

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601425

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

---

### **Análise Gerencial**

Senhora Coordenadora-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601425, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE).

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 4 de abril a 20 de maio de 2016, 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, nos termos do §6º do art. 9º da DN TCU nº 147/2015, foi definida 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 Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Ata de Reunião realizada em 22 de janeiro de 2016, a análise sobre os seguintes temas:

- Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças;
- Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da Ação de Governo 0515 - Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), quanto aos mecanismos de controle interno administrativo do FNDE no acompanhamento e na divulgação dos gastos realizados pelos municípios, no âmbito do PDDE, incluindo o cumprimento do art. 4º da Resolução FNDE 15/2014, que prevê a suspensão do repasse de recursos àquelas UEx, EEx e EM que não tenham enviado suas prestações de contas ou tenham suas contas reprovadas;
- Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos do sistema de controles internos da UJ:
  - a) Ambiente de controle;
  - b) Avaliação de risco;
  - c) Atividades de controle;
  - d) Informação e Comunicação; e
  - e) Monitoramento;
- Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU expedidas para a entidade; e
- Avaliação do cumprimento das deliberações do TCU expedidas para a entidade.

### 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, disponíveis no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União.

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 de acordo com as normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2015, quais sejam a DN TCU nº 147/2015 e a Portaria TCU nº 321/2015.

Além disso, as peças contemplam os conteúdos e formatos obrigatórios nos termos da Decisão Normativa TCU nº 147/2015 e a Portaria TCU nº 321/2015.

Ressalta-se que o Relatório de Gestão não informou a instauração de uma sindicância durante o exercício de 2015, encontrando-se, no entanto, registrada no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD). Esta informação não disponibilizada não representa prejuízo na avaliação dos atos de gestão.



## 2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

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, e tem como missão prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.

Sua finalidade, estabelecida no 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, nos termos do §6º do art. 9º da DN TCU nº 147/2015, avalia os resultados quantitativos e qualitativos da Ação de Governo 0515 - Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), quanto aos mecanismos de controle interno administrativo do FNDE no acompanhamento e na divulgação dos gastos realizados pelos municípios, no âmbito do PDDE, incluindo o cumprimento do art. 4º da Resolução FNDE 15/2014, que prevê a suspensão do repasse de recursos àquelas UEx, EEx e EM que não tenham enviado suas prestações de contas ou tenham suas contas reprovadas.

### **Ação 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica**

Os recursos da ação 0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica são destinados ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), vinculada ao Programa 2030 – Educação Básica, que engloba várias ações e objetiva a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiros, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica.

Em 2015, os recursos da ação 0515 representaram aproximadamente 8,77% do total de recursos transferidos para o Programa Educação Básica.

O montante de recursos a ser transferido para cada instituição de ensino beneficiária é definido anualmente, de acordo com os dados do Censo Escolar realizado pelo Ministério da Educação. Essas transferências de recursos do PDDE, por meio do PDDE básico (despesa obrigatória) e de suas ações vinculadas, são realizadas em caráter suplementar e são concedidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, mediante crédito do valor em conta bancária das Unidades Executoras Próprias (representantes da comunidade escolar, associação de pais e mestres, conselhos escolares, etc.), Entidades Mantenedoras (entidades beneficentes de assistência social, associações de pais e amigos dos excepcionais, etc.) ou às Entidades Executoras (secretarias estaduais e distritais de educação ou prefeituras mantenedores de estabelecimento de ensino que não possuam unidade executora própria).

Os recursos do PDDE Básico são de responsabilidade direta do FNDE, conforme estabelece a Lei nº 11.947/2009, e destinam-se à *“cobertura de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino”*. A área responsável por esta ação no FNDE é a Coordenação do Dinheiro Direto na Escola (CODDE), da Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME), subordinada à Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE).

Para a execução do PDDE e ações vinculadas, no exercício de 2015, o FNDE contou com a parceria das Unidades Executoras Próprias (UEx) das escolas estaduais e municipais, prefeituras municipais, secretarias estaduais de educação, bem como com as secretarias do Ministério da Educação gestoras das ações executadas pelo programa – Secretaria de Educação Básica (SEB) e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI).



De acordo com informações disponíveis no Relatório de Gestão de 2015, a dotação orçamentária inicial do PDDE era de R\$ 2,9 bilhões. Durante o ano o governo federal contingenciou o orçamento provocando um corte na ordem de R\$ 879 milhões do Programa, consequentemente empenhou-se pouco mais de R\$ 2,0 bilhões destinados ao PDDE Básico e às ações vinculadas. Além disso, devido à falta de disponibilidade financeira, somente 74% dos valores empenhados foram efetivamente transferidos às escolas, conforme demonstrado no quadro a seguir:

*Quadro 1 – Execução orçamentária e financeira da Ação PDDE – LOA 2015.*

| EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA – LOA 2015 |                  |                  |                  |                  |                     |                 |
|-----------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------|-----------------|
| DOTAÇÃO                                       |                  | DESPESA          |                  |                  | RESTOS A PAGAR (RP) |                 |
| Inicial                                       | Final            | Empenhada        | Liquidada        | Paga             | Processados         | Não Processados |
| 2.930.000.000,00                              | 2.051.000.000,00 | 2.000.175.162,20 | 1.476.191.219,42 | 1.476.191.219,42 | 0                   | 523.983.942,78  |

Fonte: Relatório de Gestão FNDE de 2015.

Abaixo estão demonstrados os recursos do PDDE básico e das ações vinculadas empenhados, liberados e inscritos em restos a pagar (orçamento de 2015):

*Tabela 1 – Empenho, liberação e restos a pagar da Ação PDDE – LOA 2015.*

| PROGRAMA/AÇÃO                              | VALOR EMPENHADO             | VALOR PAGO EM 2015 R\$      | VALOR INSCRITO EM RP (A-B) |
|--------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| PDDE Básico/2015                           | 2.000.175.162,00            | 813.826.820,00              | 523.983.943,00             |
| PDDE Educação Especial                     |                             | 4.360,00                    |                            |
| Educação Integral – 2ª parcela de 2014     |                             | 540.250.083,00              |                            |
| Educação Integral – Complem. 2ª parc. 2014 |                             | 13.598.728,00               |                            |
| ProEMI - 2ª parcela de 2014                |                             | 108.511.228,00              |                            |
| <b>TOTAL</b>                               | <b>2.000.175.162,00 (A)</b> | <b>1.476.191.219,00 (B)</b> | <b>523.983.943,00</b>      |

Fonte: FNDE/DIRAE (Sistema de Ações Educacionais - SAE/PDDE).

Os recursos financeiros foram distribuídos à conta do PDDE Básico/2015, no montante de aproximadamente R\$ 814 milhões (já incluída a educação especial), beneficiando aproximadamente 122 mil escolas públicas e 33 milhões de alunos.

A outra parte dos recursos foi investida em ações que beneficiaram aproximadamente 28 mil escolas com desenvolvimento de atividades de educação em tempo integral e 5.500 escolas de ensino médio com desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras.

Em relação aos achados da auditoria, verificou-se que o FNDE não afere metas qualitativas do PDDE Básico, pois de acordo com a CGAME, o volume de recursos do programa, embora tenha um montante significativo, quando distribuídos (menos de R\$ 7.000,00 por escola/ano), é irrelevante frente ao total que deve ser investido para garantir o adequado funcionamento das escolas do sistema público de ensino. Entretanto, durante a realização da auditoria, o FNDE informou que iniciativa para aferição do desempenho do PDDE está sendo adotada por meio do desenho de projeto para contratação de estudos para avaliação do Programa.

A metodologia adotada para o monitoramento do Programa Dinheiro Direto na Escola apresenta fragilidades tais como a não adoção de matriz de risco para seleção das instituições beneficiárias a serem submetidas a monitoramento e a dependência, por parte do FNDE, de parcerias com os entes beneficiários para fornecimento de recursos



logísticos e de pessoal, indispensáveis à realização das ações de monitoramento. Quanto aos processos internos da Coordenação do Dinheiro Direto na Escola (CODDE), foram verificadas fragilidades nos procedimentos adotados para seleção das escolas passíveis de atendimento e cálculos dos valores a serem repassados. Além disso, verificou-se baixa capacidade operacional na CODDE, que é responsável por executar as atividades de planejar, coordenar e supervisionar as ações de execução e acompanhamento de PDDE.

O procedimento adotado para reprogramação dos saldos remanescentes dos recursos do PDDE também apresentou falhas, o que impactou diretamente a integridade e completude das informações constantes das prestações de contas apresentadas pelos beneficiários do Programa. Constatou-se, ainda, a ausência de procedimento formalizado para solicitação e efetivação de pagamentos do PDDE, o que ocasionou, dentre outras falhas, a ocorrência de pagamentos a instituições beneficiárias cujos titulares encontravam-se com pendências em processos de prestações de contas junto ao FNDE. No âmbito do PDDE, a autarquia não adota fluxos e rotinas sistêmicas envolvendo a extração de dados do SiGPC, o que prejudica a geração de informações gerenciais relativas ao PDDE.

### **2.3 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

Quanto às determinações expedidas pelo Tribunal de Contas da União ao FNDE, o escopo dos trabalhos se limitou aos acórdãos com determinação expressa do Tribunal à CGU para monitoramento.

Nos levantamentos efetuados, foram identificados três acórdãos expedidos pelo TCU, no exercício de 2015, ao FNDE com determinação de acompanhamento pela CGU, quais sejam: Acórdão nº 7790/2015 – TCU – 1ª Câmara, Acórdão nº 2971/2014 – TCU – 1ª Câmara e Acórdão nº 1697/2014 – TCU – Plenário. Esses acórdãos encontram-se parcialmente atendidos.

### **2.4 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

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

A metodologia consistiu no levantamento de todas as recomendações pendentes de anos anteriores e emitidas durante o exercício 2015, referentes a auditorias anuais de contas e acompanhamento da gestão, totalizando 86 recomendações.

Ao verificar o atendimento de 51 recomendações, identificou-se que o FNDE implementou totalmente 13 delas, o que representa 15% do total. A tabela a seguir resume as situações das recomendações expedidas à Autarquia:

Tabela 2 – Recomendações da CGU.

| Situação da Recomendação        | Total | %    |
|---------------------------------|-------|------|
| Atendidas                       | 13    | 15,1 |
| Parcialmente Atendidas          | 38    | 44,2 |
| Não Atendidas                   | 8     | 9,3  |
| Canceladas                      | 4     | 4,6  |
| Consolidadas                    | 13    | 15,1 |
| Monitoramento Encerrado         | 1     | 1,2  |
| Aguardando Manifestação do FNDE | 9     | 10,5 |
| Total                           | 86    | 100  |

Fonte: Plano de Providência Permanente (PPP).

Nesse contexto, verifica-se que restaram 55 recomendações pendentes de atendimento, chegando a 64% de itens para os quais ainda faltam providências a serem adotadas pela Autarquia. Assim, as recomendações consideradas não atendidas foram reiteradas e continuarão em monitoramento pela CGU.

Dentre as recomendações não atendidas, destaca-se a seguinte “*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*”. O atraso na implantação do SiGPC implica em intempestividade na análise dos processos de prestações de contas no FNDE, de modo a prejudicar a transparência na aplicação dos recursos públicos e o controle social.

## 2.5 Avaliação do CGU/PAD

O Gabinete da Presidência do FNDE é a unidade responsável por coordenar as atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por agentes públicos na esfera administrativa e à aplicação das devidas penalidades, conforme disposto no Regimento Interno, Anexo da Portaria MEC nº 852/2009, publicado no Diário Oficial da União de 8 de setembro de 2009.

Em consulta ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), concluiu-se que, no exercício de 2015, o FNDE instaurou um Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e uma sindicância, sendo que ambos foram registrados no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) fora do prazo regulamentar de trinta dias estabelecido na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007.

## 2.6 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

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

Com o objetivo de verificar a estrutura de controles internos instituída pela unidade auditada, utilizou-se, dentre outros aspectos, da análise dos resultados quantitativos e qualitativos da Ação de Governo 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica, focalizando principalmente nas áreas responsáveis pela gestão e monitoramento, incluindo o fluxo de liberação do recurso às entidades beneficiárias e a prestação de contas.





Com base nos aspectos selecionados para cada área de gestão, foram avaliados os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento, conforme demonstrado a seguir:

## **I – Ambiente de Controle**

Em relação 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 em relação aos programas finalísticos da Autarquia. Neste contexto, o PDDE é de responsabilidade da Diretoria de Ações Educacionais – DIRAE que atua através da Coordenação-Geral do Dinheiro Direto na Escola – CODDE.

Por meio da Solicitação de Auditoria - SA nº 201601425/02, o FNDE foi questionado sobre a força de trabalho existente na CODDE. Por meio do Memorando nº 6576/2016/CGAME foi informado que a estrutura atual conta com um total de nove servidores.

Este número reflete a baixa capacidade operacional da CODDE o que representa um grande desafio no desempenho de suas competências frente ao PDDE, já que a área é responsável por executar as atividades de planejar, coordenar e supervisionar as ações de execução e acompanhamento de programas de apoio à manutenção escolar, conforme preconiza o Regimento Interno do FNDE.

## **II – Avaliação de Risco**

Em relação a existência de métodos e instrumentos para a detecção e prevenção de ocorrências que possam comprometer o desempenho da ação PDDE, verificou-se que a unidade adota testes voltados à identificação de inconsistências no processo de seleção e cálculo dos valores a serem repassados às escolas.

Parte do processo ocorre em sistema informatizado, quando a Coordenação do Dinheiro Direto na Escola (CODDE) solicita à Diretoria de Informática (DIRTE), por meio de requisição de Serviço, a seleção das escolas passíveis de atendimento e o cálculo dos valores a serem repassados. Após o tratamento dos dados pela DIRTE, a CODDE realiza verificações voltadas à identificação de inconsistências.

As verificações ocorrem de forma manual e por amostragem. Observou-se que a CODDE realiza conferência dos valores, dados e critérios estabelecidos para elaboração da estimativa, considerando as regras disponibilizadas à área de tecnologia. Além disso, a unidade procura manter contato com o responsável pela execução dos processos na DIRTE.

Foram identificadas, porém, fragilidades no processo, tendo em vista que a unidade procura manter sempre a mesma pessoa na Diretoria de Informática responsável por fazer a seleção das escolas de acordo com o censo escolar, bem como elaborar anualmente o arquivo com a estimativa de valores das escolas e seus respectivos dados. Embora essa prática possa num primeiro momento trazer certa segurança na execução dos processos, pode resultar em fragilidades na continuidade dos serviços da área, tendo em vista a detenção do conhecimento ficar restrita a apenas um servidor.

Além disso, a CODDE não dispõe de documentação de apoio visando à disseminação do conhecimento através de manuais, procedimentos, diagramas, como forma de orientar o servidor que esteja incumbido da tarefa de realizar as verificações.

### III – Atividades de Controle

Em relação a este item, cabe informar que, embora não tenham sido identificadas falhas nos controles administrativos aplicados em relação ao processo de seleção das escolas passíveis de atendimento e cálculo dos valores a serem repassados, os controles aplicados são frágeis. Isto se deve a:

- 1) Manutenção de um único servidor na Diretoria de Informática - DIRTE responsável por fazer a seleção das escolas de acordo com o censo escolar, comprometendo a continuidade dos serviços e restrição do conhecimento técnico em um mesmo servidor; e
- 2) Ausência de documentação de apoio visando a disseminação do conhecimento através de manuais, procedimentos, diagramas, como forma de orientar o servidor que esteja incumbido da tarefa. Isto se agrava pelo fato de apenas um servidor, no caso da DIRTE, realizar as atividades.

Outra fragilidade diz respeito à ausência de procedimento formalizado para solicitação e efetivação dos pagamentos do PDDE. Observou-se que as solicitações ocorrem durante todo o exercício, em diferentes momentos, sem uma rotina pré-estabelecida, fragilizando as atividades de controle.

Além disso, verificou-se que não existe um controle gerencial do processo de pagamento do PDDE, por meio de relatórios ou outro tipo documento, que consolide as solicitações de pagamento, a situação da prestação de contas à época da solicitação e a efetivação do pagamento. Trata-se de dado gerencial essencial para tomada de decisões da unidade, principalmente quando se refere a gestores omissos no dever de prestar contas.

### IV – Informação e Comunicação

Após as análises realizadas nas áreas de gestão selecionadas para exame, observou-se que a unidade dispõe de correio eletrônico institucional, de intranet e de página na internet, em que são divulgados atos normativos e informações relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pela Unidade. Por exemplo, há uma aba específica sobre Prestação de Contas, possibilitando acessar a legislação base, as perguntas mais frequentes e o SiGPC – Acesso Público.

### V – Monitoramento

Verificou-se que a Unidade auditada, de forma geral, vem atendendo as recomendações da CGU, tendo dificuldade no atendimento de apenas parte delas. Em geral, as respostas do FNDE demonstram empenho em cumprir tais recomendações. Entretanto, destaca-se o volume de recomendações oriundas de fiscalizações realizadas em municípios, ainda passíveis de tratamento. Em sua maioria, resta a conclusão do parecer técnico e financeiro da prestação de contas. Tal fato será minimizado quando da implementação do módulo de análise no SiGPC.

Destaca-se, dentre as recomendações atendidas, a inclusão dos gestores omissos no dever de prestar contas dos recursos recebidos, nos critérios de priorização das prestações de contas a serem analisadas. Assim, passaram a ser priorizadas as seguintes situações, para fins de adoção das medidas de exceção:

- 1) Antiguidade da obrigação de prestar contas;
- 2) Demandas de órgãos de controle;





3) Inscrições no CADIN; e

4) Omissões de prestação de contas.

Ainda em relação ao monitoramento, durante os trabalhos auditoria, constatou-se que o FNDE não adota matriz de risco para seleção das instituições beneficiárias do PDDE que serão objeto de monitoramento. Constatou-se, ainda, que dentre os monitoramentos realizados, constavam apenas instituições beneficiárias dos estados de São Paulo e Minas Gerais, o que prejudicou a confiabilidade e a integridade das conclusões obtidas com o monitoramento realizado no exercício 2015, dada as diferenças sócio-econômicas existentes entre as diversas regiões do país.

Verificou-se, também, que há ausência de métrica para avaliação do atingimento dos objetivos do PDDE, o que impacta o acompanhamento da ação, com a finalidade de diminuir riscos e implementar melhorias.

## **2. 7 Ocorrências com dano ou prejuízo**

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

## **3. Conclusão**

Diante do exposto, após a execução dos trabalhos, a equipe de auditoria verificou que o FNDE enfrentou algumas dificuldades na execução da Ação de Governo 0515 - Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), principalmente a inexecução de recursos pelas entidades gestoras, entes federados com problemas de prestações de contas e a falta de fornecimento de informações sistematizadas a órgãos e entidades envolvidos com a gestão do PDDE e de suas ações.

Em relação à operacionalização do Programa, constatou-se que o FNDE não adotou procedimento formalizado para solicitação e efetivação de pagamentos do PDDE, o que fragiliza o controle das operações de pagamento, fato também constatado, tendo em vista que a Unidade não possui controle gerencial de tais operações. Além disso, foram identificadas fragilidades nos controles internos da CODDE, coordenação responsável pela execução do PDDE, como a ausência de procedimentos, fluxo e rotinas das atividades.

Constatou-se fragilidade na reprogramação do saldo remanescente de exercício anterior, que é informado de forma manual pelos entes beneficiários. Com isso, entes que não apresentaram tal peça da prestação de contas, ainda assim, foram beneficiados com novos repasses. Verificou-se, também, a ocorrência de pagamentos indevidos a entidades beneficiárias em situação de inadimplência, ou seja, entidades que deixaram de apresentar as prestações de contas ou que tiveram as contas reprovadas.

Com relação às ações e procedimentos de monitoramento, verificou-se que o FNDE não desenvolveu metodologia para avaliação dos fatores de risco para seleção dos entes a serem submetidos a ações de monitoramento no âmbito do PDDE, além da baixa execução de atividades de monitoramento. Ademais, o FNDE não adotou métrica para avaliação do atingimento dos objetivos do PDDE.

No que se refere ao Plano de Providências Permanente, verificou-se que o FNDE mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela CGU, em que pese haver recomendações ainda pendentes de atendimento. Em relação ao cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU, foram



identificados três acórdãos expedidos pelo TCU, no exercício de 2015, que se encontram parcialmente atendidos.

Assim, registra-se que as recomendações apontadas neste relatório serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e serão objeto de monitoramento pelo Controle Interno. 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.

**Nome:** ANDRE CALIXTO ALABARCE

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** ARLEIDE COSTA DO NASCIMENTO

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** CINTIA EMI NAKAYA OTTA

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:** VICTOR LEANDRO FREITAS DE JESUS

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenadora-Geral de Auditoria da Área de Educação II



## **1 GESTÃO OPERACIONAL**

### **1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

#### **1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**

##### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

###### **Informação Básica da Ação 0515.**

###### **Fato**

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) presta assistência financeira suplementar às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica. Os recursos financeiros são repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) diretamente aos estabelecimentos de ensino beneficiários e podem ser destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da estrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

O montante de recursos a ser transferido para cada instituição beneficiária é definido anualmente e são concedidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, mediante crédito do valor em conta bancária das Unidades Executoras Próprias (representantes da comunidade escolar, associação de pais e mestres, conselhos escolares, etc.), das Entidades Mantenedoras (entidades beneficentes de assistência social, associações de pais e amigos dos excepcionais, etc.) e das Entidades Executoras (secretarias estaduais e distritais de educação ou prefeituras mantenedoras de estabelecimento de ensino que não possuem unidade executora própria).

