverizar sua atuação, sem contar com a infraestrutura necessária.

Outro fator reportado se refere à excessiva demora entre a medição das etapas executadas e a efetivação do pagamento pelos municípios. Isso impactou negativamente no fluxo de caixa das empresas, gerando problemas em toda a cadeia de fornecimento das estruturas industriais, com impacto significativo na entrega de materiais nas obras já em execução, dando também causa aos atrasos.

Um ponto que merece atenção nessa etapa do Proinfância é a transferência de recursos federais aos entes federativos para a construção das creches. Consoante o artigo 10 da Resolução FNDE/CD nº 13/2012, até 70% do valor da obra poderia ser repassado ao município após o registro da Ordem de Serviço (OS) emitida ao contratado. Todavia, na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 8 de outubro de 2015, o FNDE informou que o percentual usual desse repasse era de 50% – valor também observado pela equipe de Auditoria nos papéis de trabalho.

Outro dado que necessita ser esclarecido acerca desse repasse é o *status* de obra em “planejamento pelo proponente” apresentado pelo Simec. Para isso, considerando os 26 estados da federação e o Distrito Federal, utilizou-se uma amostra escolhida ao acaso, com o fim de estimar o percentual do valor da obra transferido aos entes federados. Apesar de o *status* trazer a noção de que o projeto está em elaboração, constatou-se que foram repassados recursos financeiros para todas as obras da amostra.



Quadro 25 – Amostra com a estimativa de recursos repassados aos entes federados.

ID Simec	UF	Situação da Obra	Valor do Repasse ao Município (R\$ - %)	Valor da Obra (R\$)
24537	AC	Planejamento pelo proponente	266.000,00 - 15%	1.725.738,34
25003	AL	Planejamento pelo proponente	246.710,84 - 27%	917.168,04
25403	AM	Planejamento pelo proponente	290.426,17 - 16%	1.783.374,01
1005681	AP	Planejamento pelo proponente	458.843,50 - 25%	1.835.374,01
19044	BA	Planejamento pelo proponente	123.999,99 - 14%	888.559,67
24989	CE	Planejamento pelo proponente	123.989,07 - 14%	918.122,33
25808	DF	Planejamento pelo proponente	581.468,16 - 40%	1.430.993,34
19984	ES	Planejamento pelo proponente	663.464,75 - 48%	1.396.294,40
19216	GO	Planejamento pelo proponente	243.243,91 - 17%	1.425.929,64
1003680	MA	Planejamento pelo proponente	217.771,50 - 25%	871.086,00
18905	MG	Planejamento pelo proponente	251.419,81 - 14%	1.819.026,65
1002366	MS	Planejamento pelo proponente	429.023,34 - 25%	1.716.093,34
24884	MT	Planejamento pelo proponente	100.000,00 - 11%	920.624,18
18069	PA	Planejamento pelo proponente	309.646,58 - 17%	1.883.515,23
24399	PB	Planejamento pelo proponente	124.040,68 - 13%	932.470,88
19253	PE	Planejamento pelo proponente	617.501,28 - 44%	1.411.102,90
24590	PI	Planejamento pelo proponente	517.631,43 - 32%	1.627.661,10
19536	PR	Planejamento pelo proponente	309.995,17 - 38%	807.158,38
19794	RJ	Planejamento pelo proponente	254.874,88 - 18%	1.386.822,40
24336	RN	Planejamento pelo proponente	240.353,02 - 14%	1.665.693,78
19820	RO	Planejamento pelo proponente	204.456,51 - 23%	906.455,68
1006457	RR	Planejamento pelo proponente	460.907,63 - 25%	1.843.630,52
18303	RS	Planejamento pelo proponente	122.786,81 - 15%	811.383,29
1006099	SC	Planejamento pelo proponente	374.180,39 - 25%	1.496.721,54
18100	SE	Planejamento pelo proponente	264.119,62 - 19%	1.374.467,30
19089	SP	Planejamento pelo proponente	265.753,29 - 17%	1.530.861,54
25677	TO	Planejamento pelo proponente	290.073,33 - 15%	1.926.044,14
PERCENTUAL MÉDIO DOS REPASSES			22%	

Para as edificações com a situação em “planejamento pelo proponente” no Simec, a tabela acima indica que uma média de 22% do valor da obra foi transferido à respectiva municipalidade.

Dessa maneira, realizou-se uma análise expedita a fim de estimar o montante de recurso federal repassado aos entes federados e que ainda não resultou na finalização de obras. Para tanto, elaborou-se a tabela abaixo – considerando apenas obras em metodologias inovadoras – com informações extraídas do Simec em 19 de junho de 2015.



Quadro 26 – Estimativa do recurso federal transferido aos entes federados e que ainda não resultou na conclusão de obras.

Situação da Obra	Percentual Estimado de Repasse	Dados do SIMEC em 19/jun/2015	
		Valores das Obras (R\$)	Recursos Estimados Transferidos aos Municípios (R\$)
Concluída	100%	30.991.024,72	30.991.024,72
Contratação	---	96.592.097,70	
Execução	50%	1.998.304.746,74	999.152.373,37
Licitação	---	1.229.393,86	
Paralisada	50%	149.146.502,86	74.573.251,43
Planejamento pelo proponente	22%	2.575.246.515,43	566.554.233,39
Reformulação	50%		
RECURSO TOTAL ESTIMADO TRANSFERIDO AOS MUNICÍPIOS			1.671.270.882,91

Destarte, com fundamento nas informações do Sistema e na análise expedita efetuada, estima-se que R\$ 1.671.270.882,91 foram transferidos aos entes federados para a construção de 3.604 creches em metodologias inovadoras. Todavia, até o dia 19 de junho de 2015, apenas 20 creches (R\$ 30.991.024,72) foram concluídas. Por conseguinte, calcula-se que há R\$ 1.640.279.858,19 na posse dos municípios e que ainda não trouxeram o efetivo retorno para a sociedade.

Esse valor representa um descolamento de cronograma físico-financeiro, visto que o objetivo inicial de construção não foi alcançado. Em termos de Índice de Desempenho, verifica-se o percentual de 0,5%, isto é, a cada 1.000 empreendimentos pactuados com as municipalidades, cinco foram concluídos – reiterando que não há informação se eles estão em funcionamento.

Outrossim, não obstante o baixo Índice de Desempenho das construções das creches em metodologias inovadoras ao longo de 2014, nota-se que o FNDE não tomou providências efetivas para tratar as deficiências apresentadas ou para restringir a transferência de recursos financeiros aos entes federados. O sítio da Autarquia, na aba “Consultas *Online*”, apresenta a liberação de recursos dos programas. Para o PAC II – Proinfância – Construção de creches, apenas no citado ano, foi repassado aos municípios o valor de R\$ 877.029.173,62. Este montante beneficiou 1.195 municípios e o Distrito Federal. Esclarece-se que essa quantia abarca ambas as metodologias – convencional e inovadoras.

3ª Etapa: meados de 2015 até o presente.

O FNDE está disponibilizando dois novos projetos de creches para o Proinfância. Permite-se aos municípios a possibilidade de reformulação dos projetos em metodologia inovadora para os novos – que serão executados em alvenaria (método construtivo convencional), cuja licitação, execução e fiscalização ficarão a cargo dos entes federados. Essa ação também se estende aos municípios que contrataram com metodologia inovadora e não tiveram as obras executadas. A Autarquia informa que não será afastada a possibilidade de continuidade das metodologias não convencionais.

Uma positiva mudança na Resolução FNDE/CD nº 13/2012 foi realizada nessa etapa. Seu artigo 10 agora tem a seguinte redação: “*Os recursos serão transferidos em parcelas, de acordo com a execução da obra, sendo a primeira no montante de até 15%, após inserção da ordem de serviço de início de execução da obra [...] Simec, módulo Obras 2.0.*”. Por conseguinte, não mais o percentual máximo de 70% do valor



da obra poderá ser transferido ao ente federativo na emissão da Ordem de Serviço, como determinava a versão anterior da norma.

Todavia, o redesenho da política pública – a alteração dos projetos das creches e a alteração da Resolução – não supera a principal causa que motivou o insucesso da 1ª Etapa do Programa, qual seja: a incapacidade operacional e técnica de municípios em licitar, executar e fiscalizar obras públicas. Com base no histórico do Proinfância, a não superação dessa causa é temerária para o bom desempenho da política pública e poderá resultar no baixo Índice de Desempenho outrora encontrado, em torno de 20%.

Causa

A Presidência e a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais não elaboraram um plano sistematizado de riscos – principalmente no monitoramento, controle e planejamento de respostas às ameaças – para assistir a execução de obras com metodologias construtivas inovadoras, não consolidadas no mercado brasileiro. A despeito de serem alertados – por meio do RAc nº 24/2013 da CGU, do Acórdão 2580/2014- Plenário do TCU – dos potenciais riscos da execução das creches em método não convencional, durante o ano de 2014, não se constatou a adoção de providências efetivas para superar as ameaças que se materializavam durante o andamento do Programa. Ao longo dos anos de 2013 e 2015, foram repassados aos entes federados recursos federais na ordem de R\$ 1,6 bilhão (montante oriundo de uma análise expedita) para a construção de 3.604 creches com metodologias inovadoras. Como resultado, o Índice de Desempenho alcançado foi de 0,5%, ou seja, para cada 1.000 obras pactuadas, apenas cinco foram concluídas.

Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.

O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu Art. 12, inciso II, prevê que compete à Digap planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 232/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de julho de 2015, o FNDE informou que o PPA 2012/2015 estabelece a meta de construção de 6 mil unidades de creches e pré-escolas e que a Autarquia busca o cumprimento dessas metas com o Programa Proinfância, em regime de cooperação.

Posteriormente, por intermédio do Ofício nº 339/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

“13. [...] em razão da dificuldade encontrada pelos municípios em licitar e executar as obras, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação realizou licitação, na modalidade Regime Diferenciado de Contratações Públicas, objetivando o Registro de Preços consignado em Ata, para construção de escolas do Programa ProInfância utilizando-se de sistemas construtivos inovadores. [...]

14. [...] o FNDE e o Ministério da Educação passaram a autorizar a reformulação dos Termos de Compromisso pactuados para execução de creches Tipo B ou Tipo C em

Metodologias Inovadoras para o sistema construtivo convencional, cujas obras encontram-se contratadas e não iniciadas ou não contratadas em razão do término da vigência da Ata de Registro de Preços. Após a reformulação, os municípios poderão realizar novo processo licitatório no âmbito municipal. [...]

20. Durante a execução das obras em 2013 e 2014, ainda com a economia aquecida, as prefeituras tiveram dificuldades em licitar as terraplanagens dos terrenos, cujos valores passaram a ser mais altos do que a regularização dos terrenos no modelo tradicional [...].

21. Isso impactou na realização das obras em Metodologias Inovadoras. Em 2015 foi desenvolvido um novo projeto [...].”

O FNDE, por meio do Ofício nº 381/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 17 de novembro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação a esta constatação:

“[...]

2. Preliminarmente, é importante destacar que ao FNDE não compete a definição da Política Pública do PROINFANCIA, e sim sua execução. [...] Ademais, vale destacar que no final de 2014 e início de 2015, o Programa passou por reavaliação e foi criada a oportunidade da execução em metodologia convencional, alternativamente às MI, que estão passando por reavaliação.

[...]

4. Atualizando o índice de desempenho (indicador elaborado pela CGU) com os dados colhidos do SIMEC, módulo Obras 2.0, na data de 10/11/2015, posição de 10/11/2015 constatamos 2.883 obras concluídas, de um universo de 5.677 obras pactuadas do PROINFANCIA, no período de 2007 a 2012. [...] Se considerarmos que 665 obras migraram para metodologia inovadora (o universo a ser considerado de pactuação cai para 4.916 obras), o índice de desempenho sobre para 58,64%.

[...]

6. [...] a dificuldade de proceder a licitação por parte dos municípios não estava circunscrita a sua capacidade técnica operacional para realizar o certame, mas também devido ao maior custo de compactação dos terrenos para os radiers [...]. A falta de elementos para precificação dessa compactação, dada a grande variabilidade dos terrenos apresentados, levou ao FNDE adotar o procedimento de não financiar esse item construtivo, ficando como contrapartida dos municípios, acompanhando a sistemática adotada desde o início do Programa.

7. [...] para as obras que foram contratadas, o FNDE deveria ter feito o repasse da primeira parcela conforme instruído pela Resolução, porém só chegou a fazê-lo para as obras, que efetivamente tiveram ordens de serviço emitidas. As demais parcelas só foram transferidas quando as mesmas entraram em efetiva execução.

[...]

9. [...] os valores já transferidos aos municípios serão utilizados para a execução desses novos projetos.”

Após o encerramento do prazo para manifestação do FNDE com relação aos fatos apresentados no Relatório Preliminar, por meio de correspondência em 3 de dezembro de 2015, o ex-Presidente do FNDE, gestor no período de 14 de fevereiro de 2014 até 3 de fevereiro de 2015, apresentou a seguinte manifestação:

Acerca da licitação nacional por registro de preços realizada para a contratação das obras em metodologias inovadoras, ele afirmou que “com a licitação, os preços de execução das obras ficaram inferiores ao valor estipulado na tabela Sinape (sic). [...]”

“[...] Ao assumir o FNDE contabilizava por meio do acompanhamento no simec mais de 500 obras de Proinfância paralisadas por diversos motivos. [...] Tais obras não foram canceladas sem que se esgotasse todas as alternativas para que as mesmas pudessem ser retomadas. Isto porque tinha, e tenho, a clareza que o papel do FNDE em relação a tais obras é garantir a conclusão das mesmas. Estas reuniões foram conduzidas pela Diretoria de Gestão de Projetos Educacionais que tem a memória das mesmas e poderá demonstrar a esta CGU a busca incessante do FNDE para que as obras paralisadas pudessem ser concluídas e disponibilizadas à população.

[...]

Ao sair do FNDE mantivemos o quantitativo de obras paralisadas em torno de 500 obras. Isto se deve ao fato de que sempre havia entrada de novas obras nesta situação [...].

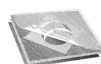
Com relação ao Proinfância, buscou-se uma redução do número de obras paralisadas, e um avanço significativo no número de obras concluídas, como pode ser verificado dos sistemas como SIMEC e módulo de “Obras 2.0”.”

Análise do Controle Interno

O FNDE, em sua manifestação, destaca que compete a ele a execução do Proinfância e não a definição da política pública. Diz que no final de 2014 e início de 2015, o Programa passou por reavaliação. Todavia, a despeito de seu baixo índice de desempenho (verificado no monitoramento contínuo realizado pelo Fundo e também alertado por meio RAc nº 24/2013 da CGU), no ano de 2014, a Autarquia não tomou providências efetivas para tratar – amenizar – a situação encontrada ou restringir a transferência de recursos financeiros aos entes federados. Como exemplo de possíveis ações, citam-se: a) a mudança na forma de repasse de recursos financeiros aos municípios, implementadas em 5 de agosto de 2015, por meio da Resolução CD/FNDE nº 7/2015; b) solicitação ao Ministério da Educação (MEC) de reavaliação da política devido ao baixo resultado alcançado; c) ampliação da fiscalização *in loco* das obras como forma de subsidiar as ações de controle primário que a Autarquia deveria ter tomado ou cientificado ao MEC, bem como inibir atrasos ou abandonos de construções e desvios.

Importa ainda esclarecer que, ao longo dos trabalhos realizados pela equipe de auditoria da CGU, não houve informação por parte do FNDE de que o Proinfância estava sendo reavaliado desde o final de 2014. Ademais, no parágrafo 21 do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o Fundo afirma que “*em 2015 foi desenvolvido um novo projeto [...]*”. Isso corrobora que as efetividades das reformulações ou de alterações do Programa só se concretizaram em 2015. Ressalta-se também que não há evidências de que essas reavaliações iniciaram no ano de 2014.

O Fundo, em sua manifestação, questiona o Índice de Desempenho encontrado pela CGU na 1ª Etapa do Proinfância. Esclarece-se, entretanto, que este índice foi gerado com base em dados do documento “Legalidade Adesão Municípios”, página 6, (encontrado no sítio eletrônico <http://www.fnde.gov.br>) e refere-se ao dia 25 de julho de 2013. Essa informação também é reiterada no Relatório que fundamentou o Acórdão 2600/2013-Plenário do TCU, o qual diz: “*O FNDE alega que foram pactuadas 5.686 obras de construção de creches desde 2007. Em números aproximados, apenas 19% das creches foram concluídas enquanto 26% delas sequer tiveram suas obras iniciadas. Esse quadro evidencia a notória dificuldade das prefeituras em licitar e contratar,*



sendo a ineficiência na contratação e execução das obras pelos municípios fator de entrave ao atingimento das metas do Programa.” (Original sem grifo)

A Autarquia alegou que para proceder à licitação das terraplanagens dos terrenos das obras em metodologia inovadora, os municípios tinham também dificuldade devido ao maior custo de compactação dos terrenos para os *radiers*. Entretanto, sobre esse tema, o Relatório que embasou o Acórdão 2600/2013-Plenário do TCU traz a seguinte justificativa apresentada pelo FNDE: “*os dois projetos do Proinfância (tipo B e C) caracterizam-se por ser edificações térreas e relativamente leves, o que somado às exigências prévias para aprovação do terreno, permitiria inferir que os projetos poderiam suportar a construção das edificações em qualquer terreno aprovado, sem prévio conhecimento destes.” (Original sem grifo) Assim, percebe-se que a terraplanagem do terreno não era um item tecnicamente problemático na construção das creches.*

Com base em tudo o que foi exposto, reitera-se que na primeira etapa do Proinfância a ineficiência dos municípios para a realização de certames e execução das obras deve ser destacada e foi diagnosticada como a principal causa do não atingimento das metas. Isso gerou um Índice de Desempenho (ID) em torno de 19%.

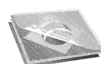
A segunda etapa do Programa foi marcada pela inexistência de um plano sistematizado de gerenciamento de riscos para tomar a decisão de empregar metodologias inovadoras de construção, não consolidadas no mercado brasileiro, para a execução de creches. O FNDE foi alertado sobre os potenciais riscos da implantação dessas tecnologias pelo RAc nº 24/2013 da CGU.

Ao longo do ano de 2014, constatou-se outro problema observado nessa etapa, qual seja: a baixa efetividade das providências tomadas para reverter deficiências encontradas e que resultaram em um ID de 0,5% – conclusão de vinte creches (Fonte: Simec, em 19 de junho de 2015) de um total de 3.604 pactuadas com as municipalidades.

De mais a mais, reitera-se que essa etapa também mostrou que os entes federados tiveram dificuldade na realização de licitações para terraplanar os terrenos e executar os serviços conforme projeto.

Além disso, a redação anterior da Resolução FNDE/CD nº 13/2012 possibilitou o repasse aos municípios de aproximadamente R\$ 1,6 bilhão (repisa-se: com base em uma análise expedita) para a construção de creches em metodologia inovadora e que ainda não trouxe benefício efetivo à sociedade.

Nessa esteira, como supracitado, o RAc nº 24/2013 da CGU alertou ao FNDE acerca do risco para o sucesso do Programa que a ausência de mão de obra especializada nas novas técnicas construtivas nos entes federativos traria. Bem assim, observa-se que o fornecedor da metodologia “PVC/Concreto” (Consórcio Venâncio e JGA Engenharia) tem a sede da líder da associação na Paraíba e o fornecedor da metodologia “Materiais Compósitos” (MVC Plásticos) tem sua sede no Paraná. Isso posto, com base no Simec (novembro de 2015), observa-se que há 41 creches construídas em metodologias inovadoras com a situação “concluída”, das quais, quinze estão localizadas no Paraná e dez na Paraíba – isso representa 61% do total. Os outros 39% (16 edificações) estão espalhados em oito estados. Por consequência, como inicialmente previsto no RAc, nota-se a maior facilidade das empresas de entregar obras em localidades nas quais existem pessoas habilitadas para a execução dos serviços. O resultado de a grande maioria das obras concluídas estarem nos estados onde as empresas tem sua sede leva ao entendimento de que a ausência de capilaridade das contratadas influenciou na execução das construções.



A terceira etapa do Proinfância é baseada no retorno de projetos construtivos com a metodologia convencional, que serão licitados e executados pelos municípios. Nota-se, com isso, a utilização de novos projetos de escolas sem a superação de deficiências enfrentadas na primeira etapa do Programa, qual seja, baixa capacidade técnica e operacional dos municípios para realizar licitações, executar e fiscalizar obras públicas.

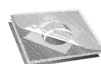
Outrossim, reforça-se que o redesenho da política pública em 2015 sem a suplantação das lacunas encontradas na primeira fase é temerário. Para efeitos teóricos, a hipótese de que os agentes envolvidos devem conscientizar-se das responsabilidades é válida desde que todos os entes federados estejam devidamente aparelhados – técnica, financeira, operacionalmente. A partir do momento que não existe esta semelhança entre eles, o cumprimento do Pacto Federativo fica fragilizado, cabendo a uma das partes intervir no processo para que não haja dano ao erário e à população. Essa intervenção é no sentido de dar efetividade à implementação da política pública e não no sentido de interferir na autonomia do ente federado.

No campo fático, o que está ocorrendo é que municípios estão desguarnecidos de capacidade técnica e operacional. Ao longo da realização do Proinfância, verificou-se que prefeituras tiveram dificuldades de realizar certames licitatórios, fiscalizar e executar obras públicas. O Programa está sendo revisado, porém, constata-se que essas deficiências não estão sendo devidamente consideradas. Portanto, como não houve alterações estruturantes na condução, implementação, execução e fiscalização das obras, dificilmente haverá sucesso ou uma alavancagem no nível de entrega das unidades escolares. Isto é, os resultados de outrora tendem a se repetir.

Ademais, sobre esse tema, há de se observar o Acórdão 608/2015-Plenário do Tribunal de Contas da União, o qual recomenda que o FNDE deve *“estabelecer medidas concretas para, em sede de controle preventivo, aprimorar as análises acerca da capacidade técnico-gerencial da entidade recebedora, previamente à celebração do instrumento de transferência de recursos, [...] adotando providências para intensificar a assistência técnica e a supervisão.”*

Acerca da manifestação do ex-presidente do FNDE, apresentada em 3 de dezembro de 2015, se observa que ele não abordou o assunto da constatação nem trouxe evidências para os fatos levantados. Afirma ter envidado esforços para reduzir o número de obras paralisadas, entretanto, não exibiu documentos que validem sua afirmação. Repisa-se que a constatação trata da continuidade do repasse financeiro para a construção de creches com metodologias inovadoras a despeito de os empreendimentos apontarem reduzido índice de desempenho.

Necessário também é aclarar a informação trazida pelo ex-gestor de que os preços das obras em metodologias inovadoras ficaram inferiores aos valores do Sinapi. Como bem explicado no Relatório que embasou o Acórdão 2600/2013-Plenário do TCU, o argumento de que a licitação das creches teria gerado uma economia de 21,73% não procede. *“A conta realizada pelo FNDE faz a comparação entre dois objetos distintos, qual sejam as edificações construídas em alvenaria, constantes do projeto básico elaborado pelo FNDE, e as edificações apresentadas pela MVC, que se valem da execução de painéis wall system (placa interna e externa de fibra, enchimento interno com isopor e placa de gesso acartonado) e carenagens em plástico reforçado com fibra de vidro. Ou seja, não é possível fazer a correlação de economicidade entre as duas metodologias, uma vez que trazem serviços e materiais totalmente distintos, tratando-se, na verdade, de outro projeto básico, conforme se verifica pela necessidade de um projeto de transposição”*



Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade acerca da continuidade de política pública com metodologias inovadoras de construção de creches a despeito dos baixos resultados alcançados.

