

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201700427

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201700427, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 6 de abril de 2017, 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 18 de abril a 23 de junho de 2017, 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. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 29 de novembro de 2016, entre SFC/DS/CGEDUB - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação Básica e a Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto - Secex Educação, do Tribunal de Contas da União (TCU), foram efetuadas as seguintes análises:

- Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças;

- Avaliação da gestão de pessoas contemplando, em especial, a observância da legislação sobre remuneração, cessão e requisição de pessoal;

- Avaliação do cumprimento das recomendações de maior relevância emitidas pela CGU por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 243895:

- Item 4.7 – Nota Técnica nº 881/2009/DSEDU II/DS/SFC/CGU-PR, de 7 de abril de 2009, recomendação 'd': Recomenda-se a criação de sistema operacional que permita, de forma automática, a efetivação dos cálculos relativos aos rendimentos não auferidos em decorrência da não aplicação financeira dos recursos enquanto não utilizados;

- Item 4.7 – Nota Técnica nº 3148/DSEDU II/DS/SFC/CGU-PR, de 23 de dezembro de 2009: Recomenda-se aos Tribunais de Contas dos Estados/Municípios que recebem as prestações de contas disponibilizem na sua página, por adesão via instrumento de Cooperação, um "Portal da Transparência" do Fundeb (quesitos Finalidade, Aquisição, Fiscalização e Controle Social), com layout amigável e na linguagem cidadã, que poderia ter um link na página da CGU e de outros órgãos de controle, permitindo ao Cidadão, aos conselheiros e à Imprensa o acesso às despesas, efetuando o controle social de forma centralizada e ao mesmo tempo segmentada do Fundo, de acordo com as novas alterações da LRF nesse sentido. Caso algum TC se recusasse a aderir, isso seria indicado no campo referente ao seu Estado. Essa ação atenderia também a questão do apoio técnico e permitiria a publicidade descrita nos arts. 25/30 da Lei do Fundeb.

- Avaliação do cumprimento das recomendações de maior relevância emitidas pela CGU por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407023:

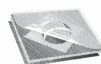
- Item 2.1.1.4 – Recomendação: Providenciar o ajuste da situação das prestações de contas no SIGPC;

- Item 2.1.1.6 – Recomendação 1: Realizar a reestruturação das bases, corrigindo as inconsistências apontadas em 120 dias;

- Item 2.1.1.6 - Recomendação 3: Implementar fluxo formal de gestão dos extratos bancários, contendo rotina de análises e cruzamentos de dados, de forma a identificar inconsistências nas informações divulgadas referentes aos extratos bancários, bem como o acionamento dos bancos responsáveis para correção das inconsistências com prazos bem definidos, para que todos os recursos que deveriam ser disponibilizados no sítio do FNDE obtenham correção tempestiva e sejam apresentados de forma pormenorizada, facilitando o controle social.

- Avaliação do cumprimento das recomendações de maior relevância emitidas pela CGU, por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503375:

- Item 2.1.1.6 – Recomendação 1: Emitir parecer técnico para todas as prestações de contas do Pnae analisadas a partir da Resolução nº 38/2009 e para os demais programas a partir da Resolução nº 2/2012 do SiGPC, ainda que de forma manual, até que o Sistema esteja habilitado para essa funcionalidade;



- Item 2.1.1.6 - Recomendação 3: Inserir no Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon) funcionalidade capaz de enviar notificação aos conselhos quando forem identificadas inconsistências entre a opinião final emitida por essa instância de controle social e as informações descritas no seu parecer conclusivo;
- Item 2.1.1.11 - Recomendação 1: Estruturar em uma matriz de risco os critérios utilizados na seleção dos entes federados que serão acompanhados pelo FNDE ao longo do exercício, especificamente quando ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate).
- Avaliação do cumprimento das recomendações de maior relevância emitidas pela CGU por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601425:
 - Item 1.1.1.4 – 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.
 - Item 1.1.1.5 – 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 adimplência das prestações de contas dos beneficiários no SiGPC, bem como o atendimento aos demais requisitos do Programa.
- Avaliação, quanto à abrangência, suficiência e resultados das medidas adotadas pela unidade auditada relacionadas ao Acórdão 1007/2016 – TCU – Plenário, que trata de auditoria operacional coordenada que avaliou a aplicação de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), especificamente no que se refere às determinações e recomendações contidas nos itens 9.1 e 9.3.1.
- Avaliação, quanto à abrangência, suficiência e resultados das medidas adotadas pela unidade auditada relacionadas ao Acórdão 7790/2015 – TCU – 1ª Câmara, que trata do julgamento das prestações de contas do FNDE, exercício 2013, especificamente no que se refere às determinações contidas nos itens 9.4 (relativo ao elevado estoque de prestação de contas que se encontram sem análise conclusiva no âmbito do FNDE) e 9.5 (relativo ao desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas).
- Análise, quanto à suficiência, das regras técnicas e financeiras que serão aplicadas a todas as prestações de contas do Pnae analisadas no SiGPC, definidas pelo FNDE por meio da Portaria nº 413, de 2 de outubro de 2015, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço do FNDE, de 2 de outubro de 2015, conforme Inquérito Civil 1.34.001.004130/2016-43.