De acordo com a Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, o cálculo do montante de recursos a ser transferido pelo PDDE é formado por um valor fixo, para escolas que possuem Unidades Executoras Próprias, acrescido de um valor variável, calculado de acordo com o número de alunos levantado no censo escolar do ano anterior ao do repasse, a localidade da escola e a modalidade de ensino. Para as escolas públicas que não possuem Unidades Executoras Próprias, o montante deve ser calculado considerando apenas a parcela variável. Além disso, a Resolução FNDE 16, de 09 de dezembro de 2015, estabeleceu que as transferências financeiras do PDDE serão feitas em duas parcelas anuais, uma em cada semestre, com intervalo mínimo de quatro meses entre os repasses e que, a partir da segunda parcela de 2016, do valor a ser transferido às entidades beneficiárias será deduzido o saldo que possuírem no último dia do mês anterior ao do repasse. De acordo com o Relatório de Gestão, no exercício de 2015, os recursos do PDDE Básico destinados às escolas públicas estaduais e municipais foram transferidos em parcela única.

No que se refere ao procedimento para prestação de contas dos recursos transferidos pelo PDDE, as Unidades Executoras Próprias (UEX) encaminharão às prefeituras e secretarias de educação, até o último dia útil do mês de janeiro do ano subsequente ao

recebimento dos recursos, as prestações de contas acompanhadas de documentação comprobatória da destinação dos recursos. Por sua vez, as secretarias de educação e prefeituras deverão analisar, julgar as contas das UEx e enviá-las ao FNDE, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC). As prestações de contas referentes aos recursos recebidos pelas Entidades Executoras (EEx) e Entidades Mantenedoras (EM) deverão ser encaminhadas ao FNDE, eletronicamente, por meio do SIGPC, até o dia 30 de abril do ano subsequente ao recebimento do recurso.

No âmbito do Plano Plurianual 2012-2015, a Ação Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (Ação 0515) encontra-se vinculada ao Programa Educação Básica (Programa 2030). A ação 0515 está vinculada ao Objetivo 0598, cuja descrição é “Apoiar o educando, a escola e os entes federados com ações direcionadas ao desenvolvimento da educação básica, à ampliação da oferta de educação integral e à alfabetização e educação de jovens e adultos segundo os princípios da equidade, da valorização da pluralidade, dos direitos humanos, do enfrentamento da violência, intolerância e discriminação, da gestão democrática do ensino público, da garantia de padrão de qualidade, da igualdade de condições para acesso e permanência do educando na escola, da garantia de sua integridade física, psíquica e emocional, e da acessibilidade, observado o regime de colaboração com os entes federados.”

Consta do PPA 2012-2015 que, para viabilizar um ensino de qualidade no país, o Programa Temático da Educação Básica busca, em consonância com os objetivos estabelecidos no Plano Nacional de Educação (PNE): (i) elevar o nível global de escolaridade da população; (ii) melhorar a qualidade do ensino básico em todas as suas etapas e modalidades; (iii) reduzir as desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e permanência dos estudantes; (iv) promover a valorização dos profissionais da educação; e (v) democratizar a gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Nesse contexto, insere-se o PDDE, com a finalidade de prestar assistência financeira suplementar às escolas de modo a contribuir para elevar os índices de desempenho da educação básica.

No exercício 2015, a dotação inicial para o Programa Educação Básica foi de R\$ 34.515.525.531,00 e para a Ação Dinheiro Direto na Escola a dotação inicial foi de 2.930.000.000,00. O valor liquidado do Programa alcançou o montante de R\$ 27.051.295.418,52, enquanto a ação liquidou o total de R\$ 1.476.191.219,42. O PDDE é a quarta Ação em termos de materialidade de recursos, no âmbito do Programa Educação Básica.

De acordo com o Relatório de Gestão, para o exercício 2015, a dotação inicial constante da Lei Orçamentária Anual foi reprogramada e o valor da meta financeira estabelecida foi de R\$ 2.051.000.000,00. A meta física prevista na LOA foi de 153.500 escolas a serem apoiadas pelo PDDE, tendo sido reprogramada para 148.241 escolas apoiadas. A diferença existente entre a meta física prevista e a meta física reprogramada ocorreu porque aquela foi elaborada antes da obtenção dos dados referentes ao Censo Escolar de 2014, que apresentou as escolas passíveis de atendimento pelo PDDE.



Quadro 2 – Execução Física e Orçamentária da Ação 0515.

| Lei Orçamentária Anual do exercício |                                    |                   |                                      |               |                                      |                 |
|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------|--------------------------------------|---------------|--------------------------------------|-----------------|
| Execução Orçamentária e Financeira  |                                    |                   |                                      |               |                                      |                 |
| Dotação                             |                                    | Despesa           |                                      |               | Restos a Pagar do exercício          |                 |
| Inicial                             | Final                              | Empenhada         | Liquidada                            | Paga          | Processados                          | Não Processados |
| 2.930.000.000                       | 2.051.000.000                      | 2.000.175.162     | 1.476.191.219                        | 1.476.191.219 | 0                                    | 523.983.942     |
| Execução Física da Ação             |                                    |                   |                                      |               |                                      |                 |
| Item de Mensuração                  |                                    | Unidade de medida | Meta                                 |               |                                      |                 |
|                                     |                                    |                   | Prevista                             | Reprogramada  | Realizada                            |                 |
| Escola apoiada                      |                                    | Unidade           | 153.500                              | 148.241       | 121.976                              |                 |
| Ação                                | Execução Física                    |                   | Execução Orçamentária                |               |                                      |                 |
|                                     | Meta Física (% Execução/ Previsão) |                   | Despesa empenhada/ Dotação Final (%) |               | Despesa liquidada/ Dotação Final (%) |                 |
| 0515                                | 79,46                              |                   | 97,52                                |               | 71,97                                |                 |

Fonte: Relatório de Gestão FNDE de 2015.

No Relatório de Gestão, consta a informação que, dos valores empenhados, somente 74% foram efetivamente transferidos às escolas devido à falta de disponibilidade financeira. Consta, ainda, que do valor total inscrito em restos a pagar, R\$ 523.983.942,78 milhões, foi solicitada a liberação do pagamento de mais de R\$ 514 milhões, ficando a previsão desse repasse às escolas para o ano de 2016. O valor restante, R\$ 9,2 milhões, terá o seu empenho cancelado durante o exercício de 2016, já que as escolas que seriam beneficiadas com esses recursos tornaram-se inaptas ao recebimento da verba devido a inadimplências com prestação de contas após a efetivação dos empenhos.

O acompanhamento da execução física e financeira das ações orçamentárias pode ser realizado no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do Governo Federal (SIOP) por meio da análise de indicadores que sintetizam um conjunto de informações e auxiliam na interpretação dos níveis de execução da ação. A partir dos dados extraídos do SIOP, foi possível determinar os indicadores de eficácia e eficiência para a Ação Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica. A eficácia em relação à meta da LOA (ECLOA) foi de 79,46%, obtida a partir da razão entre a Meta Física Realizada e a Meta Física Prevista na LOA. O indicador ECLOA permitiu avaliar que 79,46% da meta física prevista foi realizada. Outro indicador disponível é o de eficiência da LOA (EFLOA) que, para o PDDE, foi de 110,40%. O indicador EFLOA é obtido relacionando-se o valor da Dotação Atual dividido pela Meta Física na LOA e o Valor Liquidado dividido pela Meta Física Realizada. O EFLOA aponta quanto o valor unitário executado se aproximou do valor unitário planejado, ou seja, se a estimativa realizada na elaboração da proposta orçamentária foi precisa. No caso do PDDE, como o valor do indicador foi maior que 100%, significa que o valor unitário executado foi menor que o valor unitário planejado.

No que se refere à avaliação dos resultados qualitativos da gestão, solicitou-se ao FNDE que informasse como é realizada a aferição das metas qualitativas no âmbito do PDDE. Por meio do Memorando nº 6678/2016/CGAME, de 20 de abril de 2016, a Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar, informou que:

*“(...) o FNDE não afere metas qualitativas do PDDE Básico, pois, o volume de recursos do programa, embora tenha um montante significativo, quando distribuídos, é irrelevante frente ao total que deve ser investido para garantir o adequado funcionamento das escolas do sistema público de ensino.*

*Não obstante a isto, as equipes gestora e técnica do programa, não se furtarão em dar a sua contribuição para construção de indicadores que possam aferir as metas qualitativas necessárias para avaliar o conjunto de ações definidas no Plano Nacional de Educação – PNE (...).”*

Verificou-se, portanto, que FNDE não possui mecanismos de avaliação qualitativa dos resultados do PDDE, inviabilizando a verificação da eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual – PPA, bem como cumprimento dos objetivos estabelecidos no plano estratégico. A ausência de aferição de metas qualitativas, no âmbito do PDDE, será tratada adiante, em ponto específico deste relatório.

Consta do Relatório de Gestão que as principais dificuldades enfrentadas pelo FNDE, em se tratando da gestão do PDDE, foram: inexecução de recursos pelas entidades gestoras; entes federados com problemas de prestações de contas; recursos não utilizados devido à extinção ou paralisação de escolas beneficiárias; e falta de fornecimento de informações sistematizadas a órgãos e entidades envolvidos com a gestão do PDDE e de suas ações.

### **1.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Ações e procedimentos de monitoramento insuficientes.**

##### **Fato**

No âmbito do FNDE, a elaboração e a execução das visitas de acompanhamento a entidades beneficiadas por programas de apoio à manutenção escolar compete à Coordenação de Acompanhamento de Manutenção Escolar (COAME), vinculada à Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME). As atividades de monitoramento são realizadas com vistas a coletar dados e informações a fim de subsidiar o processo decisório acerca da execução do Programa e, se for o caso, promover eventuais ajustes. O monitoramento permite aprimorar a gestão do programa, esclarecer dúvidas dos agentes escolares e prevenir falhas no uso dos recursos.

Após a realização das visitas de acompanhamento às instituições de ensino beneficiárias do PDDE, é produzido um relatório de acompanhamento que apresenta, dentre outras informações, as constatações e as correspondentes recomendações corretivas. Solicitou-se ao FNDE que informasse o modo como é realizado o acompanhamento dessas recomendações e, por meio do Memorando 7386/2016, de 23 de maio de 2016, a COAME informou que as falhas formais são as mais frequentes e são entendidas como aquelas que não ocasionam dano ao erário ou não comprometem o usufruto de benefícios pelos destinatários dos recursos.

As ações corretivas das falhas formais consistem em admoestar os gestores que lhes deram causa a não reincidirem nas faltas praticadas, alertando os infratores ou seus sucessores que o cumprimento das recomendações será verificado em futuras visitas. Nesses casos, o acompanhamento da adoção das ações corretivas ocorre normalmente quando de outra atividade de monitoramento na entidade, ressalvadas diligências em circunstâncias específicas, tais como pedidos de esclarecimentos ou de documentos não fornecidos no momento das visitas.

No que diz respeito às constatações que acarretam prejuízo ao erário ou que comprometam o usufruto de benefícios pelos destinatários dos recursos, as ações corretivas ocorrem não só por meio das advertências aplicáveis às falhas formais, mas também pelo requerimento de medidas das mais diversas instâncias do FNDE e do





MEC, voltadas ao ressarcimento ao erário e ao afastamento dos óbices impeditivos da fruição dos benefícios do PDDE e de suas ações.

Ainda de acordo com o FNDE, dentre as ações corretivas mais relevantes, decorrentes das ações de monitoramento do PDDE em 2015, encontra-se o encaminhamento à Diretoria Financeira de pedido de recuperação de recursos do PDDE no montante de R\$ 12,1 milhões, que estavam disponíveis em contas bancárias de entidades representativas de escolas extintas, paralisadas ou que não mais atendiam aos critérios do Programa.

Com o objetivo de aprimorar a gestão de risco nas instituições, é recomendável a adoção de uma matriz de risco que auxilie no planejamento das ações de controle interno. A matriz de risco é uma ferramenta que auxilia os gestores na tomada de decisões, na medida em que, para cada risco identificado, avalia a probabilidade de ocorrência e o possível grau de impacto, usando parâmetros que possibilitam o desenvolvimento de um mapa de risco priorizado.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601425/01, de 24 de março de 2016, solicitou-se ao FNDE que disponibilizasse a matriz de risco utilizada para seleção dos beneficiários do PDDE a serem monitorados. Por meio do Memorando nº 6206/2016/CGAME, de 05 de abril de 2016, o FNDE enviou apenas os critérios adotados para seleção dos entes federativos a serem monitorados, não tendo evidenciado que estes critérios tenham sido organizados em uma matriz de risco de acordo com a probabilidade de ocorrência e o nível do impacto das situações de risco identificadas.

De acordo com o FNDE, os critérios de seleção foram definidos tendo por base quatro problemas considerados críticos para gestão do PDDE e de suas ações, quais sejam: inexecução de recursos do PDDE e de suas ações agregadas; comunidades de escolas sem UEx que desconhecem o PDDE e os benefícios a que têm direito e/ou que não participam da definição das finalidades nas quais devem ser empregados os recursos que lhes são destinados; entes federados com problemas de prestações de contas; e novos gestores que desconhecem os procedimentos necessários para gestão dos recursos. A partir dos quatro problemas críticos selecionados foram definidos os critérios de seleção, conforme segue:

a) Problema Crítico: Inexecução de recursos do PDDE e de suas ações agregadas.

a.1) Critério de Seleção: Entes federados com maior concentração de saldo em dezembro de 2014, com índice de inexecução de recursos acima de 65%; concentrados numa mesma microrregião. Corte: saldo, em 2014, por ente federado, superior à mediana (R\$ 339.856,16).

b) Problema Crítico: Comunidades de escolas sem UEx que desconhecem o PDDE e os benefícios a que têm direito e não participam da definição das finalidades nas quais devem ser empregados os recursos que lhes são destinados.

b.1) Critério de Seleção: Entes federados com maior quantidade de escolas sem UEx; com maior quantidade de alunos matriculados em escolas públicas sem UEx beneficiadas pelo programa; com maior volume de repasse destinado a escola sem UEx, em 2014; concentrados numa mesma microrregião. Corte: entes federados com mais de 30 escolas sem UEx e beneficiadas pelo PDDE.

c) Problema Crítico: Entes federados com problemas de prestações de contas.

c.1) Critério de Seleção: Entes federados com problemas de prestação de contas no período de 2010-2013, cujas UEx não receberam repasses em 2014; maior número de habitantes; percentual de prestação de contas em situação crítica (omissas; notificadas por omissão; não aprovadas) em relação ao total devido de prestação de contas (acima de 33,3%); número devido de prestação de contas; agrupado por microrregião.

d) Problema Crítico: Novos gestores que desconhecem os procedimentos necessários para gestão dos recursos.



d.1) Critério de Seleção: Entes federados com alto percentual de UEx cujo mandato dos dirigentes expirou entre 07/2014 e 01/2015; maior número de UEx beneficiadas pelo PDDE e suas ações agregadas; montante repassado em 2014; agrupada por microrregião.

O FNDE informou, ainda, que para a escolha dos entes federativos a serem monitorados presencialmente procurou-se conciliar as localizações geográficas das municipalidades, para que em uma mesma viagem fosse possível visitar mais de um ente federado prioritário.

Ainda durante os trabalhos de campo, foi solicitada ao FNDE a listagem de monitoramentos presenciais planejados e realizados pela Autarquia, em 2015, no âmbito do PDDE. O FNDE, por meio do Memorando nº 6206/2016/CGAME, 05 de abril de 2016, encaminhou planilha com 124 unidades para as quais estavam planejadas ações de monitoramentos presenciais, sendo que das planejadas foram realizadas apenas 51 ações, que representam 41% do planejado.

Constatou-se, ainda, que estavam planejados monitoramentos para diversos estados, que abrangiam todas as regiões do país. Entretanto, dentre os 51 monitoramentos realizados, constavam apenas instituições beneficiárias dos estados de São Paulo e Minas Gerais.

O fato de o monitoramento ter sido realizado apenas em municípios da região sudeste, dadas as diferenças sócio-econômicas existentes entre as diversas regiões do país, prejudicou a confiabilidade e a integridade das conclusões obtidas com o monitoramento realizado no exercício 2015. Os resultados obtidos no monitoramento do PDDE, por este ter sido realizado apenas em instituições beneficiárias da região sudeste (São Paulo e Minas Gerais), não podem ser extrapolados para as demais regiões do país.

Ao ser questionado sobre o motivo de ter realizado apenas 41% da meta prevista para monitoramentos presenciais em 2015, o FNDE informou, por meio do Memorando nº 6576/2016/CGAME, de 18 de abril de 2016, que as restrições orçamentárias e financeiras impostas à Autarquia inviabilizaram o custeio de despesas com diárias e passagens dos técnicos para deslocamento aos entes federados, indispensável para realização dessas atividades in loco.

Quanto ao fato de ter realizado monitoramentos apenas em São Paulo e Minas Gerais, o FNDE informou que estes estados, quando contatados, prontamente ofereceram o aparato logístico necessário à concretização das visitas de monitoramento em suas localidades, nos períodos de disponibilidade da equipe técnica responsável pelo monitoramento.

Por meio do Memorando nº 6576/2016/CGAME, o FNDE encaminhou a Programação Anual de Assistência Técnica e Monitoramento do PDDE e de suas Ações Agregadas, instrumento de planejamento das atividades de monitoramento a serem realizadas pela Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME) no exercício 2015. No citado instrumento de programação está estabelecido que as atividades de monitoramento do PDDE devem ser realizadas em regime de parceria com os entes federados. Consta que os entes, ao requererem ou aceitarem a promoção dos eventos de monitoramento e assistência técnica, devem disponibilizar o indispensável aparato logístico à realização dos trabalhos em suas localidades, a saber: a) transporte para realização de visitas às escolas e, se for o caso, para os locais de eventos; e b) auditório, datashow e notebook para eventos que deles necessitem.

Portanto, de acordo com informações do FNDE, a realização do monitoramento no âmbito do PDDE depende da colaboração dos entes federados beneficiários, que devem prestar parte do apoio logístico à equipe técnica responsável pela visita. De fato, com vistas à melhor gestão do programa, são indispensáveis ações de parceria entre as entidades envolvidas, entretanto, no caso do monitoramento, a parceria descrita pode vir a gerar conflito de interesses, pois entes que não tenham interesse na realização do



monitoramento podem inviabilizar a ação prevista, por apenas deixar de disponibilizar o aparato necessário à atuação dos fiscais.

Os entes beneficiários não devem escolher se vão colaborar ou não para a realização das ações de monitoramento, sob pena de comprometerem a execução do acompanhamento da execução do programa, a exemplo do que ocorreu no exercício em análise, quando apenas instituições nos estados de São Paulo e Minas Gerais, de acordo com o FNDE, disponibilizaram o aparato necessário às visitas dos fiscais. As demais 73 instituições selecionadas para serem monitoradas durante o exercício de 2015 deixaram de ser acompanhadas, apesar de terem sido selecionadas obedecendo aos critérios definidos como sendo problemas críticos.

Conforme apresentado anteriormente, verificou-se que o FNDE não evidenciou que adote matriz de risco para seleção das instituições que serão submetidas a monitoramento presencial, tendo apresentado apenas os critérios adotados para a seleção, sem evidenciar o grau de impacto e a probabilidade de ocorrência das situações de risco identificadas. A não adoção da matriz de risco compromete a gestão de risco na Autarquia, entretanto, verificou-se que a situação é ainda mais grave, uma vez que nem a seleção feita com base nos critérios adotados pelo FNDE foi respeitada, tendo sido fiscalizados apenas os entes que ofereceram o aparato logístico necessário à concretização das visitas de monitoramento.

A equipe de auditoria selecionou aleatoriamente uma amostra de onze instituições de ensino beneficiárias em que o FNDE realizou visitas presenciais de monitoramento em 2015. Para esta amostra, solicitou-se ao Gestor a documentação comprobatória da realização da ação, tendo sido disponibilizados onze questionários respondidos, que foram aplicados às instituições beneficiárias do PDDE. Os questionários são compostos por questões bastante abrangentes acerca da execução dos recursos financeiros transferidos pelo PDDE às unidades executoras, tais como composição dos conselhos, periodicidade de suas reuniões, definição de necessidades prioritárias das escolas, forma de aplicação e controle dos recursos recebidos, dentre outras questões relevantes para a avaliação e monitoramento da execução do programa.

Verificou-se que, dos onze questionários analisados, sete foram aplicados a entidades localizadas no Município de Governador Valadares no qual uma mesma servidora da Secretaria Municipal de Educação respondeu a todos. Nestes questionários, constatou-se que diversas questões deixaram de ser respondidas, tendo a qualidade do monitoramento restado prejudicada. Como no caso em questão o instrumento principal utilizado para monitoramento é o questionário de pesquisa, é imprescindível que seu preenchimento seja bem feito e respondido por um agente diretamente vinculado à Unidade Executora Própria, quando existir, para que se responda com propriedade e precisão as questões acerca da execução do Programa.

Verificou-se, também, que a consolidação e análise dos achados decorrentes das ações de acompanhamento realizadas em 2015 ainda não estavam disponíveis quando da realização dos trabalhos de campo, conforme consta do Memorando 6576/2016 da CGAME/FNDE, de 18 de abril de 2016. A intempestividade na apresentação dos resultados causa prejuízos à execução do programa, tornando o monitoramento inócuo, vez que gera atrasos na implementação de eventuais ajustes recomendados em decorrência da ação de controle.

## **Causa**

Não adoção de matriz de risco para seleção das instituições beneficiárias do PDDE que serão submetidas a ações de monitoramento.

Dependência, por parte do FNDE, de parcerias com os entes governamentais para fornecimento de recursos logísticos e de pessoal a serem utilizados durante as ações de monitoramento. Atualmente, o não fornecimento desses recursos, pode inviabilizar as ações de monitoramento.