Recomendação 2: Elaborar plano sistemático de gerenciamento de riscos para o novo redesenho do Proinfância considerando o histórico do Programa e baseando-se em dados concretos de amostras que efetivamente reflitam a política pública em todo o território brasileiro, abordando necessariamente: 1) Planejamento do gerenciamento de riscos; 2) Identificação de riscos; 3) Análise qualitativa do risco, avaliando sua importância; 4) Análise quantitativa do risco, calculando o impacto da ocorrência dele no custo do programa; 5) Planejamento de respostas a riscos; 6) Monitoramento e controle de risco.

2.1.1.13 CONSTATAÇÃO

Recursos financeiros repassados aos entes federados sem utilização ou sem garantia de que serão empregados no objeto firmado com o FNDE

Fato

Os recursos oriundos da ação 12KU são destinados ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Essa ação é beneficiada com aporte financeiro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que permite aos municípios e ao Distrito Federal a construção de unidades de educação infantil.

Os recursos financeiros repassados aos entes federados são disponibilizados em parcelas. Durante os trabalhos da Auditoria Anual de Contas realizada pela CGU, a redação da Resolução FNDE/CD nº 13, de 8 Junho de 2012, art. 10, era a seguinte:

“os recursos para execução da(s) obra(s) serão transferidos em parcelas, de acordo com a execução de cada obra individualmente, da seguinte forma:

I - até 40% do valor da(s) obra(s) após aceitação do Termo de Compromisso;

II - até 30% do valor da(s) obra(s) após o registro da ordem de serviço emitida ao contratado comprovada por meio da anexação do documento no SIMEC;

III - até 25% do valor da(s) obra(s) quando o ente comprovar por meio da inserção de relatório de vistoria técnica no SIMEC o atingimento mínimo de 30% de execução físico-financeira;

IV - até 25% do valor da(s) obra(s) quando o ente comprovar por meio da inserção de relatório de vistoria técnica no SIMEC o atingimento mínimo de 60% de execução físico-financeira.”

De acordo com o Relatório de Gestão 2014 e por meio do Memorando nº 166/2015/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, de 22 de junho de 2015, o FNDE afirmou que dificilmente o ritmo de uma obra segue fielmente o cronograma original fornecido pela empresa executora. Problemas com atraso de material, falta de mão de obra e condições climáticas exercem influência direta no andamento dos serviços no canteiro. Relatou que a Autarquia considera obras em atraso as que apresentam percentual de evolução inferior a 10% do informado pelo fiscal da obra nas três últimas vistorias cadastradas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec). As obras nessa situação geram alerta e bloqueio para solicitação de novos recursos. O Relatório



(utilizando dados extraídos em 2014) aponta que das 4.073 obras em execução registradas no sistema, 1.047 encontravam-se em atraso.

Com o fito de esclarecer o fato, utilizou-se como amostra as quatorze obras dos municípios fiscalizados no 39º Programa de Fiscalização de Sorteios Públicos realizado pela CGU. O Memorando nº 42/2015/GAB/DIGAP/FNDE/MEC, de 26 de junho de 2015, apresentou o montante de recursos financeiros repassados a cada prefeitura. Na Tabela abaixo, são relacionadas as obras cujo percentual de execução foi inferior a 65% (obras executadas com a metodologia convencional):

Tabela 15 – Recursos financeiros repassados para obras nos municípios fiscalizados no 39º Sorteio.

OBRA ID SIMEC	MUNICÍPIO/UF	SITUAÇÃO DA OBRA	EXECUTADO DA OBRA - % -	VALOR REPASSADO AO MUNICÍPIO - R\$ (%) -	VALOR PREVISTO TOTAL DO REPASSE - R\$ -
25144	Coelho Neto/MA	Execução	8,75%	1.081.140,82 (75%)	1.441.521,08
25148	Coelho Neto/MA	Execução	9,59%	433.907,35 (30%)	1.448.776,19
25146	Coelho Neto/MA	Execução	13,21%	432.456,33 (30%)	1.441.521,08
25147	Coelho Neto/MA	Execução	15,09%	432.456,33 (30%)	1.441.521,08
25145	Coelho Neto/MA	Execução	18,09%	1.297.368,97 (90%)	1.441.521,08
20012	Pardinho/SP	Execução	29,78%	309.998,98 (50%)	619.997,96
18284	Orizona/GO	Execução	48,87%	308.506,94 (50%)	617.013,88
20223	Santa Mônica/PR	Execução	50,70%	302.163,15 (50%)	604.326,28
18076	Itacarambi/MG	Paralisada	12,79%	309.980,21 (50%)	619.960,41
19400	Botuporã/BA	Paralisada	64,27%	1.329.999,98 (100%)	1.329.999,98

Fonte: SIMEC (19 de junho de 2015) e Memorando nº 42/2015/GAB/DIGAP/FNDE/MEC, de 26 de junho de 2015.

Com base nessa Tabela, verifica-se o descompasso entre a execução física das obras e os recursos recebidos pelo ente federado. Há municípios que estão com recursos repassados sem seu devido emprego na execução da obra. Nota-se que a obra 18076 está paralisada, tendo sido realizado 12,79% do valor contrato; todavia, 50% do valor total previsto do repasse já foi transferido ao município. A obra 19400 está paralisada, com 64,27% do valor do contrato executado, entretanto, 100% do valor total previsto do repasse foi entregue à prefeitura.

Além desse recurso federal repassado ao município e sem o tempestivo emprego na construção da escola, o Ofício acima acrescenta que, a fim de evitar atrasos no início do funcionamento da unidade escolar, quando a obra atinge 50% de execução física, é feito o empenho e pagamento das parcelas previstas no termo de compromisso, para a aquisição de mobiliário e equipamento. Portanto, referente à obra 19400 – paralisada e com 64,27% de execução física – o ente federal, além de receber 100% do valor total previsto do repasse, também recebeu R\$92.081,54 em 18 de março de 2013, do montante pactuado para compra de mobiliário e equipamento.

Causa

A Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap) instituiu o repasse de recursos financeiros aos entes federados para aquisição de mobiliário e equipamento quando a execução física da obra for superior a 50% do contrato firmado. Esse normativo mostra-se em descompasso com o real andamento da execução das obras do Programa Proinfância que, na atual conjuntura, apresenta frequentes atrasos nos cronogramas físico-financeiros e/ou paralisação na execução das obras. O repasse prematuro dos recursos para aquisição de mobiliário pode por em risco a efetividade da política pública.



O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu Art. 12, incisos II, V e VI, prevê que compete à Digap, respectivamente, planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal; prestar assistência financeira e suporte técnico aos Estados e Municípios na execução de projetos educacionais para a melhoria da infraestrutura das redes públicas e comunitárias de ensino; e coordenar, monitorar e estabelecer parâmetros técnicos para a execução dos programas e projetos educacionais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 232/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de julho de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação:

“[...] informamos que, conforme verificado na tabela abaixo, todos os pagamento foram realizados em parcelas, atendendo ao disposto na Resolução FNDE/CD nº 13/2012, demonstrando não ter havido qualquer descompasso entre a execução física e os valores repassados pelo FNDE.

Recursos Financeiros X Percentual de Execução Física					
Obra ID	Município/UF	Percentual executado do contrato atual	Percentual executado do contrato anterior	Percentual Executado ou Acumulado	Percentual de recursos repassados pelo FNDE
25144*	Coelho Neto/MA	8,75%	62,61%	65,88%	75%
25148*	Coelho Neto/MA	9,59%	38,45%	44,35%	50%
25146*	Coelho Neto/MA	13,21%	46,44%	53,52%	50%
25147*	Coelho Neto/MA	15,09%	40,88%	49,80%	50%
25145*	Coelho Neto/MA	18,09%	55,25%	63,35%	100%
20012*	Pardinho/SP	49,09%	40,31%	69,61%	50%
18284	Orizona/GO			48,88%	50%
20223	Santa Mônica/PR			50,70%	50%
18076	Itacarambi/MG			12,80%	50%
19400	Botuporã/BA			64,27%	100%
* estas obras tiveram seus contratos com as primeiras construtoras rescindidos e em virtude disso foi criada no Simec uma "Obra Vinculada", possibilitando aos municípios inserirem no Sistema toda a documentação relativa a nova licitação e contratação.					

Ocorre que, as obras de ID 25144, 25148, 25146, 25147, 25145 e 20012, tiveram seus contratos rescindidos e foram inseridas no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação - Simec informações relativas aos novos contratos com as empresas responsáveis pela finalização das obras. Nesses casos, os percentuais de avanço físico apresentados pela CGU referem-se somente aos percentuais executados pelas novas empresas contratadas e não ao valor total acumulado das duas contratações.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

“31. [...] houve alteração na forma de repasse dos recursos destinados à aquisição de mobiliário e equipamento para as unidades de educação infantil, o qual atualmente é repassado aos municípios após a conclusão da execução das unidades do ProInfância.

[...]



34. [...] para a obra ID 19400, pactuada com a Prefeitura Municipal de Botuporã/BA por meio do Termo de Compromisso PAC201373/2011, foi firmado o Termo de Compromisso PAR 8510/2012 para aquisição de mobiliário e equipamento. Houve o repasse de recurso previsto quando a obra apresentava 74,22% de execução física [...]

35. Esclarecemos que diante dos problemas detectados na execução da obra a qual se destinava o mobiliário e o equipamento, e de que não houve execução financeira do Termo de Compromisso PAR 8510/2012, foi solicitado o bloqueio da conta específica nº 14459-2, agência nº 1660-8.

36. Contudo, apesar de a vigência do Termo de Compromisso PAC201373/2011 ter expirado em 29/06/2015, em contato realizado pela equipe do *callcenter*, a Prefeitura Municipal de Botuporã/BA informou que dará continuidade à execução da obra ID 19400, quando então será solicitado o desbloqueio dos recursos repassados para aquisição de mobiliário e equipamento. [...]”

Análise do Controle Interno

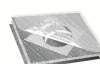
Em sua manifestação, o FNDE relatou que algumas obras tiveram seus contratos rescindidos e foram inseridas no Simec informações relativas aos novos contratos. Isso explica o caso da obra ID 25144, que está em execução, pois o sistema indica 8,75% de execução física e o município recebeu 75% do valor total previsto do repasse. A princípio, evidenciava-se o descumprimento do artigo 10 da Resolução supracitada, uma vez que a execução física da construção está aquém do valor definido na legislação para o recebimento desse montante. Essa obra poderia ter recebido no máximo 70% do valor pactuado, que seria devido à assinatura do Termo de Compromisso e a emissão da ordem de serviço. Todavia, como informado pela Autarquia, o percentual real acumulado do avanço físico da obra é de 65,88%, justificando assim a quantia já repassada ao ente federativo. Com isso, observa-se que o Simec informa o percentual executado aproveitável do anterior (62,61%), mas não disponibiliza claramente dados sobre o contrato antigo.

A despeito de não haver menção sobre o assunto no Ofício nº 232/2015/GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de julho de 2015, foi publicada a Resolução CD/FNDE/MEC nº 7, em 5 de agosto de 2015, alterando o supracitado art. 10 da Resolução CD/FNDE nº 13, de 8 junho de 2012, que passou a vigorar com a seguinte redação:

“Os recursos serão transferidos em parcelas, de acordo com a execução da obra, sendo a primeira no montante de até 15%, após inserção da ordem de serviço de início de execução da obra, no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação - Simec, módulo Obras 2.0.

Parágrafo único. As demais parcelas serão transferidas após a aferição da evolução física da obra, comprovada mediante o relatório de vistoria inserido no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação - Simec, módulo Obras.2.0, e aprovado pela equipe técnica do FNDE.”

Essa alteração do artigo 10 da Resolução FNDE/CD nº 13/2012 elimina a crítica feita a este dispositivo legal e elide significativamente os impactos negativos da constatação descrita no Fato, qual seja: recursos financeiros repassados aos entes federados sem utilização ou sem garantia de que serão empregados no objeto firmado com o FNDE. Ressalte-se que esse ponto foi mantido pois comprometeu o resultado financeiro do exercício de 2014.



Todavia, a constatação não foi totalmente superada, uma vez que o Memorando nº 166/2015/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, de 22 de junho de 2015, informou que a fim de evitar atrasos no início do funcionamento da unidade escolar, quando a obra atinge 50% de execução física, é feito o empenho e pagamento das parcelas previstas no termo de compromisso para a aquisição de mobiliário e equipamento. A despeito dos frequentes atrasos na conclusão das obras, os entes federativos continuam com o direito a receber recursos financeiros que serão empregados posteriormente à entrega definitiva da edificação.

Prosseguindo com o que estabelece a norma do FNDE, cabe fazer uma conexão com os dados da Tabela 16 abaixo, que está atualizada com os novos percentuais acumulados descritos na Manifestação da Unidade Examinada. Ela apresenta os municípios fiscalizados no 39º Programa de Sorteios Públicos que tem execução física superior a 50% do contrato firmado com o FNDE.

Tabela 16 – Municípios com execução física maior que 50%.

OBRA ID SIMEC	MUNICÍPIO/UF	SITUAÇÃO DA OBRA	EXECUTADO ACUMULADO DA OBRA	RECURSOS REPASSADOS PELO FNDE
25144	Coelho Neto/MA	Execução	65,88%	75%
25146	Coelho Neto/MA	Execução	53,52%	50%
25145	Coelho Neto/MA	Execução	63,35%	100%
20012	Pardinho/SP	Execução	69,61%	50%
20223	Santa Mônica/PR	Paralisada	50,70%	50%
19400	Botuporã/BA	Paralisada	64,27%	100%

Fonte: SIMEC (21 de Agosto de 2015) e Ofício nº 232/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de julho de 2015.

Sendo assim, com base no Memorando nº 166/2015/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, de 22 de junho de 2015, todos os municípios listados nesta tabela poderão obter o pagamento das parcelas previstas no termo de compromisso para a aquisição de mobiliário e equipamento.

Como informado no Fato, o Relatório de Gestão 2014 do FNDE indicou que das 4.073 obras em execução registradas no Simec, 1.047 encontravam-se em atraso. Reiterando essa situação, por meio do Memorando nº 166/2015/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, de 22 de junho de 2015, a Autarquia afirmou que dificilmente o ritmo de uma obra segue fielmente o cronograma original fornecido pela empresa executora.

Sendo assim, constata-se que o retardo/paralisação na execução de obras do Proinfância gera o não uso dos recursos financeiros repassados aos entes federados para aquisição de mobiliário e equipamento ou a ausência de garantia de que eles serão empregados no objeto firmado com o FNDE. Portanto, diante do atual cenário, vincular um médio percentual físico de execução da obra ao empenho e à liquidação da despesa para aquisição de mobiliário e equipamento é temerário. Além do risco de os objetos adquiridos serem utilizados em outras instalações (em finalidades diversas da pactuada), pode-se incorrer em deteriorações dos objetos pelo mau armazenamento e outras avarias, além de roubos.

Outrossim, a despeito de o FNDE informar que o repasse dos recursos destinados à aquisição de mobiliário e equipamento atualmente é transferido após a conclusão da obra, ele não esclareceu qual instrumento normativo determina esse novo regramento.

Ademais, faz-se necessário comentar acerca da obra ID 19400 de Botuporã/BA. A extração do Simec (em 28 de outubro de 2015) continuava a indicar que a construção está inacabada e com 64,38% de sua execução física concluída. O Município recebeu



todo valor pactuado (R\$ 1.329.999,98) para a conclusão da obra e também o recurso para a aquisição de mobiliário e equipamentos (R\$ 92.081,54). Entretanto, o FNDE – por intermédio de seu *callcenter* – contatou o ente federativo e foi informado de que ele dará continuidade à execução da obra. Diante desse cenário, esperar-se-ia que a Autarquia adotasse uma providência mais efetiva para solucionar o caso, ao invés de realizar uma ligação telefônica via *callcenter*. O Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC deixa claro que a Autarquia irá esperar a retomada da obra, apesar de inexistir qualquer garantia concreta de que a construção dará prosseguimento.

Recomendações:

Recomendação 1: 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.

2.1.1.14 CONSTATAÇÃO

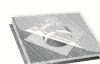
Ausência de planos de reparo e manutenção para obras executadas com metodologias inovadoras após cinco anos de utilização e/ou prazo da vida útil de alguns elementos da obra

Fato

O governo federal criou o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) por considerar que a construção de creches e pré-escolas, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional, são indispensáveis à melhoria da qualidade da educação. Seu principal objetivo é prestar assistência técnica e financeira ao Distrito Federal e aos municípios, visando garantir o acesso das crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública.

Para a construção de escolas de educação infantil, poderão ser adotados projetos-padrão fornecidos pelo FNDE, cujos parâmetros técnicos de implantação são predefinidos pela Autarquia. O Programa disponibiliza duas metodologias de construção: a convencional e as inovadoras. A convencional é a executada em alvenaria tradicional. As metodologias inovadoras são as que, compostas de novos produtos e sistemas construtivos, não apresentam normas técnicas prescritivas específicas que as regulam. Para o Proinfância, são utilizadas as tecnologias: Painel Wall System, Concreto/PVC e Light Steel Frame.

Questionado sobre os planos para viabilizar a manutenção, conservação e reforma das obras construídas com metodologias inovadoras, por meio do Memorando nº 175/2015/CGEST/DIGAP/FNDE, de 1º de julho de 2015, o FNDE respondeu que durante a elaboração do edital e seus documentos, criou-se uma série de exigências com o objetivo único de assegurar a qualidade das soluções apresentadas pelas empresas, incluindo aspectos relacionados à operação e manutenção. Alguns trechos do edital e seus anexos relatam a preocupação da Autarquia quanto à manutenção das obras. Esses documentos determinam que, ao final da obra, os fornecedores devam entregar um manual que reúna todas as informações necessárias para orientar as atividades de operação, uso e manutenção da edificação. Há também a exigência de que o fornecedor conserte falhas e assegure o funcionamento adequado da edificação, preservando todos os critérios e requisitos de desempenho durante o primeiro ano depois de concluída a



edificação. Encerrados esses doze meses, o fornecedor deverá assegurar, por mais quatro anos, a disponibilização de materiais e mão de obra qualificada para manutenção corretiva dos elementos característicos do sistema construtivo empregado.

No Memorando, o FNDE destaca que as metodologias possuem obras em outros programas do governo e, com isso, infere que essas tecnologias permanecerão no mercado. Afirmar ainda que após os cinco anos de garantia cobertos pela lei e pelo contrato, certamente a indústria continuará operando em outros setores e fabricará os materiais utilizados nas unidades de educação infantil.

Com base no exposto, e como descrito no Relatório que embasou o TCU-Acórdão 2580/2014-Plenário, após o período de cinco anos a contar da entrega da obra, não há previsão da obrigatoriedade de manutenção pelo construtor a custos compatíveis com a proposta inicial. Além disso, por se tratar de metodologias construtivas modernas, inexistência de certeza da viabilidade físico-financeira da execução de serviços nas edificações com o decurso da garantia quinquenal. Mesmo que seja entregue um manual de operação, uso e manutenção, não há segurança de que haverá material e, especialmente, mão de obra qualificada nos municípios para a execução dos trabalhos.

Assim, caso ainda dependa da construtora, o ente federativo ficará condicionado a aceitar custos superiores, caso necessite realizar o serviço, que não guardam relação com os inicialmente propostos.

Causa

A Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap) utilizou metodologias construtivas inovadoras não consolidadas na construção civil, as quais irão gerar dificuldade na aquisição de matérias-primas e mão de obra qualificada para a realização de reparos e manutenções nas edificações. Esses métodos empregam predominantemente materiais distribuídos e fabricados por fornecedores exclusivos e demandam profissionais com habilidades específicas para os trabalhos. Isso pode ser um obstáculo à realização de consertos ou ampliações naturalmente exigidos nas escolas construídas.

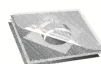
O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu Art. 12, V e VI, prevê que compete à Digap prestar assistência financeira e suporte técnico aos Estados e Municípios na execução de projetos educacionais para a melhoria da infraestrutura das redes públicas e comunitárias de ensino; e coordenar, monitorar e estabelecer parâmetros técnicos para a execução dos programas e projetos educacionais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 232/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de julho de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação:

“ [...]

2. O FNDE desenvolveu cadernos com critérios e requisitos para estabelecimentos de ensino tendo a NBR 15575/2013 com base. Os critérios adotados nos cadernos são ainda mais rígidos e exigentes do que os da norma habitacional.
3. As tecnologias habilitadas nos certames licitatórios atenderam a esses critérios e requisitos através da apresentação de laudos que foram avaliados pelo Instituto Falcão Bauer de Qualidade, uma Instituição Técnica Avaliadora (ITA), acreditada pelo InMetro.



4. Atendendo às referidas exigências, foram entregues manuais de Uso, Operação e Manutenção das Edificações. Os manuais de uso, operação e manutenção das metodologias inovadoras estão disponíveis no endereço eletrônico FNDE, em: <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/item/5062> par o projeto Tipo B e em <http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/item/6272> para o projeto Tipo C.

5. Apesar de se apresentarem como metodologias inovadoras, os materiais adotados são de uso corrente na construção civil, tais como placas de gesso, placas cimentícias, concreto, PVC, etc. Em uma breve leitura dos manuais compreende-se a facilidade de execução de reparos nos painéis sejam eles de Concreto/PVC, *steel frame* ou *Wall System*.

[...]

6. [...] os reparos podem ser feitos com materiais facilmente encontrados em lojas de materiais de construção e de tintas. Neste sentido, todas as metodologias possuem procedimento de reparos com a utilização de matérias correntes da indústria da construção civil.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

“38. [...] no âmbito do FNDE há um estudo para a elaboração de chamada pública para que as empresas interessadas apresentem projetos com tecnologias inovadoras e atendam aos requisitos e critérios estabelecidos nos cadernos de transposição desenvolvidos pela área técnica desta autarquia. Os manuais serão orientativos para a elaboração de projetos para atendimentos dos requisitos e critérios de segurança, habitabilidade e sustentabilidade.

39. O objetivo será disponibilizar aos entes federados tecnologias diversificadas para atendimento de escolas de ensino infantil e fundamental, ampliando este mercado com o intuito da consolidação dessas metodologias no país. Nesse sentido, as tecnologias e suas respectivas empresas farão parte de um sistema a ser criado com a finalidade não só para desenvolver projetos, mas também para atender as demandas de reformas de escolas existentes, inclusive as escolas construídas com as técnicas de metodologias inovadoras através dos Editais nº. 93 e 94 de 2012 e 09/2013.”

Análise do Controle Interno

As metodologias construtivas inovadoras utilizadas nas obras do Proinfância são três: Pannel *Wall System*, Concreto/PVC e *Light Steel Frame*. O FNDE sustenta que foram entregues Manuais de Uso, Operação e Manutenção das Edificações construídas com essas metodologias e que eles são encontrados no endereço eletrônico da Autarquia.

Relata que os materiais adotados para a reforma são de uso corrente na construção civil e informa ainda sobre a facilidade de conserto dos painéis das três tecnologias. Ilustram esse fato reproduzindo trechos do Manual do método *Wall System* sobre pequenos e grandes reparos.