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 (TCU).

A partir dos exames, concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas, nos conteúdos e formatos obrigatórios, de acordo com as normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2016 (DN nº 156/2016 e Portaria nº 59/2017) e as orientações contidas no Sistema e-Contas.



Registra-se apenas inconsistências identificadas no Rol de Responsáveis, especificamente quanto aos membros do Conselho Deliberativo, pois somente o FNDE e a Secretaria de Educação Básica (SEB) apresentaram corretamente o período de atuação dos substitutos nos respectivos cargos de chefia. As demais Secretarias que compõe o Conselho apresentaram para os substitutos dos titulares ao cargo um período de substituição coincidente com o do titular. Destaca-se que, de acordo com o art. 10, §2º da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 156/2016, o responsável substituto constará do rol somente se tiver efetivamente exercido a substituição do titular no exercício de referência das contas, situação em que deverão ser informados os períodos.

2.2 Avaliação da Gestão de Pessoas

Com relação à área de gestão de pessoas, a presente auditoria contemplou a análise da execução das folhas de pagamentos da unidade no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e sua aderência à legislação de pessoal.

Verificou-se que não há tempestividade no registro de ocorrências de faltas dos servidores, tendo como principal entrave a Portaria FNDE nº 237, de 19 de junho de 2015, que contraria o Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995. Dessa forma, os descontos são registrados de três meses a mais de um ano da ocorrência das faltas.

A Unidade também não aplicou o procedimento de análise da folha de pagamento durante o período de homologação, cujo alerta é efetuado mensalmente por meio de Comunicação Siape. Dessa forma, houve servidores sem recebimento de remuneração e, conseqüentemente, sem recolhimento previdenciário e tributário (líquido negativo).

Além disso, foram verificadas inconsistências em lançamentos manuais de descontos incluídos no Siape, aglutinando-se valores de diferentes origens, sem levar em consideração os impactos financeiros nas demais classificações contábeis (rubricas), como na Contribuição para o Plano de Seguridade Social (PSS) e no Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

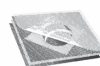
Quanto aos acertos de aposentadoria, quando não há tempo hábil para efetuar o acerto financeiro no mês de mudança da situação funcional, a Unidade Pagadora não promove o correto ajuste contábil e financeiro da remuneração no mês seguinte, gerando erros na classificação contábil das remunerações e recolhimento indevido de PSS.

Também foram detectados pagamentos incorretos quando há cálculos manuais envolvidos, como indenização de férias e respectivo adicional de 1/3 de férias, além da gratificação natalina proporcional.

A Unidade Pagadora não observou a Lei nº 11.907/09 para pagamento da Gratificação Temporária do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática (GSISP) e o art. 93 da Lei nº 8.112/90 sobre remuneração a servidores cedidos para empresa pública que optaram pela retribuição integral do cargo em comissão do órgão cessionário. Dessa forma, houve pagamento indevido durante alguns anos.

Após comunicação da CGU sobre diversas inconsistências envolvendo pagamentos devidos a servidores, a unidade adotou as seguintes medidas:

- Instaurou processos administrativos de reposição ao erário dos valores da GSISP;
- Apresentou planilhas com valores de reposição ao erário de servidores que tiveram “líquido negativo”, no entanto, essas ainda estão em desacordo com os normativos vigentes;



- Apresentou a Nota Técnica nº 5135/2016/DILEP/CODEL/CGPEO/DIRAD e a Informação nº 89/DILEP/CODEL/GFPEO, autorizando o pagamento de vantagens pessoais (Vantagem Pessoal Nominalmente Identificável - VPNI e anuênio) aos servidores cedidos à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) que optaram pela retribuição integral do órgão cessionário, contrariando, assim, os normativos vigentes.