Atraso nos repasses de recursos financeiros, ao FNDE, que ocasionou a sustação de pagamentos de passagens e diárias aos servidores responsáveis pela execução das atividades de monitoramento do PDDE e de suas ações agregadas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601425-009, o FNDE encaminhou o Memorando nº 8438/2016/CODDE, de 11 de julho de 2016, manifestando-se acerca do fato da forma que segue:

“Reputa-se oportuno aduzir esclarecimentos introdutórios a respeito das condições de trabalho da área de monitoramento do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações agregadas para contextualização dos aspectos abordados neste tópico.

Com o início, em 2008, de repasses destinados à implementação das denominadas ações agregadas ao PDDE e a extensão dos benefícios do PDDE à educação infantil e ao ensino médio, aplicável às referidas ações, ocorreram substanciais acréscimos no número de alunos e nos montantes de recursos descentralizados para as esferas distrital, estadual e municipal, ensejando fortes impactos nas Áreas desta Autarquia envolvidas, direta ou indiretamente, com o referido programa e suas ações, pela assunção de novas atividades e com características diferenciadas, exigindo dessas esforços adicionais e ampliação de conhecimentos a fim de se desincumbirem dos encargos daí advindos.

Na área de monitoramento, o incremento e as novas especificidades dessas atividades se deram, concomitantemente, com contínuos e crescentes desfalques de sua equipe, reduzida, nos últimos anos, em 9 (nove) servidores, sem a correspondente reposição, a ponto de contar, atualmente, com apenas 6 (seis) servidores (incluindo seu titular), 3 (três) estagiários e uma prestadora de serviços, dos quais 3(três) com tempo para aposentadoria e, dentre esses, um já decidido a ingressar na inatividade no final do ano em curso.

É com esse reduzido quadro de pessoal que a área de monitoramento vem se desincumbindo dos seus encargos, aos quais se somam a análise de relatórios de fiscalização produzidos pela Auditoria Interna desta Autarquia e por essa Controladoria-Geral e de Acórdãos do Tribunal de Contas da União e o cumprimento de recomendações deles emanadas, além da elaboração e expedição de correspondências para atendimento de demandas do Ministério Público Federal, Ministérios Públicos Estaduais, Polícia Federal, entre outros. Essas condições adversas têm exigido, não raras vezes, sacrifícios da sua desfalcada equipe que, frequentemente, é compelida a estender a sua jornada diária de trabalho ou a executar, em algumas ocasiões, tarefas nos finais de semana, para fazer face às suas atribuições.

Objetivando mitigar os efeitos dessas desfavoráveis circunstâncias tem se buscado diversificar as atividades de monitoramento com o uso de tecnologias de informação e comunicação entre as quais realização de web conferências e elaboração, disponibilização no sítio do FNDE e expedição bimestral, via e-mail, de boletim eletrônico, com notícias, orientações e esclarecimentos sobre o programa e suas ações agregadas, a cerca de 200.000 destinatários: prefeitos, secretários estaduais e municipais de educação, dirigentes de UEx e diretores de escolas, à luz de levantamento e cruzamento de informações extraídas de bases de dados referentes ao programa e suas ações.



Essas dificuldades foram acentuadas com a crise econômica política e econômico-social nacional que concorreu para comprometer ainda mais o potencial de atuação da área em 2015, com a suspensão de custeio de passagens e diárias e o não atendimento de pedido de aquisição de recursos tecnológicos prejudicando a execução das atividades programadas para o exercício. Sintetizada a adversa conjuntura na qual a área de monitoramento vem desenvolvendo suas atividades, apresentar-se-á, em seguida, os esclarecimentos referentes aos apontamentos do Fato 1.

A realização de visitas de monitoramento, em 2015, apenas em instituições localizadas em municípios de São Paulo e Minas Gerais se deu em decorrência de fatores imprevistos. Esses municípios foram escolhidos não só por se enquadrarem nos critérios definidos para esse fim, mas por estarem localizados em região na qual seria possível ampliar as atividades de monitoramento estendendo-as a outras entidades em situações análogas às sediadas naqueles entes federados, prática usualmente adotada como forma de otimizar os resultados de cada deslocamento.

Na ocasião da escolha dos municípios de São Paulo e Minas Gerais para serem contemplados com as atividades de monitoramento a perspectiva era de que o fluxo de viagens seguiria seu curso normal; todavia, em seguida, sobreveio inesperado contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros e, conseqüentemente, a sustação de pagamentos de passagens e diárias, tendo sido esse fato superveniente o responsável pela restrição das ações de acompanhamento a São Paulo e Minas Gerais e pela impossibilidade de sua extensão aos demais entes federados selecionados, concorrendo para que o executado ficasse aquém do programado.

Ressalte-se que os resultados obtidos com os monitoramentos realizados não foram considerados como representativos de outras regiões até porque, como sobredito, não fosse a inesperada suspensão de desembolso com passagens e diárias ter-se-ia dado continuidade à execução da programação das atividades que previa a realização de visitas de acompanhamento em todas as unidades da federação.

Devido esta Autarquia não dispor de órgão de representação ou de qualquer aparato administrativo nas unidades federativas, principalmente as atividades de monitoramento seriam prejudicadas e praticamente inviabilizadas sem a franquia de apoio logístico pelos entes federados polos selecionados, no caso serviços de transporte, em face da necessidade de deslocamentos entre estes e municípios adjacentes e, no âmbito desses, entre as escolas neles sediadas. A falta de oferta dessas condições pode, pois, como alegado, comprometer e inviabilizar a concretização das atividades de acompanhamento, porém a prática tem mostrado que esses casos constituem raras exceções e, na maior das vezes, acontecem por dificuldades de conciliação entre as datas do evento propostas por esta Autarquia e o ente governamental polo selecionado, jamais tendo ocorrido expressa manifestação ou depreendida qualquer impressão de desinteresse em firmar parceria com esse propósito por parte de qualquer ente contatado.

O maciço interesse demonstrado pelas esferas governamentais selecionadas e contatadas em disponibilizar os meios necessários à efetivação das atividades de monitoramento e assistência técnica em suas jurisdições, e nas de municípios vizinhos, certamente advém do fato desses serem previamente informados de que as ações não se revestem de caráter fiscalizatório, mas de cunho pedagógico e, portanto, preventivo, ressalvadas as sanções aplicáveis nas hipóteses de práticas adotadas em desacordo com a legislação pertinente, circunstância que propende a desfavorecer possível conflito de interesses.

As recomendações concernentes à adoção de matriz de risco e à forma de aplicação dos questionários nas atividades de monitoramento e assistência técnica serão consideradas e oportunamente implementadas como mecanismos de aprimoramento desses procedimentos”.





## Análise do Controle Interno

As atividades de monitoramento são realizadas com vistas a coletar informações e assim subsidiar o processo decisório acerca da execução do Programa e, caso sejam encontradas impropriedades ou oportunidades de melhoria, promover os ajustes necessários. As impropriedades apontadas por esta Controladoria nas atividades de monitoramento realizadas sobre as ações do PDDE, tais como a não adoção de matriz de risco para seleção dos entes que serão submetidos a visitas e o não cumprimento da meta prevista para monitoramentos presenciais, prejudicaram sobremaneira o processo de avaliação do PDDE no exercício 2015.

O FNDE, em sua manifestação, informou que enfrentou situações adversas que prejudicaram a execução das ações de monitoramento. A Autarquia citou que, desde 2008, as ações do PDDE ampliaram-se, com a assunção de novas atividades e com características diferenciadas, exigindo esforços adicionais e ampliação de conhecimentos. Por outro lado, citou o desfalque de servidores na equipe da Coordenação Dinheiro Direto na Escola, que atualmente conta com seis servidores, três estagiários e um prestador de serviços.

Cabe informar que a recomendação referente à Constatação 2.1.1.8, do Relatório de Auditoria nº 201503375, trata de estudo para dimensionamento da força de trabalho no âmbito do FNDE. Conforme consta do Memorando nº 6270/2016 – DIRAD/FNDE, de 5 de abril de 2016, está em desenvolvimento, na Autarquia, metodologia voltada para o dimensionamento da força de trabalho, inclusive com a aplicação de projeto piloto. De acordo com o cronograma apresentado no citado memorando, o prazo para conclusão do estudo expirou em junho de 2016. Referido estudo pode ser utilizado pela CODDE para embasar eventual solicitação de recomposição de sua equipe, de modo que a força de trabalho disponível consiga realizar adequadamente as atividades de monitoramento e avaliação do PDDE.

No que se refere ao fato de os monitoramentos presenciais, em 2015, terem sido realizados apenas em municípios de São Paulo e Minas Gerais, o FNDE afirmou que imprevistos prejudicaram a realização das atividades programadas. De acordo com informações do gestor, municípios localizados em São Paulo e Minas Gerais foram escolhidos por estarem localizados em região na qual seria possível ampliar as atividades de monitoramento, estendendo-as a outras entidades, entretanto, a inesperada suspensão de desembolso com passagens e diárias impossibilitou a continuidade das atividades programadas, que previa a realização de visitas e acompanhamento em todas as unidades da federação.

Ainda sobre o fato de as ações de monitoramento terem se concentrado apenas na Região Sudeste, o FNDE manifestou-se afirmando que “os resultados obtidos com os monitoramentos realizados não foram considerados como representativos de outras regiões”. Portanto, as atividades de monitoramento e avaliação do PDDE, em 2015, não apresentaram resultados expressivos, tendo quatro regiões do país sido suprimidas do processo. Em sua manifestação, o FNDE não esclareceu se a consolidação e análise dos achados decorrentes das ações de acompanhamento, realizadas em 2015, já foram publicadas.

A adoção de parcerias entre o FNDE e os entes governamentais selecionados, com vistas à realização de ações de monitoramento, é recomendável e deve ter o condão de facilitar o desenvolvimento das atividades, entretanto, os recursos disponibilizados pelos entes não podem ser indispensáveis à realização das atividades, uma vez que a situação poderia gerar conflito de interesses e criar riscos adicionais à execução das atividades de monitoramento e avaliação, prejudicando o controle primário de responsabilidade do gestor federal.





Em sua manifestação, os gestores do FNDE demonstraram estar cientes da necessidade de adotar uma matriz de risco para a seleção dos entes a serem submetidos a monitoramento, no âmbito do PDDE e afirmaram que a medida será implementada oportunamente, como forma de aprimoramento do procedimento.

A respeito das fragilidades apontadas na aplicação dos questionários, tais como a alta incidência de questões não respondidas e de respondentes não vinculados diretamente à Unidade Executora Própria, uma boa prática seria o desenvolvimento e a adoção, pela CODDE, de um manual contendo os procedimentos a serem adotados quando da aplicação dos questionários aos entes selecionados, assim todos os avaliadores teriam suas ações e atividades padronizadas, de modo a facilitar o planejamento e a execução dos trabalhos das equipes avaliadoras, bem como a posterior consolidação das informações colhidas.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Desenvolver e adotar metodologia para avaliação dos fatores de risco para seleção dos entes a serem submetidos a ações de monitoramento no âmbito do PDDE.

Recomendação 2: Aprimorar a metodologia de monitoramento do PDDE, para que não haja total dependência de recursos logísticos e de pessoal dos entes federados beneficiários, nos casos em que estes não disponham desses recursos.

Recomendação 3: Desenvolver e adotar documentação base contendo ao menos manuais e procedimentos a serem adotados pelas equipes de monitoramento em suas visitas aos entes beneficiários do PDDE.

### **1.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

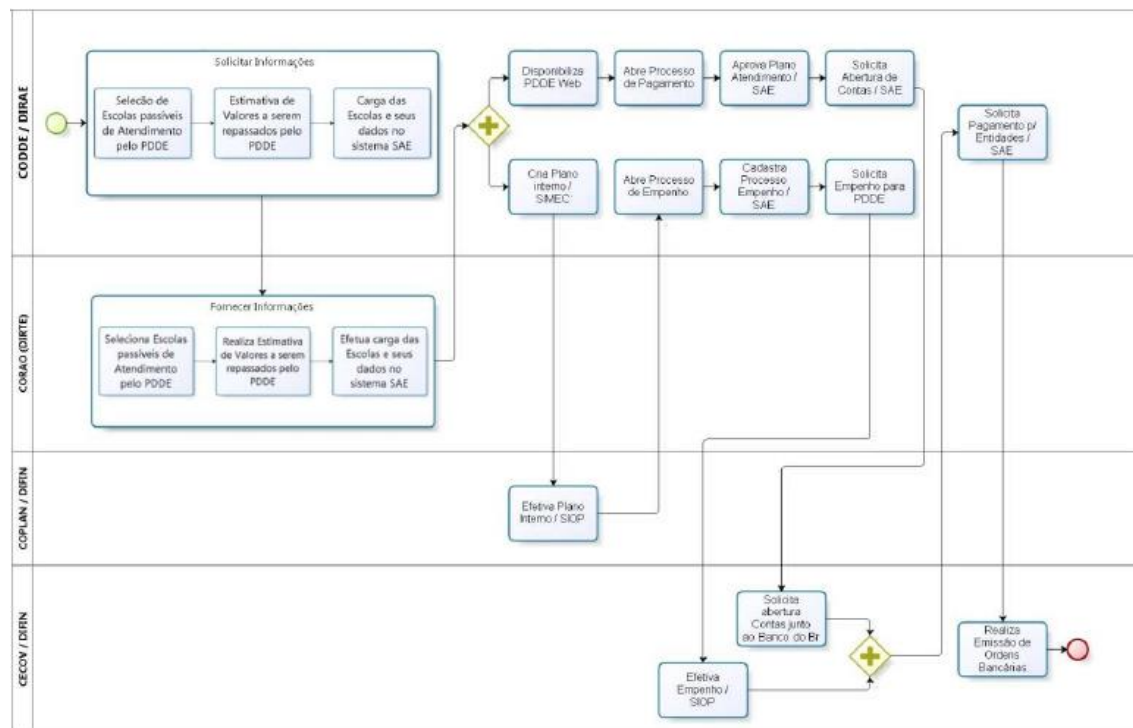
#### **Fragilidade nos controles internos da Coordenação do Dinheiro Direto na Escola responsável pela execução do PDDE.**

##### **Fato**

Com objetivo de avaliar as rotinas desenvolvidas pela Coordenação do Dinheiro Direto na Escola – CODDE, que pertence à estrutura da Diretoria de Ações Educacionais – DIRAE, área responsável pela ação Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, foram executados alguns procedimentos específicos, o que envolveu a realização de entrevistas e a aplicação de questionários.

Dentre as diversas atividades realizadas pela Coordenação, selecionou-se uma etapa dentre seus processos, denominada “Solicitar Informações”, conforme fluxograma apresentado pela Unidade. Esta etapa é composta por três subetapas: Seleção de escolas passíveis de atendimento pelo PDDE; Estimativa de valores a serem repassados pelo PDDE; e Carga das escolas e seus dados no Sistema de Administração Escolar - SAE.





Fonte: FNDE, disponibilizado por meio do Memorando nº 6576/2016/CGAME, de 18 de abril de 2016.

Em visita realizada à CODDE foi aplicado um questionário visando compreender o fluxo das atividades executadas e aferir os controles internos relacionados à etapa “Solicitar Informações”, de forma a avaliar o nível de maturidade organizacional da área.

No questionário foram abordadas perguntas tais como a origem dos dados utilizados para seleção das escolas passíveis de atendimento pelo PDDE, os procedimentos utilizados na etapa, quantidade de pessoas aptas a executar os procedimentos, período do exercício em que ocorre a seleção das escolas, tempo estimado para a etapa ser realizada, a existência de documentação de apoio disponível, etc.

Por meio da SA 201601425/05, foi encaminhado questionário ao Gestor sobre as subetapas seleção das escolas passíveis de atendimento e cálculo dos valores a serem repassados. A resposta foi encaminhada através do Memorando nº 7376/2016/CODDE, de 23 de maio de 2016, que foi elaborado pela Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar – CGAME:

“1. Em relação à etapa de seleção das escolas passíveis de atendimento pelo PDDE, informar:

1.1 – Qual a origem dos dados utilizados para seleção das escolas passíveis de atendimento pelo PDDE?

Resposta: O censo escolar do ano anterior ao do atendimento das escolas, encaminhado ao FNDE pelo Inep.

1.2 – Quais são os procedimentos utilizados para seleção das escolas a serem atendidas?

*Resposta:*

*1. As escolas passíveis de atendimento pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) são selecionadas dentre aquelas que constem no censo escolar do ano anterior e se enquadrem nas seguintes condições: a. escolas públicas das redes municipais e estaduais; b. escola ativa; c. alunos matriculados na educação básica (creche, pré-escolar, fundamental e médio); d. modalidade de ensino: regular, especial e/ou indígena; e. escola de ensino médio com curso profissionalizante concomitante; e*

*f. escola de ensino fundamental e médio com ensino de Educação de Jovens e Adultos – EJA na forma presencial e/ou semipresencial.*

*2. É solicitado à Diretoria de Informática (DIRTE), por meio de Requisição de Serviço em sistema informatizado, o tratamento dos dados do censo do ano anterior de forma a selecionar as escolas passíveis de atendimento pelo programa, de acordo com as condições mencionadas.*

*3. Decorridos alguns dias após a solicitação da estimativa das escolas, a Coordenação do Dinheiro Direto na Escola (CODDE) recebe, da DIRTE, em arquivo excel ou access, uma prévia da estimativa das escolas passíveis de atendimento, cabendo à CODDE a rigorosa conferência, por amostragem, de todos os critérios estabelecidos.*

*4. Constatado algum erro na estimativa, esta é encaminhada à informática com a indicação do erro verificado para a sua correção, posteriormente é recebida nova estimativa que passará, novamente, pela conferência de todos os critérios estabelecidos, até que não seja encontrado nenhum erro.*

*1.3 – Quantas pessoas estão aptas a executarem os procedimentos da etapa em análise?*

*Resposta: 3 servidores.*

*1.4 – Em qual período do exercício normalmente ocorre a seleção das escolas?*

*Resposta: Nos meses de fevereiro, março e abril de cada exercício.*

*1.5 – Qual o tempo estimado, em horas ou dias, para que seja efetuada a seleção das escolas?*

*Resposta: Em torno de 5 dias. O procedimento de seleção das escolas varia de acordo com a disponibilidade de prestadores de serviços na DIRTE e o tempo que o suporte de TI “gasta” para efetuar a carga.*

*1.6 – Quais os procedimentos adotados para reduzir/mitigar as falhas envolvidas nessa etapa?*

*Resposta: 1. Manter sempre a mesma pessoa da DIRTE para fazer a seleção das escolas de acordo com o censo escolar e os critérios estabelecidos pelo FNDE.*

*2. Conversar pessoalmente com o técnico da TI, responsável pela seleção das escolas, detalhando, ponto a ponto, os critérios a serem adotados na seleção das escolas.*

*1.7 – Qual a documentação disponível relacionada a essa etapa (manual, processo, diagrama, etc.)?*

*Resposta: Não há documentação relacionada à etapa de seleção das escolas passíveis de atendimento pelo PDDE, pois ocorre anualmente da mesma forma e com os mesmos critérios, não existindo um processo diferenciado para cada exercício.*

*1.8 – Quais são os encaminhamentos após a finalização desta etapa?*

*Resposta: Solicitar à DIRTE a estimativa de valores das escolas passíveis de atendimento pelo programa com seus respectivos dados (unidade da federação, município; código Inep; nome da escola, nº de alunos; CNPJ e nome de sua executora; valor devido de custeio; valor devido de capital e valor devido total) para conferência.*

*2. Em relação à etapa de cálculo dos valores a serem repassados às escolas passíveis de atendimento pelo PDDE, informar:*

*2.1 – Quais são os procedimentos utilizados na etapa de estimativa de valores a serem repassados às escolas (por meio de sistema, cálculo manual, planilhas, metodologia, etc.)?*

*Resposta: 1. Após a seleção das escolas passíveis de atendimento, é realizada a solicitação da estimativa de valores das escolas passíveis de atendimento pelo Programa, com seus respectivos dados (unidade da federação, município; código Inep; nome da escola, nº de alunos; CNPJ e nome de sua executora; valor devido de custeio; valor devido de capital e valor devido total).*

*2. A prévia da estimativa de valores das escolas é recebida da DIRTE por meio de planilha no formato excel ou access, via e-mail ou disponibilização de link de acesso.*

*3. Inicia-se na CODDE rigorosa conferência, por amostragem, dos valores, dados e critérios estabelecidos para elaboração da estimativa, considerando:*

*3.1 O cálculo do valor atribuído a cada escola: Para obter o valor devido a cada escola utiliza-se a tabela de “Valores Referenciais de Cálculo para Repasses do PDDE, anexa à Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, considerando:*

*3.1.1 escola pública URBANA que possui Unidade Executora Própria – UEx recebe um valor fixo de R\$ 1.000,00 acrescido de R\$ 20,00 por aluno, e se este for da educação especial o valor R\$ 20,00 passa para R\$ 80,00;*

*3.1.2 escola pública RURAL que possui Unidade Executora Própria – UEx recebe um valor fixo de R\$ 2.000,00 acrescido de R\$ 20,00 por aluno, e se este for da educação especial o valor R\$ 20,00 passa para R\$ 80,00;*

*3.1.3 alunos de escolas urbanas que NÃO possui Unidade Executora Própria – UEx recebe R\$ 40,00 (per capita);*

*3.1.4 alunos de escolas rurais que NÃO possui Unidade Executora Própria – UEx recebe R\$ 60,00 (per capita);*

*3.1.5 alunos da educação especial em escola pública rural ou urbana, com ou sem UEx, recebe R\$ 80,00 (per capita); e*

*3.1.6 escolas que NÃO possuem Unidade Executora Própria não recebem o valor fixo.*

*3.2 Os percentuais de custeio e capital atribuídos aos valores calculados:*

3.2.1 verifica-se no sistema SAE/PDDEweb os percentuais de custeio e de capital que as escolas que possuem UEx (independente do número de alunos) preencheram, no exercício de 2015, para que recebam os recursos nesses percentuais em 2016.