Afirma que os reparos podem ser feitos com materiais facilmente encontrados em lojas de materiais de construção e de tintas e que todas as metodologias possuem procedimento de reparos com a utilização de matérias correntes da indústria da construção civil.

A despeito dessas informações, o Manual Descritivo do método *Wall System* (fabricado pela empresa MVC Soluções em Plásticos), encontrado no sítio eletrônico

supramencionado, informa que “*para ampliações futuras, deverão ser utilizados os mesmos materiais utilizados no sistema construtivo Wall System. Para obtenção dos projetos e orientações técnicas para execução dessas ampliações, a MVC deverá ser consultada.*”

Este Manual descreve que o sistema construtivo Wall System “*é estruturado em perfis pultrudados com fechamento em painéis constituídos por placas com núcleo de poliestireno expandido (EPS) isolante térmico e acústico e com gesso acartonado, acabadas com compósito polimérico reforçado com fibras de vidro em ambas as faces.*”

O Manual Descritivo esclarece ainda que “*o sistema construtivo modular Wall System para edificações escolares, é composto pelos subsistemas inovadores, produtos da MVC.*” Dessa forma, percebe-se que a metodologia Wall System não utiliza materiais de uso corrente da indústria de construção civil, a exemplo dos painéis utilizados para os fechamentos verticais (paredes) da edificação, que são produtos da MVC e fabricados por ela.

Ademais, o Manual de Uso, Operação e Manutenção do método Wall System – o mesmo que o FNDE extraiu os trechos acima sobre pequenos e grandes reparos – recomenda que “*a manutenção seja executada por empresas especializadas e/ou pessoas qualificadas para a execução.*” Sendo assim, a mão de obra habilitada para realizar os reparos deve ter um treinamento específico.

Acerca da metodologia Concreto/PVC, o Manual de Uso, Operação e Manutenção relata – por meio de fotografias – o procedimento para a execução de novas paredes de alvenaria integradas aos módulos de concreto/PVC. Há ainda um Plano de Manutenção Preventiva e Corretiva com ações a serem tomadas. Como exemplo, para as paredes de concreto/PVC, sugere-se “*inspecionar, verificando quanto a existência de sobrecarga devido à fixação de elementos de cobertura*”. Este exame deve ser feito anualmente e, caso haja problema, deve-se “*contratar empresa especializada*” para seu conserto.

O item 4 do Manual trata dos prazos de garantia, contados a partir da data de recebimento da creche pela fiscalização, para os serviços e materiais utilizados na construção. Para exemplificar, as paredes concreto/PVC têm garantia de dois anos contra falha do “*comportamento adequado do sistema de vedação, garantindo aderência do revestimento, estanqueidade e integridade do sistema.*” Além disso, o item 8 especifica que o fornecedor dos painéis de PVC é a Global Housing International do Brasil (GHI).

Pelo exposto, verifica-se que o Manual da metodologia Concreto/PVC não aborda o procedimento empregado para a execução de pequenos e grandes reparos. Descreve que os consertos das paredes devem ser realizados por mão de obra especializada e que a garantia das paredes concreto/PVC é de dois anos, inferior a garantia de solidez e segurança da creche, que é de cinco anos. Constata-se ainda que a metodologia Concreto/PVC também não utiliza materiais de uso corrente da indústria de construção civil, como os painéis de PVC utilizados para os fechamentos verticais (paredes) da edificação, que são fornecidos pela GHI.

O sítio eletrônico do FNDE, mencionado na manifestação da Unidade Examinada, não disponibiliza o Manual de Uso, Operação e Manutenção da tecnologia *Light Steel Frame*, sendo assim, não foi possível analisá-lo.

Dessa forma, conclui-se que a entrega do manual de operação, uso e manutenção não garante a execução adequada dos serviços, uma vez que as metodologias empregam itens de uso não corrente na construção civil e os serviços devem ser executados por empresas especializadas. Assim, o ente continuará a depender da construtora após os cinco anos da garantia contratual e ficará condicionado a aceitar custos, caso necessite

realizar retrabalhos na edificação, que não guardam relação com os inicialmente contratados.

Outrossim, o FNDE indica apenas que há estudos em andamento para tratar a situação indesejada, todavia não apresenta dados objetivos e concretos que sinalizam para a solução do problema, qual seja, ausência de planos de manutenção das metodologias inovadoras.

Por fim, faz-se necessário ressaltar o TCU Acórdão 2580/2014-Plenário, o qual recomenda ao FNDE que *“implemente plano de ação para enfrentar os riscos envolvidos na utilização das tecnologias não convencionais, fundamentalmente no que se refere ao domínio da tecnologia construtiva para adequadamente realizar a manutenção [...]”. Alerta ainda a Autarquia que “a inexistência de expertise em gerir e manter determinado bem contratado por meio de processo licitatório, pode comprometer a vantajosidade da contratação e, em consequência, representar risco para o efetivo adimplemento dos objetivos estabelecidos nas respectivas políticas públicas.”*

Recomendações:

Recomendação 1: Para cada estado da federação, elaborar lista com pelo menos três empresas locais que sejam habilitadas a realizar reparos, manutenções e ampliações nas edificações construídas com a metodologia inovadora empregada no correspondente estado. Essa lista deve ser disponibilizada no site do FNDE, bem como atualizada caso haja conhecimento de novas empresas.

2.1.1.15 CONSTATAÇÃO

Deficiência do monitoramento da execução das obras do Proinfância por meio do Simec

Fato

A Resolução CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012, art. 5ª, I, dispõe que compete ao FNDE o monitoramento da execução físico-financeira dos recursos transferidos à conta do Proinfância. O inciso III do mesmo artigo determina que cabe aos municípios *“cientificar mensalmente o FNDE sobre a aplicação dos recursos e a consecução do objeto conforme o previsto, por meio do preenchimento dos dados e informações sobre a(s) obra(s) no (...) Simec.”* Nota-se, desse modo, que o monitoramento das obras é feito predominantemente a distância, com o auxílio de um sistema alimentado em grande parte pelos entes federados.

Os dados e informações disponibilizados pelo Simec podem ser atualizados diariamente. Hoje, a situação de uma obra pode estar “em execução” e, no dia seguinte, “concluída”. Uma extração do sistema no dia 19 de junho de 2015 indica que existem 8.787 obras do Proinfância registradas com a distribuição abaixo.

Tabela 17 – Situação das obras do Proinfância no Simec em 19 de junho de 2015.

Situação da Obra	Metodologias De Execução		Total
	Convencional	Inovadoras	
Concluídas	2.666	20	2.686
Contratação	66	64	130
Execução	1.377	1.456	2.833
Inacabadas	157	0	157
Licitação	101	2	103
Canceladas	92	0	92



Paralisadas	465	112	577
Planejamento pelo proponente	249	1.945	2.194
Vazia (sem informação)	10	5	15
Total	5.183	3.604	8.787

Fonte: Simec, 19 de junho de 2015.

Como consta acima, o Simec informa que existem 2.686 obras com a situação “concluída” de um total de 8.787 registradas. Entretanto, por meio do Memorando nº 166/2015/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, de 22 de junho de 2015, o FNDE esclarece que é de responsabilidade do fiscal do município a inserção de vistoria de obra concluída, sendo que o sistema permite a migração da obra para a situação “concluída” com sua execução física a partir de 90%. Nesse caso, o fiscal pode receber a obra, desde que seja possível a utilização do imóvel, apesar de haver serviços não executados, os quais deverão ser glosados na análise da prestação de contas. Sendo assim, aponta-se a primeira deficiência no monitoramento: uma obra com situação “concluída” não significa que sua construção foi finalizada – informa que mais de 90% de sua execução física foi realizada.

Utilizando metodologias inovadoras de execução, a tabela acima informa também que vinte obras estão com a situação “concluída”. Assim, foram analisadas as informações disponibilizadas pelo sistema, utilizando essas obras como amostra. Segue a tabela com os dados extraídos.

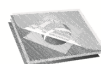
Tabela 18 – Obras concluídas, executadas com metodologias inovadoras de construção.

ID	Data de Início da Execução	Data de Término da Execução	Prazo Previsto de Execução (dias)	Data da Última Vistoria Empresa	Prazo Informado de Execução (dias)
a	b	c	d = (c-b)	e	f = (e-b)
24580	20/12/2013	18/07/2014	210	02/09/2014	256
24610	11/04/2014	07/11/2014	210	11/06/2014	61
24986	24/03/2014	20/10/2014	210	20/05/2015	422
24987	24/03/2014	20/10/2014	210	21/05/2015	423
24988	24/03/2014	10/10/2014	200	20/05/2015	422
24995	24/03/2014	20/10/2014	210	21/05/2015	423
25001	16/01/2014	23/10/2015	645	11/02/2015	391
25002	16/01/2014	23/10/2015	645	11/02/2015	391
25294	25/10/2013	21/08/2014	300	05/02/2015	468
25295	07/11/2013	03/09/2014	300	05/02/2015	455
25296	25/10/2013	21/08/2014	300	29/05/2015	581
30780	07/08/2013	05/12/2013	120	20/03/2015	590
32981	30/09/2013	27/02/2014	150	21/05/2015	598
32991	17/02/2014	17/02/2015	365	20/08/2014	184
32995	não informado	não informado	-	21/05/2015	-
33213	03/02/2014	17/05/2017	1199	01/06/2015	483
1001595	29/05/2014	29/05/2015	365	22/08/2014	85
1001707	22/05/2014	18/11/2015	545	02/06/2015	376
1001890	22/04/2014	02/08/2015	467	29/05/2015	402
1004920	20/05/2014	09/05/2016	720	09/02/2015	265

* Informações extraídas do SIMEC por meio de verificação individual das obras

Fonte: Simec, 19 de junho de 2015.

Essa análise possibilitou a enumeração de outras deficiências no monitoramento, quais sejam:



- a) As obras estão com a situação “concluída”, todavia, a *data de término da execução* não representa o fim da execução da obra, pois há registros com datas futuras, a exemplo da obra ID 1004920: está “concluída”, porém a *data de término da execução* é 9 de maio de 2016. Isso é também observado nas obras IDs 25001, 25002, 33213 e 1001707;
- b) A data de término da execução foi inserida a fim de que o prazo de execução da obra fosse de 210 dias – prazo pactuado entre o FNDE e a empresa construtora para a conclusão da obra –, mas a análise das datas não indica isso. A obra ID 24610 tem a data de início da execução 11 de abril de 2014 e a data de término da execução 7 de novembro de 2014, ou seja, a duração da construção teria sido de 210 dias. Entretanto, a última vistoria, em 11 de junho de 2014, indica que a obra foi concluída em 61 dias. Casos semelhantes são verificados nas obras IDs 24580, 24986, 24987 e 24995.

Como informado no quadro acima (Situação das obras no Simec em 19 de junho de 2015), a metodologia inovadora apresenta 1.456 obras com a situação “em execução”, das quais 1.161 (80%) estão sem a *data de Início da Execução*. A falta dessa data impossibilita o conhecimento do andamento da construção. Além disso, o Memorando nº 166/2015, contrariando a informação disponibilizada no sistema (1.456 obras com a situação “em execução”), apresentou um total de apenas 371 obras em efetiva execução – considerando aquelas que apresentam status “em execução” e percentual de execução física acima de 0%. Esses dois apontamentos juntam-se aos outros referentes às deficiências do monitoramento.

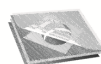
Questionado sobre a fiscalização “in loco” realizada nas construções após a inserção da situação “concluída”, por meio do Memorando acima citado, o FNDE respondeu que, do total de obras pactuadas no período de 2012 a 2015, 642 obras foram supervisionadas presencialmente pelas empresas contratadas quando apresentavam percentual de execução física entre 90% e 100%, ou seja, obras “concluídas”, conforme o Simec. Nesse período, o sistema informa que 1.055 obras (ambas metodologias) foram “concluídas”. Por conseguinte, percebe-se que 413 obras (1.055 subtraído de 642) não foram auditadas presencialmente e outras obras foram supervisionadas sem a finalização de sua execução física. Nota-se, assim, essa deficiência do monitoramento da execução das obras do Proinfância.

As informações a respeito da correta e integral aplicação do recurso federal no objeto pactuado são frágeis, uma vez que são baseadas em vistorias presenciais de obras inconclusas ou alicerçadas em dados inseridos remotamente pelo fiscal de obras do ente federado.

Ratificando ainda as deficiências encontradas no monitoramento da execução das obras do Proinfância, problemas também foram relatados pela Auditoria Interna do FNDE no Relatório de Gestão 2014. Acerca das constatações mais recorrentes nas fiscalizações de programas realizadas pela Coordenação de Fiscalização de Programas (Cofic), a Auditoria alertou sobre os dados incompletos ou incorretos no preenchimento de sistemas, fato que pode prejudicar o monitoramento realizado a distância pela Autarquia sobre a aplicação dos recursos, especialmente quanto às obras de construção de creches e escolas monitoradas pelo Simec.

Causa

A Presidência e a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap) utilizaram para monitorar o Proinfância um sistema que permite a inserção, pelos fiscais de obra do ente federativo, de informações incompletas e/ou incorretas. Isso foi evidenciado pelas divergências no percentual de execução física da construção, pela



carência de documentos comprobatórios de serviços/ações executadas e pela inserção de registros fotográficos do andamento/conclusão da obra em aba não específica do sistema, entre outros. Não há evidências de que os responsáveis pelo preenchimento são inquiridos a justificar o motivo das divergências/ausências das informações.

Além disso, tem-se a utilização do status “concluída” para obras que podem não estar efetivamente prontas para seu pleno funcionamento.

Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.

O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu Art. 12, II, prevê que compete à Digap planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal.

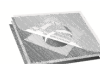
Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 232/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de julho de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação:

“[...] informamos que o Simec é uma ferramenta que o FNDE dispõe para monitorar as obras [...].

Informamos ainda que, o Sistema permite que uma obra seja dada como “concluída” sem que todos os seus serviços tenham sido executados, desde que esses serviços não comprometam a utilização do imóvel. Ressalta-se que, os serviços não executados terão suas despesas glosadas no momento da prestação de contas.

No que tange à planilha apresentada pela CGU, contendo vinte obras construídas por meio de Metodologia Inovadora, na situação de “concluída”, informamos que as datas de término da execução das obras foram inseridas a fim de que o prazo de execução fosse de 210 dias, o que não impede que as referidas obras sejam executadas e concluídas em um período menor de tempo, como foi o caso da obra de ID 24610. [...] E que todas foram objeto de supervisão *in loco*, conforme quadro apresentado abaixo.”



ID	Status	Percentual de Execução (Prefeitura)	Data Vistoria	Percentual de execução da supervisão in loco (Empresa)	Data Supervisão
24580	Concluída	98,58%	12/01/2015	97,85%	05/11/2014
24610	Concluída	100%	12/08/2014	96,31%	11/06/2014
24986	Concluída	100%	23/07/2014	98,77%	20/05/2015
24987	Concluída	100%	02/03/2015	98,27%	21/05/2015
24988	Concluída	100%	12/12/2014	98,93%	20/05/2015
24995	Concluída	100%	31/10/2014	99,30%	21/05/2015
25001	Concluída	100%	17/06/2015	98,27%	17/04/2015
25002	Concluída	100%	17/06/2015	99,61%	17/04/2015
25294	Concluída	100%	11/02/2015	98,55%	05/02/2015
25295	Concluída	99,91%	03/03/2015	93,81%	05/02/2015
25296	Concluída	100%	15/01/2015	100%	29/05/2015
30780	Concluída	100%	13/01/2014	99,77%	20/03/2015
32981	Concluída	100%	21/01/2015	99,52%	21/05/2015
32991	Concluída	97,52%	10/09/2014	99,45%	13/11/2014
32995	Concluída	100%	29/10/2014	99,38%	21/05/2015
33213	Concluída	100%	10/06/2015	100%	01/06/2015
1001595	Concluída	100%	30/12/2014	72,61%	10/11/2014
1001707	Concluída	100%	23/02/2015	100%	02/06/2015
1001890	Concluída	100%	29/05/2015	100%	29/05/2015
1004920	Concluída	100%	08/06/2015	95,73%	17/04/2015

Todas as informações apontadas nesta tabela e seus respectivos registros fotográficos podem ser verificados na aba "vistorias" do Simec.

[...] Acerca das obras de Metodologia Inovadora, cadastradas no Simec com status “em execução”, informamos que, quando da emissão da Ordem Serviço, o Sistema migrou automaticamente estas obras para a tal situação, todavia estes comandos serão ajustados e passarão a ser consideradas em execução as obras já iniciadas. Hoje são 292 obras de Metodologia Inovadora efetivamente na situação “em execução”.

[...] Em relação à constatação de ausência de supervisões presenciais em 413 de um total de 1.055 obras concluídas do Proinfância, ressaltamos que estas poderão, havendo necessidade, ser objeto de supervisão *in loco* quando da análise do cumprimento do objeto, em sede de prestação de contas.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

“41. [...] as informações inseridas no Simec pela entidade beneficiada são declaratórias, e vinculadas ao perfil do usuário, sendo possível sua identificação por meio de nome completo e CPF para eventual responsabilização em caso de informações falsas. Ademais, eventuais discrepâncias entre os percentuais de execução da vistoria realizada pelo município, e da supervisão *in loco* realizada por empresa contratada pelo FNDE são detectadas pelo Simec por meio de crítica automatizada, gerando alerta ao gestor do município, sendo essa observação cadastrada no Simec como uma inconformidade da obra, cuja superação está vinculada a sua correção [...].

42. Nesse sentido, ressalta-se que o FNDE tem expandido a quantidade de supervisão realizada pelas empresas contratadas, principalmente, nas obras do Proinfância. [...]



43. Esclarecemos, ainda, que a liberação de parcelas são validadas mediante análise de corpo técnico composto de engenheiros e arquitetos, e não apenas com base nas informações declaradas pelos municípios.”

[...]

45. [...] o Simec faz uma pré-análise para verificar se as informações e os documentos obrigatórios estão preenchidos, apontando as pendências e as providências necessárias. Após a alteração da forma de repasse de parcelas do ProInfância (Resolução CD/FNDE nº 07/2015), essa pré-análise passou a impedir a solicitação de parcelas pelo município caso seja constatada a ausência de informações ou documentos obrigatórios, assim como a existência de restrições ou inconformidades e obras do município que estejam desatualizadas. Posteriormente, uma vez solicitada a liberação de parcela, é realizada nova conferência, dessa vez pela equipe de monitoramento por meio de “*checklist* administrativo”, onde as informações declaradas pelo gestor do município são confrontadas com àquelas constantes nos documentos inseridos no Simec.”

A Autarquia declarou ainda que o Simec passou a exigir a vinculação obrigatória das fotos inseridas com a etapa executada e declarada na vistoria do município.

A Informação nº 06/2015-CGIMP/DIGAP/FNDE de 5 de outubro de 2015, anexa ao Ofício nº 339/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, complementa com o seguinte relato:

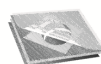
“[...] o status ‘concluída’ pode ser inserido tanto quando as obras estão efetivamente concluídas, com 100% dos serviços contratados, executados, quanto quando apenas os serviços pactuados com o FNDE estão 100% executados. Isso ocorre, pois na maioria dos casos, o ente federado faz uma única licitação para contratar os serviços pactuados com esta Autarquia além de outros serviços correlatos, que serão pagos com recurso próprio. Nesses casos, não é possível a inserção de Termo de Recebimento Definitivo da edificação, ainda que, para efeito dos serviços pactuados com o FNDE, a obra esteja de fato concluída. Além disso, caso a edificação esteja em plena condição de funcionamento e, por algum problema, não seja possível a execução de 100% dos serviços pactuados, o ente pode alterar o status de obra “em execução” para “concluída”. Nesse caso, os serviços não executados serão glosados na prestação de contas.

[...] o status “em execução” é inserido logo após a contratação da empresa vencedora da licitação e a emissão da ordem de serviço pelo ente federado. Ocorre que, existe um lapso temporal entre a emissão da ordem de serviço que marca o efetivo início da execução da obra e a primeira vistoria realizada pelo fiscal, que tem prazo de um mês para ser inserida na aba Vistoria do módulo Obras 2.0, do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), de acordo com a norma vigente e orientações desta Autarquia.”

Análise do Controle Interno

De início, esclarece-se que essa constatação abrange apenas o Proinfância e não todos os programas monitorados pelo Simec. A extração realizada nos dados do sistema (data de 19 de junho de 2015) informa que há 6.096 obras desse programa cadastradas nas situações “em execução”, “concluídas” e “paralisadas”.

Destaca-se que a situação de obra “concluída” no Simec está relacionada à execução de mais de 90% dos serviços do contrato firmado entre o FNDE e o ente federado. Então, o status “concluída” pode levar a uma interpretação de que a obra está pronta para entrar em funcionamento, mas, na verdade (fisicamente), pode não estar pelas seguintes



razões: 1) pode haver 10% dos serviços do contrato ainda por finalizar; ou 2) pode haver a execução de 100% dos serviços contratados e ainda existirem outros serviços oriundos de aditivos entre o ente federado e a empresa contratada. Enfim, a situação da obra “concluída” no Simec não guarda uma relação de reciprocidade com a edificação pronta para o pleno recebimento de mobiliário e equipamentos, isto é, para o efetivo funcionamento da creche/escola pública.

A despeito de o FNDE informar que o sistema permite que uma obra seja dada como “concluída” sem que todos os seus serviços tenham sido executados, desde que esses serviços não comprometam a utilização do imóvel, observam-se irregularidades nas obras citadas no quadro acima que contrariam essa afirmação. A aba “Restrições e Inconformidades” do Simec mostra problemas não superados na obra supracitada ID 33213 (que apresenta situação “concluída”) que afetam seu uso, quais sejam: a) restrição – *“A concretagem dos painéis de PVC não foi realizada conforme especificações. Segundo informações da fiscal da prefeitura não foi utilizado concreto usinado para a concretagem dos painéis. Tipo de risco: Há a necessidade de realizar um estudo mais aprofundado para determinar o risco à segurança do usuário”*; b) inconformidade – *“A estrutura do pátio central e/ou passarela não foi executada conforme projeto e especificações. Não foi executado o pilar do varal do bloco de serviço.”*

Ressalte-se ainda que o FNDE planeja glosar na prestação de contas os serviços não executados nas obras com situação “concluída”. Da mesma forma, ele relata que os Termos de Entrega Definitivo das obras serão requisitados durante a análise das contas do objeto, caso não estejam inseridos no Simec. Entretanto, não há previsão de quando as contas serão examinadas. O Ofício nº 196/2015/DIFIN/FNDE/MEC mostra que, desde o início do Proinfância, apenas 42 obras tiveram suas prestações de contas analisadas de um total de 2.703 edificações concluídas.

Sendo assim, em situações como a da obra ID 33213 acima, bem como de outras edificações “concluídas” do quadro apresentado acima, as providências a serem adotadas somente no exame das contas serão intempestivas, comprometerão o início do funcionamento da creche/escola e afetarão negativamente a efetividade da política pública. Tratar os problemas/irregularidades encontrados nas construções durante o exame das contas dificilmente sanará o problema ou reaverá os recursos mal empregados. A demora entre a entrega da obra e a efetiva análise das prestações de contas pode inviabilizar o ressarcimento do dano.