Destaca-se que as análises feitas a partir das trilhas de auditoria envolveram o universo de servidores do FNDE, tais como a identificação de servidores da Autarquia recebendo indevidamente a GSISP em valores acima do permitido por lei; falhas no registro de faltas e seus devidos descontos no Siape e pagamento irregular de remuneração a ex-dirigentes cedidos à EBSERH, com opção da remuneração integral do cargo em comissão. As demais falhas foram originadas de desdobramentos das trilhas, evidenciando fragilidades generalizadas nos controles internos da gestão das folhas de pagamentos.

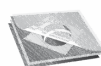
Observa-se, portanto, graves fragilidades na gestão das folhas de pagamento, tanto pela não observância a normas e orientações sobre legislação de pessoal, como pela inexistência de controles. Ressalta-se que o não cumprimento das normas legais e infralegais que regem a área de pessoal pode ter como consequência diferenças financeiras que recaem ora ao erário, ora aos servidores.

2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

O escopo desta auditoria, definido em conjunto pelo TCU e pela CGU, envolveu a avaliação do cumprimento de recomendações de grande relevância emitidas pela CGU por meio dos Relatórios de Auditoria Anual de Contas nº 243895, 201407023, 201503375 e 201601425, bem como da observação dos Acórdãos nº 1007/2016 – TCU – Plenário e nº 7790/2015 – TCU – 1ª Câmara quanto à abrangência, suficiência e resultado das medidas adotadas pelo FNDE para atendimento. Além do acompanhamento, o escopo envolveu a verificação das regras técnicas e financeiras desenvolvidas pelo FNDE para análise dos processos de prestação de contas específicos do programa de alimentação escolar, no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC).

As auditorias de anuais de contas realizadas no âmbito do FNDE ao longo dos anos deram origem a diversas recomendações, visando o aperfeiçoamento da gestão dos programas sob sua responsabilidade. Para o presente trabalho, foram selecionadas recomendações que envolvem a gestão dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), do Programa Dinheiro Direto na Escolar (PDDE) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), abrangendo questões suscitadas quanto ao controle no repasse e na execução dos recursos, à transparência das movimentações financeiras, ao monitoramento *in loco* de sua aplicação e à análise técnica das prestações de contas.

Na auditoria de contas realizada no ano de 2016, em análise ao exercício de 2015, ao se avaliar a execução do PDDE, foram identificadas fragilidades nos controles internos relacionados ao processo de pagamento às entidades beneficiadas, dentre as quais a falta de rotina definida para a inclusão de solicitações de pagamentos. A ausência dessa rotina específica dificulta o desenvolvimento de ações de controle sobre o processo e inviabiliza o planejamento da aplicação dos recursos por parte do beneficiário, pois não há calendário certo para a liberação dos recursos. Além disso, verificou-se a ocorrência de repasse de recursos do Programa a entidades inadimplentes, contrariando o art. 4º da Resolução



FNDE nº 15, de 10 de julho de 2014, e resultando no pagamento indevido de 9.732 entidades em 2015, num montante de R\$ 84.944.820,00.

Assim, foi recomendado por esta CGU que o FNDE formalizasse e adotasse procedimento para a fase de solicitação e efetivação de pagamentos de recursos do PDDE, incluindo a verificação periódica de todos os requisitos necessários à entidade para recebimento dos recursos, em especial quanto à situação de adimplência das prestações de contas.

O que se observou nos trabalhos desenvolvidos nesta auditoria é que, apesar de o FNDE ter informado que reviu e aperfeiçoou fluxos e procedimentos, além de ter promovido a integração entre sistemas para evitar os pagamentos indevidos, ainda existem falhas no processo que permitiram novamente o pagamento a entidades inadimplentes, num total de R\$ 19.958.320,00. Ressalta-se que a análise realizada em relatório, que teve o modelo de extração elaborado para a auditoria de 2016, contendo as ordens bancárias emitidas e a situação da prestação de contas das entidades receptoras à época da solicitação/pagamento dos recursos, foi o suficiente para identificar os mais de três mil pagamentos indevidos.