3.2.2 verifica-se se foi atribuído o percentual de 100% custeio às escolas com até 50 alunos que receberão os recursos pela Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação, por não possuírem UEx.

3.2.3 verifica-se se foi atribuído o percentual de 80% de custeio e 20% de capital às escolas com UEx que não realizaram a escolha dos percentuais.

3.3 Se os dados das escolas estão iguais aos da consulta realizada no sítio do Inep: localização (rural ou urbana), número de alunos, situação ativa da escola, existência de ensino regular/especial/indígena e modalidade de ensino presencial ou semipresencial.

4. Constatado algum erro na estimativa, esta é enviada à DIRTE com a indicação do erro para a sua correção.

5. Após correção de eventuais erros, a DIRTE envia à CODDE nova estimativa, que passará novamente, pela conferência de todos os critérios estabelecidos, até que não seja encontrado nenhum erro.

2.2 – Quantas pessoas estão aptas a executarem os procedimentos da etapa em análise?

Resposta: 3 servidores.

2.3 – Qual o tempo estimado, em horas ou dias, para que ocorra essa etapa?

Resposta: O procedimento para a conclusão da etapa depende da existência de eventuais erros encontrados nas conferências e da celeridade da DIRTE para corrigi-los. Em regra ocorre em aproximadamente 2 semanas.

2.4 – Quais os procedimentos adotados para reduzir/mitigar as falhas envolvidas nessa etapa?

Resposta: Realização de testes com a maior amostra de escolas possível, englobando os diversos tipos de cálculos de valores, envolvendo esferas e unidades da federação variadas, além dos diferentes quantitativos de alunos.

A pessoa da DIRTE responsável por elaborar anualmente o arquivo com a estimativa de valores das escolas e seus respectivos dados é mantida.

A solicitação inserida no sistema de Requisição de Demandas, quando necessário, é discutida pessoalmente com o técnico da DIRTE responsável pela realização dessa etapa.

2.5 – Qual a documentação disponível relacionada a essa etapa (manual, processo, diagrama, etc.)?

Resposta: Não há documentação relacionada à etapa de cálculo dos valores a serem repassados às escolas passíveis de atendimento pelo PDDE, tendo em vista que os valores atribuídos às escolas são baseados em critérios objetivos, em regra, semelhantes a anos anteriores.”

Diante da resposta encaminhada pelo gestor ficaram evidenciadas algumas fragilidades relacionadas aos processos internos da Coordenação, em especial os controles instituídos no que se referem aos procedimentos utilizados na seleção das escolas passíveis de atendimento e aos cálculos dos valores a serem repassados.

Em relação à etapa analisada (Solicitar Informações), foi questionado ao Gestor quais procedimentos são adotados para reduzir/mitigar as falhas envolvidas no processo. O Gestor informou que busca manter sempre a mesma pessoa na Diretoria de Informática - DIRTE responsável por fazer a seleção das escolas de acordo com o censo escolar, bem como elaborar anualmente o arquivo com a estimativa de valores das escolas e seus respectivos dados.

Embora essa prática possa num primeiro momento trazer certa segurança na execução dos processos, pode resultar em fragilidades na continuidade dos serviços da área, tendo em vista a detenção do conhecimento ficar restrita a apenas um servidor. Tal situação é agravada pela existência da alta rotatividade de servidores no Poder Executivo Federal, fato comum também ao FNDE. Isso acarreta em perda não só do capital humano, mas principalmente do conhecimento técnico, que leva tempo para ser reposto.

Diante desse cenário, é importante a existência de documentação de apoio visando à disseminação do conhecimento através de manuais, procedimentos, diagramas, como forma de orientar o servidor que esteja incumbido da tarefa, o que, segundo a resposta do gestor, não existe. A inexistência de tal documentação se agrava pelo fato de apenas poucos servidores, ou apenas um, no caso da DIRTE, realizar as atividades, conforme resposta do FNDE.

Verificou-se, também, a baixa capacidade operacional da CODDE, dado que a área é responsável por executar as atividades de planejar, coordenar e supervisionar as ações de execução e acompanhamento de programas de apoio à manutenção escolar, conforme o Regimento Interno do FNDE. Observou-se, porém, que a área dispõe de apenas nove servidores. Para execução da subetapa de seleção das escolas, bem como de cálculo dos valores a serem repassados às escolas passíveis de atendimento pelo PDDE, apenas três servidores estão aptos. Levando em consideração o grande número de escolas que são atendidas no PDDE, bem como a criticidade envolvida no processo de cálculo e pagamento, uma capacidade operacional maior torna-se essencial no cumprimento das atividades da coordenação.

Dessa forma, embora as atividades de responsabilidade da CODDE estejam sendo executadas, e os produtos esperados sendo entregues, os pontos apresentados demonstram fragilidades na área, carecendo de melhorias, em especial nos controles internos e gerenciamento do conhecimento. Tais fatos, podem comprometer os objetivos institucionais estabelecidos pelo FNDE, tendo em vista que estão diretamente relacionados com os macroprocessos do PDDE.

## **Causa**

Inexistência de documentação de apoio por meio de manuais, procedimentos, diagramas, como forma de orientar os servidores, além da baixa capacidade operacional da coordenação responsável por executar as atividades de planejar, coordenar e supervisionar as ações do PDDE.



## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201601425-009, o FNDE encaminhou o Memorando nº 8438/2016/CODDE, de 11/7/2016, manifestando o seguinte:

“1. Em que pese às limitações de recursos humanos da Coordenação do Dinheiro Direto na Escola (CODDE), responsável pela execução do PDDE, atestadas nas constatações da equipe de auditoria da CGU e constantes da SA nº 201601425/09, é importante destacar que a CODDE, assim como as demais unidades regimentais da Coordenação-Geral de Apoio à Memorando 8438 (0110619) SEI 23034.011392/2016-16 / pg. 11 CODDE, assim como as demais unidades regimentais da Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar, que lidam com programa, não medem esforços para mitigar possíveis disfunções nos fluxos, rotinas e procedimentos operacionais componentes do processo de execução.

2. Nesse sentido, e considerando as oportunas observações da CGU, a CODDE entende que elas são importantes e, portanto, serão adotadas as medidas apontadas pela auditoria para aperfeiçoar os procedimentos de controle do processo de execução e de melhoria da capacidade operacional, quais sejam:

2.1. de gestão do conhecimento, visando institucionalizar o conhecimento tácito, como a documentação dos fluxos, rotinas e procedimentos; e

2.2. de compartilhamento do conhecimento entre os componentes da equipe.

3. Com essas medidas espera-se reduzir os riscos de disfunções e fragilidades operacionais, inclusive de otimização da atuação da reduzida equipe da coordenação.”

### **Análise do Controle Interno**

Durante a auditoria foram verificadas algumas fragilidades envolvendo os processos internos da CODDE relacionados aos controles instituídos e procedimentos utilizados na seleção das escolas passíveis de atendimento e aos cálculos dos valores a serem repassados a essas escolas, além da existência de baixa capacidade operacional desta Coordenação que é responsável por executar as atividades de planejar, coordenar e supervisionar as ações de execução e acompanhamento de PDDE, conforme preconiza o Regimento Interno do FNDE.

Na resposta encaminhada, o gestor concorda com os apontamentos que foram feitos pela equipe de auditoria e informa que serão adotadas as medidas para aperfeiçoar os procedimentos de controle com a adoção de medidas visando documentar fluxos, rotinas e procedimentos, e promover a disseminação do conhecimento entre os componentes da equipe.

Assim, as medidas adotadas pelo gestor deverão ser objeto de acompanhamento por esta Controladoria-Geral até que sejam totalmente implementadas.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Elaborar documentos e manuais contendo as rotinas, fluxos e procedimentos para orientar os servidores da Coordenação quando da seleção das unidades passíveis de atendimento pelo PDDE e realização dos cálculos dos valores a serem repassados a essas unidades.



### 1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

#### **Fragilidade na reprogramação do saldo remanescente dos recursos do PDDE impactando no processo de prestação de contas.**

##### **Fato**

Tendo sido criado em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) atende a escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e a escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, repassando recursos em caráter suplementar. O objetivo é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático.

Conforme o artigo 2º da Resolução FNDE nº 15/2014, de 10/07/2014, as Unidades Executoras Próprias (UEX) deverão prestar contas da execução de tais recursos, que deverá ser composta por diversas informações que comprovem a inequívoca destinação dada aos recursos. Destaca-se, dentre tais informações, o saldo remanescente, que ocorre quando o recurso liberado em um determinado exercício não é utilizado, sendo repassado para o exercício seguinte.

A existência de saldo remanescente de recursos do exercício anterior também deverá fazer parte da prestação de contas das UEX e a ausência do seu registro no exercício seguinte sujeitara à suspensão de repasse dos recursos, conforme previsto na mesma Resolução FNDE nº 15/2014, artigo 2º, § 4º, alínea d, que informa:

*§ 4º Com base nos dados financeiros de que trata o parágrafo anterior, para cada prestação de contas, o FNDE, por intermédio do SIGPC, procederá à emissão automatizada de um dos seguintes pareceres:*

(...)

*d) "não apresentada": quando não houver registro de despesas, de devolução de saldo de recursos ou de reprogramação deste para utilização no exercício subsequente.*

Foi realizada uma amostra aleatória no sistema SiGPC Contas Online utilizando como base as Unidades Executoras – UEX do PDDE do Distrito Federal. Na amostra, foi verificada a ausência de transferência do saldo remanescente do exercício de 2013 para 2014, conforme relação das UEX abaixo que receberam recursos no exercício de 2014:

*Quadro 3 – Relação das UEX que não tiveram os saldos remanescentes transferidos para o exercício seguinte.*

| <b>Unidade Executora</b>                            | <b>Saldo remanescente em 2013 de custeio e de capital</b> | <b>Saldo Transferido para 2014 de custeio e de capital</b> |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| APAM do Centro de Ensino Fundamental 07 de Brasília | 4.591,81 e 9.44,48                                        | 0,00 e 0,00                                                |
| APAM do Centro de Ensino Médio 04 de Ceilândia      | 33.835,07 e 16.918,00                                     | 0,00 e 0,00                                                |
| APM do Centro de Ensino Fundamental 05 de Brasília  | 5.017,09 e 1.070,91                                       | 0,00 e 0,00                                                |
| APM da Escola Classe 01 de Riacho Fundo             | 131,25 e 0,00                                             | 0,00 e 0,00                                                |
| APM do CE Fundamental                               | 0,00 e 99,36                                              | 0,00 e 0,00                                                |



|                                     |                   |             |
|-------------------------------------|-------------------|-------------|
| Juscelino Kubitschek                |                   |             |
| APM Jardim de Infância<br>106 Norte | 3.524,87 e 116,72 | 0,00 e 0,00 |

Fonte: Sistema SiGPC contas online, consulta realizada em 3 de junho de 2016.

Foi encaminhada a Solicitação de Auditoria (SA) nº 201601425/05, de 17 de maio de 2016, em que foi solicitado ao FNDE que informasse como é feito o tratamento do saldo remanescente, de um exercício para o outro, em relação à prestação de contas do PDDE. O FNDE foi instado, também, a informar os motivos dos saldos remanescentes de 2013 não terem sido lançados no exercício seguinte e se existem medidas que visam mitigar a ocorrência deste tipo de situação.

Em resposta, foi encaminhado o Memorando nº 7339/2016/DIFIN, de 25/5/2016:

*“(…) sobre o item 3 – Em relação ao saldo remanescente referente às prestações de contas do PDDE, informar como este dado é tratado/recebido na prestação de contas do exercício seguinte no SiGPC, cabe esclarecer que o saldo constante do último dia útil do exercício da execução é informado em “Saldo a Reprogramar para o Exercício Seguinte”, do “Demonstrativo Consolidado”. Esse valor é registrado no ano seguinte em “Saldo Reprogramado do Exercício Anterior”, também no “Demonstrativo Consolidado”.*

**3. Acerca do item 4 – Informar o motivo de não ter havido a transferência do saldo remanescente de um exercício para o outro em relação às prestações de contas das UEx.,** vale esclarecer que o registro desse dado é de responsabilidade da Entidade Executora, que o efetua com base na prestação de contas apresentada pela Unidade Executora. Esse dado é avaliado quando da análise financeira, mediante a comparação do valor registrado em “Saldo Reprogramado do Exercício Anterior”, do “Demonstrativo Consolidado”, como “Saldo a Reprogramar para o Exercício Seguinte”, do “Demonstrativo Consolidado”.

**4. Quanto ao item 6 – Informar quais são as medidas dotadas pelo FNDE para reduzir/mitigar a ocorrência dessa situação,** cabe esclarecer que o FNDE notifica o responsável para promover o ajuste necessário”.

Conforme a resposta, foi esclarecido que os valores dos saldos remanescentes de cada exercício são registrados para o exercício seguinte de forma manual pelas Entidades Executoras (EEx). O FNDE informou também que a medida adotada para mitigar eventuais falhas neste processo é o envio de notificação ao responsável para promover o ajuste. Neste caso, a responsabilidade pelo seu correto lançamento seria das EEx.

Ocorre que o preenchimento manual feito pela EEx do campo referente ao saldo remanescente fragiliza o processo de prestação de contas do PDDE por estar suscetível a erro humano ou omissão, deixando tal dado de constar na prestação de contas. Se a informação já se encontra no sistema, seria razoável que o próprio sistema fizesse a sua leitura e o registro no campo, automaticamente, com os valores dos saldos a serem reprogramados de um exercício para o outro, evitando, assim, erro de digitação ou ausência de preenchimento pelas EEx.

A atual sistemática de preenchimento do “Saldo Reprogramado do Exercício Anterior”, de forma manual feita pelas Entidades Executoras, pode ocasionar situações semelhantes às encontradas por esta equipe no que se refere às UEx do Distrito Federal mostradas no quadro anterior, em que os valores do saldo remanescente do exercício anterior não foram registrados no período seguinte.



Sendo o saldo remanescente peça integrante da prestação de contas das Unidades Executoras, a ausência do seu registro sujeita à suspensão do repasse dos recursos, conforme previsto no artigo 4º da Resolução FNDE nº 15/2014, fato que não ocorreu em relação aos casos levantados por esta equipe já que as UEx citadas receberam recursos em 2014.

Solicitou-se, também, por meio da SA nº 05, os casos em que houve saldo remanescente no exercício de 2013 e que não foram informados no exercício de 2014. Em sua resposta o Gestor apresentou planilha contendo os casos identificados pela Diretoria Financeira – DIFIN, conforme consignado no Memorando nº 7439/2016/DIFIN, de 27/05/2016.

Esta planilha trouxe os casos em que houve saldo remanescente no exercício de 2013 e que não foram informados em 2014 pela EEx. A planilha encaminhada contém 6.672 ocorrências deste tipo de registro totalizando um montante de R\$ 24.149.885,44 de saldo remanescente não informando. Estes recursos acabaram não compondo a prestação de contas dessas unidades, embora elas tenham recebido recursos no exercício seguinte.

Assim, é fundamental que o FNDE envie esforços no sentido de rever a forma de registro do campo “Saldo Reprogramado do Exercício Anterior”, evitando a sistemática utilizada atualmente de preenchimento manual feito pelas EEx, o que pode incorrer em erros de digitação e, até mesmo, na ausência de registro do saldo remanescente para o exercício seguinte conforme foi verificado por esta equipe.

### **Causa**

A fragilidade apontada está relacionada com o preenchimento manual do saldo remanescente devido à ausência de uma funcionalidade no SiGPC Contas Online que permita que o preenchimento seja feito de forma automática.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201601425-009, de 28/6/2016, o FNDE se manifestou por meio do Memorando nº 8531/2016/DIFIN, de 12/7/2016, da forma que segue:

“1. Trata-se da Solicitação de Auditoria nº 201601425-009, da Controladoria Geral da União (CGU) - Processo SEI nº 23034.011392/2016-16, referente às considerações apontadas no FATO 2: “Fragilidade na reprogramação do saldo remanescente dos recursos do PDDE impactando no processo de prestação de contas”. 2. Com relação ao “Quadro – Relação das UEx que não tiveram os saldos remanescentes transferidos para o exercício seguinte”, constante do FATO 2, esclarecemos que a prestação de contas da SEDUC/DF, relativa ao exercício de 2013, foi encaminhada ao FNDE em 28/04/2014, tendo sido informados os saldos reprogramados para o exercício seguinte, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 – Saldos remanescente em 2013 - PC enviada em 28/04/2014.

| <b>CNPJ</b>        | <b>Unidade Executora</b>                            | <b>Custeio</b> | <b>Capital</b> | <b>Saldo Reprogramado para o exercício seguinte</b> |
|--------------------|-----------------------------------------------------|----------------|----------------|-----------------------------------------------------|
| 07.011.806/0001-24 | APAM do Centro de Ensino Fundamental 07 de Brasília | 4.591,81       | 944,48         | 5.536,29                                            |



|                    |                                                    |           |           |           |
|--------------------|----------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| 00.573.600/0001-49 | APAM do Centro de Ensino Médio 04 de Ceilândia     | 33.835,07 | 16.918,00 | 50.753,07 |
| 00.520.007/0001-34 | APM do Centro de Ensino Fundamental 05 de Brasília | 5.017,09  | 1.070,91  | 6.088,00  |
| 01.850.720/0001-09 | APM da Escola Classe 01 de Riacho Fundo            | 131,25    | 0,00      | 131,25    |
| 01.705.560/0001-04 | APM do CE Fundamental Juscelino Kubitschek         | 0,00      | 99,36     | 99,36     |
| 00.487.710/0001-98 | APM Jardim de Infância 106 Norte                   | 3.524,87  | 116,72    | 3.641,59  |

3. Cabe esclarecer que o pagamento do PDDE no exercício de 2014 ocorreu em 30/04/2014, com base na situação das UEx registrada na prestação de contas de 2013. A omissão do registro do saldo do exercício anterior (2013), bem como dos recursos transferidos no exercício de 2014, só foi estabelecida quando a SEDUC/DF realizou o envio da prestação de contas relativa ao exercício de 2014, que ocorreu em 30/03/2015, uma vez que a Entidade Executora, neste caso a Secretaria, é quem registra o saldo remanescente. O quadro abaixo demonstra a situação da prestação de contas das mesmas UEx referente ao exercício de 2014:

Quadro 2 – Saldo Reprogramado do Exercício Anterior 2013 p/ 2014 - PC enviada em 30/03/2015.

| CNPJ               | Unidade Executora                                   | Custeio | Capital | Situação PC UEx | Data 1º Recibo |
|--------------------|-----------------------------------------------------|---------|---------|-----------------|----------------|
| 07.011.806/0001-24 | APAM do Centro de Ensino Fundamental 07 de Brasília | 0,00    | 0,00    | Não Apresentada | 30/03/2015     |
| 00.573.600/0001-49 | APAM do Centro de Ensino Médio 04 de Ceilândia      | 0,00    | 0,00    | Não Apresentada | 30/03/2015     |
| 00.520.007/0001-34 | APM do Centro de Ensino Fundamental 05 de Brasília  | 0,00    | 0,00    | Não Apresentada | 30/03/2015     |
| 01.850.720/0001-09 | APM da Escola Classe 01 de Riacho Fundo             | 0,00    | 0,00    | Não Apresentada | 30/03/2015     |
| 01.705.560/0001-04 | APM do CE Fundamental Juscelino Kubitschek          | 0,00    | 0,00    | Não Apresentada | 30/03/2015     |
| 00.487.710/0001-98 | APM Jardim de Infância 106 Norte                    | 0,00    | 0,00    | Não Apresentada | 30/03/2015     |

4. Assim, a ausência da informação do saldo reprogramado de 2013 para 2014 não impactou o repasse de recurso ocorrido em 2014, uma vez que foi considerada a situação das UEx relativa à prestação de contas de 2013.

5. De qualquer forma, com vistas a mitigar a fragilidade no registro de saldo do exercício anterior inseridos manualmente pelas Entidades Executoras, esta Autarquia irá automatizar o preenchimento no SIGPC Contas Online de campo contendo o saldo bancário existente na conta corrente específica da UEx em 31/12 do exercício anterior à execução, fornecido pelo Banco à qual a conta corrente específica se encontre vinculada e que esteja disponível no Sistema Integrado de Gestão Financeira do FNDE - SIGEF.”

### **Análise do Controle Interno**

A atual sistemática de preenchimento do campo referente ao saldo remanescente do PDDE vem apresentando falhas, conforme foi verificado pela equipe de auditoria. O procedimento utilizado atualmente é passível de erros ou de omissão por parte das EEx, podendo ocasionar, inclusive, o risco de pagamento a UEx omissas, já que o saldo remanescente deve compor a prestação de contas das Unidades Executoras e a sua ausência leva à suspensão do repasse dos recursos, conforme previsto no artigo 4º da Resolução FNDE nº 15/2014.



O gestor afirma em sua resposta que “a ausência da informação do saldo reprogramado de 2013 para 2014 não impactou o repasse de recurso ocorrido em 2014”. Esta afirmação corrobora o que foi apontado por esta equipe em relação ao risco de pagamento a entidades omissas, o que acabou ocorrendo conforme é mostrado no quadro abaixo:

**Quadro 4 – Relação das UEx omissas referente à PC de 2013 que receberam recursos em 2014.**

| CNPJ               | Unidade Executora                                   | Custeio  | Capital  |
|--------------------|-----------------------------------------------------|----------|----------|
| 07.011.806/0001-24 | APAM do Centro de Ensino Fundamental 07 de Brasília | 5.901,00 | 2.529,00 |
| 00.573.600/0001-49 | APAM do Centro de Ensino Médio 04 de Ceilândia      | 6.516,70 | 1.629,18 |
| 00.520.007/0001-34 | APM do Centro de Ensino Fundamental 05 de Brasília  | 4.200,00 | 1.050,00 |
| 01.850.720/0001-09 | APM da Escola Classe 01 de Riacho Fundo             | 6.552,00 | 1.638,00 |
| 01.705.560/0001-04 | APM do CE Fundamental Juscelino Kubitschek          | 8.496,00 | 2.124,00 |
| 00.487.710/0001-98 | APM Jardim de Infância 106 Norte                    | 1.750,71 | 437,68   |

Fonte: SiGPC Contas Online, consulta realizada em 15 de agosto de 2016.