Ademais, registra-se que o Simec não é um sistema amigável aos trabalhos do Controle Interno nem ao controle social, visto que dados são disponibilizados de modo não intuitivo, podendo induzir o leitor a realizar interpretações equivocadas. Além da observação feita acima sobre a situação da obra “concluída”, citam-se também as fotografias que evidenciam a realização dos serviços da obra. Ao invés de serem inseridas na aba “Galeria de Fotos”, elas são encontradas na aba “Vistoria”, dentro do campo “Ação”. O desconhecimento dessa informação leva ao entendimento de que não há fotos dos trabalhos executados, uma vez que não há registros na aba específica.

O quadro informado na Manifestação da Unidade Examinada expõe que a maioria dos dados inseridos no Simec pelas prefeituras acerca do percentual de execução física da obra não são acurados. A obra ID 1001595 tem o percentual de avanço físico informado pela prefeitura de 100%, entretanto a empresa responsável pela supervisão “in loco” mostra que 72,61% da obra foi construída. Entre as vinte obras da metodologia inovadora listadas, apenas quatro (IDs 25296, 33213, 1001707 e 1001890) apresentam o percentual de execução física atestado pela empresa supervisora.

Reafirmando essa informação a partir de uma obra construída na metodologia convencional, o Ofício nº 232/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de



julho de 2015, indica que a obra ID 20012 – Pardinho/SP, fiscalizada no 39º Programa de Sorteios Públicos da CGU – tem percentual da execução física de 69,61%, consoante vistoria do fiscal de obras da Prefeitura. Todavia, na aba “Restrições e Inconformidades” do Simec (extração de 18 de agosto de 2015), a empresa supervisora contratada pelo FNDE relata que 49,10% da execução física fora concluída. Há uma diferença entre a vistoria do fiscal da prefeitura e da empresa supervisora de 20,51%.

Assim, percebe-se que o monitoramento por intermédio do Simec da execução das obras do Proinfância é deficiente, uma vez que o sistema é preenchido com dados incompletos ou incorretos. A responsabilidade do FNDE, segundo a Resolução nº 13, de 8 de junho de 2012, de “*monitorar a execução físico-financeira dos recursos transferidos à conta do Programa*” está sendo prejudicada.

Reitera-se que o Simec apresenta informações incorretas e não confiáveis. Elas podem levar o gestor público a avaliar equivocadamente o desempenho do Proinfância.

Além disso, há de se mencionar o Acórdão 608/2015-Plenário do TCU, o qual exara determinações ao FNDE no sentido de aprimorar o Simec. A Corte enumera alguns pontos do sistema que devem ser melhorados, quais sejam: a) obras com evolução muito baixa e classificadas como “em execução”; b) ausência de campos específicos com datas de início e de conclusão real das obras; c) falta de alertas automatizados quanto ao preenchimento e atualização obrigatória de informações essenciais para o adequado acompanhamento das obras.

Por fim, ressalta-se ainda o Acórdão 2580/2014-Plenário do TCU, o qual determina que a Autarquia “*realize levantamento acerca da quantidade atual de obras paralisadas, em atraso ou ainda sem funcionamento, tendo em vista as inconsistências que podem apresentar as informações fornecidas pelo Simec.*”

Recomendações:

Recomendação 1: 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.

Recomendação 2: O FNDE deverá estabelecer rotina para fiscalizar as informações inseridas, especialmente quanto à validação de todos documentos.

2.1.1.16 CONSTATAÇÃO

Intempestividade na análise e solução das restrições e inconformidades verificadas nas obras do Proinfância

Fato

Conforme consta no Plano de Monitoramento de Obras 2015, as obras executadas em metodologia convencional e as em construção por meio de metodologias inovadoras devem ser supervisionadas “in loco” pelo menos quatro e cinco vezes, respectivamente, durante sua execução física, conforme descrito a seguir:

Quadro 27 – Calendário de visitas programadas às obras.

VISITA	OBRAS	
	CONVENCIONAIS	INOVADORAS
1ª	Entre 7% e 15%	Entre 7% e 15%
2ª	Entre 30 e 40%	Entre 20 e 30%
3ª	Entre 50 e 60%	Entre 40 e 60%
4ª	Entre 90 e 100%	Entre 70 e 90%
5ª	-	Entre 90 e 100%

Fonte: Plano de Monitoramento de Obras 2015.

Por meio do Memorando 166/2015/CGEST/DIGAP/FNDE, de 22 de junho de 2015, o FNDE informa que além das supervisões “in loco” vinculadas à execução física, conforme consta no Plano de Monitoramento, são demandadas supervisões em caráter de urgência para atender demandas oriundas dos órgãos de controle ou para verificar eventuais irregularidades detectadas pela equipe técnica do FNDE. Relata ainda que foram contratadas três empresas para a realização dessas supervisões presenciais nas obras financiadas com recursos da Autarquia, das quais é exigida a emissão de laudos e de relatórios de supervisão.

O Memorando relata também que se verificada durante a supervisão “in loco” a execução de serviços em desconformidade com o projeto-padrão, a empresa contratada registra no Simec, aba Restrições e Inconformidades, uma inconformidade do tipo executiva, que permanece até que o serviço seja corrigido, sob o risco de glosa no momento da prestação de contas.

Em relação a todas as obras com situação “concluída” executadas com metodologias inovadoras, o Simec (extração de 19 de junho de 2015) apresentou a seguinte quantidade de “Restrições e Inconformidades” de cada obra, todas vistoriadas pelas empresas contratadas:

Tabela 19 – Restrições e inconformidades – metodologia inovadora, obras concluídas.

ID SIMEC	24580	24610	24986	24987	24988	24995	25001	25002	25294	25295
Quantidades de Restrições e Inconformidades	1 (desde 23/09/2014)	0	17 (desde 05/06/2015)	44 (desde 06/09/2014)	38 (desde 01/08/2014)	61 (desde 05/05/2014)	41 (desde 07/09/2014)	38 (desde 07/09/2014)	12 (desde 30/04/2014)	18 (desde 02/09/2014)

ID SIMEC	25296	30780	32981	32991	32995	33213	1001595	1001707	1001890	1004920
Quantidades de Restrições e Inconformidades	8 (desde 02/09/2014)	8 (desde 08/04/2015)	13 (desde 06/06/2015)	10 (desde 30/08/2014)	25 (desde 02/09/2014)	10 (desde 02/09/2014)	6 (desde 30/08/2014)	4 (desde 03/06/2015)	10 (desde 30/11/2014)	50 (desde 29/08/2014)

Fonte: Simec, extração de 19 de junho de 2015.

Dos vinte registros, dezenove construções apresentam restrições e inconformidades não superadas. Entre os problemas encontrados, a título de exemplificação, na obra ID 24987 verifica-se a seguinte “Restrição” não superada (incluída em 6 de setembro de 2014): “A estrutura do pátio central e/ou passarela não foi executada conforme projeto e especificações. Não foi constatada a execução das fundações dos pilares da Passarela.” Observa-se ainda a seguinte “Inconformidade” aguardando correção (incluída em 6 de setembro de 2014): “A fundação não foi executada conforme projeto e especificações. No radier (laje armada), não foi executada a junta de retração serrada (2mm) preenchida com mastique a base de poliuretano a cada 5 a 6m, prevista no Projeto Estrutural.” Ressalte-se que a obra foi concluída, todavia, há problemas estruturais relativos a fundações.

Com relação as quatorze obras fiscalizadas do Proinfância no 39º Programa de Fiscalização por Sorteios, o Simec (em 22 de junho de 2015) forneceu a quantidade de “Restrições e Inconformidades” abaixo:



Tabela 20 – Restrições e inconformidades – metodologia convencional, 39º Sorteio.

ID SIMEC	19400	25144	25145	25146	25147	25148	18076	18315	18284	20012	24763	20223	24378	19469
Quantidades de Restrições e Inconformidades	11 (Desde 06/03/2014)	27 (Desde 08/12/2013)	31 (Desde 10/12/2013)	17 (Desde 26/03/2014)	19 (Desde 26/03/2014)	15 (Desde 28/03/2014)	10 (Desde 05/10/2013)	0	18 (Desde 17/02/2014)	0	0	10 (Desde 18/12/2013)	3 (Desde 06/03/2014)	21 (Desde 11/07/2014)

Fonte: Simec, extração de 22 de junho de 2015.

Dos quatorze registros, onze apresentam diversas restrições e inconformidades não superadas. Como exemplo, a obra ID 19469 apresenta a restrição não superada (incluída em 26 de novembro de 2014): “Castelo d’água executado em desconformidade com o projeto. Os pilares de concreto armado não possuem a dimensão e quantidade de barras de aço prevista em projeto.” A obra ID 25144 tem a inconformidade “alvenaria executada em desconformidade com a especificação, serviço não executado”, apresentando status “aguardando providência do FNDE” desde 7 de janeiro de 2014.

Diante do exposto, percebe-se que as construções de ambas as metodologias, com situação concluída ou não, apresentam desconformidades com o projeto-padrão do FNDE. Como mencionado, o Memorando supracitado informa que os serviços executados em desconformidade, caso não sejam corrigidos, serão glosados no momento da prestação de contas. Destaca-se que o Simec também relata que as inconformidades não superadas serão analisadas na prestação de contas ao final da obra.

Questionado sobre o andamento das prestações de contas, por intermédio do Ofício nº 196/2015/DIFIN/FNDE/MEC, o FNDE respondeu que das 2.683 obras construídas em metodologia convencional com situação “concluída”, 42 foram submetidas à análise conclusiva das contas. Esse documento também relata que das vinte obras executadas com metodologias inovadoras com situação “concluída”, nenhuma foi submetida à análise conclusiva.

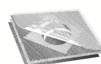
Pelo exposto, constata-se intempestividade na análise das prestações de contas dos recursos federais empregados no Proinfância e, por conseguinte, retardo do exame e tratamento das inconformidades com o projeto-padrão encontradas nas creches e escolas construídas. Desde o início do programa, 42 obras tiveram suas contas analisadas de um total de 2.703 concluídas. Além disso, foram relatadas acima restrições e inconformidades construtivas estruturais (ausência de fundação de pilares, fundação não executada conforme projeto, serviço de alvenaria não executado) de difícil correção, uma vez que as obras já estão concluídas.

Causa

A Presidência, a Diretoria Financeira (Difin) e a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap) atrasaram a implantação efetiva do SiGPC e definiram aguardar essa implantação para analisar as prestações de contas das obras do Proinfância e, por conseguinte, tratar as restrições e inconformidades verificadas nas obras.

Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.

O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu Art. 10, inciso II, prevê que compete à Difin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais



O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu Art. 12, inciso II, prevê que compete à Digap planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 232/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 30 de julho de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação:

“13. [...] O corpo diretivo do FNDE vem envidando esforços e buscando soluções para efetuar a análise tempestiva desse elevado número de prestações de contas.

[...]

15. [...] registra-se ainda que para a análise do alcance do objeto muitas vezes torna-se imprescindível à realização de vistoria final de conclusão das obras, que é solicitada através de ordem de serviço as empresas de supervisão contratadas para este fim.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

“46. [...] independentemente da abertura do SIGPC, a DIGAP está revendo os procedimentos de análise de cumprimento do objeto, com intuito de conceder maior celeridade a esta etapa. Assim, destacamos que houve um acréscimo no quadro de técnicos que realizam as análises de cumprimento do objeto.

[...]

49. [...] a análise de cumprimento do objeto é uma etapa da prestação de contas.
[...]

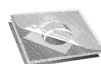
51. Salientamos que com intuito de verificar se as obras foram executadas em conformidade com os projetos padrões, bem como se tiveram suas restrições e inconformidades sanadas, ficará a cargo das empresas de supervisão a emissão de laudos finais das construções de escolas e creches. Destaca-se que os citados laudos subsidiarão as análises de prestação de contas.

52. Sobre o assunto retromencionado, ressalta-se que está em andamento a fase interna da licitação para a contratação de novas empresas de engenharia para a realização de supervisão *in loco*, incluindo a vistoria de conclusão das obras.

53. [...] é feita uma análise contínua das restrições e inconformidades das obras durante a vigência dos convênios/termos de compromisso por equipe destinada exclusivamente para essa finalidade.

[...]

55. Com esse novo plano de ação, objetiva-se que todas as restrições e inconformidades tenham sido analisadas até o momento da prestação de contas, uma vez que será solicitada supervisão *in loco* para a realização da análise técnica da prestação de contas. Eventualmente, caso o município não adote as providências necessárias à superação das restrições e inconformidades durante a vigência do



instrumento de repasse, elas serão objeto de análise no momento da prestação de contas, conforme disposto anteriormente.”

Análise do Controle Interno

Como descrito acima, as empresas contratadas para a supervisão das obras relatam no Simec diversas restrições e inconformidades nas construções. Problemas mais simples de serem sanados, como a ausência de inserção de dados no sistema, e outros mais críticos e complexos, a exemplo da não execução de fundação estrutural, não são resolvidos oportunamente.

Conforme o planejamento do FNDE, essas situações indesejadas seriam tratadas na prestação de contas do objeto pactuado. Entretanto, em oito anos (2007, início do Proinfância, até 2015), apenas 42 obras do Proinfância tiveram suas prestações de contas analisadas de um total de 2.703 edificações concluídas.

A Autarquia explica os motivos dos atrasos nas análises das prestações de contas, entretanto, não apresenta um plano de ação para reverter a problemática, envolvendo a análise tempestiva das prestações de contas correntes e a solução para o passivo criado.

A ausência desse plano impacta o tratamento das inconformidades encontradas nas edificações e, por conseguinte, o funcionamento da escola e a efetividade da política pública.

Ressalta-se também que o atraso da implantação do SiGPC (Sistema de Gestão de Prestação de Contas) impacta negativamente a conclusão tempestiva dos exames das prestações de contas.

Outrossim, da amostra de 34 obras levantadas pela Controladoria, a análise mostrou que trinta delas (88%) apresentam restrições ou inconformidades relacionadas à construção das edificações – salienta-se que o universo em estudo é de 8.787 obras do Proinfância pactuadas com entes federados, conforme o Simec (extração de 19 de junho de 2015). Dessa forma, há incertezas acerca da capacidade operacional dessa equipe de analisar e solucionar tempestivamente os problemas constatados nessas obras.

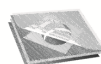
Ademais, esse ponto destaca a intempestividade das conclusões das análises das prestações de contas, fase em que o FNDE pretende tratar definitivamente todas as irregularidades encontradas na construção das escolas infantis do Proinfância. Sendo assim, a contratação de novas empresas de vistoria presencial – que, entre outras obrigações, irão averiguar a superação das restrições e inconformidades das obras – não solucionará a situação indesejada, uma vez que a própria amostra trazida pela CGU evidencia que a grande maioria (88%) das edificações apresentam problemas construtivos não superados.

Recomendações:

Recomendação 1: 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.

Recomendação 2: Elaborar, implantar e apresentar à CGU Plano de Ação para tratar tempestivamente as restrições e irregularidades constatadas pelas empresas de supervisão contratadas antes da análise da prestação de contas.

Recomendação 3: Enquanto não implantado o SiGPC, adotar as medidas de exceção cabíveis, tais como inscrição no Cadin e instauração de TCE, ao efetuar análises de



prestações de contas decorrentes de demandas pontuais cujo parecer seja pela não aprovação e ao identificar os gestores omissos.

2.1.1.17 CONSTATAÇÃO

Ausência de efetividade das providências adotadas pelo FNDE diante dos problemas encontrados nas construções

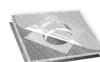
Fato

No 39º Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos nos Municípios, a CGU identificou irregularidades nas obras do Proinfância durante a realização dos trabalhos e, a partir delas, foram elaboradas recomendações com o intuito de saná-las. As visitas presenciais às construções foram realizadas em março de 2014.

O Quadro abaixo apresenta as Ordens de Serviços (OS) do Programa criadas para cada obra e a respectiva situação indesejada encontrada na ação de controle, como também informações atualizadas sobre a situação da construção, extraídas do Simec em 30 de julho de 2015, um ano e quatro meses após a fiscalização da Controladoria.

Quadro 28 – Constatações verificadas pela CGU no 39º Programa de Fiscalização.

Ordem de Serviço	Cidade /UF	ID Simec	Constatação	Simec (30/07/2015)		
				Data de início da execução	% Executado	Situação da obra
201407025	Botuporã/BA	19400	Efetuada pagamentos por serviços não realizados.	10/10/2011	64,26%	Paralisada
201407026	Coelho Neto/MA	25144	1. Obras paralisadas. Antecipação de pagamentos referentes a itens incompatíveis com o estágio atual das obras, da ordem de R\$233.365,15. 2. Superfaturamento na execução das obras da Creche Proinfância 03 – Bairro Boa Esperança. Pagamentos por itens não executados (Barracão, telhado e rebocos), causando um prejuízo potencial ao Erário da ordem de R\$286.401,08. 3. Sobrepreço na contratação da execução da Creche Proinfância Tipo B – Bairro Boa Esperança.	11/08/2014	65,88%	Execução
201407027	Coelho Neto/MA	25145	1. Obras paralisadas. Antecipação de pagamentos referentes a itens incompatíveis com o estágio atual das obras, da ordem de R\$233.365,15. 2. Superfaturamento na execução das obras da Creche Proinfância 002 – Bairro Parque Amazonas. Pagamentos por itens não executados (Barracão, telhado e rebocos), causando um prejuízo potencial ao Erário da ordem de R\$397.782,30. 3. Sobrepreço na contratação da execução da Creche Proinfância Tipo B – Bairro Parque Amazonas.	06/08/2014	63,35%	Execução
201407028	Coelho Neto/MA	25146	1. Obras paralisadas. Antecipação de pagamentos referentes a itens incompatíveis com o estágio atual das obras, da ordem de R\$233.365,15.	06/08/2014	53,52%	Execução



			2. Superfaturamento na execução das obras da Creche Proinfância 004 – Bairro Substação. Pagamentos por itens não executados (Barracão, Paredes e Lajes), causando um prejuízo potencial ao Erário da ordem de R\$103.590,93. 3. Sobrepreço na contratação da execução da Creche Proinfância Tipo B – Bairro Substação.			
201407029	Coelho Neto/MA	25147	1. Obras paralisadas. Antecipação de pagamentos referentes a itens incompatíveis com o estágio atual das obras, da ordem de R\$233.365,15. 2. Superfaturamento na execução das obras da Creche Proinfância 005 – Bairro José Sarney. Pagamentos por itens não executados (Barracão, Paredes e Lajes), causando um prejuízo potencial ao Erário da ordem de R\$241.551,18. 3. Sobrepreço na contratação da execução da Creche Proinfância Tipo B – Bairro José Sarney.	06/08/2014	49,80%	Execução
201407030	Coelho Neto/MA	25148	1. Obras paralisadas. Antecipação de pagamentos referentes a itens incompatíveis com o estágio atual das obras, da ordem de R\$233.365,15. 2. Superfaturamento na execução das obras da Creche Proinfância 001 – Bairro Santana. Pagamentos por itens não executados (Barracão, Paredes e Lajes), causando um prejuízo potencial ao Erário da ordem de R\$89.353,62. 3. Sobrepreço na contratação da execução da Creche Proinfância Tipo B – Bairro Santana.	06/08/2014	44,35%	Execução
201407031	Itacarambi/MG	18076	1. Abandono da obras de Construção de Creche do Programa Proinfância em Itacarambi/MG sem justificativa técnica e sem adoção de providências corretivas pela prefeitura municipal; 2. Superfaturamento por falta de execução e/ou execução a menor em obra de construção de creche do Programa Proinfância.	29/11/2011	12,80%	Paralisada
201407032	Mirangaba/BA	18315	Superfaturamento de R\$31.180,59 em obra de construção de Creche Escolar.	03/11/2011	100%	Concluída
201407033	Orizona/GO	18284	Obra abandonada.	08/03/2012	48,87%	Execução
201407038	Tavares/PB	19469	Atraso na execução da obra.	28/02/2012	93,15%	Execução

Fonte: Relatórios de Fiscalização da CGU e extração do Simec em 30 de julho de 2015.

Em resposta a questionamentos realizados pela Controladoria em 17 de junho de 2015, por intermédio do Memorando nº 165/2015/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, de 22 de junho de 2015, o FNDE relatou as providências adotadas quanto às constatações supracitadas, quais sejam:

a) OS 201507025, Botuporã/BA: o Município foi diligenciado três vezes por meio de ofícios e, em 19 de junho de 2015, o último ofício solicitou o encaminhamento,



impreterivelmente no prazo de cinco dias, do Plano de Ação sugerido pelo ente para dar continuidade à execução da obra;

b) OSs 201507026, 201507027, 201507028, 201507029 e 201507030, Coelho Neto/MA: o Município foi diligenciado por meio de ofício, enviado em 1º de dezembro de 2014. O ente informou que a empresa iria sanar as falhas identificadas na fiscalização da CGU, todavia, como o gestor municipal estaria “há mais de duzentos dias sem atualizar o Simec”, não fora possível verificar a superação dos problemas. Segundo o FNDE, “Em virtude disso, essas obras seriam demandadas para supervisão *in loco* e, uma vez esgotadas as medidas administrativas para adequação dos serviços ou ressarcimento do dano, seriam adotadas as medidas de exceção cabíveis”;

c) OS 201507031, Itacarambi/MG: o Município foi diligenciado três vezes por meio de ofícios. Em decorrência do não atendimento, o último expediente, enviado em 19 de junho de 2015, requisitou ao ente “que encaminhe os esclarecimentos solicitados impreterivelmente no prazo de cinco dias”;

d) OS 201507033, Orizona/GO: o Município foi diligenciado três vezes por meio de ofícios e, em resposta ao último, enviado em 24 de fevereiro de 2015, o ente informou “sobre a conclusão do novo procedimento licitatório para contratação de empresa”;

e) OS 201507038, Tavares/PB: o Município foi diligenciado duas vezes por meio de ofícios. O último, enviado em 19 de junho de 2015, instou o ente “a se pronunciar acerca do prazo previsto para conclusão da obra”;

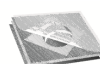
f) OS 201507032, Mirangaba/BA: o FNDE não relatou providências adotadas acerca da constatação referente a essa obra.

Diante do exposto, observa-se que a obra de Botuporã/BA começou em outubro de 2011, todavia, encontra-se paralisada e com 64% da execução física concluída. Em março de 2014, a CGU encontrou pagamentos por serviços não realizados e, até julho de 2015, ainda não havia a comprovação documental de que os serviços foram realizados. A Autarquia continua aguardando providências do Município e não há certeza acerca da continuidade da execução da obra no curto prazo.

As cinco obras de Coelho Neto/MA foram reiniciadas em agosto de 2014 pela nova empresa contratada, uma vez que o contrato com a primeira foi rescindido. Elas encontram-se em execução, entretanto, a realização física média de 55,38% denota o baixo ritmo de realização dos trabalhos. Em março de 2014, a Controladoria encontrou obras paralisadas, sobrepreço e superfaturamento de serviços. Até julho de 2015, não havia evidências objetivas de que as constatações foram tratadas. Sem estabelecer prazo, o FNDE informa que irá supervisionar presencialmente as obras e tomar todas as providências cabíveis.

A obra de Itacarambi/MG foi iniciada em novembro de 2011, contudo, está paralisada e com 25% da execução física concluída. Em março de 2014, a CGU encontrou a construção abandonada e com superfaturamento de serviços, no entanto, até julho de 2015 ainda não havia comprovação de que alguma providência efetiva foi tomada. A Autarquia espera esclarecimentos do ente federado quanto às constatações relatadas, mas não há previsão da retomada da execução da construção.