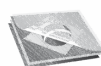
No que se refere à execução dos programas, um aspecto abordado foi a aplicação dos recursos transferidos no âmbito do Pnae, enquanto não utilizados, no mercado financeiro, obrigação estabelecida em resolução que rege o Programa. Esta CGU, ao verificar no âmbito do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, que em cerca de 77% dos municípios visitados os recursos recebidos não eram aplicados, recomendou ao FNDE que fosse desenvolvida funcionalidade para realizar o cálculo automático dos rendimentos referentes aos recursos não aplicados quando da prestação de contas do Pnae.

De acordo com o FNDE, tal funcionalidade já foi desenvolvida no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), mas ainda não está em uso, aguardando a finalização das demais regras de análise. Destaca-se que essa automatização do cálculo poderia ser estendida a outros programas da Autarquia que também possuem essa obrigação, como o Pnate e o PDDE.

Outra questão examinada, especificamente para as transferências referentes aos recursos geridos pelo FNDE, foi o atendimento ao Decreto nº 7.507/2011, que disciplina a movimentação financeira dos recursos transferidos entre órgãos e entidades da administração pública federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ao analisar os dados disponibilizados em auditorias anteriores, verificou-se a ocorrência de numerosas inconsistências nas operações bancárias, o que resultou em diversas recomendações ao FNDE, dentre as quais a necessidade de reestruturar as bases, corrigindo as inconsistências existentes, e de implementar fluxo formal de gestão dos extratos bancários, contendo rotina de análises e cruzamentos de dados, de forma a identificar novas inconsistências e promover sua correção tempestiva.

Ao analisar a base de dados referente à execução de 2016, constatou-se que ainda ocorrem operações contrárias ao Decreto nº 7.507/2011. No entanto, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil assinaram termos de ajustamento de conduta, junto a representantes do Ministério Público Federal, com a participação desta CGU, no dia 6 de dezembro de 2016, comprometendo-se a cumprir as disposições do Decreto. As práticas avançadas nos termos de ajustamento de conduta, quando plenamente adotadas pelas instituições bancárias, tornarão mais seguras as movimentações de recursos públicos, mantendo-as dentro dos limites estabelecidos no Decreto nº 7.507/2011. Destaca-se que o referido termo sofreu propostas de aditamento em junho de 2017.

Quanto à rotina adotada pelo FNDE para gestão e carregamento dos extratos bancários, essa Autarquia desenvolveu ferramenta que validará os números de CNPJ e CPF dos beneficiários e as datas de emissão das ordens bancárias, bem como verificará se os



números das contas correntes dos beneficiários constam do Sigef. Após realizar as análises descritas, a ferramenta deve gerar e gravar relatórios contendo os registros para os quais foram identificados problemas.

A adoção da ferramenta apresentada pelo FNDE é uma iniciativa que certamente contribuirá para aprimoramento da gestão dos extratos bancários, auxiliando na identificação de situações contrárias ao Decreto nº 7.507/2011. Entretanto, ainda faltam informações sobre a abrangência da análise realizada pela ferramenta e as providências adotadas após análise dos relatórios contendo os problemas identificados.

Ainda sobre o controle da execução financeira dos recursos repassados, mais especificamente quanto ao aspecto da transparência dos gastos realizados com recursos federais, foi acompanhada recomendação emitida por essa CGU em 2009, ao estudar os mecanismos existentes de controle e acompanhamento da execução do Fundeb, a partir dos resultados obtidos por meio das fiscalizações realizadas no âmbito do Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos. Nesse trabalho, verificou-se a falta de mecanismos voltados à transparência da execução dos recursos do Fundeb.

A CGU apresentou então proposta para disponibilização pelo FNDE dos dados de execução dos recursos do Fundeb em página na internet. Com isso, o Banco do Brasil desenvolveu aplicativo a ser utilizado para operacionalização da execução dos recursos do Fundeb, de forma a possibilitar a captação das informações relacionadas à finalidade da despesa. No entanto, a divulgação no site do FNDE desses dados ficou inviabilizada devido à baixa adesão dos municípios ao programa do Banco do Brasil, que conta atualmente com menos de quinhentos entes. Ademais, a Caixa Econômica Federal (CEF) ainda não está colhendo nem disponibilizando tais dados. Portanto, pouco se avançou no assunto, continuando prejudicada a transparência dos dados de execução dos recursos do Fundeb, o que dificulta seu controle.