Apesar dos fatos apontados na constatação, o gestor informa que pretende mitigar a fragilidade existente de registro de saldo do exercício anterior pelas Entidades Executoras através da automatização do seu preenchimento no SIGPC Contas Online. Tal providência corrobora com o apontado por esta equipe de auditoria, o que, a princípio, resolveria as fragilidades existentes.

Assim, entende-se que o gestor vem se empenhando em tomar providências diante dos fatos apontados o que deverá ser objeto de acompanhamento por esta Controladoria-Geral até que se efetive a forma de preenchimento automático por meio do SIGPC Contas Online.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Implementar no SiGPC funcionalidade que realize o preenchimento automático do campo referente ao saldo remanescente do exercício anterior nas prestações de contas do PDDE.

Recomendação 2: Apurar os casos em que não foi informado manualmente pelas Entidades Executoras o saldo remanescente do exercício anterior e houve o repasse de recurso no ano seguinte.

Recomendação 3: Para os casos apurados, providenciar a devolução dos valores repassados a maior nos termos da Resolução FNDE nº 10/2013, em especial quanto ao disposto no artigo 21.

### **1.1.1.5 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de procedimento formalizado para solicitação e efetivação de pagamentos do PDDE.**

##### **Fato**

O Programa Dinheiro Direto na Escola destina recursos financeiros às instituições beneficiárias, sem necessidade de celebração de convênio, acordo ou ajuste. As





instituições de ensino passíveis de atendimento pelo PDDE são definidas dentre aquelas que constam do Censo Escolar do ano anterior e que atendam às condicionalidades do programa.

Nesse processo, a Coordenação de Dinheiro Direto na Escola (CODDE) recebe da Diretoria de Informática (DIRTE), para conferência, as prévias das escolas passíveis de atendimento e dos valores a serem repassados às instituições beneficiárias. Por meio do SAE/PDDE Web, verifica-se, também, a regularidade dos percentuais de custeio e de capital que as escolas informaram, processo descrito na resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601425/05, de 17 de maio de 2016. Após a correção de eventuais inconsistências, a CODDE inclui as solicitações de pagamentos das instituições que constam no SiGPC como adimplentes.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601425/08, de 30 de junho de 2016, solicitou-se ao FNDE que informasse a rotina adotada para a realização das solicitações de pagamentos do PDDE. O FNDE encaminhou o Memorando nº 8314/2016/CODDE, de 05 de julho de 2016, informando que a prática tem sido adotar todos os procedimentos operacionais para viabilizar as solicitações de pagamento o mais cedo possível, tendo em vista que os recursos do PDDE destinam-se a financiamentos de pequenos investimentos e de custeio da manutenção escolar, devendo, por isso, a sua liberação transcorrer durante o primeiro semestre.

No mesmo Memorando o FNDE informou que, em regra, as referidas solicitações ocorrem entre março e dezembro de cada exercício e o início das solicitações acontece a partir do momento em que a Coordenação do Dinheiro Direto na Escola recebe deliberações superiores e continuam ao longo do ano, de acordo com o fluxo de regularização das prestações de contas.

Verificou-se, portanto, que o FNDE não adotou procedimento formal, ou mesmo cronograma, para inclusão das solicitações de pagamento, que dependem unicamente de deliberações superiores, sujeitas, assim, apenas à conveniência e oportunidade. A falta de rotina definida para a inclusão de solicitações de pagamentos dificulta o desenvolvimento de ações de controle no FNDE e inviabiliza o planejamento e a aplicação dos recursos por parte das instituições beneficiárias.

O FNDE informou, ainda, que a verificação da situação das prestações de contas ocorre apenas no momento das solicitações de pagamentos, quando o SAE/PDDEweb realiza leitura no SiGPC. O objetivo é selecionar do Sistema apenas as unidades cujas prestações de contas estejam adimplentes, ou seja, instituições em que os gestores não estejam omissos no dever de prestar contas ou que não tiveram suas contas reprovadas. Durante os trabalhos de campo, constatou-se que o mecanismo de verificação adotado não funciona adequadamente, já que diversas instituições foram contempladas com pagamentos, apesar de apresentarem pendências quanto às prestações de contas.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601425/07, de 17 de junho de 2016, o FNDE encaminhou o Despacho CGCAP nº 0099363, de 4/7/2016, com uma planilha em anexo contendo o relatório dos pagamentos realizados pelo PDDE, em 2015. Em análise aos dados, constatou-se que do total de 98.097 registros de pagamentos, 9.732 instituições beneficiárias receberam pagamentos, apesar de apresentarem situação de inadimplência.

Verificou-se situações em que as solicitações de pagamentos foram incluídas quando os beneficiários já encontravam-se inadimplentes. Nestes casos, a data da solicitação de pagamento foi posterior à data de início da inadimplência e, mesmo assim, as solicitações e os respectivos pagamentos foram realizados. Tal fato demonstra que as consultas às situações das prestações de contas, quando realizadas, não estão funcionando adequadamente.



Por outro lado, verificou-se casos em que as instituições beneficiárias tornaram-se inadimplentes durante o exercício, em data posterior a das solicitações de pagamentos. Por exemplo, dentre as 3.637 solicitações que foram realizadas no dia 30 de abril de 2016, 1.378 Entidades Executoras e 655 Unidades Executoras Próprias tornaram-se inadimplentes após a data de solicitação de pagamento. Nesse sentido, deve-se considerar a volatilidade da situação das prestações de contas, que são analisadas durante todo o ano. Como a situação das contas no SiGPC pode mudar a qualquer momento, dependendo do resultado da análise das contas, o estabelecimento de uma rotina de verificação das situações das prestações de contas no SiGPC, ao longo do exercício e não apenas no momento da realização da solicitação de pagamento, poderia coibir a ocorrência de pagamentos a instituições que vierem a se tornar inadimplentes.

Pagamentos a beneficiários em situação de inadimplência contrariam o previsto no art. 4º da Resolução 15, de 10 de julho de 2014, que determina que, expirado o prazo para envio ao FNDE dos dados financeiros relativos à execução dos recursos, os titulares das instituições cujas prestações de contas não tenham sido apresentadas ou cujas prestações de contas tenham sido reprovadas, sujeitar-se-ão a suspensão de futuros repasses e medidas em desfavor de seus titulares.

A ausência de um procedimento formal para a inclusão de solicitações de pagamentos prejudica, ainda, a execução de outras ações de controle interno sobre estas operações. Tendo em vista que as solicitações de pagamento e os próprios pagamentos podem ser realizados a qualquer época do ano, as ações de controle sobre estas operações tornam-se igualmente pulverizadas. Caso o fluxo de solicitações de pagamentos obedecesse a um procedimento pré-definido, as verificações das condições que são pré-requisitos para efetivação dos pagamentos poderiam ser feitas em bloco, com regularidade e de forma cíclica, de modo a racionalizar as ações de controle interno.

Ainda em relação ao fluxo de pagamento, de acordo com o previsto na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o Programa Dinheiro Direto na Escola tem o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às instituições beneficiárias, sendo os recursos repassados destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

Em análise ao relatório de pagamentos do PDDE, exercício 2015, constatou-se que todas as transferências de recursos foram realizadas no final do ano letivo, nos meses de novembro e dezembro, impossibilitando a aplicação destes na manutenção do ensino e garantia do funcionamento da instituição, durante o ano letivo. De acordo com o informado pelo FNDE, por meio do Memorando 8314/2016/CODDE, em decorrência das dificuldades econômicas do país, os recursos referentes a 2015 foram repassados em novembro, aos estados da Região Nordeste, Acre, Roraima, Amapá e Amazonas e em dezembro aos demais entes da federação. Entretanto, além desses, consta do relatório apresentado pelo FNDE, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601425/07, que alguns pagamentos foram realizados apenas em fevereiro de 2016.

Os recursos do PDDE, se considerados individualmente, não são de grande monta e devem ser aplicados em pequenos investimentos e no atendimento às necessidades cotidianas das instituições de ensino, portanto, não se pode vislumbrar que estes recursos sejam transferidos apenas no final do exercício, a poucos dias do encerramento das aulas. Assim, os recursos, que deveriam ser aplicados na manutenção e funcionamento das escolas ao longo do exercício, permanecem parados nas contas bancárias dos beneficiários ou passam a ser executados apressadamente, podendo ocasionar má execução. Consta do Relatório de Gestão do FNDE, exercício 2015, que um dos principais problemas de gestão do PDDE foi a inexecução de recursos, situação que pode ter sido agravada pelo fato de os recursos terem sido transferidos apenas no final do ano.



Deve-se observar, ainda, que de acordo com a Resolução nº 16, de 09 de dezembro de 2015, os saldos de recursos financeiros existentes em 31 de dezembro de cada exercício, na conta específica denominada PDDE Básico, poderão ser reprogramados pela instituição beneficiária, obedecendo às classificações de custeio e capital nas quais foram repassados, para aplicação no exercício seguinte. A possibilidade de reprogramar saldos remanescentes para o exercício seguinte é de grande valia para dar continuidade às ações em andamento, porém, deve ocorrer de modo excepcional. Não é recomendável que os recursos permaneçam sendo reprogramados reiteradamente pois isso implica em não aplicação dos recursos no cumprimento dos objetivos da ação, durante o exercício.

Levando em consideração a possibilidade de variações econômicas no país e a existência de situações de força maior, a adoção de um procedimento formal para solicitações e liberações de pagamentos, que inclua rotinas de verificações às condicionalidades do Programa, tornaria os processos do PDDE mais eficientes, propiciando a tempestiva transferência de recursos e ações de controle mais efetivas.

## **Causa**

Fragilidade no processo de governança impactando na institucionalização de procedimentos e fluxos pelas áreas finalísticas.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601425-10, o FNDE encaminhou o Memorando nº 8871/2016/CODDE, de 28 de julho de 2016, manifestando-se acerca do fato da forma que segue:

“ 2. No que concerne ao Fato 1 – ausência de formalização de procedimento para solicitação e efetivação de pagamentos do PDDE –, a unidade gestora do programa iniciará processo de estruturação e implantação de fluxos, rotinas e procedimentos que:

2.1. contemplem a formalização e sistematização de programação e cronograma da etapa de encaminhamentos dos pedidos de pagamentos;

2.2. intensifiquem e reforcem a observância ao requisito de adimplimento de Unidades Executoras Próprias (UEX) e Entidades Executoras (EEX) – prefeituras e secretarias distrital e estaduais de educação – para as quais são repassados os recursos das escolas beneficiárias dos recursos do PDDE e ações agregadas; e

2.3. promovam tempestividade e maior sincronismo entre os pedidos de pagamentos e a checagem de situações de inadimplência das UEX e EEX.

3. Ainda no âmbito do Fato 1, dois outros aspectos merecem ser destacados:

3.1. o primeiro diz respeito à indicação da CGU, na SA em apreço, de que entidades beneficiárias do PDDE receberam os recursos em situação de inadimplência. Sobre essa situação deve ser esclarecido que:

3.1.1. por ocasião das solicitações de pagamentos pela unidade regimental de execução do PDDE, ocorridas na sua maioria no mês de abril, as UEX e EEX apresentavam-se em situação de inadimplência, porém a efetivação de tais pagamentos ocorreu nos meses de novembro e dezembro de 2015.

3.1.2. de acordo com as informações relatadas pela CGU, durante o intervalo entre a solicitação e a efetivação do pagamento, parte de UEX e EEX tornaram-se inadimplentes, razão pela qual o FNDE adotará os procedimentos do item dois deste memorando e seus subitens, com vistas à correção dessa disfunção.

3.2. o segundo refere-se, nos termos da SA, a “situações em que as solicitações de pagamentos foram incluídas quando os beneficiários já encontravam-se inadimplentes”.

3.2.1. sobre as considerações supramencionadas, a Diretoria de Tecnologia (Dirte/FNDE) manifestou-se informando que:

3.2.1.1. atualmente o SAEPDDE gera lista de entidades que podem receber pagamento. Esta lista é baseada em duas rotinas: i) a primeira, executada diariamente pelo SIGPC, informa a situação da entidade, por programa; ii) a segunda, interna do SAEPDDE, é acionada sempre que o sistema é iniciado;

3.2.1.2. haja vista a constatação acima, a Diretoria de Tecnologia está investigando a pertinência das listas geradas atualmente tanto pelo SIGPC quanto pelo SAEPDDE no intuito de garantir que ambos atendam integralmente às regras de negócio definidas pelos gestores do FNDE.”

### **Análise do Controle Interno**

A adoção de procedimento formal para a etapa de inclusão das solicitações e efetivação dos pagamentos tornará o PDDE mais eficiente, por meio da racionalização das tarefas, distribuição de responsabilidades, treinamento dos servidores envolvidos, definição de prazos, dentre outras melhorias. Citado procedimento deverá, ainda, contemplar ações contínuas de controle interno, tais como a recorrente verificação das situações das prestações de contas no SiGPC e do atendimento às demais condicionalidades impostas aos entes beneficiários e, dessa forma, evitar-se-ão a ocorrência de pagamentos a instituições em situação de inadimplência.

Além disso, o procedimento deve prever regras para que as transferências não ocorram apenas no final do exercício, propiciando a tempestiva aplicação dos recursos. O procedimento deve, a despeito da possibilidade de ocorrer atrasos na liberação de recursos e outras situações imprevistas, apresentar restrições para que os recursos cheguem às escolas em determinados períodos do ano, para que sejam, de fato, úteis na manutenção do ensino.

A respeito do assunto, os gestores do FNDE demonstraram estar cientes da necessidade de adotar-se um procedimento formal para inclusão e solicitações de pagamentos no PDDE. O FNDE informou que a unidade gestora do Programa iniciará processo de estruturação e implantação de fluxos, rotinas e procedimentos que: contemplem a formalização e sistematização de programação e cronograma da etapa de encaminhamentos dos pedidos de pagamentos; intensifiquem e reforcem a observância ao requisito de adimplemento de Unidades Executoras Próprias (UEX) e Entidades Executoras (EEX); e promovam tempestividade e maior sincronismo entre os pedidos de pagamentos e a checagem de situações de inadimplência das UEX e EEX.

No que se refere à constatação feita por esta Controladoria de que solicitações de pagamentos foram incluídas quando os beneficiários já encontravam-se inadimplentes, o FNDE afirmou que a Diretoria de Tecnologia está investigando o processo de geração das listas de entidades aptas a receberem pagamentos, para que estas atendam integralmente às regras de negócio definidas pelos gestores do FNDE.

Assim, as medidas propostas deverão ser objeto de acompanhamento por esta Controladoria-Geral até que sejam totalmente implementadas.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Formalizar e adotar procedimento para a fase de solicitação e efetivação de pagamentos de recursos, no âmbito do PDDE, de forma que inclua a periódica verificação da situação de inadimplência das prestações de contas dos beneficiários no SiGPC, bem como o atendimento aos demais requisitos do Programa.

### 1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

#### **Fragilidade no gerenciamento do processo de pagamento do PDDE.**

##### **Fato**

A situação das prestações de contas pendentes de análise, dos programas de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, vem sendo tratada de forma recorrente nos relatórios de auditoria anual de contas da Controladoria-Geral da União – CGU.

O Sistema de Gestão e Prestação de Contas (SiGPC) abarca o repositório dos dados dessas prestações de contas, e, sendo assim, torna-se uma ferramenta importante no fornecimento de informações para auxiliar os gestores na tomada de decisões em relação aos programas da autarquia.

Foi solicitado por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601425/01, de 24 de março de 2016, a relação das prestações de contas analisadas e não aprovadas para o PDDE, bem como a relação das Unidades Executoras – UEx omissas no dever de prestar contas. Em relação a essas Unidades, foi solicitado que informasse se houve a suspensão do repasse ao beneficiário no exercício seguinte.

Findo o prazo para resposta, foi feita a reiteração desses questionamentos por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601425/03, de 27 de abril de 2016.

Tendo em vista as dificuldades encontradas pela área de Tecnologia da Informação (TI) do FNDE para realizar a extração dos dados, bem como no entendimento do que estava sendo solicitado pela equipe de auditoria da CGU, foi realizada uma reunião junto a área de TI do FNDE, a Coordenação do Dinheiro Direto na Escola (CODDE) e a Diretoria Financeira (DIFIN), buscando esclarecer e alinhar entendimentos sobre as informações a serem extraídas do SiGPC. Após essa discussão, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201601425/07, de 17 de junho de 2016, com a seguinte solicitação:

Relação das ordens bancárias por entidade beneficiária (EEx, UEx e EM), referente a todas as solicitações de pagamento realizadas no exercício de 2015 do PDDE, apresentando a situação da prestação de contas à época da solicitação (aprovada, não aprovada, omissa, etc.).

A resposta foi encaminhada pela DIFIN, por meio do despacho CGCAP nº 0099363, de 4 de julho de 2016, com mídia em anexo contendo a relação de pagamentos do PDDE para o exercício de 2015, juntamente com a situação das prestações de contas.

Segundo a resposta encaminhada foram emitidas ordens bancárias para 98.097 unidades escolares em 2015. Porém, conforme registrado no SIOP e no Relatório de Gestão do FNDE, a meta física realizada em 2015 para o PDDE foi de 121.973 unidades escolares beneficiadas. Assim, não constam do relatório apresentado pelo FNDE 23.876 unidades.

Em relação à execução financeira, somando-se todas as ordens bancárias do relatório disponibilizado pelo FNDE os valores totalizaram R\$ 813.795.860,00, ficando também abaixo da execução financeira informada no SIOP e Relatório de Gestão da Unidade que foi de R\$ 1.476.191.219.

Diante da intempestividade em fornecer os dados, apesar do esforço da Unidade, além das divergências identificadas, ficou evidenciado que, embora os dados existam no

SiGPC, tal informação gerencial não está disponível para consulta a qualquer tempo, tão pouco vem sendo utilizada pelo FNDE na gestão do Programa.

Ressalta-se que trata-se de dado gerencial essencial para tomada de decisões da unidade, principalmente em se tratando de gestores omissos no dever de prestar contas, tendo em vista o que preconiza a Resolução FNDE nº 15/2014, de 10 de julho de 2014, que dispõe sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e suas ações agregadas, prevê em seu artigo 4º que:

*“Art. 4º Expirado o prazo para envio, ao FNDE, dos dados financeiros relativos à execução dos recursos, as UEx, cujas prestações de contas estejam enquadradas em uma das situações previstas nas alíneas “c” e “d” do § 4º do art. 2º, e as EEx e EM, que não tenham enviado suas correspondentes prestações de contas, ou tenham suas contas reprovadas, os seus respectivos titulares sujeitar-se-ão a suspensão de futuros repasses e medidas em desfavor de seus titulares.”*

A situação descrita pode resultar no risco de pagamento de recursos do PDDE a beneficiários que estejam omissos no dever de prestar contas, dada a ausência de informações gerenciais. Além disso, o fato de o FNDE não dispor desse tipo de informação estratégica pode gerar impacto no andamento das políticas educacionais que hoje se encontram sob a responsabilidade da Autarquia, prejudicando a avaliação e tomada de decisões.

## **Causa**

Ausência de fluxos e rotinas sistêmicas envolvendo a extração de dados do SiGPC, propiciando a geração de informações gerenciais relativas ao PDDE.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601425/10, de 20 de julho de 2016, o FNDE encaminhou o Memorando nº 8871/2016/CODDE, de 28 de julho de 2016, manifestando-se acerca do fato da forma que segue:

“5. Sobre o Fato 3 – fragilidade no gerenciamento do processo de pagamento do PDDE –, as manifestações são as seguintes:

5.1. na SA a CGU volta a mencionar que há incompatibilidade entre as informações sobre meta física e financeira oferecidas pelo FNDE, com as apresentadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento e o Relatório de Gestão do FNDE – exercício de 2016;

5.2. nesse sentido, os esclarecimentos a respeito de tal incompatibilidade já foram apresentados por ocasião da discussão do Fato 2 neste memorando;

5.3. quanto à intempestividade de obtenção de dados e informações sobre prestação de contas oriundas do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), a Diretoria Financeira (Difin/FNDE) pronunciou-se esclarecendo que já adotou providências, no sendo de solicitar a disponibilização de funcionalidades no SiGPC, visando proporcionar, tempestivamente, consultas e relatórios acerca de informações necessárias à gestão e execução do PDDE e ações agregadas;

5.4. além das providências acima mencionadas, a Difin em conjunto com as áreas envolvidas (Dirae e Dirte) atuará na viabilização e implementação dos compromissos firmados neste expediente, com o intuito de melhorar o processo de gestão, execução e controle do programa.”





## Análise do Controle Interno

Em relação à divergência de informações sobre meta física e financeira no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento e no Relatório de Gestão do FNDE – exercício de 2016, é importante esclarecer que a solicitação da CGU não fez menção apenas ao PDDE básico, uma vez que o FNDE também é responsável pela liberação dos recursos e pelo recebimento e análise das prestações de contas do PDDE Estrutura, do Mais Educação e do PDDE Qualidade.

O FNDE extraiu apenas os dados do PDDE básico, deixando de informar à CGU o restante das ordens bancárias realizadas no exercício de 2015 referentes às demais ações agregadas do PDDE, o que gerou uma diferença de aproximadamente R\$ 662 milhões que não estavam na planilha anexa à resposta.

Além disso, foi constatada também a dificuldade na extração e na entrega de informações gerenciais por parte do FNDE relacionadas com as prestações de contas do PDDE. Embora os dados existam no sistema SiGPC, tal informação gerencial não está disponível para consulta a qualquer tempo, tão pouco vem sendo utilizada pelo FNDE na gestão do Programa.