A obra de Orizona/GO começou em março de 2012 e está em andamento, com 48% da execução física concluída. Em março de 2014, a Controladoria deparou-se com a obra abandonada e, em julho de 2015, verificou-se ainda o baixo ritmo de realização da obra. O FNDE aguarda a conclusão da construção, que será realizada por uma nova empresa, mas não há previsão da finalização dos serviços, bem como do funcionamento da escola infantil.



A obra de Tavares/PB, que foi iniciada em fevereiro de 2012, está em andamento e com 93% da execução física concluída. Em março de 2014, a CGU defrontou-se com o atraso na execução da construção e, até julho de 2015, observou-se que a construção da escola não foi finalizada. A Autarquia aguarda que o Município informe a data de conclusão da obra.

Acerca da obra de Mirangaba/BA, esta foi iniciada em novembro de 2011 e concluída em dezembro de 2013. Em março de 2014, a Controladoria constatou superfaturamento na execução da construção. Todavia, até julho de 2015, o FNDE ainda não havia demonstrado providências efetivas adotadas para tratar a situação verificada.

Tendo em vista os fatos apresentados, conclui-se que as medidas adotadas pelo FNDE não são suficientes e efetivas para sanar as constatações encontradas por esta Controladoria ou dar andamento ao término das construções.

Causa

A Presidência e a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap) não prestaram assistência técnica contínua e presencial nas obras auditadas pela CGU no 39º Programa de Sorteios até sua entrega definitiva, não adotaram providências suficientes e tempestivas para solucionar as irregularidades identificadas nas obras e não realizaram monitoramento frequente para acompanhar a devida execução e tratamento das providências solicitadas aos entes federados.

Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.

O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu Art. 12, inciso II, prevê que compete à Digap planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 255/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 21 de agosto de 2015, o FNDE apresentou as seguintes manifestações:

- Memorando nº 217/2015/CGEST/DIGAP/FNDE, de 17 de agosto de 2015:

“1. [...] foi solicitado à Diretoria Financeira - DIFIN, a liberação do SiGPC para que o gestor municipal realize o envio da prestação de contas, referente ao Termo de Compromisso PAC201168/25011, pactuado com o Município de Mirangaba – BA.

2 [...] a Coordenação Geral de Infraestrutura Educacional - CGEST realizou análise técnica preliminar de cumprimento do objeto e elaborou o Parecer Técnico de Execução Física da Obra Financiada, que apontou as pendências [...] .”

- Informação nº 06/2015/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, de 20 de agosto de 2015.

O FNDE encaminhou quadro apresentando as constatações verificadas pela CGU no 39º Programa de Fiscalização, a situação atual das obras e as medidas adotadas pelo FNDE para cada caso, resumidas a seguir:

Botuporã/BA: depois de esgotadas as medidas administrativas com vistas ao saneamento preliminar da irregularidade verificada, estão sendo adotadas as providências para instauração de Tomada de Contas Especial;

Coelho Neto/MA: em 20 de agosto de 2015, o Município informou que tem interesse em concluir as obras. Além disso, se comprometeu a enviar resposta ao Ofício que trata das irregularidades constatadas e solicita providências. O não atendimento dessas providências acarretará na rescisão do Termo de Compromisso e na adoção de medidas de exceção;

Itacarambi/MG: depois de esgotadas as medidas administrativas com vistas ao saneamento preliminar da irregularidade verificada, estão sendo adotadas as providências para instauração de Tomada de Contas Especial;

Orizona/GO: foi realizada nova contratação e a obra está em execução, mas ainda não foi atualizado o Simec, apesar de solicitado. O FNDE está aguardando o preenchimento do referido sistema e foi demandada supervisão para confirmar essas informações;

Tavares/PB: a obra teve atraso, mas vem apresentando evolução. Visto que ela já está quase concluída e dentro do prazo de vigência do instrumento, o FNDE está aguardando a atualização do Simec e a conclusão da obra. Foi enviado Ofício reiterando a solicitação de atualização do sistema e informando que o prazo de vigência do instrumento não será prorrogado.

Posteriormente, por meio do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

“61. [...] esta Diretoria tem criado rotinas no monitoramento para que as irregularidades constatadas na execução das obras sejam acompanhadas de forma a promover sua correção. [...]

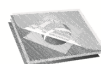
62. [...] caso seja verificada a existência de desequilíbrio físico-financeiro, ou divergência entre o percentual de execução física informado pelo fiscal da obra, e aquele estimado pela empresa contratada pelo FNDE na supervisão *in loco*, por exemplo, são expedidas diligências aos gestores responsáveis. Caso as irregularidades apontadas não sejam superadas, verificada a existência de dano ao erário e exauridas as medidas administrativas visando elidir o dano ao erário, o convênio ou termo de compromisso é encaminhado pela equipe de monitoramento para a área responsável pela adoção das medidas de exceção, como a instauração do processo de tomada de contas especial, se for o caso.

63. Dessa forma, caso as ferramentas utilizadas por esta Autarquia no fornecimento de assistência técnica aos municípios não surtam efeitos no sentido de que eventuais irregularidades constatadas sejam corrigidas com o consequente cumprimento do objeto pactuado, são adotadas providências como o indeferimento de solicitação de prorrogação de prazo, não aprovação de novos pleitos de obras, rescisão do instrumento pactuado e encaminhamento do convênio/termo de compromisso à área competente para adoção de medidas de exceção, se entender cabível.

[...]

65. No que tange ao município de Botuporã-BA, tendo em vista que a obra encontra-se inacabada a Coordenação-Geral de Infraestrutura Educacional – CGEST realizou a análise de execução física da obra e emitiu o Parecer Técnico onde concluiu pela reprovação do objeto pactuado.

66. Diante disso, salientamos que os autos foram encaminhados à Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas - CGCAP para providências subsequentes, e se for o caso, instauração de Tomada de Contas Especial. [...]



Por intermédio da Informação nº 07/2015-CGIMP/DIGAP/FNDE, de 15 de outubro de 2015, o FNDE manifestou-se acerca da obra de ID 18076, Itacarambi/MG, da seguinte forma:

“[...] em face da não execução do Termo e não manifestação do município de Itacarambi/MG, quanto à conclusão do processo licitatório e contratação de nova empresa para retomada da execução da obra, encaminhamos os presentes autos à COVEN para rescisão do Termo de Compromisso PAC2 00462/2011 e, por fim, à CGCAP para adoção das medidas de exceção, como instauração do processo de Tomada de Contas Especial, se for o caso.”

Por intermédio da Informação nº 09/2015/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 15 de outubro de 2015, o FNDE manifestou-se acerca das obras de Orizona/GO e Tavares/PB, como segue:

“informamos que as duas obras foram atualizadas no Simec, com a inserção de vistoria pelos fiscais municipais e supervisão realizada por empresa contratada pelo FNDE.

Sobre a obra (18284) Cinelândia, em Orizona/GO, [...] não foi informada evolução do percentual de execução da obra. [...] O percentual de execução estimado pela empresa, 46,75%, está bem próximo do informado pelo fiscal desde a paralisação, 48,87%.

Sobre a obra (19469) Creche Bairro Caixa d'Água, em Tavares/PB, [...] apresenta avanço físico pequeno em relação à vistoria anterior e poucas fotos. [...] o avanço informado, 94,20%, está superestimado. A empresa estimou percentual de execução de 79,33% [...].

Cumpramos esclarecer que o município foi informado desse descompasso entre vistoria e supervisão por email e pelo Simec. [...]

Além disso, enviamos Ofício nº 4911/2015 – CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC reiterando a solicitação de cumprimento das providências mencionadas.”

Análise do Controle Interno

O FNDE relatou as providências adotadas acerca das constatações verificadas nas obras do Proinfância dos municípios fiscalizados pela CGU no 39º Programa de Sorteios Públicos.

Sobre a obra do Município de Mirangaba/BA, o FNDE elaborou parecer técnico da execução física, identificando pendências na obra e promovendo o diligenciamento do Município para que este encaminhe a documentação faltante. A Controladoria constatou superfaturamento na execução da construção em março de 2014, todavia, ainda não houve a demonstração de que providências efetivas foram tomadas para sanar a irregularidade.

Consoante o FNDE, a obra de Botuporã/BA (que se encontra paralisada desde março de 2014 e com 64% de avanço físico) e a de Itacarambi/MG (que se encontra paralisada desde outubro de 2013 e com 13,49% de avanço físico) serão submetidas à instauração de Tomada de Contas Especial. Entretanto, não há maiores informações acerca de prazo ou ações já realizadas. As constatações da CGU em março de 2014 sobre o pagamento por serviços não realizados e superfaturamento de serviços ainda não foram superadas.

Acerca das cinco obras de Coelho Neto/MA – que foram reiniciadas por nova empresa e encontram-se com uma média de 55,38% de execução física –, o FNDE realizou uma reunião em 20 de agosto de 2015 com o Município. O Ente informou irá responder o Ofício que trata das irregularidades constatadas. O Termo de Compromisso será

rescindido e medidas de exceção serão adotadas caso não haja o atendimento das providências solicitadas. A CGU encontrou, em visita realizada em março de 2014, obras paralisadas, sobrepreço e superfaturamento de serviços. Entretanto, continua a inexistir ação efetiva que sinalize o tratamento das constatações.

A Autarquia informou que os dados do Simec para a obra do Município de Orizona/GO encontram-se desatualizados, uma vez que a edificação está em execução, a despeito de o sistema indicar que a construção está paralisada. O FNDE demandou supervisão para confirmar as informações. Em março de 2014, o Controle Interno deparou-se com a obra abandonada. Contudo, apesar das ações tomadas, ainda não há previsão de finalização dos serviços, bem como do funcionamento da escola.

A obra do Município de Tavares/PB, que está com 93,15% de avanço físico, também está com os dados do Simec desatualizados – conforme o FNDE. Este Órgão enviou Ofício solicitando atualização do sistema e informando que o prazo de vigência do instrumento não será prorrogado. A CGU defrontou-se, em março de 2014, com o atraso na execução da construção. Inexiste data para o funcionamento da escola.

Diante do exposto, de início percebe-se que o FNDE atuou nas constatações levantadas no 39º Programa de Fiscalização de Sorteios Públicos, quando foi provocado pelo Controle Interno. Isso pode ser comprovado pela reunião realizada com o Município de Coelho Neto/MA no dia 20 de agosto de 2015, véspera do encaminhamento do Ofício 255/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 21 de agosto de 2015, que tratou das respostas acerca das indagações realizadas pela equipe de auditoria da CGU.

Outrossim, a Autarquia adota providências não efetivas quando envia ofícios aos entes federados a fim de tratar as irregularidades das obras e informa sobre a instauração de Tomadas de Contas Especial, sem apresentar evidências ou planos de sua abertura. As medidas adotadas mostram-se intempestivas, insuficientes e de pouca efetividade para sanar as constatações encontradas pela Controladoria ou dar andamento ao término das construções.

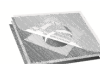
Por fim, ressalta-se que a crítica é relacionada a pouca efetividade das ações adotadas pelo FNDE para solucionar as irregularidades diagnosticadas em obras auditadas pela CGU. O exame dos papéis de trabalho mostra que a atual sistemática de assistência técnica prestada pela Autarquia não supre a deficiência dos entes federados em licitar, executar e fiscalizar obras públicas. Ademais, diante de irregularidades verificadas nas construções – quer seja pela CGU, quer pelas empresas de supervisão –, as ações empreendidas pela Autarquia não as solucionam efetivamente.

Recomendações:

Recomendação 1: Prestar assistência técnica contínua e presencial às obras até que elas estejam aptas a entrar em efetivo funcionamento e apresentar prazos de conclusão das edificações.

Recomendação 2: Propor providências efetivas para resolução das irregularidades das obras e montar plano de monitoramento contínuo e de revisão, conforme o caso, das providências exigidas dos entes federados.

Recomendação 3: Adotar as medidas de exceção para as obras dos municípios de Itacarambi/GO e Botuporã/BA.



2.1.1.18 CONSTATAÇÃO

Ausência de implementação das recomendações para sanar as falhas apontadas pela CGU nas fiscalizações relativas às obras emergenciais executadas no Estado de Alagoas: serviços/materiais executados com baixa qualidade, deficiência do modelo construtivo vencedor do certame e sobrepreço/superestimativa de quantidade no montante de 1,5 milhão

Fato

No ano de 2012, no desempenho de suas atribuições, a CGU, de forma compartilhada com a Secretaria Nacional de Defesa Civil, procedeu à análise da situação de calamidade pública nos municípios atingidos pelas chuvas no estado de Alagoas, tendo em vista que foram utilizados recursos da Educação para a construção de escolas atingidas pelas enchentes naquele Estado. Os relatórios de fiscalização produzidos foram enviados ao FNDE/MEC por meio do Ofício nº 36360/DSEDU II/DS/SSFC/CGU-PR, de 4 de dezembro de 2012.

Em resumo, as principais constatações de auditoria decorrentes das fiscalizações da CGU foram: serviços e materiais com baixa qualidade, deficiência na avaliação do modelo construtivo vencedor do certame, sobrepreço e superestimativa de quantidade da ordem de R\$ 1,5 milhão.

Para fins de contextualização, seguem os principais acontecimentos relacionados às fiscalizações da CGU nos Municípios do Estado de Alagoas:

- a) Em 4 de dezembro de 2012, por meio do Ofício nº 36360/DSEDU II/DS/SSFC/CGU-PR e anexo 1/1, a CGU enviou ao FNDE os relatórios de fiscalização sobre os objetos fiscalizados no âmbito dos Municípios do Estado de Alagoas. A CGU concedeu o prazo de noventa dias ao FNDE para apresentar as ações desenvolvidas pela Autarquia;
- b) Em 5 de março de 2013, por meio do Ofício nº 561/2013/COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, o FNDE respondeu à CGU que diligenciou os municípios para preenchimento do Simec e para apresentação da documentação necessária para o devido acompanhamento das ações. Contudo, não houve manifestação da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas (SEE/AL). O FNDE solicitou prorrogação de prazo por trinta dias a fim de concluir análises técnicas de engenharia;
- c) Em 11 de abril de 2013, por meio do Ofício nº 1362/2013/COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, o FNDE encaminhou à CGU o Parecer Técnico de Engenharia 003/2013/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, recomendando à Secretaria de Educação do Estado de Alagoas providências para solucionar as irregularidades apontadas no parecer (prazo dado pelo FNDE à Secretaria foi de noventa dias);
- d) Em 10 de março de 2014, por meio do Ofício nº 9038/DSEDU II/DS/SSFC/CGU-PR, a CGU enviou ao FNDE novas recomendações decorrentes de outros relatórios de fiscalização;
- e) Em 9 de junho de 2014, por meio do Ofício nº 4232/2014 - COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, o FNDE respondeu enviando os questionamentos da CGU à Secretaria de Educação do Estado de Alagoas (SEE/AL) e à Secretaria de Educação Profissional Tecnológica (Setec) do MEC.



Quanto à adoção de medidas administrativas para sanar a constatação de que as planilhas orçamentárias contratadas apresentaram preços incompatíveis com os preços dos sistemas referenciais, o FNDE informou que irregularidades constatadas e eventuais glosas serão verificadas no momento da prestação de contas;

- f) Em 5 de agosto 2014, por meio do Ofício nº 1328/2014/SETEC/MEC, a Setec respondeu ao FNDE que a Comissão Especial e Acompanhamento (instituída pela Portaria SETEC nº 117, de 11 de agosto de 2010) não é responsável pela compatibilização de custos, atribuindo esse encargo ao Governo do Estado de Alagoas/AL;
- g) Em 11 de agosto de 2014, por meio do Ofício nº 4844/2014 - COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, o FNDE informou à CGU que a SEE/AL não se manifestou;
- h) Em 21 de novembro de 2014, por meio do Ofício nº 31028/DSEDU II/DS/SSFC/CGU-PR, a CGU informou ao FNDE que os documentos apresentados pela Autarquia não forneceram elementos suficientes para sanar as pendências consubstanciadas nos relatórios de fiscalização referentes ao Município de Rio Largo/AL. Ademais, a CGU concedeu mais sessenta dias ao FNDE para apresentação de parecer técnico/financeiro contendo esclarecimentos e providências;
- i) Por meio do Ofício GAB/SEE nº 710/2014, de 25 de novembro de 2014, a SEE/AL enviou os Memorandos CEINF/SEE 131/2014 e 132/2014 ao FNDE. Em tais documentos, a Secretaria do Estado encaminhou esclarecimentos ao FNDE sobre os questionamentos da CGU, informando que, em relação à deficiência na avaliação do modelo construtivo, foi realizada uma audiência pública para se buscar um método alternativo, não convencional, para dar maior agilidade às construções.
- j) Em 9 de janeiro de 2015, por meio do Memorando nº 10/2015 - CGEST/DIGAP/FNDE/MEC, o Coordenador Geral de Infraestrutura Educacional enviou esclarecimentos à CGIMP sobre os custos referenciais para projetos de escolas de 2 a 6 salas;
- k) Em 15 de janeiro de 2015, por meio do Ofício nº 177/2015 - CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, o FNDE encaminhou à SEE/AL o Parecer de Engenharia nº 001/2015 - CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC e estabeleceu prazo de sessenta dias para que a Secretaria cumprisse as providências constantes do Parecer de Engenharia nº 001/2015, sob pena de glosa de serviços e instauração de Tomadas de Contas Especial;
- l) Em 20 de janeiro de 2015, por meio do Ofício 302/2015 COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, o FNDE encaminhou à CGU o Memo. nº 10/2015 - CGEST/DIGAP/FNDE/MEC (acompanhado de CD), o Of. nº 177/2015 - CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC e o Parecer de Engenharia nº 001/2015 - CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC;
- m) Em 28 de abril de 2015, a CGU encaminhou ao FNDE a Solicitação de Auditoria nº 210500274/004, que solicitava o envio das avaliações e providências adotadas visando à resolução de todas as pendências citadas nos relatórios de auditoria;
- n) Em 11 de maio de 2015, por meio do Ofício 138/2015 GABIN/PRESIDENCIA/FNDE/MEC, o FNDE encaminhou à CGU o Memorando nº 90/2015 - COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 8 de maio de 2015, informando sobre o envio do Parecer de Engenharia nº 001/2015 –



CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC à CGU e sobre a necessidade de mais vinte dias para conclusão do monitoramento in loco nos municípios envolvidos;

- o) Em 28 de maio de 2015, por meio do Ofício nº 422/2015 - COAUD/AUDIT/FNDE/MEC, o FNDE enviou à CGU o Memorando nº 97/2015 - COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 28 de maio de 2015, que encaminhou o Parecer Técnico de Engenharia nº 002/2015/CGIMP/DIGAP/FNDE.

O FNDE não promoveu as necessárias providências com vistas a sanar as constatações da CGU, a seguir citadas:

- 1) Serviços e materiais de baixa qualidade e às deficiências na avaliação do modelo construtivo vencedor do certame.

Quanto à constatação de serviços/materiais executados com baixa qualidade, os relatórios da CGU apontaram diversos defeitos, a exemplo: oxidação em estruturas metálicas, infiltrações, portas deterioradas e/ou com defeitos, pintura e tratamento corrosivo de baixa qualidade, tubulações de água aparente, sistemas elétricos mal executados, etc.

Posterior a esses apontamentos, o FNDE acionou sua equipe de técnicos e as empresas de engenharia – contratadas pela Autarquia para realizarem fiscalizações nas obras do Proinfância – para que, por meio dos monitoramentos *in loco*, realizassem vistorias técnicas e emissão de parecer técnico.

Em resposta, os técnicos do FNDE emitiram três Pareceres, quais sejam: Parecer Técnico de Engenharia nº 003/2013/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, de 5 de abril de 2013, Parecer Técnico de Engenharia nº 001/2015/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 13 de janeiro de 2015, e Parecer de Engenharia nº 002/2015 - CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, de 28 de maio de 2015.

Todos os pareceres apontaram as falhas constatadas pela CGU, além de acrescentarem outras falhas construtivas às obras. Ressalta-se que o último parecer do FNDE (Parecer nº 002/2015) alicerçou-se nas vistorias técnicas da empresa de engenharia Concremat Engenharia e Tecnologia S/A.

Abaixo seguem as conclusões dos dois últimos Pareceres - nº 001/2015 e nº 002/2015 CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC.

Segue, primeiramente, a conclusão do Parecer Técnico nº 001/2015.

“...considerando os danos ocasionados pelo uso, observamos que as escolas apresentam processo de deterioração da edificação acelerado ocasionado principalmente devido a falta de qualidade dos materiais empregados e falta de manutenção/manutenção incorreta do equipamento.

Sendo assim recomendamos à Secretaria de Educação do Estado de Alagoas que:

- 1. Realize uma vistoria em conjunto com a empresa executora e administração das escolas para identificação de todos os serviços a serem corrigidos a fim de estabelecer o pleno funcionamento das unidades.*
- 2. Elabore para cada uma um relatório listando todos os serviços levantados a serem corrigidos em comum acordo entre a empresa e a SEE-AL com prazos para correção.*
- 3. Comprove por meio de relatório e imagens a execução das correções combinadas.*



4. Solicite à empresa executora que entregue a cada unidade executada um manual de uso/manutenção da unidade escolar com orientações aos usuários a fim de garantir maior vida útil à unidade e menor depreciação da edificação.

Caso as providências acima descritas não forem tomadas pela Secretaria de Educação do Estado de Alagoas no prazo de 60 dias, os itens executados com baixa qualidade serão glosados.”

Já no primeiro quadrimestre de 2015, instado mais uma vez pela CGU sobre as pendências nas obras, o FNDE emitiu o Parecer Técnico nº 002/2015, de 28 de maio de 2015. Abaixo segue a conclusão da Autarquia:

“Após análise da situação das 15 escolas supervisionadas no período de 14 a 16/05/2015, observamos que as escolas continuam apresentando as mesmas anomalias, indicando que não forma tomadas providências pela construtora, e tampouco a SEDUC AL tem executado serviços de manutenção dos prédios das escolas devido ao uso de suas instalações.”

Quanto ao Parecer Técnico nº 001/2015, o FNDE estipula um prazo de sessenta dias para que Secretaria de Educação do Estado de Alagoas adote as providências necessárias para elidir os defeitos/falhas nas unidades escolares. Em um segundo momento, por meio do Parecer Técnico nº 002/2015, evidencia-se a continuidade das anomalias nas unidades escolares e a falta de providência da construtora e da SEDUC/AL.

Ademais, por meio do Memorando CEINF/SEE 132/2014, a Secretaria de Educação do Estado de Alagoas reconheceu os defeitos dos materiais empregados na construção das escolas. Abaixo segue manifestação do citado documento.

“As irregularidades observadas pela CGU foram verificadas e relacionadas pela equipe da SEE e a empresa notificada a corrigir as falhas, sendo então nossa sugestão atendida pela empresa contratada que se dispôs a corrigir os defeitos apontados, inclusive, com tratamento na estrutura metálica e repintura, conforme relatório apresentado que encaminhamos em anexo, porém em nova visita recente a alguma escolas ainda detectamos defeitos a serem corrigidos os quais realizaremos nova notificação” (grifo adicionado).

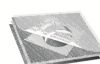
Registra-se que o Memorando da CEINF/SEE é de 2014, isto é, anterior aos dois últimos pareceres do FNDE. Ainda no documento da CEINF/SEE, nota-se a permanência da existência de defeitos nas unidades escolares, o que denota a baixa qualidade dos materiais.