Permanecendo no âmbito da necessária transparência de dados da execução de recursos federais, destaca-se que o FNDE atendeu determinação do TCU expedida no Acórdão 1007/2016 – TCU – Plenário, para que houvesse divulgação dos dados cadastrais das Unidades Executoras Próprias (UEX) e Entidades Executoras (EEX) e seus dirigentes, dos repasses financeiros realizados e da situação das UEX e das EEX quanto à obrigação de prestarem contas em seu plano de dados abertos.

Outra forma de acompanhamento dos gastos é a verificação *in loco* de sua execução pelo ente repassador. Assim, encontra-se entre as competências do FNDE monitorar a aplicação dos recursos financeiros repassados no âmbito de seus programas mediante fiscalizações, auditorias e inspeções. Na auditoria anual de contas referente à 2015, esta CGU analisou os procedimentos adotados pelo FNDE para seleção dos entes a serem monitorados no âmbito do Pnae e do Pnate. À época, verificou-se que aquela Autarquia já possuía critérios individuais, apropriados para identificação de falhas, mas esses critérios não estavam estruturados em uma ferramenta que possibilitasse a seleção daqueles entes mais críticos, em maior situação de risco.

Já no ano de 2016, verificou-se que, para o Pnate, o FNDE desenvolveu um programa de monitoramento e capacitação piloto, em atendimento à recomendação da CGU, com o objetivo de monitorar a execução do Programa nos estados e municípios, além de promover palestras de capacitação aos agentes envolvidos em sua execução. Com relação ao Pnae, o FNDE emitiu em 2016 a Nota Técnica nº 09/2015 – CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC, que estabelece critérios a serem utilizados para a seleção de entidades executoras que serão monitoradas no âmbito do Pnae. Destaca-se, que ainda resta a necessidade de institucionalização do programa de monitoramento desenvolvido para o Pnate, desvinculando-o de um exercício específico e consolidando os procedimentos estabelecidos.



Ao fim do exercício financeiro, os gestores devem apresentar descrição detalhada dos gastos realizados com os recursos recebidos, evidenciando sua correta execução. Assim, tem-se na análise dos processos de prestação de contas apresentados ao FNDE uma importante ferramenta de controle. Desse modo, também foram acompanhadas nesta auditoria algumas recomendações feitas pela CGU ao longo de seus trabalhos, relacionadas a essa etapa.

Com o surgimento do SiGPC, houve a migração das prestações de contas antes mantidas no Sistema de Prestação de Contas (SISPCO) para o novo Sistema. No entanto, esse processo acabou gerando divergência nos status de algumas prestações de contas, pois as alterações de certas nomenclaturas constantes do SISPCO não haviam sido feitas. Nesse sentido, esta CGU vem acompanhando desde o Relatório de Auditoria nº 201407023 a promoção dos ajustes necessários na situação dos processos de prestações de contas no SiGPC. Ao ser questionado sobre o assunto na presente auditoria, o FNDE informou que o processo de migração dos dados para o SiGPC foi homologado e concluído, estando o SISPCO descontinuado.

Em auditoria realizada em 2015, havia sido identificada a ausência de parecer da área técnica sobre a aplicação de recursos do Pnae e do Pnate, apesar de haver orientação específica nesse sentido nas resoluções que regem o Pnae e o próprio SiGPC. O FNDE analisava as contas quanto ao aspecto financeiro, baseando sua análise técnica na opinião dos conselhos sociais, emitida em seus pareceres sob a prestação de contas. Ressalta-se que a análise dos processos de contas pela área técnica competente é fundamental para a verificação da efetividade do programa, tendo em vista que é aquela a área responsável pela criação e desenvolvimento da política.

Assim, com relação ao Pnae, verificou-se que já foi implementado fluxo de análise dos processos de prestação de contas pela área técnica, sendo que todos os processos da amostra estabelecida haviam recebido algum tipo de parecer. No entanto, falhas foram identificadas em alguns desses processos, pois certos pareceres não consideraram os relatórios de fiscalização desta Controladoria em sua análise e outros foram emitidos automaticamente pelo sistema, sem efetiva análise técnica e financeira. Quanto aos aspectos avaliados nas análises técnicas realizadas, foram estabelecidos critérios a serem abordados para verificação do atingimento do objeto e do objetivo do Programa, possibilitando a padronização das análises, de forma que as mesmas questões sejam verificadas em todos os processos.