São dados gerenciais e são essenciais para tomada de decisões da Autarquia, principalmente por estar relacionados com gestores omissos no dever de prestar contas, o que pode, inclusive, levar à suspensão dos repasses de recursos a essas entidades conforme prevê a Resolução FNDE nº 15/2014, de 10 de julho de 2014.

Como forma de mitigar o problema, o gestor informa que irá adotar providências através da disponibilização de funcionalidades no SiGPC para proporcionar, tempestivamente, consultas e relatórios de informações necessárias à gestão e execução do PDDE e ações agregadas.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Implementar funcionalidade no SiGPC que viabilize, tempestivamente, a realização de consulta e extração de relatórios referentes a solicitação e efetivação de pagamentos do PDDE, a situação da prestação de contas das unidades beneficiárias e outras informações estratégicas para a tomada de decisões.

### **1.1.1.7 CONSTATAÇÃO**

#### **Pagamentos do PDDE realizados a entidades beneficiárias em situação de inadimplência.**

##### **Fato**

Os recursos financeiros transferidos pelo PDDE destinam-se a cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos, com vistas a garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino beneficiários. Os recursos do PDDE são repassados anualmente às Unidades Executoras Própria (UEX), às Entidades Mantenedoras (EM) das escolas privadas de educação especial ou às Entidades Executoras (EEX), no caso de escolas públicas com até 50 (cinquenta) alunos e que não possuam Unidade Executora Própria (UEX). Às escolas com mais de 50 (cinquenta) alunos é obrigatória a constituição de suas respectivas Unidades Executoras Próprias (UEX). O cálculo do montante a ser transferido a cada instituição beneficiária é realizado pelo FNDE e é composto de uma parcela fixa e outra variável, de acordo com o número de alunos matriculados na escola.



Para a efetivação da transferência dos recursos do PDDE é indispensável que as entidades beneficiárias estejam adimplentes quanto às prestações de contas junto ao FNDE. As instituições beneficiárias que deixarem de apresentar as prestações de contas ou que tenham as contas reprovadas, tornam-se inadimplentes e seus respectivos titulares deverão sujeitar-se, dentre outras medidas, à suspensão de futuros repasses, conforme preconiza o art. 4º da Resolução nº 15, de 10 de julho de 2014.

Com o intuito de avaliar a regularidade da situação das prestações de contas das instituições beneficiárias, solicitou-se ao FNDE, por meio da SA nº 201601425/07, de 17 de junho de 2016, a disponibilização da base de dados das ordens bancárias referentes aos pagamentos realizados pelo PDDE, em 2015, e a situação das prestações de contas à época da respectiva solicitação do pagamento. Em resposta à solicitação, por meio do Despacho CGCAP nº 0099363, de 04 de julho de 2016, o FNDE encaminhou relatório contendo 98.097 registros de pagamentos. De acordo com o informado no relatório, o valor total de pagamentos realizados pelo PDDE, no mencionado exercício, foi de R\$ 813.795.860,00.

Em análise ao relatório encaminhado pelo FNDE, constatou-se que o número de entidades beneficiadas, 98.097 registros, não é compatível com a informação da meta física executada de 121.976 escolas apoiadas, que consta do Relatório de Gestão, exercício 2015. Além disso, a soma dos pagamentos constantes do relatório disponibilizado pelo FNDE foi de R\$ 813.795.860,00, valor que está 45% abaixo do total informado no Relatório de Gestão, de acordo com o qual o valor liquidado pelo PDDE foi de R\$ 1.476.191.219,00.

Verificou-se, ainda, que dos 98.097 registros de pagamentos, 9.732 apresentavam a situação da prestação de contas “INADIMPLENTE” e desses, 7.430 tinham o campo “DT\_TERMINO\_INADIMPLENCIA\_EEX” vazio, o que sugere que para estes casos a situação de inadimplência permanecia até a data de geração do relatório. O montante de R\$ 84.944.820,00 foi pago a instituições que encontravam-se em situação de inadimplência, o que representa aproximadamente 10% do total informado, que foi de R\$ 813.795.860,00.

Do total de 9.732 instituições que estavam em situação de inadimplência, foi selecionada uma amostra aleatória de 20 unidades executoras para terem a situação de suas prestações de contas confirmadas no SiGPC. A consulta foi realizada no módulo Contas Online do SiGPC e como parâmetro para realização da consulta considerou-se o mesmo exercício de inadimplência informado no relatório de pagamentos do FNDE. Os beneficiários da amostra selecionada e as situações das prestações de contas identificadas no SiGPC estão apresentados no quadro abaixo.

*Quadro 5 – Situação das Prestações de Contas no SiGPC.*

| <b>Nome</b>                                      | <b>Município</b>  | <b>Situação SiGPC</b> |
|--------------------------------------------------|-------------------|-----------------------|
| CAIXA ESCOLAR PAULO RENATO SOUSA                 | Buriti Bravo - MA | Não apresentada 2014  |
| A.P.M. APM DA ESCOLA MUNICIPAL SONETE LEITE LINO | Bela Vista - MS   | Não apresentada 2011  |
| A.P.M.-APM DA ESCOLA MPEPG BARRA DO ITA          | Bela Vista - MS   | Não apresentada 2011  |
| CONSELHO DA E M E F NOVA ESPERANCA               | Pacajá - PA       | Não Apresentada 2014  |
| CONSELHO DA EMEF LUIZ CARTAXO ROLIM              | Cajazeiras - PB   | Não Apresentada 2011  |
| APM DA ESCOLA MUNICIPAL JOAQUIM ESTEVAM ALVES    | Buique - PE       | Aprovada 2012         |
| REGIAO EDUCACIONAL ZEFINHA SOARES                | Palmeirais - PI   | Aprovada 2014         |
| APMF CMEI DOMINGOS MAREZE                        | Apucarana -       | Não apresentada       |



|                                                                |                   |                      |
|----------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------|
| AAE LICEU MUNICIPAL CARLOS CHAGAS FILHO                        | PR                | 2011                 |
| CIRCULO DE PAIS E MESTRES DA E M RODRIGUES ALVES               | Petropolis - RJ   | Não apresentada 2013 |
| CONS ESCOLAR DA ESCOLA PARQUE CIDADADA LEONEL DE MOURA BRIZOLA | Sta Margarida- RS | Não apresentada 2014 |
| ASSOCIACAO DE PAIS E MESTRES LUCIANO RODRIGUES SOBRA           | Chapécó - SC      | Não apresentada 2011 |
| ASSOCIACAO COMUNITARIA DE PAIS E MESTRES DA EM POLIANA KENIA   | N. S. Dores - SE  | Não apresentada 2012 |
| CONSELHO ESCOLAR CONSORCIO RAMAL COPAIBA                       | Pau Darco - TO    | Não apresentada 2011 |
| CAIXA ESCOLAR PRESIDENTE GETULIO VARGAS                        | Bujari - AC       | Não apresentada 2014 |
| APM DA CRECHE MUNICIPAL D EPHIGENIA MACHADO GASPARGOME         | Buriti Bravo - MA | Não apresentada 2014 |
| CAIXA ESCOLAR ANGELA BENICIO DE OLIVEIRA                       | Batatais - SP     | Não apresentada 2014 |
| CAIXA ESCOLAR MUNICIPAL RUI BARBOSA                            | Pastos Bons - MA  | Não apresentada 2014 |
| CAIXA ESCOLAR DA ESCOLA MUNICIPAL BOM JESUS                    | Divinolandia - MG | Não apresentada 2014 |
| CONSELHO ESCOLAR DA ESCOLA DE EF MARIA PIA BRIGIDO E SILVA     | Monte Alegre - RN | Não apresentada 2014 |
|                                                                | Crato - CE        | Não apresentada 2013 |

Fonte: Consulta realizada no SiGPC Contas Online, endereço eletrônico <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar>, em 11 de julho de 2016.

Constatou-se que das 20 instituições consultadas, 18 não haviam apresentado as prestações de contas, sendo que para as outras duas não foi possível averiguar no SiGPC se as situações foram alteradas em decorrência de supervenientes análises às prestações de contas, realizadas em data posterior à geração do relatório, ou se havia algum tipo de inconsistência nas informações do relatório de pagamentos apresentado pelo FNDE.

Em relação à metodologia de pagamento adotada pela Unidade, de acordo com o que consta do item 1.1.1.5 deste relatório, atualmente, o FNDE realiza as verificações das situações das prestações de contas apenas no momento da inserção das solicitações de pagamentos, além disso, realiza tais solicitações em qualquer período do ano, inclusive antes do encerramento do prazo para apresentação das prestações de contas.

Com a realização dessas consultas no SiGPC, foi possível confirmar que parte dos pagamentos do PDDE foram feitos a entidades beneficiárias que se encontravam em situação de inadimplência. A realização de pagamentos a instituições cujos titulares encontram-se com pendências nas prestações de contas junto ao FNDE demonstra que há fragilidades nos mecanismos de controles adotados pela autarquia, especialmente no que se refere à verificação sistemática das situações das prestações de contas no SiGPC.

Cabe informar que a análise dos pagamentos restou prejudicada devido ao fato de o FNDE ter encaminhado apenas 98.097 registros em seu relatório. Tendo em vista que consta do Relatório de Gestão o atendimento a 121.976 escolas pelo PDDE, deixaram de ser analisados 23.879 registros, o que significa que aproximadamente 20% dos pagamentos não foram examinados nesta auditoria.

## Causa

Não adoção de procedimento formal e fluxo para realização de solicitações e liberações de pagamentos. Não adoção de rotina de verificação das situações das prestações de contas no SiGPC imediatamente antes da efetivação dos pagamentos.



## Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601425-10, o FNDE encaminhou o Memorando nº 8871/2016/CODDE, de 28 de julho de 2016, manifestando-se acerca do fato da forma que segue:

“ 4. Quanto ao Fato 2 – pagamentos do PDDE realizados a entidades beneficiárias em situação de inadimplência – torna-se necessário fazer as seguintes ressalvas:

4.1. a CGU, ao analisar os dados oferecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sobre registros de pagamento (98.097 registros) e compará-los com a meta física constante no Relatório de Gestão do FNDE – exercício de 2015 – (121.976 escolas apoiadas), informa que há divergência entre tais registros de pagamento e a meta física e nesse sentido convém apresentar as considerações abaixo:

4.1.1. não há uma relação biunívoca entre os dois conjuntos de dados (registro de pagamentos e meta física);

4.1.2. os registros de pagamentos referem-se a lista de credor e um único credor permite o pagamento de mais de uma escola beneficiária;

4.1.3. uma EEx, na condição de unidade executora, reúne os estabelecimentos de ensino de sua rede com menos 51 alunos que não possuem UEx, como também, no caso das unidades de ensino com até 99 alunos é facultada a constituição de UEx na forma de consórcio, que atende mais de uma escola;

4.1.4. portanto, do exposto, infere-se que houve equívoco de interpretação comparativa entre os conjuntos de dados.

4.2. na SA em exame, a CGU informa que há divergência, também, entre os dados da meta financeira – informados no Relatório de Gestão do FNDE de 2015 (R\$ 1.476.191.219,00) – e os dados apresentados pelo FNDE (R\$ 813.795.860,00) – na ocasião em que foi realizado o processo de auditoria do PDDE Básico – e por esta razão convém declarar as seguintes considerações:

4.2.1. desde 2008, diversos programas e projetos de iniciativa do Ministério da Educação (MEC) passaram a utilizar o modelo operacional e regulamentar do PDDE para destinar recursos às escolas públicas do País. Essas transferências financeiras que, no âmbito do PDDE, passaram a ser designadas de ações agregadas – contribuem para a implementação de políticas do MEC;

4.2.2. atualmente, as ações agregadas estão classificadas em três grupos: o Mais Educação, que compreende as atividades de educação integral em jornada ampliada; o PDDE Estrutura, constituído das ações Água na Escola, Escola do Campo, Escola Acessível, Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e Escolas Sustentáveis; e o PDDE Qualidade, composto das ações Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador e Mais Cultura nas Escolas; e

4.2.3. o valor informado no Relatório de Gestão do FNDE de 2015, no total de R\$ 1.476.191.219,00 corresponde a totalidade da execução do PDDE Básico e ações agregadas mediante os recursos da Ação Orçamentária 0515 – Dinheiro Direto na Escola –, ao passo que o valor de R\$ 813.795.860,00, apresentado pelo FNDE à equipe de auditoria, restringe-se somente ao PDDE Básico.

4.3. a SA em exame destaca, ainda, que a área de execução do PDDE realiza solicitações de pagamentos “em qualquer período do ano, inclusive antes do encerramento do prazo para apresentação das prestações de contas” (Grifamos). Sobre tais considerações, destaque-se que:



4.3.1. não há dispositivo legal vedando o pedido de pagamento dos recursos do PDDE antes do prazo de apresentação da prestação de contas dos recursos repassados no exercício anterior; e

4.3.2. conforme proposições apresentadas no item dois deste memorando e seus subitens, as atividades ali propostas terão a finalidade de aperfeiçoar o processo de solicitação de pagamentos, em sincronismo com a aferição da situação de inadimplência, de modo que o FNDE terá garantido os mecanismos de controle e as condições de superação das disfunções que comprometam o cumprimento do que estabelece a norma que determina a inadimplência como condição necessária à efetivação do repasse dos recursos do PDDE e ações agregadas.”

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, o gestor esclareceu os motivos da divergência entre a quantidade de registros de pagamentos apresentados a esta Controladoria-Geral e a meta física informada no relatório de gestão. O gestor destacou que os conjuntos de informação não apresentam correspondência biunívoca entre si e apresentou a possibilidade de uma UEx atender a mais de uma unidade de ensino, por meio do estabelecimento de consórcio entre escolas que tenham até 99 alunos. O FNDE apresentou, também, a possibilidade de os registros de pagamentos referirem-se a uma lista de credores, o que permite o pagamento de mais de uma escola beneficiária.

Ainda de acordo com o que consta em sua manifestação, o FNDE deixou de encaminhar à CGU a totalidade dos dados solicitados no item 1 da SA nº 201601425/07, qual seja, a relação das ordens bancárias por entidade beneficiária (EEx, UEx e EM), referente a todas as solicitações de pagamento realizadas no exercício de 2015 do PDDE. O FNDE encaminhou relatório contendo apenas as informações de pagamentos do PDDE Básico, fato que fez com que registros de pagamentos, de aproximadamente R\$ 662 milhões em recursos, referentes às ações agregadas do PDDE, deixassem de ser analisados por esta Controladoria.

Dentre as condições indispensáveis para que o FNDE efetive o repasse dos recursos do PDDE aos entes beneficiários, está a inadimplência destes em relação às prestações de contas junto à Autarquia. Esse mecanismo visa garantir a tempestiva prestação de contas, que, além de ser um dever constitucional do responsável pela aplicação dos recursos públicos, garante transparência e instrumentaliza o controle social, em especial no caso do PDDE, que tem por um de seus objetivos o incentivo à autogestão escolar e o exercício da cidadania com participação da comunidade no controle social.

A não adoção de um fluxo para a fase de solicitação e efetivação de pagamentos do PDDE possibilita que solicitações de pagamentos sejam incluídas em qualquer período do ano, inclusive antes do encerramento do prazo para apresentação das prestações de contas. De acordo com a manifestação do FNDE, não há dispositivo legal que impeça o pedido de pagamento dos recursos do PDDE antes do prazo de apresentação da prestação de contas dos recursos repassados no exercício anterior. Entretanto, deve-se considerar que a prática gera situações de riscos ao Programa pois no momento da solicitação, caso ainda não tenha vencido o prazo para apresentação das prestações de contas, todas as instituições poderão encontrar-se adimplentes em relação ao exercício anterior. Além disso, O FNDE já esclareceu que a verificação das situações de adimplemento é feita somente no momento da inclusão da solicitação de pagamento. Portanto, essa prática, mesmo não havendo vedação legal, deve ser evitada enquanto não for desenvolvido e adotado procedimento formal para solicitação e efetivação de repasses.

A definição de um fluxo sequencial e lógico que estabeleça, dentre outros elementos, tarefas, agentes responsáveis e prazos, com o objetivo de proceduralizar a inclusão



de solicitações e a efetivação de repasses do PDDE, tornará a execução do Programa mais eficiente, pois, dentre outros benefícios, induzirá os entes que não atendam às condicionalidades a regularizarem sua situação junto ao FNDE.

No que se refere ao fato de terem sido constatados pagamentos do PDDE Básico a entidades beneficiárias em situação de inadimplência, durante o exercício 2015, o FNDE afirmou que a unidade gestora do programa iniciará processo de estruturação e implantação de fluxos, rotinas e procedimentos, com o intuito de aperfeiçoar o processo de solicitação de pagamentos, em sincronismo com a aferição da situação de inadimplência. Objetiva-se garantir os mecanismos de controle e as condições de superação das disfunções para que não comprometam o cumprimento do que estabelece a norma que determina a inadimplência como condição necessária à efetivação do repasse dos recursos do PDDE e ações agregadas.

Deve-se observar que a solução apresentada pelo gestor tem caráter estruturante, o que evitará a ocorrência de outros casos de pagamentos a entidades que estejam em situação de inadimplência, entretanto, não foram apresentadas as providências que serão tomadas em relação aos casos identificados pela equipe de auditoria.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Apurar os casos em que houve liberação de recursos do PDDE a instituições cujos titulares encontravam-se com pendências nas prestações de contas junto ao FNDE.

Recomendação 2: Para os casos apurados, providenciar a devolução dos valores repassados indevidamente nos termos da Resolução FNDE nº 10/2013, em especial quanto ao disposto no artigo 21.

### **1.1.1.8 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de métrica para avaliação do atingimento dos objetivos do PDDE.**

##### **Fato**

A análise dos resultados qualitativos da gestão tem 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.

Conforme a Resolução nº 10 de 18 de abril de 2013, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste na destinação anual de recursos financeiros, em caráter suplementar, a escolas públicas e privadas de educação especial com o propósito de contribuir para melhorias na infraestrutura física e pedagógica das escolas, bem como incentivar a autogestão escolar e o exercício da cidadania com a participação da comunidade no controle social.

De acordo com o Relatório de Gestão do FNDE 2015, no Plano Estratégico do Ministério da Educação - MEC, a meta do objetivo 0598 ao qual o PDDE está vinculado é “*Apoiar o educando, a escola e os entes federados com ações direcionadas ao desenvolvimento da educação básica, à ampliação da oferta de educação integral e à alfabetização e educação de jovens e adultos (...), observado o regime de colaboração com os entes federados*”.





Ainda de acordo com o Relatório de Gestão do FNDE 2015, os resultados esperados da ação referente ao Programa Dinheiro Direto na Escola é garantir a assistência financeira, de caráter suplementar, concedida para a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar.

Foi solicitado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601425/02, que o FNDE informasse como é feita a aferição das metas qualitativas do PDDE. Em resposta, foi encaminhado o Memorando nº 6678/2016/CGAME, de 20/04/2016, da Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar, apresentando o que segue:

*“Em relação à solicitação, cabe registrar que a aferição de metas quantitativas e qualitativas, eficácia e eficiência, vinculadas aos objetivos do Plano Plurianual – PPA retomam à avaliação da política pública educacional. Na estrutura do PPA 2012-2015, os objetivos estão associados às metas, que podem ser qualitativas ou quantitativas e fornecem parâmetros para a avaliação esperada. Assim, neste contexto, registramos que esta autarquia executa as ações institucionais, por meio das quais se estabelece a relação formal do Plano com o orçamento.*

*Apesar do nome conceitual do programa PDDE, este, como os demais programas de transferência de recursos para beneficiar a Educação Básica, tem caráter suplementar e são classificados no PPA como ações orçamentárias, não podendo, portanto ser dissociados da avaliação da política educacional definida pelo MEC, a qual visa a melhoria dos índices da educação básica.*

*A responsabilidade pela educação básica, incluindo a manutenção da estrutura física, é dos demais entes federados, aos quais estão vinculados os estabelecimentos da rede pública. Sendo assim, pode-se afirmar que a maior parte dos recursos investidos para garantir o funcionamento das escolas públicas de Educação Básica, tem origem nos diversos programas que utilizam recursos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em especial aqueles, constitucionalmente, vinculados à educação.*

*Cabe registrar que a competência institucional desta autarquia delimita a atuação de execução dos processos internos, no âmbito da assistência técnica e financeira, conforme alínea e, do artigo 3º, da Lei 5.537/1968, citado:*

*“e) prestar assistência técnica e financeira, conforme disponibilidade de dotações orçamentárias, para aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas; (Incluído pela Lei nº 12.801, de 2013)”*

*Os recursos do PDDE Básico, ação de responsabilidade direta do FNDE, conforme estabelece a Lei 11.947/2009, destinam-se à “cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino”.*

*Em 2015, foram transferidos R\$ 813.799.140,00 (oitocentos e treze milhões, setecentos e noventa e nove mil e cento e quarenta reais) para 121.976 escolas, resultando, em média, menos de 7 (sete) mil reais por escola/ano. Esses recursos são usados, em grande parte, apenas para dar respostas aos problemas emergenciais do cotidiano das escolas, em especial, efetuar pequenos reparos ou adquirir material de :: SEI / FNDE - 0041958*

*- Memorando ::  
[https://www.fnde.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_imprim...](https://www.fnde.gov.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprim...) 1 de 2  
22/04/2016 08:48 expediente para suprir demandas imediatas e imprevisíveis que não podem esperar pela intervenção do poder público local.*



*Frente ao exposto, informamos que o FNDE não afere metas qualitativas do PDDE Básico, pois, o volume de recursos do programa, embora tenha um montante significativo, quando distribuídos, é irrelevante frente ao total que deve ser investido para garantir o adequado funcionamento das escolas do sistema público de ensino.*

*Não obstante a isto, as equipes gestora e técnica do programa, não se furtarão em dar a sua contribuição para construção de indicadores que possam aferir as metas qualitativas necessárias para avaliar o conjunto de ações definidas no Plano Nacional de Educação – PNE.”*

Conforme a resposta, o FNDE informa que não afere metas qualitativas do PDDE Básico, se limitando à avaliação do programa de acordo com a execução orçamentária ocorrida durante o exercício. Este dado, isoladamente, impossibilita avaliar se está havendo a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, que é o objetivo do PDDE, mesmo que de forma complementar.