Do exposto, nota-se a inércia do FNDE ao não promover nem as recomendações da CGU, nem suas próprias decisões, vide conclusão do Parecer Técnico nº 001/2015. Frisa-se que o Parecer Técnico nº 002/2015 apenas ratifica a constatação da CGU.

Já em relação à constatação de deficiência na avaliação do modelo construtivo vencedor do certame, foi consubstanciado, nos relatórios de fiscalização da CGU, que a empresa contratada descumpriu exigências do edital. No relatório da CGU, resta evidente que a avaliação do projeto apresentado pela empresa vencedora do certame refere-se a unidades habitacionais e não unidades escolares, isto é, são projetos distintos, sobretudo quanto ao uso, durabilidade, manutenção, número de usuários. Também foi mostrado no relatório desconforto térmico.

Diante dessa constatação, a CGU questionou ao FNDE sobre as providências adotadas, especificamente no que se refere à apuração de responsabilidades.

Por meio do Memo. nº 90/2015 - COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 8 de maio de 2015, o FNDE apresentou a seguinte justificativa:



“No que se refere à constatação de deficiência na avaliação do modelo construtivo vencedor do certame, foi encaminhado à CGU o Ofício nº 302/2015/COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 20/01/2015, com o Parecer de Engenharia nº 001/2015 - CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, que avalia o desempenho da edificação e solicita providências à Secretaria de Estado para correção de serviços a fim de estabelecer o pleno funcionamento das unidades;”

Em 20 de janeiro de 2015, por meio do Ofício nº 302/2015 COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC, o FNDE encaminha à CGU o Memo. nº 10/2015 - CGEST/DIGAP/FNDE/MEC (acompanhado de CD), o Ofício nº 177/2015 - CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC e o Parecer de Engenharia nº 001/2015 - CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC. O Ofício nº 302/2015 consigna que o Parecer avaliou o desempenho da edificação e solicita ao Governo de Alagoas providências para o pleno funcionamento das unidades.

O Memorando nº 10/2015 - CGEST/DIGAP/FNDE/MEC não traz elementos sobre essa constatação.

O Parecer de Engenharia nº 001/2015 - CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC trata apenas de duas constatações apresentadas pela CGU, quais sejam: ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART e serviços/materiais executados com baixa qualidade. Isto é, o Parecer nº 001/2015 não traz elementos sobre essa constatação.

Cabe destacar que sobre esse ponto a CEINF/SEE se pronunciou por meio do Memo. 132/2014. Neste documento, a Secretaria do Estado envia esclarecimentos ao FNDE sobre os questionamentos da CGU. Em relação à deficiência na avaliação do modelo construtivo, a SEE informou que houve uma audiência pública para se buscar um método alternativo, não convencional, para dar maior agilidade às construções. Afirmou ainda que a licitante vencedora havia utilizado o método na construção de uma escola em Angola, embora não fosse exigência do edital e, por isso, a comissão avaliou que a licitante vencedora atenderia à necessidade das construções com fins escolares.

Do que já foi exposto, os esclarecimentos da SEE não elidem as constatações. Como já mencionado, a vencedora não apresentou atestados de capacidade técnica que atendessem ao edital. Quanto à afirmação de construção de uma escola em Angola pela empresa contratada, constam em sua página eletrônica informações sobre o assunto, contudo, não houve documentação comprobatória de que a referida escola foi, de fato, construída pela MVC Componentes Plásticos. Além disso, os quesitos de qualidade, funcionalidade e cumprimento de prazos contratuais teriam que ser demonstrados. Por fim, não ficou claro que a licitante cumpriu a exigência do edital.

De todo o exposto, verifica-se que o FNDE não promoveu os processos necessários para sanar as falhas apontadas pela CGU.

2) Sobrepreço e superestimativa de quantidade da ordem de R\$1,5 milhão.

Foi identificada a incompatibilidade de preços do orçamento contratado, além da utilização de quantitativos que não refletem as medições realizadas. Abaixo segue, de forma resumida, tabela contendo o dano apontado nos relatórios da CGU:

Tabela 21 – Dano apontado em relatórios da CGU.

Relatório de Fiscalização	Município	Escola	Dano apontado (R\$)	Percentual analisado
201109605	Quebrângulo/AL	Graciliano Ramos	240.172,90	80,17%
201109606	Quebrângulo/AL	Prof. Antônio Oliveira Santos	212.827,20	80,17%
201109607	Rio Largo/AL	Municipal Luigi Bauduscio	216.338,14	80,17%
201109608	Rio Largo/AL	Municipal Marechal Deodoro	209.646,38	80,17%
201109609	Rio Largo/AL	Municipal Padre Cícero	213.507,80	80,17%
201109612	São José da Lage/AL	Municipal Maria do Rosário	215.572,49	80,17%
201109613	São José da Lage/AL	Municipal Francisco de Assis Pereira	213.975,85	80,17%
TOTAL (R\$)			1.522.040,76	-

Fonte: Relatórios CGU.

A CGU requisitou ao FNDE a resolução e as providências adotadas para o saneamento da constatação.

Em resposta, o FNDE enviou o Memorando nº 90/2015 - COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 8 maio de 2015, por meio do qual aquela Autarquia não rebateu as constatações apontadas.

Causa

A Presidência e a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap) não adotaram providências efetivas para sanar as irregularidades decorrentes da utilização de serviços e materiais de baixa qualidade na construção das escolas do Estado de Alagoas e para o ressarcimento dos valores referentes ao sobrepreço e à superestimativa de quantidade, calculados em R\$ 1,5 milhão, bem como não apuraram responsabilidade quanto à aceitação indevida do modelo construtivo vencedor do certame. Verifica-se que durante o ano de 2014 o FNDE foi cientificado pelos Ofícios nº 9038/DSEDU II/DS/SSFC/CGU-PR e nº 31028/DSEDU II/DS/SSFC/CGU-PR, em março e novembro de 2014, respectivamente, acerca das constatações em epígrafe, mas as providências tomadas não foram efetivas, pois se resumiram à elaboração de pareceres que ratificaram os apontamentos da CGU.

Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria nº 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.

O Decreto nº 7.691, de 2 de março de 2012, em seu Art. 12, inciso II, prevê que compete à Digap planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 223/2015 – CGIMP/DIGAP/FNDE, de 18 de agosto de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação, em relação aos serviços e materiais de baixa qualidade e às deficiências na avaliação do modelo construtivo vencedor do certame:

“(…)



2. (...) informamos que as irregularidades apontadas pela CGU foram comprovadas pela equipe do FNDE, conforme consta nos Pareceres Técnicos de Engenharia nº 003/2013, nº 001/2015 e nº 002/2015/CGIMP/DIGAP/FNDE.

3. Diante da situação encontrada, e considerando que a vigência da Resolução CF/FNDE nº 22, de 2010, expirou em 31 de junho de 2015, as irregularidades constatadas serão analisadas pela equipe técnica do FNDE no momento da prestação de contas, quando então os serviços e materiais que não tiverem sido corrigidos serão objeto de glosa.”

Em relação ao sobrepreço e à superestimativa de quantidade da ordem de R\$1,5 milhão, por meio do Ofício nº 251/2015- GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 18 de agosto de 2015, a Autarquia apresentou a seguinte manifestação:

(...)

4. Ainda, a estrutura cobertura da escola levantada pela CGU baseou-se na estrutura metálica da obra licitada, enquanto a estrutura original que balizou o levantamento de custos-base fornecida pelo FNDE é de madeira. Isso gerou mais uma distorção. Também as fundações estimadas pela CGU estão muito aquém das fundações reais do projeto referência. Diversos preços do SINAPI fornecidos pela CGU na planilha de auditoria estão em desacordo com os valores baixados pelo FNDE diretamente do banco de dados da CAIXA.”

Posteriormente, por meio do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

“75. A adoção pelo Estado de Alagoas do maior valor foi justificada pela SEDUC, não nos cabendo fazer juízo sobre o tema. De qualquer modo, fizemos uma simulação de valores que de fato incorrem em uma obra e que poderiam ter sido incluídos pelo Estado de Alagoas na planilha orçamentária:

ITEM	CÓDIGO	FONTE	DESCRIÇÃO DO ITEM	UNID	QUANT	PREÇO UNIT	VALOR TOTAL	Comentários
17.005.006			Serviços auxiliares e administrativos				51.297,60	
17.005.007	250101	AGETOP	Engenheiro	mês	4,00	5.678,80	22.715,20	um engenheiro 1/2 período
17.005.008	250102	AGETOP	Mestre de obra	mês	8,00	2.212,80	17.702,40	um mestre de obra
17.005.009	250111	AGETOP	Guardião da obra	mês	16,00	680,00	10.880,00	2 guardas por dia

VALOR TOTAL SERVIÇOS COMPLEMENTARES	51.297,60
BDI - 28,60%	14.671,11
VALOR TOTAL COM BDI	65.968,71

VALOR TOTAL PLANILHA PADRÃO + SERVIÇOS COMPLEMENTARES	977.384,73
---	------------



76. Diante disso, os custos extras adicionados ao custo da planilha original, eleva o valor da obra para cerca de R\$ 1.144,48 por metro quadrado, conforme demonstrado em planilha anexa.

77. À vista do exposto, a priori, não se vislumbra a superestimativa de preço, visto que os custos são maiores que o valor utilizado.

78. De todo modo, informamos que o instrumento já encontra-se na fase de prestação de contas. Assim, todas as irregularidades constatadas na execução do objeto e não sanadas pelo ente estadual serão apuradas nesta etapa e adotadas as medidas cabíveis para reaver os recursos porventura malversados pelo ente estadual.

79. Necessário desatacar ainda que durante a vigência da Resolução CD/FNDE nº 22, de 4 de agosto de 2010, o gestor estadual foi notificado para realizar a correção das irregularidades verificadas nas obras, [...]. Contudo, não houve manifestação da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Posto isto, nota-se que durante a vigência do normativo foram adotadas as providências administrativas por parte do FNDE, para resolução dos problemas detectados nas obras.

80. Outrossim é importante frisar que o ente estadual solicitou prorrogação do prazo de vigência da resolução alusiva à matéria, porém diante das falhas verificadas nas obras, o FNDE indeferiu o pleito, com intuito de garantir celeridade na análise de prestação de contas.

81. Nessa linha, salienta-se que foi encaminhada ao Secretário de Educação do Estado de Alagoas a Diligência nº 304/2015 – CGEST/DIGAP/FNDE, a qual solicita, no prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do expediente, a inserção dos documentos atinentes à execução das obras no SIMEC, para continuidade da análise de prestação de contas. Ressalte-se que, uma vez expirado o prazo fixado para resposta do gestor estadual, esta Autarquia adotará as medidas cabíveis que o caso requer.

82. Por outro lado, caso os documentos solicitados sejam encaminhados no prazo fixado na diligência, esclarecemos que devido à quantidade de obras financiadas, a previsão para conclusão do parecer técnico de cumprimento do objeto será de 90 dias. Importante registrar ainda que oportunamente o parecer conclusivo, referente ao cumprimento do objeto, será encaminhado ao Ministério Público Estadual, para conhecimento e adoção das providências de sua alçada.”

Já em relação aos serviços e materiais de baixa qualidade e às deficiências na avaliação do modelo construtivo vencedor do certame, não houve manifestação do FNDE.

Análise do Controle Interno

Em relação à constatação de serviços/materiais executados com baixa qualidade, verifica-se que ainda permanecem as anomalias nas unidades escolares. Isso é ratificado por meio dos três pareceres elaborados pelo FNDE (Pareceres Técnicos nº 003/2013, nº 001/2015 e nº 002/2015, todos da CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC).

Cabe ressaltar que o último parecer do FNDE (Parecer nº 002/2015, de 28 de maio de 2015) tem por conclusão que as escolas apresentam as mesmas anomalias e que não foram tomadas providências pela construtora e pela SEE/AL.

Já em relação à deficiência na avaliação do modelo construtivo vencedor do certame, conforme ressaltado nos relatórios de fiscalização da CGU, a empresa vencedora do

certame não cumpriu as exigências do edital, portanto a administração não deveria ter realizado o contrato. As cláusulas estabelecidas em edital, principalmente no que se refere à exigência de que as empresas demonstrem a capacidade de ofertar insumos de qualidade e compatíveis com as normas da ABNT, tem por fim assegurar à Administração que a aquisição/contratação de objetos/construções será exitosa, além de demonstrar que a construtora tem expertise no assunto.

Ao não privilegiar as cláusulas editalícias, a Administração aceitou o risco de contratar uma tecnologia não aderente ou de qualidade inferior às exigidas no edital, isto é, uma tecnologia que não guardava aderência com as normas da ABNT; além de contratar com empresa que não demonstrou expertise na área.

Da análise dos principais documentos enviados pelo FNDE à CGU (Memorando nº 90/2015 - COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 8 de maio de 2015; Ofício nº 302/2015 COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC; Memorando nº 10/2015 - CGEST/DIGAP/FNDE/MEC; Parecer de Engenharia nº 001/2015 - CGIMP/DIGAP/FNDE/MEC e Memorando nº 223/2015 – CGIMP/DIGAP/FNDE), nota-se que esses documentos não apresentaram justificativas para rebater a constatação.

Em relação ao argumento apresentado pelo FNDE de que as irregularidades constatadas serão analisadas pela equipe técnica daquela Autarquia no momento da prestação de contas, quando então os serviços e materiais que não tiverem sido corrigidos serão objeto de glosa, é importante destacar que um dos principais problemas do FNDE é o seu passivo de prestações de contas.

A CGU identificou que o FNDE está aguardando a implantação do SiGPC para efetuar a análise das prestações de contas e que, atualmente, são realizadas análises pontuais, quando há demandas de órgãos de controle externo e interno. Além disso, foi constatada a intempestividade na adoção de providências a partir dessas análises pontuais, assim, o FNDE verifica as demandas, mas não age com celeridade para adotar as medidas de exceção, como a instauração de tomada de contas especiais.

Quanto à questão das prestações de contas, este assunto está devidamente tratado no item 2.1.1.16 deste relatório.

A decisão do FNDE de aguardar a análise no momento da prestação de contas pode ser um risco para o erário ao beneficiar os entes irregulares com novas liberações de recursos.

Quanto ao sobrepreço e à superestimativa, inicialmente, verifica-se que a análise da CGU–R/AL teve por objeto o orçamento e os projetos contratados e considerou os itens mais relevantes da planilha orçamentária, estabelecidos por meio do método da curva ABC. A amostra da análise da auditoria da CGU–R/AL foi de 80,17% do valor contratado (conforme relatórios), já a resposta apresentada pelo FNDE trata do orçamento estimado pelo Órgão. Quanto aos custos Sinapi, o FNDE faz menção, mais uma vez, aos custos do orçamento estimado pelo Órgão. Logo, esse ponto de auditoria não foi retrucado pela Autarquia.

Cabe frisar que a memória de cálculo, apresentada pela CGU, apontou as divergências entre os quantitativos levantados e os quantitativos estabelecidos na planilha da contratada. Desse confronto, apurou-se que havia quantitativos superestimados, bem como itens com sobrepreço. Esse levantamento de quantidades não foi rebatido pelo FNDE.

Ainda da análise da última manifestação do FNDE por meio do ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, primeiramente verifica-se que a Autarquia elaborou uma planilha de estimativas, especulando os eventuais custos com mão de obra (engenheiro, mestre de obras e guardião da obra).



Como se denota da resposta, o FNDE fez simulações de custos que porventura poderiam constar da planilha orçamentária. Nota-se que a resposta trazida pelo FNDE é sintética e não elide a apuração do sobrepreço demonstrada nas memórias de cálculo dos relatórios da CGU–R/AL. Nesse aspecto, cabe insistir que a análise da CGU se deu de forma minuciosa, isto é, houve o levantamento pormenorizado dos quantitativos oriundos do projeto e do que foi executado, além disso, foram cotejados os preços da planilha contratada tendo por sustentação referências oficiais. Ressalta-se que a análise da Controladoria se deu serviço a serviço constante da amostra – 80,17%. Em contraparte, a análise do FNDE não rebateu os apontamentos, seja contrariando as quantidades apontadas, seja contestando os preços utilizados como referência pela CGU.

Em relação ao orçamento da empresa contratada, cabe trazer o conhecimento de que primeiramente foi julgado o melhor preço global, tendo por parâmetro o preço global indicado pelo FNDE – R\$ 1.100,00/m². Após essa fase, a empresa vencedora apresentou a proposta de preços unitários, discriminando os serviços que totalizaram o preço global. Logo, não cabe ao FNDE fazer suposições de itens que deveriam ou não constar da planilha apresentada pela empresa vencedora, pois coube à empresa, naquele momento, demonstrar seu orçamento analítico.

O FNDE também responde que ao inserir os custos simulados de mão de obra à planilha orçamentária original elevaria o valor da obra para cerca de R\$ 1.144,48 por metro quadrado. Ora, a constatação trata da planilha orçamentária da contratada e não do orçamento original. Portanto, nota-se uma confusão, isto é, o FNDE refere-se a um orçamento diverso do apontado nessa constatação.

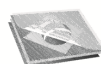
A Autarquia também afirma que “a priori, não se vislumbra a superestimativa de preço, visto que os custos são maiores que o valor utilizado.” Mais uma vez, a resposta do FNDE é genérica e não guarda relação com o apontamento das superestimativas de quantidades e de preços unitários apontados pela CGU.

Recomendações:

Recomendação 1: 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.

Recomendação 2: 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.

Recomendação 3: Encaminhar ao Ministério Público Estadual as constatações verificadas pela CGU, com o fito de apuração de responsabilidades e demais ações que julgar cabíveis.



2.1.1.19 CONSTATAÇÃO

Ausência de providências para o ressarcimento do montante de R\$15.231.531,37, decorrente das constatações apontadas no Relatório de Fiscalização nº 201115378, que trata da atuação do Governo Rio de Janeiro na região fluminense (região serrana)

Fato

O Relatório de Fiscalização nº 201115378 originou-se da auditoria realizada na região serrana fluminense quando da ocorrência dos desastres naturais no ano de 2011. Os trabalhos foram realizados junto ao Governo do Estado do Rio de Janeiro e tiveram por objetivo efetuar o acompanhamento preventivo das providências adotadas em âmbito estadual para recuperação da infraestrutura destruída, bem como avaliar preliminarmente a execução dos recursos repassados pelo Governo Federal.

Entre as recomendações do Relatório, houve duas relacionadas ao FNDE, quais sejam: 1) acompanhar, mediante inspeção física, a recuperação e reconstrução de escolas no âmbito da Resolução nº 18/2011, buscando aferir a efetiva execução das obras e serviços elencados pela Administração do Estado do Rio de Janeiro; e 2) promover, no exercício desse acompanhamento, as glosas cabíveis se comprovadamente as obras e serviços não tiverem correlação com os desastres ou não corresponderem ao efetivamente realizado, ou, ainda, não guardarem correspondência com a fonte de recursos utilizada, notadamente no que diz respeito ao Colégio Estadual Euclides da Cunha, à Escola Municipal Mariana Martuchelli e à Escola Ponte Nova.

Essas recomendações, especificamente a última, guardam relação com a recomendação endereçada ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, qual seja: restituir à União a importância de R\$ 14.390.202,01, oriundos dos R\$ 74.000.000,00 repassados FNDE no âmbito da Resolução nº 18/2011, glosa essa apurada pela diferença obtida do confronto entre total do repasse e os R\$ 59.609.797,99 resultantes do que foi programado pelo Estado do Rio de Janeiro.

Ademais, em relação ao processo que se originou da atuação da CGU, verificou-se mais dois pontos que ainda estão pendentes. O primeiro ponto relaciona-se às manifestações da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (Emop) e ao Relatório de Monitoramento nº 28/2012 do FNDE. Ao analisar esse último documento, a CGU verificou que alguns orçamentos previstos inicialmente para a reconstrução das escolas tiveram seus preços globais finais inferiores aos estimados pela EMOP. A CGU solicitou ao FNDE esclarecimentos sobre as providências adotadas. Abaixo, segue Tabela com as informações sobre a diferença entre o orçamento previsto e o executado, cujo montante é de R\$749.759,70:



Tabela 22 – Diferença entre o orçamento previsto e o executado.

Escola	Município	Valor original estabelecido pela EMOP. (A)	Informação do Rel. Monitoramento FNDE nº 28/2012. (B)	Informação da EMOP (Of. PRES/EMOP nº 1.395/2012, 20/09/2012)	Diferença entre o orçamento previsto e o executado (C = A - B).
E. M. Monsenhor Mário do Carmo Bennassi	Teresópolis	333.840,00	Valor da obra R\$ 67.269,93, percentual executado no SIMEC 100%.	Em resposta a EMOP afirma que foram executados e medidos R\$ 67.269,93 em serviços para essa escola.	266.570,07
E. M. José Guarilha Junior	Teresópolis	98.975,00	Valor da obra R\$ 54.181,23, percentual executado no SIMEC 100%.	Em resposta a EMOP afirma que foram executados e medidos R\$ 54.181,23 em serviços para essa escola.	44.793,77
E. M. Professor Paes Barros	Teresópolis	193.884,00	Valor da obra R\$ 37.447,66, percentual executado no SIMEC 100%.	Em resposta a EMOP afirma que foram executados e medidos R\$ 37.447,66 em serviços para essa escola.	156.436,34
CIEP Brizolão 036 Prof. Amaury Amaral dos Santos	Teresópolis	34.091,53	Valor da obra R\$ 10.490,78, percentual executado no SIMEC 100%.	Em resposta a EMOP afirma que foram executados e medidos R\$ 10.490,78 em serviços para essa escola.	23.600,75
E. M. Antônio Custodio	Teresópolis	242.646,00	Valor da obra R\$ 12.374,73, percentual executado no SIMEC 100%.	A EMOP afirma que até a saída da construtora realizou o pagamento de R\$ 12.374,73 relativo aos serviços executados antes do abandono da obra.	230.271,27
E. M. Maria da Glória	Teresópolis	28.087,50	Não consta despesas com essa escola no Rel. Monitoramento.	A EMOP afirma que não ocorreram despesas com qualquer serviço de natureza emergencial nessa unidade escolar.	28.087,50

Fonte: Relatório de Monitoramento FNDE nº 28/2012

No segundo ponto, ainda em relação ao Relatório de Monitoramento FNDE nº 28/2012, a CGU verificou que a empresa Art Designer Industrial e Construtora Ltda – ME, responsável pela execução de obras de reforma em diversas unidades escolares, localizadas no Município de Nova Friburgo, deveria ter devolvido R\$ 91.569,67 ao Erário. Para fins de maiores detalhes, cita-se parte do Relatório, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“Quando da análise e verificação das correspondentes medições de serviços executados e considerados em condições de recebimento pela Fiscalização desta Diretoria de Obras, a Assessoria desta DOB constatou a existência de equívocos nos cálculos levados a efeito nas citadas medições pelo Fiscal – [...], Técnico em Edificações, [...], que resultaram em valores medidos e, posteriormente, faturados e pagos, cuja diferença apurada e não devida àquela empresa situou-se em um montante de R\$ 91.569,67 (noventa e um mil, quinhentos e sessenta e nove reais e sessenta e sete centavos.”