No que se refere ao Pnate, verificou-se que, apesar de todos os processos da amostra selecionada possuírem parecer técnico, ainda não existe fluxo formalmente estabelecido para análise dos processos do Programa, seguindo-se a rotina estabelecida para os programas e projetos educacionais de maneira ordinária. O FNDE destacou que está sendo realizado um mapeamento dos processos da Diretoria de Ações Educacionais (Dirae), que envolve a definição de um fluxo mais específico pela Coordenação Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME), responsável pelo Pnate. Além disso, a área técnica responsável ainda não possui roteiros ou critérios estabelecidos em documento, pontuando os aspectos fundamentais ao adequado funcionamento do Programa, objetivando a padronização de seus pareceres. Em sua análise, considera o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS) e, eventualmente, relatórios de fiscalização dos órgãos de controle (CGU, TCU, Ministério Público, etc) ou da Auditoria Interna do Órgão.

Ainda no âmbito da análise técnica, verificou-se o andamento de recomendação relacionada à emissão do parecer técnico pelo conselho social. Por terem sido identificados, em auditoria anterior, casos de inconsistências no parecer técnico emitido pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), responsável pelo acompanhamento do Pnae, foi recomendado o desenvolvimento de funcionalidade no Sistema de Gestão de



Conselhos (Sigecon), Sistema utilizado pelos conselhos sociais para emissão do parecer, capaz de gerar travas quando fossem identificadas divergências entre a opinião final emitida pelo Conselho e as informações descritas em seus pareceres conclusivos.

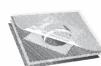
Tal funcionalidade ainda não foi desenvolvida pelo FNDE, que informou estar analisando sua pertinência, já que, ao utilizar os critérios estabelecidos para análise das prestações de contas, definidos para o Pnae e em fase de construção no âmbito do Pnate, já se terá certeza da qualidade das informações coletadas, sem riscos de divergências entre as questões verificadas pelos conselhos e a opinião final emitida no parecer. No entanto, esta CGU entende que tal funcionalidade auxiliará principalmente nos casos em que a área técnica da Autarquia não analisará as contas, momento em que o parecer do conselho será utilizado como referência para verificação da execução do Programa. Especialmente para esses casos, a certeza da coerência entre as informações utilizadas será essencial para a análise, já que, em princípio, não haverá conferência posterior por parte do FNDE.

Outra funcionalidade recomendada em auditorias passadas para auxiliar no processo de análise das prestações de contas é o preenchimento automático do campo referente ao saldo remanescente do PDDE de exercício anterior. O saldo remanescente ocorre quando os recursos liberados em determinado exercício não são completamente aplicados, sendo reprogramados pela própria entidade beneficiária para utilização no próximo exercício. Por representar receita a ser utilizada no exercício seguinte, essa informação é fundamental para o controle e acompanhamento dos gastos, devendo constar no processo de prestação de contas.

Na auditoria anual de contas do exercício anterior, ao acompanhar o PDDE, constatou-se a ausência de informações sobre reprogramação do saldo remanescente. Assim, e considerando ainda que o cálculo e o registro desses valores eram feitos manualmente pelos gestores das unidades executoras, ficando a informação suscetível a erros, esta CGU recomendou a automatização do cálculo nas prestações de contas do PDDE. De acordo com o FNDE, as prestações de contas do PDDE no SiGPC já estão apresentando automaticamente esse valor para as contas a serem prestadas em 2018, tendo a Autarquia apresentado casos em que o campo foi preenchido.

Numa abordagem mais ampla do processo de análise das prestações de contas dos programas do FNDE, esta CGU acompanhou o cumprimento do Acórdão nº 7790/2015 – 1ª Câmara, expedido pelo TCU em análise ao Relatório de Auditoria de Contas de 2014, referente ao exercício de 2013, que determina que o FNDE apresente plano de ação com medidas para reduzir o elevado estoque de prestação de contas sem análise conclusiva, envolvendo ações para melhoria da gestão do quadro de pessoal e para conclusão dos módulos ainda não finalizados do SiGPC. Além disso, determina que seja enviado pelo FNDE periodicamente informações atualizadas sobre o desenvolvimento do Sistema de Contas. Em atendimento a essa determinação, foi encaminhada no dia 6 de dezembro de 2016 a Nota Técnica Conjunta nº 01/2016 – FNDE/MEC/SEGRT/MP, contendo proposições para diminuir o estoque de prestação de contas sem análise conclusiva no âmbito do FNDE.