De acordo com o Regimento Interno do FNDE, cabe à Diretoria de Ações Educacionais – DIRAE e à Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar – CGAME planejar, coordenar e supervisionar os programas de apoio à manutenção escolar, conforme segue:

*“Art. 72. À Diretoria de Ações Educacionais - DIRAE compete:*

*(...)*

*II - planejar e coordenar a execução dos programas de assistência financeira para a manutenção e melhoria da gestão das escolas públicas e outras instituições previstas como beneficiárias, inclusive escolas privadas de educação especial;*

*(...)*

*Art. 83. À Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar – CGAME compete:*

*I - planejar, coordenar e supervisionar as ações de execução e acompanhamento de programas de apoio à manutenção escolar (...).”*

Assim, compete ao FNDE, conforme a legislação citada, a responsabilidade sobre a avaliação dos atingimentos dos objetivos do PDDE que devem ser aferidos também por indicadores de qualidade, e não apenas pela avaliação da execução financeira.

Apesar da baixa materialidade quando da distribuição dos recursos às escolas, tal fato não invalida a necessidade de que haja avaliação, quanto ao atingimento dos objetivos do programa. Além disso, destaca-se que, das ações do programa Educação Básica, o PDDE ocupava a quarta posição no quesito materialidade, em 2015.

A existência de indicadores de programas permite identificar e medir aspectos relacionados a uma determinada ação governamental e tem como finalidade traduzir, de forma mensurável, aspectos dessa ação, a fim de tornar possível a sua observação, avaliação e correção do andamento da política pública.

Assim, tendo em vista a inexistência de métricas para avaliação das metas qualitativas do PDDE, faz-se necessária sua criação. A análise dos resultados da Política Pública requer a existência de indicadores que tenham por finalidade verificar a eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos na ação governamental.

Dessa forma, cabe ao FNDE realizar estudos com intuito de identificar aspectos do PDDE mensuráveis por meio de indicadores. Em sua resposta, o Gestor se prontificou a contribuir na construção de tais indicadores. Dada a peculiaridade da ação, que envolve diferentes entidades, tal construção pode ocorrer em conjunto com outros órgãos, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, o que possibilitará a elaboração de indicadores mais representativos.

## **Causa**

A avaliação da ação PDDE é feita com base na execução orçamentária ocorrida durante o exercício, não existindo avaliação por meio de indicadores de eficiência e eficácia, tendo em vista que a unidade entende que a proposição e gestão das políticas públicas educacionais competem ao Ministério da Educação (MEC).

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201601425-009, o FNDE encaminhou o Memorando nº 8438/2016/CODDE, de 11/7/2016, manifestando o que segue:

“1. A propósito das constatações pronunciadas nas anotações da equipe de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU), reunidas sob o título “**Ausência de métrica para avaliação do atingimento dos objetivos do PDDE**”, em complemento ao Memorando nº 6678/2016/CGAME, de 26 de abril de 2016, da Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar apresenta-se as seguintes considerações:

1.1. a circunscrição da atuação da autarquia aos processos internos, no âmbito da assistência técnica e financeira, como apresentada no expediente, é no sentido de que a proposição e gestão das políticas públicas educacionais competem ao Ministério da Educação (MEC), enquanto a sua execução está a cargo do FNDE;

1.2. na visão declarada do FNDE, a autarquia vem superando desafios para “ser referência na implementação de políticas públicas” e, para tanto, é fundamental a disponibilidade de informações que possibilitem fonte de aprendizado sobre a realidade da execução das políticas públicas, quanto para o processo complexo de tomada de decisões e o aperfeiçoamento dos processos;

1.3. é, pois, nessa linha que, nos termos do expediente da CGAME, a coordenação declara que as equipes não se furtam a dar sua contribuição para a construção de indicadores que possa promover aferição de desempenho do PDDE, ressaltando que iniciativa nesse sentido está sendo adotada com o desenho de projeto de contratação de estudos de avaliação do programa.”

## **Análise do Controle Interno**

A avaliação do atingimento dos objetivos do PDDE necessita da existência de indicadores que tenham por fim verificar a sua eficácia e eficiência, não podendo se restringir somente à execução orçamentária, que, de forma isolada, não afere o cumprimento dos objetivos da ação no tocante a promover a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas.

O estudo desses indicadores cabe também ao FNDE uma vez que o papel da Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar – CGAME é de planejar, coordenar e supervisionar o PDDE, conforme preconiza o Regimento Interno do FNDE.



O FNDE informa em sua resposta que pretende “ser referência na implementação de políticas públicas”, para isso, é fundamental a criação de indicadores para medir a política governamental e corrigir distorções no seu andamento.

Ainda de acordo com sua resposta, o FNDE está disposto a construir esses indicadores, ressaltando que iniciativa nesse sentido está sendo adotada com o desenho de projeto de contratação de estudos de avaliação do programa.

Diante do exposto, verifica-se que o gestor tem ciência da necessidade de tomada de providências em relação aos fatos apontados na constatação, o que será objeto de acompanhamento por esta Controladoria-Geral até que sejam criados e implementados esses indicadores.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar estudo, em parceria com o Ministério da Educação e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, visando identificar e implementar indicadores que possibilitem a aferição da eficácia e eficiência do PDDE em relação ao atingimento dos seus objetivos.

## **2 CONTROLES DA GESTÃO**

### **2.1 CONTROLES INTERNOS**

#### **2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Verifica a existência de recomendações pendentes de atendimento pela Autarquia até o final do exercício 2015.**

#### **Fato**

Verificou-se ao longo do exercício de 2015 que 86 recomendações referentes a auditorias anuais de contas e acompanhamento da gestão necessitavam de providências do FNDE para saná-las, dessas recomendações, 13 foram consideradas atendidas e 38, parcialmente atendidas. Diante disso, foram selecionadas as recomendações abaixo listadas, a fim de avaliar as providências adotadas pelo gestor visando a sua implementação.

**Relatório de Auditoria:** 201503375

**Constatação:** 2.1.1.1

**Recomendação:** 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).

**Providências adotadas pelo FNDE:** Por meio do Ofício 8052/2016/Coaud/Audit, de 08 de abril de 2016, o FNDE encaminhou o Memorando nº 6200/2016/DIRAE, de 4 de abril de 2016, informando que a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos, eficácia e eficiência, vinculados aos objetivos do Plano Plurianual - PPA, retomam a avaliação da política pública educacional. Na estrutura do PPA 2012-2015, os objetivos estão associados às metas, que podem ser qualitativas ou quantitativas e fornecem parâmetros para a avaliação esperada. Assim, a Autarquia executa as ações institucionais, por meio das quais se estabelece a relação formal do Plano com o orçamento. Apesar do nome conceitual dos programas PNAE, PNATE e Proinfância,



estes são classificados no PPA como ações orçamentárias e não podem ser dissociados da avaliação da política educacional definida pelo MEC, a qual visa a melhoria dos índices da educação básica. Cabe registrar que a competência institucional desta autarquia delimita a atuação de execução dos processos internos, no âmbito da assistência técnica e financeira, conforme alínea e, do artigo 3º, da Lei 5.537/1968, citado: “e) prestar assistência técnica e financeira, conforme disponibilidade de dotações orçamentárias, para aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas; (Incluído pela Lei nº 12.801, de 2013).

a) No que se refere ao PNATE, o objetivo é “assistência financeira, de caráter suplementar, para garantir o acesso e a permanência dos alunos da educação básica residentes em área rural”, e, no ano de 2008, o FNDE implantou também o Programa Caminho da Escola, que promove a renovação da frota escolar, reduzindo, assim, parte do custeio dos municípios com transporte, além de oferecer mais segurança aos alunos.

b) No caso do PNAE, programa também de caráter suplementar e universal, cabe registrar que os resultados educacionais possuem variáveis complexas que não podem ser condicionadas à ausência ou oferta da alimentação escolar. A ausência da alimentação escolar provoca resultado negativo no aprendizado, porém garantir a oferta não significa necessariamente bons resultados. Aspectos como metodologia de ensino, gestão escolar, formação de professores, dentre outros, estão na escala dos que mais influenciam no aspecto do aprendizado.

**Posição da CGU:** Em sua manifestação o FNDE afirmou que, apesar do nome conceitual dos programas PNAE, PNATE e Proinfância, estes são classificados no PPA como ações orçamentárias e não podem ser dissociados da avaliação da política educacional definida pelo MEC, a qual visa a melhoria dos índices da educação básica. Entretanto, há de se observar que 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. Quanto ao PNAE, de acordo com o art. 5º da Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, cabe ao FNDE a coordenação do PNAE, por meio do estabelecimento das normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do Programa, bem como pela transferência dos recursos financeiros. Portanto, o FNDE não pode eximir-se da responsabilidade de definir novos indicadores, alegando que cabe ao MEC a avaliação das políticas educacionais. Observe-se ainda, que consta do Ofício nº 339/2015-ABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 16 de outubro de 2015, 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 que se aproximem da execução do Pnae, utilizando parâmetros preestabelecidos. Portanto, cabe ao FNDE, em parceria com o MEC, Inep e outras instituições envolvidas, propor a instituição de grupo de trabalho para avaliar a adoção dos novos critérios avaliativos do PNAE e PNATE. Tendo em vista que o FNDE, em sua resposta, não evidenciou que tenha desenvolvido ou tomado quaisquer providências com vistas à adoção de novos indicadores, a recomendação continuará sendo monitorada até que seja completamente atendida.

**Situação da Recomendação:** Não atendida.



**Constatação:** 2.1.1.2

**Recomendação:** 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.

**Providências adotadas pelo FNDE:** Por meio do Ofício 8052/2016/Coaud/Audit, de 08 de abril de 2016, o FNDE encaminhou o Memorando nº 6200/2016/DIRAE, de 4 de abril de 2016, informando que não existe, no arcabouço legal, norma que determine a obrigação da União em realizar correção periódica do valor per capita a ser transferido pelo PNATE para os Estados, Distrito Federal e Municípios. O FNDE informou que no ano de 2015 o orçamento foi contingenciado sem impacto no programa do PNATE e ainda, que a Lei nº 13.005/2014, meta 20, estratégias 20.6 e 20.7, prevê:

“Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. Estratégias:

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar”.

Ainda de acordo com o FNDE, a Controladoria-Geral da União publicou neste exercício extenso trabalho de avaliação do PNATE, consubstanciado no Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 38 ([http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6980\\_%20RAv%2038.pdf](http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6980_%20RAv%2038.pdf)) e, às folhas 6 e 7 do citado Relatório, a CGU descreve metodologia de cálculo e informa o volume de recursos federais transferidos, no período de 2009 a 2014, sem qualquer indicação de que tais valores estivessem defasados ou necessitassem de incremento anual. Ademais, foram detectadas pela CGU diversas impropriedades na execução do PNATE no âmbito dos municípios, nenhuma das quais tendo como causa o não incremento anual dos recursos federais repassados, ou mesmo a insuficiência destes, portanto, o corpo técnico do FNDE entende que a questão do PNATE estará devidamente suprida pela implementação das estratégias 20.6 e 20.7 da Meta 20 do Plano Nacional de Educação.

**Posição da CGU:** O FNDE, em sua resposta, afirmou que não existe norma que determine a correção periódica do valor per capita a ser transferido pelo PNATE para os Estados, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, o Decreto n.º 7.691/2012 prevê que compete à DIRAE coordenar os programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão da infraestrutura e transporte escolar, portanto, caberia à DIRAE atualizar os valores a serem repassados pelo PNATE, uma vez que a desatualização dos valores de repasse pode vir a prejudicar a gestão financeira do Programa, afetando a qualidade e a abrangência dos serviços de transporte escolar. O valor per capita é usado como base para o cálculo do repasse final do PNATE aos entes e vinha sendo atualizado





anualmente, desde instituição do Programa, em 2004. Entretanto, a última atualização foi feita por meio da Resolução 69/2009 - FNDE, que definiu o valor para o exercício 2010. Para fins de cálculo do valor de referência per capita, desde 2006, foi definida fórmula que define o valor per capita para cada ente federado, dependendo do Fator de Necessidade de Recurso do Município – FNR-M, que considera as seguintes variáveis: I-percentual da população rural do município (IBGE), II - área do município (IBGE), III - percentual da população abaixo da linha de pobreza (IPEADATA); e IV - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB (INEP). Considerando que desde 2010 ocorreram mudanças econômicas, sociais e geográficas no país e nos municípios, as variáveis citadas podem ter sofrido alteração, portanto, é recomendável a atualização do cálculo do valor per capita, que é base para cálculo do valor a ser repassado aos entes, de acordo com a necessidade de cada um. Caso não tenham ocorrido alterações consideráveis nas variáveis, a aplicação da fórmula para cálculo dos valores per capita poderia, no mínimo, confirmar que os valores adotados permanecem atualizados. Em relação ao Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 38, citado na manifestação do FNDE, cabe informar que a avaliação do valor per capita a ser repassado aos entes federados pelo Pnate não fez parte do escopo definido para aquele trabalho tendo a questão sido definida como objeto da Auditoria Anual de Contas do FNDE, exercício 2014. O FNDE, em sua manifestação, afirmou que a questão do PNATE estará devidamente suprida pela implementação das estratégias 20.6 e 20.7 da Meta 20 do Plano Nacional de Educação, entretanto, as medidas previstas naquelas estratégias não se confundem com a necessidade de atualização do valor per capita de repasse do PNATE, pelo contrário, auxiliará no atingimento da citada meta, vez que representa melhoria na gestão financeira do Programa. Como o FNDE não demonstrou que esteja tomando providências para aplicar a fórmula desenvolvida para o cálculo do valor per capita a ser repassado aos entes, considerou-se a recomendação não atendida.

**Situação da Recomendação:** Não atendida.

**Relatório de Auditoria:** 201503375

**Constatação:** 2.1.1.6

**Recomendações:** 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.

**Providências adotadas pelo FNDE:** Por meio do Ofício 8052/2016/Coaud/Audit, de 08 de abril de 2016, o FNDE encaminhou o Memorando nº 6200/2016 – DIRAE, de 4 de abril de 2016, informando que será inserida 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. A área técnica dos programas avaliará junto à equipe de TI a possibilidade de inserir no sistema funcionalidade que mensure a relevância de cada parâmetro indicado no questionário para criticar a análise e impedir inconsistências entre a opinião final emitida e as informações descritas no parecer conclusivo, e, desta forma, tornar-se-á desnecessária a notificação recomendada.

**Posição da CGU:** O FNDE afirmou em sua resposta que avaliará junto à área de tecnologia da informação a possibilidade de inserir no Sigecon funcionalidade que mensure a relevância de cada parâmetro do questionário de acompanhamento, com a finalidade de criticar a análise e impedir inconsistências entre a opinião final emitida e as informações descritas no parecer. De fato, a medida proposta pelo FNDE, quando implantada, dispensará a implementação da notificação prevista na recomendação pois

as inconsistências serão evitadas. Entretanto, enquanto não for implementada a solução apresentada, o FNDE deve providenciar a inserção, no Sigecon, de funcionalidade para enviar notificação aos conselhos quando identificadas inconsistências. Dessa forma, a recomendação continuará sendo monitorada até que seja completamente atendida.

**Situação da Recomendação:** Não atendida.

**Relatório de Auditoria:** 201407023

**Constatação:** 2.1.1.6

**Recomendações:** 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:** Por meio do Memo. nº 5000/2016/DIFIN (SEI nº 768), de 01/03/2016 - Conforme Parecer Técnico emitido pela DIRTE/FNDE, em anexo, o desenvolvimento do aplicativo “Sistema Web de Extrato Bancário SIGEF” que seria implementado para realizar o fluxo formal de gestão dos extratos bancários, contendo rotinas de análises, de cruzamentos de dados, e de emissão de relatórios gerenciais não foi disponibilizado para produção, diante dos aspectos negativos apresentados no referido documento. Concluiu-se que seria inviável fazer alterações e evoluções no Sistema.

Assim, o único acompanhamento executado é o da carga mensal de dados dos extratos, realizado manualmente, por meio de uma rotina de verificação dos arquivos recebidos do Banco do Brasil, de forma que a atualização seja feita tempestivamente.

Quanto aos extratos relativos ao período de agosto de 2011 a dezembro de 2015, inclusive os do FUNDEB, já foram disponibilizados no endereço eletrônico do FNDE.

**Posição da CGU:** O FNDE informou, por meio do Memorando nº 5000/2016/DIFIN, que os extratos bancários relativos ao período de agosto de 2011 a dezembro de 2015, inclusive os do FUNDEB, já foram disponibilizados no endereço eletrônico da Autarquia. No que se refere ao desenvolvimento do aplicativo “Sistema Web de Extrato Bancário SIGEF”, que seria implementado para viabilizar o fluxo de gestão dos extratos bancários, a Autarquia informou que não foi disponibilizado para produção, tendo em vista o contido em Parecer Técnico emitido pela DIRTE. De acordo com citado parecer, devido a fatores técnicos, o desenvolvimento do Sistema, nos moldes atuais, é inviável. O FNDE informou que o único acompanhamento executado é o da carga mensal de dados dos extratos, que é feito manualmente, por meio da verificação de arquivos recebidos do Banco do Brasil. Tendo em vista o informado e considerando que consta do Parecer Técnico da DIRTE que é necessário fazer alterações na implantação do Sistema, a recomendação continuará em monitoramento até que o FNDE apresente solução alternativa à implementação do aplicativo "Sistema Web de Extrato Bancário SIGEF", com vistas à implantação de um fluxo formal de gestão dos extratos bancários, contendo rotina de análises e cruzamentos de dados.

**Situação da Recomendação:** Parcialmente atendida.



**Constatação:** 2.1.1.6

**Recomendações:** Realizar a reestruturação das bases, corrigindo as inconsistências apontadas em 120 dias.

**Providências adotadas pelo FNDE:** Por meio do Memo. nº 5000/2016/DIFIN (SEI nº 768), de 01/03/2016 - De acordo com os estudos realizados na base de dados dos extratos recebidos, a reestruturação foi efetuada, de forma a corrigir as inconsistências apontadas pela CGU, conforme pode ser observado consultando o link: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/extratos>.

**Posição da CGU:** Com vistas a verificar o saneamento das impropriedades identificadas no Relatório de Auditoria nº 201407023, solicitou-se ao FNDE, por meio da SA nº 201601425/07, a base de dados contendo os pagamentos realizados por meio de ordem bancária eletrônica para as transferências previstas no Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011, no período compreendido entre 1º de outubro de 2015 e 31 de março de 2016. Em análise aos dados, verificou-se que consta do relatório encaminhado pelo FNDE o total de 2.066.112 registros de operações, tendo sido selecionados apenas as referentes a operações de débito. Verificou-se a ocorrência de 593 operações de saques com valores superiores a R\$ 800,00. Estes saques contrariam o Art. 6º da Resolução CD/FNDE nº 44/2011 que prevê “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.” Por sua vez, o Decreto nº 7.507/2011 determina em seu artigo 2º § 4º que 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 nº 8.666, de 1993, que é de R\$ 80.000,00. Dessa maneira, o valor sacado não deveria exceder o limite de R\$ 800,00. Além disso, foram identificados 10.891 operações realizadas com o uso de cheque, o que não é permitido, de acordo com o Art. 5º da Resolução CD/FNDE nº 44/2011 que prevê que “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.” Verificou-se também a ocorrência de 12.930 pagamentos a títulos, que são feitos com a utilização de boletos, os quais não registram no Sistema o CNPJ do destinatário, prejudicando sua identificação. Tendo em vista o informado, a recomendação continuará sendo monitorada até que as impropriedades apontadas sejam completamente sanadas.

**Situação da Recomendação:** Parcialmente atendida.

**Constatação:** 4.1.4.1

**Recomendação:** Estabelecer forma de pagamento que reflita o real valor dos serviços realizados.

**Providências adotadas pelo FNDE:** O FNDE informou que a Área de Gestão de Contratos orienta os servidores designados para atuarem na fiscalização de contratos, que suas atribuições deverão ser desempenhadas, de acordo com o disposto na Resolução nº 20, de 03/10/2014, do Conselho Deliberativo do FNDE, que dispõe sobre a normatização dos procedimentos para solicitação de aquisição de bens ou serviços, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.



**Posição da CGU:** Em análise aos contratos que constam dos processos informados pelo gestor em sua manifestação feita em abril de 2014, verificou-se que no contrato 171/2013 - Processo 23034.025104/2012-87, Cláusula sétima, Inciso XVII, consta que a empresa contratada é obrigada a encaminhar à unidade fiscalizadora todas as faturas dos serviços prestados, detalhando todos os serviços/eventos e suas referidas pontuações para conferência e ateste pelo Gestor/Fiscal do Contrato. No contrato 004/13 – Processo 23034.019644/2012-21, Cláusula nona, Parágrafo sétimo, consta que o pagamento dos serviços de implantação será efetuado de forma parcelada, com base nos termos de aceitação das fases do Cronograma de Execução, conforme a “Tabela de Pagamentos Parcelados”. Do último contrato analisado, nº 212/13 – Processo 23034.023848/2012-67, Cláusula nona, consta que o pagamento será efetuado com apresentação das respectivas notas fiscais/faturas, uma vez que tenham sido cumpridos todos os critérios estabelecidos no termo de referência. Além disso, em sua mais recente manifestação, o FNDE informou a publicação da Resolução nº 20, de 03 de outubro de 2014, que teve por objetivo normatizar os procedimentos para realização de processos de compras de bens, de obras, serviços, gestão de contratos, atas de registro de preços e fiscalização de contratos no âmbito do FNDE, tendo sido realizados eventos para divulgação da referida norma. Tendo em vista as providências informadas, a recomendação foi considerada atendida.