Para fins de esclarecimentos das constatações pendentes neste ponto, a CGU enviou solicitação de auditoria, requisitando ao FNDE informações sobre as providências adotadas. Em resposta, aquela Autarquia enviou, por meio do Memorando nº 90/2015 - COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE, de 8 de maio de 2015, a seguinte justificativa:

“5. (...) esta Diretoria de Gestão, Articulação de Programas e Projetos Educacionais (DIGAP) entende necessária prévia análise da prestação de contas, cujo prazo para apresentação finalizou em 31 de dezembro de 2013, razão pela qual sugerimos o encaminhamento da presente S. A. à Diretoria Financeira (DIFIN) para manifestação quanto à possibilidade de abertura do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), conforme Resolução CD/FNDE/MEC nº 2, de 18 de janeiro de 2012. (...)”

Por meio da SA nº 201503375/004, de 19 de junho de 2015, a CGU reiterou ao FNDE informações da pendência ora em questão e não obteve resposta.

Assim, até o encerramento dos trabalhos de campo, a auditoria não obteve evidências acerca das providências adotadas pelo FNDE para sanar as constatações apontadas no Relatório da CGU do ano de 2011.



Causa

A Presidência, a Diretoria Financeira (Difin) e a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap) não adotaram providências efetivas para o ressarcimento dos seguintes valores: R\$ 14.390.202,00, R\$ 91.569,67 e R\$749.759,70.

Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.

O Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, em seu art. 10, inciso II, estabelece que compete à Difin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.

O mesmo Decreto, em seu Art. 12, inciso II, prevê que compete à Digap planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal. Por sua vez, o referido Decreto estabelece em seu art. 10, inciso II, que compete à Difin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.

Manifestação da Unidade Examinada

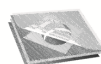
Em 18 de agosto de 2015, o FNDE, por meio do Ofício n.º 251/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, apresentou a seguinte manifestação:

“5. [...] informamos que foi solicitada à Diretoria Financeira desta Autarquia a abertura do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SigPC), uma vez que a vigência da Resolução CD/FNDE n.º 18, de 2011, expirou em 13 de dezembro de 2013, conforme informado anteriormente por meio do Memorando n.º 90/2015-COMAP/CGIMP/DIGAP/FNDE. Contudo, o setor responsável não se manifestou até a presente data, razão pela qual encaminharemos resposta complementar assim que a Diretoria Financeira se posicionar sobre o assunto”.

Posteriormente, por meio do Ofício n.º 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, o FNDE apresentou a seguinte manifestação em relação ao Relatório Preliminar:

“83. Sobre a recomendação 01, cumpre destacar inicialmente que, a Resolução CD/FNDE n.º 18/2011 expirou em 31/12/2013 e que a prestação de contas já está em andamento. Diante disso, informamos que o gestor estadual foi instado através da Diligência n.º 293/2015 – CGEST/DIGAP/FNDE, para que, no prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento do expediente, providencie a inserção dos documentos na aba “Cumprimento do Objeto” do SIMEC. Tal procedimento é indispensável para prosseguimento da análise de prestação de contas. Ressalte-se, no entanto, que na ausência de resposta por parte do gestor estadual, esta Autarquia adotará as medidas cabíveis que o caso requer.

84. Nada obstante, caso os documentos solicitados sejam encaminhados no prazo fixado na diligência, esclarecemos que devido à quantidade de obras financiadas,



a previsão para conclusão do parecer técnico de cumprimento do objeto será de 90 dias.”

Análise do Controle Interno

Da primeira resposta, verifica-se que a Digap informa que a Difin é quem deve tomar as providências. Em um segundo momento, o FNDE responde que a sua Diretoria não se manifestou.

Da análise do Ofício nº 339/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, o FNDE justifica que a Resolução CD/FNDE nº 18/2011 expirou em 31 de dezembro de 2013 e que a prestação de contas já está em andamento, ademais também alega que o gestor estadual foi instado.

De outro lado, nota-se que os apontamentos da CGU são de 2011 e o Relatório de Monitoramento nº 28/2012 do FNDE é de 2012, dessa forma, verifica-se que a Autarquia não atuou de forma tempestiva para reaver os montantes apontados.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento dos valores pagos a maior e, diante da impossibilidade, instaurar Tomada de Contas Especial.





ANEXO 1 – Matriz de Responsabilização FNDE

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.1: Inadequações na metodologia utilizada para acompanhamento da execução do Pnate, do Pnae e do Proinfância. (FALHA MÉDIA)	732.074.460-00 Diretor de Ações Educacionais	Sim	01/01/14 a 27/03/14	A Diretoria de Ações Educacionais utiliza indicadores insuficientes para a avaliação da qualidade do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Apesar de este Diretor ter exercido o cargo em 2014 por cerca de três meses, sua gestão vem de exercícios anteriores.	Conforme Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 11, incisos II e III, compete à Dirae coordenar a normatização e execução do programa nacional de alimentação escolar e dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.	3	3	Impossível avaliar
	602.966.901-04 Diretora de Ações Educacionais	Sim	28/03/14 a 31/12/14	A Diretoria de Ações Educacionais utiliza indicadores insuficientes para a avaliação da qualidade do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).		3	3	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.1: Inadequações na metodologia utilizada para acompanhamento da execução do Pnate, do Pnae e do Proinfância. (FALHA MÉDIA)	229.736.131-91 Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais utiliza indicadores insuficientes para a avaliação da qualidade do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Destaca-se que, quanto ao Proinfância, a meta física utilizada, definida no Plano Plurianual, não reflete o real desempenho do Programa. O indicador é cumprido, porém não informa se as obras foram concluídas e se as escolas entraram em funcionamento. Não há oferta de educação à população na mesma proporção do alcance da meta e não é possível informar se meta principal foi atingida: <i>Taxa de frequência à escola</i>. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2010.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 12, incisos II, V e VI, compete à Digap, respectivamente, planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal; prestar assistência financeira e suporte técnico aos Estados e Municípios na execução de projetos educacionais para a melhoria da infraestrutura das redes públicas e comunitárias de ensino; e coordenar, monitorar e estabelecer parâmetros técnicos para a execução dos programas e projetos educacionais.	3	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.2: Pagamento do valor per capita do Pnate sem ajustes desde 2011. (FALHA MÉDIA)	732.074.460-00 Diretor de Ações Educacionais	Sim	01/01/14 a 27/03/14	A Diretoria de Ações Educacionais não utiliza, desde 2011, a fórmula elaborada para cálculo dos valores per capita a serem repassados aos municípios pelo Pnate. Apesar de este Diretor ter exercido o cargo em 2014 por cerca de três meses, sua gestão vem de exercícios anteriores.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 11, inciso III, compete à Dirae coordenar a normatização e execução dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.	3	2, 4	Impossível avaliar
	602.966.901-04 Diretora de Ações Educacionais	Sim	28/03/14 a 31/12/14	A Diretoria de Ações Educacionais não utiliza, desde 2011, a fórmula elaborada para cálculo dos valores per capita a serem repassados aos municípios pelo Pnate.		3	2, 4	Impossível avaliar





Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.3: Falhas no planejamento da contratação de serviços de transcrição de dados, adotando métrica de pagamento sem critérios objetivos. (FALHA GRAVE)	357.969.281-04 Diretor de Tecnologia	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretoria de Tecnologia não dimensionou adequadamente o volume e o grau de complexidade dos processos a serem inteligenciados. Ressalta-se que o Diretor em questão encontra-se no cargo desde 2011, tendo total envolvimento no desenvolvimento e na implantação do Sistema.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, art. 9º, inciso III, compete à Dirte estabelecer diretrizes, normas e padrões técnicos para pesquisar, avaliar, desenvolver, homologar e propor a implantação de metodologias, serviços e recursos tecnológicos para suporte às atividades do FNDE e de seus programas finalísticos.	1	2	Impossível avaliar
	343.302.911-34 Diretora Financeira	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretoria Financeira não dimensionou adequadamente o volume e o grau de complexidade dos processos a serem inteligenciados. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2012.	Pelo Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, art. 10, inciso II, compete à Difin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.4: Atraso na implementação do cronograma do SiGPC, implicando em ausência de tempestividade na análise das prestações de contas. (FALHA GRAVE)	030.868.756-66 Presidente	Sim	14/02/14 a 31/12/14	O Presidente validou a postura que vinha sendo seguida pela Autarquia de aguardar a implantação do SiGPC, conforme cronograma, para receber as prestações de contas e analisá-las. No entanto, o cronograma apresentado em 2014 com as tarefas e os prazos correspondentes para a efetiva implantação do Sistema não foi cumprido, apresentando diversas alterações que evidenciam a falta de planejamento em sua elaboração. Apesar da importância dada ao Sistema pela Autarquia, colocado como ferramenta essencial para a análise das prestações de contas, não houve progresso significativo na implantação de seu projeto durante o exercício de 2014, ou seja, o SiGPC não foi priorizado durante a gestão aqui considerada, o que acarretou no agravamento da situação dos estoques de processos de contas sem análise. Destaca-se ainda que o TCU, ao analisar o Processo TC 012.461/2014-8, que deu origem ao Acórdão nº 2795/2014-Plenário,	Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.	3	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

				concluiu que eventuais dificuldades operacionais no sistema online de prestação de contas não tem o condão de suspender ou inviabilizar o instrumento de prestação de contas, à revelia da Constituição Federal. Cita-se como atenuante o período de gestão do Presidente, de dez meses.				
Item 2.1.1.4: Atraso na implementação do cronograma do SiGPC, implicando em ausência de tempestividade na análise das prestações de contas. (FALHA GRAVE)	357.969.281-04 Diretor de Tecnologia	Sim	01/01/14 a 31/12/14	O Diretor de Tecnologia (Dirte) não realizou o dimensionamento adequado do Sistema a ser implementado. Ressalta-se que o Diretor em questão encontra-se no cargo desde 2011, tendo total envolvimento no desenvolvimento e na implantação do Sistema. O cronograma apresentado em 2014 com as tarefas e os prazos correspondentes para a efetiva implantação do Sistema não foi cumprido, apresentando diversas alterações que evidenciam a falta de planejamento em sua elaboração. Como Diretor de Tecnologia, sua atuação na implantação de sistemas é inquestionável e eventuais dificuldades ou falhas deveriam ser reportadas por ele ao Presidente.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, art. 9º, inciso III, compete à Diretoria de Tecnologia (Dirte) estabelecer diretrizes, normas e padrões técnicos para pesquisar, avaliar, desenvolver, homologar e propor a implantação de metodologias, serviços e recursos tecnológicos para suporte às atividades do FNDE e de seus programas finalísticos.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.4: Atraso na implementação do cronograma do SiGPC, implicando em ausência de tempestividade na análise das prestações de contas. (FALHA GRAVE)	343.302.911-34 Diretora Financeira	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretora Financeira é responsável pela análise financeira das prestações de contas e, no processo de implantação do SiGPC, tinha como atribuição fundamental a elaboração dos parâmetros de análise a serem inseridos no Sistema. As constantes alterações nos prazos de implementação de cada etapa demonstram a falta de planejamento na elaboração do cronograma. Seu desenvolvimento contou com a colaboração das áreas técnicas e financeira, que precisavam estimar os prazos necessários para a implementação de seus parâmetros de análise. O envolvimento da Diretoria Financeira com a implantação do SiGPC fica evidente também nas alterações realizadas no contrato de transcrição de dados para o Sistema, nas notas técnicas referentes às propostas de aditivo contratual. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2012.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, art. 10, inciso II, compete à Diretoria Financeira (Difin) coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.4: Atraso na implementação do cronograma do SiGPC, implicando em ausência de tempestividade na análise das prestações de contas. (FALHA GRAVE)	732.074.460-00 Diretor de Ações Educacionais	Sim	01/01/14 a 27/03/14	O Diretor de Ações Educacionais é responsável por diversos programas do FNDE, tais como o Pnae, o Pnate, o PDDE, o PNLD, entre outros. A análise das prestações de contas engloba a análise financeira e a análise técnica, que para os programas de sua responsabilidade, é realizada pela DIRAE. Assim, esses parâmetros de análise referentes ao parecer técnico a serem inseridos no Sistema são elaborados pela Dirae. Destaca-se que em manifestação aos apontamentos apresentados no Relatório Preliminar da Auditoria de Contas do exercício de 2013, a Diretora Financeira afirmou que “(...) as unidades finalísticas da Autarquia (DIRAE, DIGEF e DIGAP) compartilham a elaboração do cronograma de desenvolvimento do SiGPC, pois são responsáveis pela aprovação das contas sob o aspecto finalístico, por meio da emissão ou parametrização de parecer técnico que avalia o atingimento do objeto e alcance dos objetivos (...)”. Apesar de este Diretor ter exercido o cargo em 2014 por cerca de três meses, sua gestão vem de exercícios anteriores.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, art. 11, incisos II e III, compete à Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) coordenar a normatização e execução do programa nacional de alimentação escolar e dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.4: Atraso na implementação do cronograma do SiGPC, implicando em ausência de tempestividade na análise das prestações de contas. (FALHA GRAVE)	602.966.901-04 Diretora de Ações Educacionais	Sim	28/03/14 a 31/12/14	A Diretora de Ações Educacionais é responsável por diversos programas do FNDE, tais como o Pnae, o Pnate, o PDDE, o PNLD, entre outros. A análise das prestações de contas engloba a análise financeira e a análise técnica, que para os programas de sua responsabilidade, é realizada pela DIRAE. Assim, esses parâmetros de análise referentes ao parecer técnico a serem inseridos no Sistema são elaborados pela Dirae. Destaca-se que em manifestação aos apontamentos apresentados no Relatório Preliminar da Auditoria de Contas do exercício de 2013, a Diretora Financeira afirmou que “(...) as unidades finalísticas da Autarquia (DIRAE, DIGEF e DIGAP) compartilham a elaboração do cronograma de desenvolvimento do SiGPC, pois são responsáveis pela aprovação das contas sob o aspecto finalístico, por meio da emissão ou parametrização de parecer técnico que avalia o atingimento do objeto e alcance dos objetivos (...)”.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, art. 11, incisos II e III, compete à Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) coordenar a normatização e execução do programa nacional de alimentação escolar e dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.4: Atraso na implementação do cronograma do SiGPC, implicando em ausência de tempestividade na análise das prestações de contas. (FALHA GRAVE)	229.736.131-91 Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais é responsável pelo Programa Proinfância. Como a análise das prestações de contas engloba a análise financeira e a análise técnica, os parâmetros de análise referentes ao parecer técnico a serem inseridos no Sistema são elaborados pela Digap. Destaca-se que em manifestação aos apontamentos apresentados no Relatório Preliminar da Auditoria de Contas do exercício de 2013, a Diretora Financeira afirmou que “(...) as unidades finalísticas da Autarquia (DIRAE, DIGEF e DIGAP) compartilham a elaboração do cronograma de desenvolvimento do SiGPC, pois são responsáveis pela aprovação das contas sob o aspecto finalístico, por meio da emissão ou parametrização de parecer técnico que avalia o atingimento do objeto e alcance dos objetivos (...)”. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2010.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, art. 12, inciso II, compete à Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap) planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.5: Intempestividade na análise dos processos de prestação de contas e na adoção das medidas de exceção cabíveis, com riscos de prescrição e dano ao Erário. (FALHA GRAVE)	030.868.756-66 Presidente	Sim	14/02/14 a 31/12/14	O Presidente seguiu a definição institucional de aguardar a implantação do SIGPC para a realização da análise dos processos de prestações de contas. Essas constatações vem sendo apontadas nos relatórios de auditoria anual de contas desta CGU desde 2012, contas de 2011, em que foram identificadas atuação insuficiente e intempestiva da UJ na análise das prestações de contas, fragilidades nos controles da área de prestação de contas e morosidade na adoção de providências para instauração de Tomada de Contas Especial. Assim, todos os Relatórios a partir de 2012, nº 201203288, nº 201305719 e nº 201407023, apontaram os mesmos fatos. O FNDE informou que a etapa de análise financeira será executada quando o módulo de análise financeira for concluído, de acordo com o cronograma de desenvolvimento do referido Sistema, que, conforme constatado, se encontra em atraso. Destaca-se ainda que o Relatório de Auditoria Interna nº 49/2014 do FNDE constatou que os processos de prestação de contas permanecem muitos dias aguardando adoção de providências e não há um	Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.	3	2	Impossível avaliar





				cronograma para a realização dos procedimentos de análise, nem pela área financeira, nem pelas áreas técnicas. Destaca-se ainda que o TCU, ao analisar o Processo TC 012.461/2014-8, que deu origem ao Acórdão nº 2795/2014-Plenário, concluiu que eventuais dificuldades operacionais no sistema online de prestação de contas não tem o condão de suspender ou inviabilizar o instrumento de prestação de contas, à revelia da Constituição Federal. Cita-se como atenuante o período de gestão do Presidente, de dez meses.				
Item 2.1.1.5: Intempestividade na análise dos processos de prestação de contas e na adoção das medidas de exceção cabíveis, com riscos de prescrição e dano ao Erário. (FALHA GRAVE)	343.302.911-34 Diretora Financeira	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretoria Financeira (Difin) não priorizou as prestações de contas dos gestores omissos e não estruturou a Coordenação de Tomada de Contas Especial – COTCE para a conclusão dos processos cujas análises resultaram em medidas de exceção. Não foram adotadas medidas efetivas para baixa dos estoques e redução dos riscos de prescrição e responsabilização solidária por eventuais danos ao Erário. A intempestividade do FNDE em analisar a aplicação dos recursos pode acarretar no decurso do prazo legal para solicitação de ressarcimento ou instauração de tomada de contas especial (TCE). Destaca-se ainda que o TCU, ao analisar o Processo TC 012.461/2014-8, que deu origem ao Acórdão nº 2795/2014-Plenário,	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, art. 10, inciso II, compete à Difin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

				concluiu que eventuais dificuldades operacionais no sistema online de prestação de contas não tem o condão de suspender ou inviabilizar o instrumento de prestação de contas, à revelia da Constituição Federal. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2012.				
--	--	--	--	---	--	--	--	--





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.6: Ausência de parecer técnico na análise dos processos de prestação de contas. (FALHA MÉDIA)	030.868.756-66 Presidente	Sim	14/02/14 a 31/12/14	A Presidência e a Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) não sistematizaram a emissão de parecer técnico sobre a execução e o atingimento dos objetivos do Pnae e Pnate nas respectivas prestações de contas. Em relação ao Pnae, a Dirae vem paulatinamente implementando a rotina de emissão do parecer técnico para as prestações de contas do Pnae, mas este não foi identificado em todos os processos analisados. Tal fato já havia sido verificado no do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407023, exercício 2013, recomendando a emissão de parecer técnico das prestações de contas analisadas para o Pnae a partir da Resolução nº 38/2009; para os demais programas, a partir da resolução do SiGPC e para todos os programas quando não tiver manifestação do conselho ou quando não for possível validar o cumprimento do objeto. Destaca-se que a CGU tem identificado, nas fiscalizações realizadas no âmbito do sorteio, falhas referentes aos aspectos técnicos do Pnae e do Pnate, que prejudicam a execução dos Programas. Cita-se como atenuante o período de gestão do Presidente, de dez meses.	Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.	3	2	Impossível avaliar