A citada Nota Técnica conclui que a redução do passivo de prestações de contas passa, necessariamente, pela incorporação de novos profissionais nas áreas responsáveis pela análise das prestações de contas e pela execução e acompanhamento dos programas e ações educacionais. Para tanto, apresenta propostas para melhoria da gestão de pessoas, envolvendo não apenas o aumento da força de trabalho na Autarquia, mas também a implementação de mudanças culturais e revisão dos normativos, processos, procedimentos. Além disso, propôs que, havendo previsão normativa ou autorização do TCU, sejam arquivados processos de prestações de contas de valores com baixa materialidade, desde que não haja denúncias ou demandas de órgãos externos relacionados.



Quanto ao envio de informações atualizadas sobre o desenvolvimento do SiGPC, verificou-se que o FNDE tem encaminhado relatórios ao TCU a cada 90 dias, relatando as ações concluídas e as que se encontravam em andamento. No entanto, essas informações não foram apresentadas em um painel permanente de atividades e fases, além de a descrição de algumas etapas mudar de um relatório para outro, o que pode gerar dificuldades no acompanhamento do desenvolvimento do projeto.

Ainda quanto ao processo de prestações de contas, foram estudadas as regras técnicas e financeiras desenvolvidas pelo FNDE para análise dos processos de prestação de contas específicos do Pnae no SiGPC. A Autarquia estabeleceu quinze regras de análise financeira e sete de análise técnica para verificação dos processos do Pnae, exercícios 2011/2012.

De acordo com o FNDE, com a implementação das regras negociais no SiGPC, a análise das prestações de contas, tanto técnica como financeira, será automatizada, possibilitando a tempestividade no exame das prestações de contas, bem como a confiabilidade dos dados. No entanto, a automatização se dará por meio da geração de alertas pelo Sistema, sendo que o parecer final ainda deverá ser emitido por técnico responsável, ou seja, a aplicação das regras não contribuirá para a redução do passivo de prestação de contas em grandes proporções.

Essas regras, portanto, estão mais focadas em formalidades e cumprimento de legislação do que em identificação de riscos. Assim, faltam regras voltadas para identificação do risco, de forma que seus alertas possam ser utilizados como indicadores efetivos da má gestão dos recursos. A utilização de regras desse tipo facilitaria a seleção de processos mais críticos para análise técnica e financeira, de forma que se chegue num conjunto de processos que a equipe responsável pela análise tenha condições de examinar.

2.4 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

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

- i) Em nível de entidade - quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação global do sistema de controle interno da organização ou de partes dela (diretorias, coordenações, etc.) com o propósito de verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz.
- ii) Em nível de atividades – quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação das atividades de controle que incidem sobre determinados processos ou operações específicos, revisando seus objetivos-chave, identificando os riscos relacionados e avaliando a adequação e o funcionamento dos controles adotados para gerenciá-los. Nesse nível, o enfoque se deu na nos processos analisados durante o trabalho de auditoria.

Assim, a avaliação quanto a qualidade e suficiência dos controles internos se deu a partir dos seguintes componentes:

a) Ambiente de controle

Verificou-se que existe organograma da Unidade, com atribuições definidas. No entanto, está desatualizado, já que foi elaborado de acordo com a estrutura estabelecida pelo Decreto nº 7.691, de 2 de março de 2012, já revogado pelo Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017, que aprovou a nova estrutura regimental do FNDE.



Existe procedimento para realização de consulta sobre a existência de conflito de interesses, em conformidade com a Lei nº 12.813/2013. Verificou-se, também, que foi constituída a Comissão de Ética do FNDE (em fevereiro de 2016), atentando à orientação e aconselhamento sobre a ética profissional do servidor.

Com relação à gestão de pessoas e competências, o FNDE possui procedimentos instituídos que estabelecem as práticas admitidas pela organização para contratar, capacitar, avaliar, promover, recompensar e desligar servidores, mas essas apresentam fragilidades e necessitam de aprimoramento, existindo diferentes estágios de desenvolvimento nas áreas do Órgão.

A organização possui sistema de avaliação de desempenho estabelecido para todos os servidores, no entanto, a recompensa está atrelada à regulamentação de gratificação de desempenho específica, existente apenas para os servidores do quadro ativo permanente, não envolvendo os ocupantes de cargos em comissão sem vínculo ou de outras carreiras. Existem ainda incentivos educacionais e de atividade física que se apresentam como políticas de atração e retenção dos servidores, mas não estão condicionadas ao seu desempenho.