**Situação da Recomendação:** Atendida.

**Relatório de Auditoria:** 201503375

**Constatação:** 2.1.1.4

**Recomendação:** 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.

**Providências adotadas pelo FNDE:** Por meio do Ofício 8052/2016/Coaud/Audit, de 08 de abril de 2016, o FNDE encaminhou o Memorando nº 6246/2016 – DIFIN, de 5 de abril de 2016, informando que:

“1. Trata-se do Plano de Providências Permanentes da CGU - contas 2014 - acerca da Constatação 2.1.1.4 - Atraso na implementação do cronograma do SiGPC, implicando em ausência de tempestividade na análise das prestações de contas dos recursos transferidos aos entes federados, a qual apresenta as seguintes recomendações:

*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;*

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

2. A propósito do assunto, cabe mencionar o Pronunciamento do Ministro de Estado da Educação, em 23 de dezembro de 2015, que encaminha a Nota Técnica nº 1/2015 – Presidência/FNDE/MEC, de 17 de dezembro de 2015, a qual trata das considerações acerca do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503375 – exercício de 2014.

3. Sobre a primeira recomendação referente à constatação nº 2.1.1.4, o FNDE assim se posicionou:

Destaca-se que, no período de 2014, a autarquia envidou esforços para cumprimento tempestivo das etapas do cronograma de implantação do SiGPC. Foram realizadas reuniões semanais de ponto de controle e deliberativas, sendo estas mensais. As

informações e intercorrências na execução encontram-se devidamente registradas no Portal da Estratégia do FNDE.

Conforme já consignado, a implantação do SiGPC sofreu intercorrências que impactaram parcialmente prazos estabelecidos no cronograma, contudo, em momento algum houve interrupção do processo de implantação do Sistema. Nesse aspecto, vale salientar que qualquer novo planejamento ou cronograma que viesse a ser estabelecido em decorrência de recomendação da equipe de auditoria estaria igualmente sujeito a imprevistos de ordem interna e externa.

4. Sobre a segunda recomendação, a Nota apresenta o seguinte esclarecimento:

*Cumpra esclarecer que o indicador taxa de implantação do SiGPC, cujo objetivo é acompanhar o projeto de desenvolvimento do sistema de prestação de contas on line, registra a meta de 20% para 2014. Na apuração do indicador o resultado foi de 17% proporcionando o atingimento da meta em 85%.*

5. Acerca das ações de tecnologia necessárias ao cumprimento da recomendação, cabe destacar que é natural que, nos projetos de desenvolvimento de software, os requisitos negociais a serem automatizados devam ser descritos minuciosamente. É necessário que a equipe de tecnologia responsável tome conhecimento das regras de negócio, processos e fluxos de trabalho, atores envolvidos, entradas/saídas, sistemas impactados, além do conjunto de dados a serem tratados no software, bem como suas origens.

6. Do ponto de vista negocial, o decurso da prestação de contas e sua automatização abrangem as fases de recepção, análise, notificação e medidas de exceção. Em todas as etapas existem regras de negócio e procedimentos tecnológicos passíveis de replicação entre os diversos programas ou anos de referência. Nesse sentido, procedimentos de notificação por omissão, por exemplo, uma vez implementados, se aplicam em cenários distintos, sendo utilizados no contexto de diversos Programas ou Projetos, como Pnae, Pnate, Proinfância e PDDE, por exemplo.

7. Quanto ao SIGPC, é sabido que houve avanço na implementação de funcionalidades relacionadas principalmente ao PNAE 2011/2012, mais especificamente sobre o entendimento das regras de análise financeiras e técnicas. Neste sentido, é possível que se reutilizem certas regras já definidas para o PNAE, no contexto de outros programas. Para tanto, é necessário que nas primeiras etapas (levantamento de requisitos) as equipes das unidades de negócio e equipe de tecnologia atuem em conjunto, visando o esclarecimento de quais destas regras definidas anteriormente poderão ser reutilizadas, e neste caso, quais as adaptações necessárias. Além disso, cabe o entendimento de novas regras inerentes exclusivamente ao programa que será automatizado.

8. Uma vez explorados estes critérios negociais, de cada regra ou funcionalidade, com a profundidade e clareza necessárias, é possível que a equipe de tecnologia inicie as atividades de implementação do software, havendo ainda as fases de revisão e aprovação das implementações, por parte da unidade negocial. Desta forma, o grau de assertividade dos prazos contados em um plano de ação está diretamente ligado à maturidade e complexidade das regras de negócio apresentadas à equipe de tecnologia, visto que mudanças nestes requisitos certamente ocasionarão impactos no plano. Tais impactos poderão acarretar mudança nos prazos de entrega intermediárias devido ao retrabalho de planejamento e implementação das mudanças.

9. Vale ressaltar, conforme já manifestado pelo FNDE, por meio do Ofício nº 233/2015-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 31 de julho de 2015, 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.



10. Ainda em 2014, foi iniciado processo de contratação de empresa especializada em desenvolvimento de sistemas, no modelo de Fábrica de Software, visando atender às demandas internas de todas as unidades da autarquia. Este processo teve continuidade em 2015, culminando com a assinatura do contrato em Agosto do mesmo ano, momento em que se iniciou a fase de transição e adaptação da equipe da nova contratada, visando especialmente a absorção de conhecimento, a continuidade no atendimento das demandas em curso, além do entendimento e implementação das novas necessidades apresentadas.

11. Mesmo com esse cenário, em 2015 foi possível implementar as seguintes funcionalidades no sistema: abertura para recepção das prestações de contas de convênios do Programa Caminho da Escola e os Termos de Compromisso – Territórios da Cidadania, relativos à aquisição de veículos de transporte escolar; para o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) e do PRONATEC, bem como outros convênios, por determinação do Tribunal de Contas da União; e para o Programa de Apoio ao Atendimento a Educação de Jovens e Adultos – PEJA referentes a 2013, 2014 e 2015. Além disso, foi implantado o módulo de acesso público, que possibilita a consulta às informações das prestações de contas por meio do link: <https://www.fnde.gov.br/sigap/sistema.pu?opera@on=localizar>

12. Vale também destacar que, em 2015, o FNDE firmou Termo de Cooperação Técnica junto ao Ministério Público Federal, onde estabeleceram dentre outros, o compromisso de implementar o acesso público aos dados do SIGPC (já atendido), além de implantar o módulo de análise técnica e financeira do SIGPC referente ao programa de Alimentação Escolar. Esse Termo pode ser consultado no Portal do FNDE, por meio do link: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/termos-de-cooperacao-tecnica>.

13. Atualmente, devido ao compromisso junto ao MPF, a prioridade passou a ser o desenvolvimento das regras de análise do PNAE, embora, uma vez implantadas as regras financeiras para análise automática desse programa, elas poderão ser estendidas, com algumas adequações, aos demais programas, conforme já explicado.

14. Cabe ainda informar que o assunto tratado nessa constatação foi também objeto de análise pelo TCU, no Acórdão nº 7790/2015 – TCU – 1ª Câmara, que se refere ao julgamento das contas anuais do FNDE, relativas ao exercício de 2013, o qual resultou nas seguintes determinações:

9.4 determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e ao Ministério do Planejamento – MP que apresentem, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), plano de ação com medidas para reduzir o elevado estoque de prestação de contas que se encontram se análise conclusiva no âmbito do FNDE, considerando, entre outras, ações voltadas para a melhoria na gestão do quadro de pessoal, como também para a conclusão dos módulos do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas (SiGPC) relativos ao acompanhamento e à prestação de contas dos programas educacionais incentivados;

9.5 determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que encaminhe, a cada noventa dias, informações atualizadas sobre o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas, as etapas que já estão em uso e justificativas para eventuais alterações promovidas e atrasos no cronograma.

15. A apresentação do citado Acórdão 7790/2015, que determina ação conjunta entre FNDE e MPOG, evidencia que a solução contundente acerca da implantação do SIGPC passa por ações estruturantes, tais como: o entendimento preciso dos processos de trabalho e a relação entre os diversos atores; a adequação do corpo de servidores públicos capazes de assumir as responsabilidades inerentes ao processo da prestação de contas, atendendo aos requisitos de capacitação técnica e de quantidade; além da



contratação de fornecedores especializados que possam prover as ferramentas personalizadas e força de trabalho necessárias de forma escalável.

16. Cabe ressaltar ainda que em razão da determinação do item 9.5, as mesmas informações encaminhadas ao TCU poderão, igualmente, ser remetida à CGU. Por outro lado, o FNDE também está comprometido em encaminhar informações sobre o andamento do sistema para o MPF.”

**Posição da CGU:** O FNDE informou que envidou esforços para o cumprimento do cronograma de implantação do SiGPC e que, apesar das intercorrências que impactaram os prazos estabelecidos, em momento algum houve interrupção do processo de implantação do Sistema. O FNDE, em sua resposta, citou que nos projetos de desenvolvimento de software, é necessário descrever minuciosamente os requisitos negociais a serem automatizados, além disso, destacou que a equipe de tecnologia precisa tomar conhecimento das regras de negócio, processos e fluxos de trabalho, atores envolvidos, entradas/saídas, sistemas impactados, além do conjunto de dados a serem tratados no software. Acerca da manifestação, cabe esclarecer que todos estes fatores já devem ter sido considerados quando do início de implantação do projeto, já que a análise de requisitos e regras do negócio é uma das primeiras atividades no processo de desenvolvimento e implantação de um sistema.

O FNDE alegou que qualquer novo planejamento ou cronograma que viesse a ser estabelecido estaria igualmente sujeito a imprevistos, entretanto, essa possibilidade não pode ser utilizada como argumento para deixar de apresentar novo plano de ação, uma vez que o planejamento é ferramenta indispensável para mitigar a possibilidade de ocorrência de fatos imprevistos.

Ainda de acordo com o informado, em 2015 foram implementadas as seguintes funcionalidades no sistema: abertura para recepção das prestações de contas de convênios do Programa Caminho da Escola e os Termos de Compromisso - Territórios da Cidadania, relativos a aquisição de veículos de transporte escolar; para o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) e do PRONATEC, bem como outros convênios, por determinação do Tribunal de Contas da União; e para o Programa de Apoio ao Atendimento a Educação de Jovens e Adultos – PEJA referentes a 2013, 2014 e 2015. Além disso, foi implantado o módulo de acesso público, que possibilita a consulta as informações das prestações de contas por meio do link: <https://www.fnde.gov.br/sigap/sistema.pu?operation=localizar>. Tal medida favorece a transparência e permite maior controle social sobre os gastos do FNDE.

Cabe informar que a recomendação emitida por este órgão de controle interno está em consonância com o previsto no Acórdão 7790/2015 da Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União, que determinou que o FNDE encaminhe a cada noventa dias informações atualizadas sobre o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas, as etapas que já estão em uso e justificativas para eventuais alterações promovidas e atrasos no cronograma. O FNDE propôs, em sua manifestação, que as informações que serão encaminhadas ao TCU também sejam remetidas à CGU.

Apesar dos avanços apresentados e da proposta de encaminhamento à CGU de informações atualizadas acerca do desenvolvimento do SiGPC, o FNDE não evidenciou em sua resposta quais providências tomou no sentido de apresentar novo plano de ação com planejamento para implantação das demais fases do Sistema, assim, a recomendação continuará em monitoramento.

**Situação da Recomendação:** Parcialmente atendida.



### 2.1.1.2 INFORMAÇÃO

**Verificou-se que a unidade está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD, porém, com atraso.**

#### **Fato**

O Gabinete da Presidência do FNDE é a unidade responsável por coordenar as atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por agentes públicos na esfera administrativa e à aplicação das devidas penalidades, conforme disposto no Regimento Interno, Anexo da Portaria MEC nº 852/2009, publicado no Diário Oficial da União de 8 de setembro de 2009.

A Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, tornou obrigatório o registro no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) das informações referentes a procedimentos disciplinares instaurados nos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, no prazo máximo de 30 dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam.

Confrontando-se a resposta da Solicitação de Auditoria nº 201601425/04, que por meio do Ofício 10592/2016 – Coaud/Audit-FNDE encaminhou a esta Controladoria-Geral os relatórios de PAD's e Sindicâncias instaurados no FNDE, e o que consta do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), concluiu-se que, no exercício de 2015, o FNDE instaurou um Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e uma sindicância, sendo que ambos foram registrados no Sistema CGU-PAD fora do prazo regulamentar de trinta dias, conforme descrito na tabela abaixo.

*Quadro 6 - Processos disciplinares instaurados no FNDE, em 2015.*

| Portaria | Publicação | Registro no CGU PAD | Processo             | Tipo de Processo |
|----------|------------|---------------------|----------------------|------------------|
| 390      | 23/09/2015 | 11/11/2015          | 23034.004162/2015-10 | PAD              |
| 1054     | 16/11/2015 | 08/03/2016          | 23123.003113/2015-61 | Sindicância      |

Fonte: Relatórios de Dados do Processo - CGU-PAD.

## 2.2 CONTROLES EXTERNOS

### 2.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

#### 2.2.1.1 INFORMAÇÃO

**Afere e informa o atendimento aos Acórdãos e Decisões efetuadas pelo TCU e suas consequências na gestão da Unidade.**

#### **Fato**

Para o exercício de 2015, foram verificados três acórdãos expedidos pelo Tribunal de Contas da União ao FNDE com determinação à CGU, conforme segue:



| Acórdão                     | Determinações                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Manifestação do FNDE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Avaliação do CI                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7790/2015 – TCU – 1ª Câmara | <p>“9.4. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e ao Ministério do Planejamento – MP que apresentem, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), plano de ação com medidas para reduzir o elevado estoque de prestação de contas que se encontram sem análise conclusiva no âmbito do FNDE, considerando, entre outras, ações voltadas para a melhoria na gestão do quadro de pessoal, como também para a conclusão dos módulos do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas (SiGPC) relativos ao acompanhamento e à prestação de contas dos programas educacionais incentivados;</p> <p>9.5. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que encaminhe, a cada noventa dias, informações atualizadas sobre o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas, as etapas que já estão em uso e justificativas para eventuais alterações promovidas e atrasos no cronograma;”</p> | <p>Por meio do Ofício nº 10250/COAUD/AUDIT-FNDE, de 9/5/2016, o FNDE informou:</p> <p><i>Item 9.4</i><br/>Memorando nº 7062/2016/AGEST, de 9/5/2016:<br/>“informamos que foram realizadas reuniões técnicas para apresentação de situação e estudo de proposta. Nas reuniões foi contextualizada a situação atual da prestação de contas (estoque e ação corrente) e da gestão de pessoas (servidores ativos e previsão de aposentadoria). Surgiu a necessidade da elaboração de apresentação do cenário Prestação de Contas e o desenho do fluxo da Prestação de Contas, submetidos ao MPOG. Tais ações seriam necessárias para subsidiar propostas que envolveriam a melhoria da força de trabalho com suporte nas atividades descritas no processo de Prestação de Contas. Tais como: 1) Concurso de CTU; 2) Terceirização especializada para atendimento ao processo de virtualização e inteligenciamento documental referente ao passivo das prestações de contas; e 3) Análise da prestação de contas: proposição de ajustes na legislação vigente. Foi apresentado o Projeto – Implantação do SIGPC e os principais desafios para cumprimento das atividades que impulsionariam as entregas das funcionalidades descritas no cronograma. Conforme registrado, a Autarquia vem direcionando esforços, em conjunto com o MPOG, para elaboração do Plano de Ação e atendimento as determinações, em data prevista, conforme consta no Acórdão 7.790/2015 – 1ª Câmara.”</p> <p><i>Item 9.5</i><br/>Ofício nº 9452/2016/Coaud/Audit-FNDE, de 28/4/2106:<br/>“Ressalto que por meio do Ofício nº 8308/2016/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 12/4/2016, foi requerido por esta Autarquia a dilatação do prazo para o dia 28/4/2016, no sentido de apresentar manifestações acerca do referido item. Foi encaminhado, em anexo, a resposta formulada pela Diretoria de Tecnologia – DIRTE, através do</p> | <p><i>Item 9.4</i><br/>A autarquia informou sobre os esforços que vem empreendendo, até o momento, visando ao cumprimento da determinação do TCU. Como a determinação para apresentar o Plano de Ação ainda se encontra dentro do prazo estipulado pelo tribunal, a avaliação do seu cumprimento deverá ser realizada após expirado esse prazo.</p> <p><i>Item 9.5</i><br/>Conforme a resposta, o FNDE cumpriu a primeira etapa de 90 dias, encaminhando as atividades que, neste período, já foram concluídas e as que ainda se encontram em fase de desenvolvimento. Entretanto, como a determinação prevê o encaminhamento de informações atualizadas a cada 90 dias, é necessário que haja o acompanhamento pela CGU das demais etapas informativas até que o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas seja concluído.</p> |

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p>Memorando nº 6684/2016/DIRTE, de 26/4/2016. Na resposta, foram descritas as atividades que estão em andamento e que foram concluídas em 2015 e 2016.</p> <p><b>1) Atividades concluídas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acesso público às contas recebidas por meio eletrônico.</li> <li>- Registro de execução das prestações de contas dos programas: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. PDDE e suas ações correlatas;</li> <li>2. PNATE;</li> <li>3. PNAE;</li> <li>4. Convênios do Programa Caminho da Escola;</li> <li>5. Termos de compromisso Territórios da Cidadania;</li> <li>6. Proinfância (parcial);</li> <li>7. PRONATEC;</li> <li>8. PEJA; e</li> <li>9. REESTFÍSICA TD.</li> </ol> </li> <li>- Definição das regras de análise financeira das contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar.</li> <li>- Definição das regras de análise técnica das contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar.</li> </ul> <p><b>2) Atividades em andamento:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Notificação postal de omissos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.</li> <li>- Reestruturação dos extratos bancários para o Programa Nacional de Alimentação Escolar.</li> <li>- Registro de execução das prestações de contas do Programa Brasil Alfabetizado; Construção do formulário de execução física do Programa de Educação de Jovens e Adultos.</li> <li>- Integração com o cadastro informativo de créditos não quitados do setor público.”</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                     |
| 2971/2014 – TCU – 1ª Câmara | <p>“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;</p> <p>9.5. dar ciência à Controladoria-Geral da União e à Secretaria de</p> | <p>Por meio do Ofício nº 7975/2016-CGCAP/DIFIN/FNDE, de 8 de maio de 2016, 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. O processo foi remetido à Coordenação de Tomada de Contas Especial - COTCE, para a adoção das medidas de exceção. A</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p>Determinação parcialmente atendida, tendo em vista que ainda não foi instaurada a TCE para o ressarcimento do débito de R\$ 5.948.381,30, referente ao programa Projovem, exercício de 2008.</p> |



|                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                   | <p><i>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 da Decisão Normativa TCU 134/2013, combinado com o art. 4º, § 3º, da Instrução Normativa TCU 63/2010;”</i></p> | <p>representante do espólio do responsável remeteu diversas declarações de órgãos do Estado do Maranhão, às quais afirmavam que o ex-governador não era o responsável pela gestão dos recursos. Os autos do processo de prestação de contas foram devolvidos à área de análise para o encaminhamento à Auditoria Interna, desta Autarquia. Após avaliação, a Auditoria do FNDE entendeu que a responsabilidade do ex-governador permaneceria. Diante disso, o espólio do responsável foi informado e o processo retornou à COTCE e se encontra em andamento a adoção da medida de exceção cabível.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>1697/2014 – TCU – Plenário</p> | <p><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></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>Por meio do Ofício nº 7975/2016-CGCAP/DIFIN/FNDE, de 8 de maio de 2016, foi informado que no que tange ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, exercício de 2010, em Cantanhede/MA, de acordo com o Parecer nº 209/2016 - DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, a prestação de contas foi aprovada parcialmente com ressalvas, tendo em vista que os valores recolhidos para saneamento das irregularidades foram insuficientes para quitar o débito. O saldo remanescente do débito apurado foi de R\$ 33.319,83. Tendo em vista a nova sistemática dos processos, com a implantação do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, o processo foi remetido para digitalização e, após finalizados os trâmites será enviado para a Coordenação de Tomada de Contas Especial, para adoção da medida de exceção cabível.</p> <p>Por fim, quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, exercício de 2011, de</p> | <p>Determinação parcialmente atendida. Houve o ressarcimento de R\$ 24,25, referentes ao PNAE de 2011, e a devolução parcial do débito das contas do PNAE em 2010, restando ainda, para este exercício, um saldo remanescente a ser ressarcido no valor de R\$ 33.319,83.</p> |



|  |  |                                                                                                                                                                                                                   |  |
|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |  | Cantanhede, a prestação de contas foi aprovada com ressalvas, conforme Parecer 205/2016 – DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, tendo em vista que não se apresentou elementos que evidenciassem prejuízos ao Erário. |  |
|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

Fonte: Acórdão 7790/2015 – TCU – 1ª Câmara, Acórdão nº 2971/2014 – TCU – 1ª Câmara, Acórdão 1697/2014 – TCU – Plenário, Acórdão nº 3749/2014 – TCU – 2ª Câmara, Relatório de Gestão FNDE 2015, Ofício nº 7975/2016-CGCAP/DIFIN-FNDE, 8/5/2016, Ofício nº 10250/COAUD/AUDIT-FNDE, de 9/5/2016, Memorando nº 7062/2016/AGEST, de 9/5/2016, Ofício nº 9452/2016/Coaud/Audit-FNDE, de 28/4/2016, Memorando nº 6684/2016/DIRTE, de 26/4/2016.