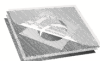




CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.6: Ausência de parecer técnico na análise dos processos de prestação de contas. (FALHA MÉDIA)	732.074.460-00 Diretor de Ações Educacionais	Sim	01/01/14 a 27/03/14	O Diretor de Ações Educacionais (Dirae) não sistematizou a emissão de parecer técnico sobre a execução e o atingimento dos objetivos do Pnae e Pnate nas respectivas prestações de contas. Em relação ao Pnae, a Dirae vem paulatinamente implementando a rotina de emissão do parecer técnico para as prestações de contas do Pnae, mas este não foi identificado em todos os processos analisados. Tal fato já havia sido verificado no do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407023, exercício 2013, recomendando a emissão de parecer técnico das prestações de contas analisadas para o Pnae a partir da Resolução nº 38/2009; para os demais programas, a partir da resolução do SiGPC e para todos os programas quando não tiver manifestação do conselho ou quando não for possível validar o cumprimento do objeto. Destaca-se que a CGU tem identificado, nas fiscalizações realizadas no âmbito do sorteio, falhas referentes aos aspectos técnicos do Pnae e do Pnate, que prejudicam a execução dos Programas. Apesar de este Diretor ter exercido o cargo em 2014 por cerca de três meses, sua gestão vem de exercícios anteriores.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 11, incisos II e III, compete à Dirae planejar e coordenar a normatização e execução do programa nacional de alimentação escolar, conforme princípios e diretrizes baseados nas políticas nacionais de educação, alimentação e nutrição, segurança alimentar, saúde, agricultura e desenvolvimento social, em articulação com a sociedade e as redes de ensino; e planejar e coordenar a normatização e execução dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.6: Ausência de parecer técnico na análise dos processos de prestação de contas. (FALHA MÉDIA)	602.966.901-04 Diretora de Ações Educacionais	Sim	28/03/14 a 31/12/14	A Diretora de Ações Educacionais (Dirae) não sistematizou a emissão de parecer técnico sobre a execução e o atingimento dos objetivos do Pnae e Pnate nas respectivas prestações de contas. Em relação ao Pnae, a Dirae vem paulatinamente implementando a rotina de emissão do parecer técnico para as prestações de contas do Pnae, mas este não foi identificado em todos os processos analisados. Tal fato já havia sido verificado no do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407023, exercício 2013, recomendando a emissão de parecer técnico das prestações de contas analisadas para o Pnae a partir da Resolução nº 38/2009; para os demais programas, a partir da resolução do SiGPC e para todos os programas quando não tiver manifestação do conselho ou quando não for possível validar o cumprimento do objeto. Destaca-se que a CGU tem identificado, nas fiscalizações realizadas no âmbito do sorteio, falhas referentes aos aspectos técnicos do Pnae e do Pnate, que prejudicam a execução dos Programas.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 11, incisos II e III, compete à Dirae planejar e coordenar a normatização e execução do programa nacional de alimentação escolar, conforme princípios e diretrizes baseados nas políticas nacionais de educação, alimentação e nutrição, segurança alimentar, saúde, agricultura e desenvolvimento social, em articulação com a sociedade e as redes de ensino; e planejar e coordenar a normatização e execução dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.7: Ausência de apresentação tempestiva das providências adotadas diante das recomendações formuladas pela CGU-PR por ocasião das 36ª, 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, bem como ausência de apresentação tempestiva das providências relacionadas a Relatórios de Demandas Externas (RDE) (FALHA GRAVE)	030.868.756-66 Presidente	Sim	14/02/14 a 31/12/14	O Presidente não enviou tempestivamente à Controladoria-Geral da União (CGU) as providências adotadas para o saneamento das irregularidades/impropriedades identificadas nos relatórios de demandas especiais. O Presidente não promoveu a análise tempestiva das prestações de contas referentes aos municípios fiscalizados, para os quais foi identificada a aplicação indevida de recursos públicos federais repassados pelo FNDE. O Presidente validou a postura que vinha sendo seguida pela Autarquia de aguardar a implantação do SiGPC, conforme cronograma, para receber as prestações de contas e analisá-las. O FNDE informou que a etapa de análise financeira será executada quando o módulo de análise financeira for concluído, de acordo com o cronograma de desenvolvimento do referido Sistema, que, conforme constatado, se encontra em atraso. Cita-se como atenuante o período de gestão do Presidente, de dez meses.	Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.	3	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.7: Ausência de apresentação tempestiva das providências adotadas diante das recomendações formuladas pela CGU-PR por ocasião das 36ª, 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, bem como ausência de apresentação tempestiva das providências relacionadas a Relatórios de Demandas Externas (RDE) (FALHA GRAVE)	732.074.460-00 Diretor de Ações Educacionais	Sim	01/01/14 a 27/03/14	O Diretor de Ações Educacionais não enviou tempestivamente à Controladoria-Geral da União (CGU) as providências adotadas para o saneamento das irregularidades/impropriedades identificadas nos relatórios de demandas especiais. A Auditoria Interna do FNDE já havia relatado a intempestividade no atendimento das recomendações dos órgãos de controle pela Dirae no Relatório nº 50. Apesar de este Diretor ter exercido o cargo em 2014 por cerca de três meses, sua gestão vem de exercícios anteriores.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 11, incisos II e III, compete à Dirae coordenar a normatização e execução do programa nacional de alimentação escolar e dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.	1	2	Impossível avaliar
	602.966.901-04 Diretora de Ações Educacionais	Sim	28/03/14 a 31/12/14	A Diretora de Ações Educacionais não enviou tempestivamente à Controladoria-Geral da União (CGU) as providências adotadas para o saneamento das irregularidades/impropriedades identificadas nos relatórios de demandas especiais. A Auditoria Interna do FNDE já havia relatado a intempestividade no atendimento das recomendações dos órgãos de controle pela Dirae no Relatório nº 50/2014.		1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.7: Ausência de apresentação tempestiva das providências adotadas diante das recomendações formuladas pela CGU-PR por ocasião das 36ª, 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, bem como ausência de apresentação tempestiva das providências relacionadas a Relatórios de Demandas Externas (RDE) (FALHA GRAVE)	343.302.911-34 Diretora Financeira	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretora Financeira não promoveu a análise tempestivamente das prestações de contas referentes aos municípios fiscalizados, para os quais foi identificada a aplicação indevida de recursos públicos federais repassados. A Auditoria Interna do FNDE já havia relatado tal fato no Relatório de Auditoria Interna nº 49/2014, em que foi identificada pendência de atendimento em recomendações dos RDEs da CGU, sendo que grande parte delas dependem da implementação do módulo ‘análise’ do SiGPC. O FNDE informou que a etapa de análise financeira será executada quando o módulo de análise financeira for concluído, de acordo com o cronograma de desenvolvimento do referido Sistema, que, conforme constatado, se encontra em atraso. Destaca-se ainda que o Relatório da Audin nº 49/2014 constatou que os processos de prestação de contas permanecem muitos dias aguardando adoção de providências e não há um cronograma para a realização dos procedimentos de análise, nem pela área financeira, nem pelas áreas técnicas.	Conforme Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, art. 10, inciso II, compete à Dfin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.11: Ausência de matriz de risco estruturada envolvendo os critérios utilizados para a seleção de municípios a serem fiscalizados. (FALHA MÉDIA)	732.074.460-00 Diretor de Ações Educacionais	Sim	01/01/14 a 27/03/14	O Diretor de Ações Educacionais não utiliza mapeamento de riscos na seleção dos municípios a serem fiscalizados pela Autarquia para acompanhamento do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que atualmente se dá pela análise isolada de critérios considerados críticos à correta execução dos Programas. Apesar de este Diretor ter exercido o cargo em 2014 por cerca de três meses, sua gestão vem de exercícios anteriores.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 11, incisos II e III, compete à Dirae coordenar a normatização e execução do programa nacional de alimentação escolar e dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.	3	2	Impossível avaliar
	602.966.901-04 Diretora de Ações Educacionais	Sim	28/03/14 a 31/12/14	A Diretora de Ações Educacionais não utiliza mapeamento de riscos na seleção dos municípios a serem fiscalizados pela Autarquia para acompanhamento do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que atualmente se dá pela análise isolada de critérios considerados críticos à correta execução dos Programas.		3	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.12: Manutenção do repasse de recursos para Programa com baixo índice de desempenho, sem a superação das deficiências detectadas (FALHA GRAVE)	030.868.756-66 Presidente	Sim	14/02/14 a 31/12/14	O Presidente manteve em 2014 o repasse de recursos financeiros para execução de Programa com baixo desempenho, sem buscar antes soluções para a superação das deficiências identificadas. Não houve a aplicação de um plano sistematizado de gerenciamento dos riscos para a implantação de metodologias construtivas inovadoras, não consolidadas no mercado brasileiro. A despeito de serem alertados – por meio do RAc nº 24/2013 da CGU, do Acórdão 2580/2014- Plenário do TCU – dos potenciais riscos da execução das creches em método não convencional, durante o ano de 2014, não se constatou a adoção de providências efetivas para superar as ameaças que se materializavam durante o andamento do Programa. Ao longo dos anos de 2013 e 2015, foram repassados aos entes federados recursos federais na ordem de R\$ 1,6 bilhão (análise expedita) para a construção de 3.604 creches com metodologias inovadoras. Como resultado, o Índice de Desempenho alcançado foi de 0,5%, ou seja, para cada 1.000 obras pactuadas, apenas cinco foram concluídas. Cita-se como atenuante o período de gestão do Presidente, de dez meses.	Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.12: Manutenção do repasse de recursos para Programa com baixo índice de desempenho, sem a superação das deficiências detectadas (FALHA GRAVE)	229.736.131-91 Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais não buscou soluções para a superação das deficiências identificadas no Programa, mantendo sua execução da mesma forma ao longo do exercício de 2014, apesar de seu baixo índice de desempenho. Não houve a aplicação de um plano sistematizado de gerenciamento dos riscos para a implantação de metodologias construtivas inovadoras, não consolidadas no mercado brasileiro. A despeito de serem alertados – por meio do RAc nº 24/2013 da CGU, do Acórdão 2580/2014-Plenário do TCU – dos potenciais riscos da execução das creches em método não convencional, durante o ano de 2014, não se constatou a adoção de providências efetivas para superar as ameaças que se materializavam durante o andamento do Programa. Ao longo dos anos de 2013 e 2015, foram repassados aos entes federados recursos federais na ordem de R\$ 1,6 bilhão (análise expedita) para a construção de 3.604 creches com metodologias inovadoras. Como resultado, o Índice de Desempenho alcançado foi de 0,5%, ou seja, para cada 1.000 obras pactuadas, apenas cinco foram concluídas. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2010.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 12, inciso II, compete à Digap planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.13: Recursos financeiros repassados aos entes federados sem utilização ou sem garantia de que serão empregados no objeto firmado com o FNDE. (FALHA GRAVE)	229.736.131-91 Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretora de Articulação e Projetos Educacionais instituiu o repasse de recursos financeiros aos entes federados para aquisição de mobiliário e equipamento quando a execução física da obra for superior a 50% do contrato firmado. Esse normativo mostra-se em descompasso com o real andamento da execução das obras do Programa Proinfância que, na atual conjuntura, apresenta frequentes atrasos nos cronogramas físico-financeiros e/ou paralisação na execução das obras. O repasse prematuro dos recursos para aquisição de mobiliário pode por em risco a efetividade da política pública. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2010.	Conforme Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 12, incisos II, V e VI, compete à Digap, respectivamente, planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal; prestar assistência financeira e suporte técnico aos Estados e Municípios na execução de projetos educacionais para a melhoria da infraestrutura das redes públicas e comunitárias de ensino; e coordenar, monitorar e estabelecer parâmetros técnicos para a execução dos programas e projetos educacionais.	3	2	Impossível avaliar





Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.14: Ausência de planos de reparo e manutenção para obras executadas com metodologias inovadoras após cinco anos de utilização e/ou prazo da vida útil de alguns elementos da obra. (FALHA MÉDIA)	229.736.131-91 Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais utilizou metodologias construtivas inovadoras não consolidadas na construção civil, as quais irão gerar dificuldade na aquisição de matérias-primas e mão de obra qualificada para a realização de reparos e manutenções nas edificações. Esses métodos empregam predominantemente materiais distribuídos e fabricados por fornecedores exclusivos e demandam profissionais com habilidades específicas para os trabalhos. Isso pode ser um obstáculo à realização de consertos ou ampliações naturalmente exigidos nas escolas construídas. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2010.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 12, V e VI, compete à Digap prestar assistência financeira e suporte técnico aos Estados e Municípios na execução de projetos educacionais para a melhoria da infraestrutura das redes públicas e comunitárias de ensino; e coordenar, monitorar e estabelecer parâmetros técnicos para a execução dos programas e projetos educacionais.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.15: Deficiência do monitoramento da execução das obras do Proinfância por meio do Simec (FALHA GRAVE)	030.868.756-66 Presidente	Sim	14/02/14 a 31/12/14	O Presidente utilizou para monitorar o Proinfância um sistema que permite a inserção, pelos fiscais de obra do ente federativo, de informações incompletas e/ou incorretas. Isso foi evidenciado pelas divergências no percentual de execução física da construção, pela carência de documentos comprobatórios de serviços/ações executadas e pela inserção de registros fotográficos do andamento/conclusão da obra em aba não específica do sistema, entre outros. Não há evidências de que os responsáveis pelo preenchimento são inquiridos a justificar o motivo das divergências/ausências das informações. Além disso, tem-se a utilização do status “concluída” para obras que podem não estar efetivamente prontas para seu pleno funcionamento. As deficiências e fragilidades identificadas no monitoramento da execução das obras do Proinfância pelo Simec já foram relatados por esta CGU no Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 24/2013 e no Relatório de Auditoria Interna nº 31/2014, do FNDE. Cita-se como atenuante o período de gestão do Presidente, de dez meses.	Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.	3	2	Impossível avaliar





Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.15: Deficiência do monitoramento da execução das obras do Proinfância por meio do Simec (FALHA GRAVE)	229.736.131-91 Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais utilizou para monitorar o Proinfância um sistema que permite a inserção, pelos fiscais de obra do ente federativo, de informações incompletas e/ou incorretas. Isso foi evidenciado pelas divergências no percentual de execução física da construção, pela carência de documentos comprobatórios de serviços/ações executadas e pela inserção de registros fotográficos do andamento/conclusão da obra em aba não específica do sistema, entre outros. Não há evidências de que os responsáveis pelo preenchimento são inquiridos a justificar o motivo das divergências/ausências das informações. Além disso, tem-se a utilização do status “concluída” para obras que podem não estar efetivamente prontas para seu pleno funcionamento. As deficiências e fragilidades identificadas no monitoramento da execução das obras do Proinfância pelo Simec já foram relatados por esta CGU no Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 24/2013 e no Relatório de Auditoria Interna nº 31/2014, do FNDE. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2010.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 12, II, compete à Digap planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.16: Intempestividade na análise e solução das restrições e inconformidades verificadas nas obras do Proinfância. (FALHA GRAVE)	030.868.756-66 Presidente	Sim	14/02/14 a 31/12/14	O Presidente atrasou a implantação do SiGPC e validou a postura que vinha sendo seguida pela Autarquia de aguardar a implantação do Sistema, conforme cronograma, para receber as prestações de contas e analisá-las e, por conseguinte, tratar as restrições e inconformidades verificadas nas obras. A Presidência tem conhecimento da morosidade da análise das prestações de contas desde o relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203288, elaborado sobre a gestão de 2011, em que tal fato foi apontado pela primeira vez. Programado para iniciar a análise de suas prestações de contas em janeiro de 2015, o Proinfância não teve essa etapa iniciada até o momento. Além disso, não foi apresentado plano de ação para reverter essa problemática. Cita-se como atenuante o período de gestão do Presidente, de dez meses.	Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.	3	2	Impossível avaliar
	343.302.911-34 Diretora Financeira	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretoria Financeira (Difin) atrasou a implantação efetiva do SiGPC e definiram aguardar essa implantação para analisar as prestações de contas das obras do Proinfância e, por conseguinte, tratar as restrições e inconformidades verificadas nas obras. Durante o exercício de 2014, não foi apresentada	Conforme Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 10, inciso II, compete à Difin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

				proposta de ação para reverter essa situação. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2012.	contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.			
--	--	--	--	---	---	--	--	--

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.16: Intempestividade na análise e solução das restrições e inconformidades verificadas nas obras do Proinfância. (FALHA GRAVE)	229.736.131-91 Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais prosseguiu com o entendimento de aguardar a implantação do SiGPC para analisar as prestações de contas das obras do Proinfância e, por conseguinte, tratar as restrições e inconformidades verificadas nas obras. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2010.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 12, inciso II, compete à Digap planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.17: Ausência de efetividade das providências tomadas pelo FNDE diante dos problemas encontrados nas construções. (FALHA GRAVE)	030.868.756-66 Presidente	Sim	14/02/14 a 31/12/14	O Presidente não instituiu o acompanhamento contínuo e presencial das obras auditadas pela CGU no 39º Programa de Sorteios, prestando assistência técnica até sua entrega definitiva; a adoção de providências suficientes e tempestivas para solucionar as irregularidades identificadas nas obras e a realização de monitoramento frequente para acompanhar a devida execução e tratamento das providências solicitadas aos entes federados. Por meio do Relatório de Auditoria Interna nº 31, do FNDE, a morosidade na adoção de medidas e a ineficácia dos procedimentos adotados para tratar as irregularidades verificadas no Proinfância foi apontada pela Auditoria Interna daquela Autarquia, bem como a ausência de iniciativa para verificação in loco, já que a Digap se limitou a encaminhar ofício reiterando os gestores para apresentarem plano de retomada das obras para casos apontados em relatórios da CGU. Cita-se como atenuante o período de gestão do Presidente, de dez meses.	Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.	3	2	Impossível avaliar





Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.17: Ausência de efetividade das providências tomadas pelo FNDE diante dos problemas encontrados nas construções. (FALHA GRAVE)	229.736.131-91 Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais não prestou assistência técnica contínua e presencial nas obras auditadas pela CGU no 39º Programa de Sorteios até sua entrega definitiva, não adotou providências suficientes e tempestivas para solucionar as irregularidades identificadas nas obras e não realizou monitoramento frequente para acompanhar a devida execução e tratamento das providências solicitadas aos entes federados. Por meio do Relatório de Auditoria Interna nº 31, do FNDE, a morosidade na adoção de medidas e a ineficácia dos procedimentos adotados para tratar as irregularidades verificadas no Proinfância foi apontada pela Auditoria Interna daquela Autarquia, bem como a ausência de iniciativa para verificação in loco, já que a Digap se limitou a encaminhar ofício reiterando os gestores para apresentarem plano de retomada das obras para casos apontados em relatórios da CGU. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2010.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 12, inciso II, compete à Digap planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.18: Ausência de implementação das recomendações para sanar as falhas apontadas pela CGU nas fiscalizações relativas às obras emergenciais executadas no Estado de Alagoas: serviços/materiais executados com baixa qualidade, deficiência do modelo construtivo vencedor do certame e sobrepreço/superestimativa de quantidade no montante de 1,5 milhão. (FALHA GRAVE)	030.868.756-66 Presidente	Sim	14/02/14 a 31/12/14	O Presidente não adotou providências efetivas para sanar as irregularidades decorrentes da utilização de serviços e materiais de baixa qualidade na construção das escolas do Estado de Alagoas e para o ressarcimento dos valores referentes ao sobrepreço e à superestimativa de quantidade calculados em R\$ 1,5 milhão, bem como não apuraram responsabilidade quanto à aceitação indevida do modelo construtivo vencedor do certame. Verifica-se que durante o ano de 2014 o FNDE foi cientificado pelos Ofícios nº 9038/DSEDU II/DS/SSFC/CGU-PR e nº 31028/DSEDU II/DS/SSFC/CGU-PR, em março e novembro de 2014, respectivamente, acerca das constatações em questão, mas as providências adotadas não foram efetivas, pois se resumiram à elaboração de pareceres que ratificaram os apontamentos da CGU. Em seus Pareceres Técnicos de Engenharia nºs 003/2013, 001/2015 e 002/2015, de 05/04/2013, 13/01/2015 e 28/05/2015, respectivamente, o FNDE atestou que as anomalias apontadas pela CGU permaneciam nas unidades escolares. Cita-se como atenuante o período de gestão do Presidente, de dez meses.	Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.18: Ausência de implementação das recomendações para sanar as falhas apontadas pela CGU nas fiscalizações relativas às obras emergenciais executadas no Estado de Alagoas: serviços/materiais executados com baixa qualidade, deficiência do modelo construtivo vencedor do certame e sobrepreço/superestimativa de quantidade no montante de 1,5 milhão. (FALHA GRAVE)	229.736.131-91 Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais não adotou providências efetivas para sanar as irregularidades decorrentes da utilização de serviços e materiais de baixa qualidade na construção das escolas do Estado de Alagoas e para o ressarcimento dos valores referentes ao sobrepreço e à superestimativa de quantidade calculados em R\$ 1,5 milhão, bem como não apuraram responsabilidade quanto à aceitação indevida do modelo construtivo vencedor do certame. Tais fatos foram encaminhados ao FNDE por meio dos relatórios elaborados por esta CGU em decorrência de fiscalização no âmbito dos Municípios do Estado de Alagoas encaminhados ao FNDE, tendo o FNDE atestado que as anomalias apontadas pela CGU permaneciam nas unidades escolares nos Pareceres Técnicos de Engenharia nºs 003/2013, 001/2015 e 002/2015, de 05/04/2013, 13/01/2015 e 28/05/2015, respectivamente. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2010.	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 12, inciso II, compete à Digap planejar, coordenar, supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal.	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

Constatação	CPF do responsável	Integrante do Rol de Responsáveis	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
							Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1.19: Ausência de providências para o ressarcimento do montante de R\$15.231.531,37, decorrente das constatações apontadas no Relatório de Fiscalização nº 201115378, que trata da atuação do Governo Rio de Janeiro na região fluminense (região serrana). (FALHA GRAVE)	030.868.756-66 Presidente	Sim	14/02/14 a 31/12/14	O Presidente não adotou providências efetivas para o ressarcimento dos seguintes valores: R\$ 14.390.202,00, R\$ 91.569,67 e R\$749.759,70, totalizando R\$15.231.531,37, identificados no Relatório de Fiscalização nº 201115378, desta CGU, e no Relatório de Monitoramento nº 28/2012, do FNDE. Cita-se como atenuante o período de gestão do Presidente, de dez meses.	Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 4 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.	1	2	Impossível avaliar
	343.302.911-34 Diretora Financeira	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretora Financeira não adotou providências efetivas para o ressarcimento dos seguintes valores: R\$ 14.390.202,00, R\$ 91.569,67 e R\$749.759,70, totalizando R\$15.231.531,37, identificados no Relatório de Fiscalização nº 201115378, desta CGU, e no Relatório de Monitoramento nº 28/2012, do FNDE. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2012.	Conforme Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, art. 10, inciso II, compete à Dfin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.	1	2	Impossível avaliar
	229.736.131-91 Diretora de Gestão, Articulação e Projetos	Sim	01/01/14 a 31/12/14	A Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais não adotou providências efetivas para o ressarcimento dos seguintes valores: R\$ 14.390.202,00, R\$ 91.569,67 e R\$749.759,70, totalizando	De acordo com o Decreto n.º 7.691, de 2 de março de 2012, Art. 12, inciso II, compete à Digap planejar, coordenar,	1	2	Impossível avaliar





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
Secretaria Federal de Controle Interno

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO – OS 201503375
(Papel de trabalho subsidiário à elaboração de Certificado de Auditoria)

	Educacionais			R\$15.231.531,37, identificados no Relatório de Fiscalização nº 201115378, desta CGU, e no Relatório de Monitoramento nº 28/2012, do FNDE. Destaca-se que a Diretora em questão está no cargo desde 2010.	supervisionar, monitorar e controlar a execução, no âmbito do FNDE, das ações de programas e projetos educacionais realizados em parceria com as Secretarias, fundações e autarquias do Ministério da Educação e outros órgãos e entidades nas esferas federal, estadual e municipal.			
--	--------------	--	--	--	---	--	--	--

SHIRLEY GUIMARÃES CONCEIÇÃO
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Educação II





LEGENDA DO QUADRO PRINCIPAL

“NEXO DE CAUSALIDADE”

1. O comportamento do agente compõe a causa da falha.
2. O comportamento do agente não compõe a causa da falha.
3. Em função das suas competências legais, o agente poderia ter atuado para evitar a falha e/ou seus efeitos negativos.
4. A participação do agente não foi determinante para a ocorrência do fato.

“CONSIDERAÇÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE DO AGENTE”

FATORES AGRAVANTES:

1. O agente não tinha competência legal para praticar o(s) ato(s).
2. O agente estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato.
3. O agente não estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato, mas tinha competência legal para demandar a sua produção.
4. As decisões adotadas contrariaram a orientação técnica e/ou jurídica da área competente.
5. Embora as circunstâncias indicassem a necessidade de busca de orientação técnica e/ou jurídica para subsidiar a decisão, o agente não consultou a área competente.
6. Havia alternativa mais adequada e/ou econômica para os cofres públicos.
7. O ato gerou benefícios para o agente.
8. O ato gerou benefícios impróprios para terceiros, integrantes da estrutura da unidade jurisdicionada.

9. O ato gerou benefícios impróprios para terceiros, não integrantes da estrutura da unidade jurisdicionada.

Impossível avaliar: opção utilizada diante da ausência de evidências suficientes para a formação de opinião.

FATORES ATENUANTES:

1. As decisões do agente foram adotadas em atendimento a orientação técnica e/ou jurídica da área competente.
 2. O agente não recebeu informações relevantes de terceiros que tinham dever legal ou funcional de alertá-lo.
 3. O agente não estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato e tinha competência legal para demandar a sua produção, mas não havia pessoal qualificado disponível.
 4. Nas circunstâncias apresentadas, não havia alternativa mais adequada e/ou econômica para os cofres públicos.
 5. O ato foi praticado para atender situação emergencial no resguardo da integridade do patrimônio público.
 6. O ato foi praticado para atender situação emergencial no resguardo da integridade de pessoas.
 7. O ato foi praticado no contexto da manutenção do funcionamento de serviço público essencial.
 8. O ato foi praticado no contexto da manutenção do funcionamento de política pública cuja interrupção poderia causar transtornos a cidadãos e/ou riscos à saúde ou à vida dos beneficiários.
- Impossível avaliar: opção utilizada diante da ausência de evidências suficientes para a formação de opinião.





PRIMEIRO QUADRO AUXILIAR

Identificação de responsáveis

CPF	Nome completo	Cargo ou função
244.743.801-00	Antônio Correa Neto	Presidente no período de 01/01/2014 a 13/02/2014
030.868.756-66	Romeu Weliton Caputo	Presidente no período de 14/02/2014 a 31/12/2014
343.302.911-34	Gina Cláudia Loubach	Diretora Financeira
732.074.460-00	Rafael Pereira Torino	Diretor de Ações Educacionais no período de 01/01/2014 a 27/03/2014
602.966.901-04	Maria Fernanda Nogueira Bittencourt	Diretora de Ações Educacionais no período de 28/03/2014 a 31/12/2014
229.736.131-91	Renilda Peres de Lima	Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais
357.969.281-04	José Guilherme Moreira Ribeiro	Diretor de Tecnologia

SHIRLEY GUIMARÃES CONCEIÇÃO
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Educação II

IN 63

§ 4º Os órgãos de controle interno podem propor a inclusão de responsáveis não relacionados no rol, se verificada a ocorrência de ato previsto nas alíneas b, c ou d do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443, de 1992, que enseje a responsabilização em conjunto com agente integrante do rol conforme o art. 10.