O FNDE organiza periodicamente treinamentos para o público interno, focando em temas relacionados à integridade e valores, como autonomia e responsabilidade. Além disso, desenvolve atividades voltadas a uma maior qualidade de vida de seu corpo técnico.

b) Avaliação de risco

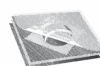
O FNDE estabeleceu um planejamento estratégico institucional para o período de 2013-2017, voltado para a gestão de desempenho. Além disso, a Unidade apresentou documento contendo painel de gestão com indicadores/metastas para os objetivos estabelecidos. No entanto, a Autarquia não dispõe de Política de Gestão de Riscos, voltada à identificação e avaliação de riscos; tendo informado que está adotando procedimentos para sua elaboração.

Relatou ainda que identifica e avalia os riscos decorrentes de mudanças no ambiente regulatório, econômico e físico nos quais opera, mas esse processo apresenta fragilidades, necessitando de aprimoramento. No entanto, não apresentou evidências de que esse processo já foi iniciado no Órgão.

Quanto à identificação e avaliação dos riscos de fraudes e corrupção, tais como aqueles relacionados a possível perda de ativos e a possíveis atos de corrupção que afetam diretamente a capacidade da organização de realizar seus objetivos, informou que atua por meio do Procedimento Administrativo Disciplinar. No entanto, o processo do PAD se dá após a identificação da fraude e/ou corrupção, para apurar as infrações funcionais e aplicar penalidades. Ou seja, é uma ação posterior, que pode ser utilizada para elaboração de um instrumento de avaliação de risco de fraude, pelo conhecimento de casos anteriores. Mas o FNDE não demonstrou existir no âmbito daquela Autarquia algum trabalho em desenvolvimento nesse sentido.

c) Atividades de controle

Por utilizar sistemas informatizados em grande parte de seus processos, na execução orçamentária e financeira dos programas e projetos educacionais, o FNDE consegue dirimir e controlar diversos riscos e erros potenciais. A Autarquia também se utiliza de outros controles internos no âmbito da Diretoria Financeira, como planilhas para controle das atividades. No entanto, tais controles necessitam de aprimoramento, situação que ficou evidente ao longo dos trabalhos de auditoria.



Em consulta ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), responsável pela gestão da prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE, que envolve funcionalidades como a elaboração, remessa e recebimento de prestações de contas, além das análises financeira e técnica com a emissão de pareceres sobre as contas, verificou-se que em dois processos de contas da amostra do Pnate analisada, referentes à Prefeitura Municipal de Maceió/AL, exercícios de 2012 e 2013, constam indevidamente no Sistema pareceres de aprovação referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Pareceres nº 454/2016 e nº 455/2016).

Outra falha na instituição de atividades de controle pela Unidade foi verificada no processo de pagamento dos recursos do PDDE. Apesar do repasse dos recursos do citado Programa envolver dois sistemas informatizados, o Sistema de Ações Educacionais (SAE), que executa a solicitação de pagamento, e o SiGPC, que traz informações sobre a situação de adimplência das entidades, houve o repasse indevido a entidades inadimplentes. Isso ocorreu devido à lacuna temporal entre as rotinas que fornecem informações provenientes do SiGPC e do SAE. Destaca-se que o repasse indevido de recursos a entidades inadimplentes foi identificado por esta equipe de auditoria a partir de relatório extraído pelo FNDE. Assim, conforme explanado em constatação específica deste Relatório, são insuficientes as atividades de controle no âmbito da Coordenação de Dinheiro Direto na Escola (CODDE), responsável pelo processo de pagamento às entidades beneficiárias do Programa.

Na área de gestão de pessoas, também acompanhada nesta auditoria, foram identificadas graves irregularidade na gestão das folhas de pagamento, envolvendo pagamentos e descontos indevidos, evidenciando fragilidades nos controles internos.

A Autarquia admite que apesar dos novos processos digitais e de automação, tais elementos não podem suprir todos os campos, havendo muito ainda a se avançar para a adequada segregação de atribuições/responsabilidades por atividades-chave da organização.

Quanto à existência de políticas e procedimentos formalmente estabelecidos e aplicados para atuar sobre os riscos identificados em todas as atividades relevantes para o alcance de objetivos-chave, relacionados ao cumprimento da missão e da visão da organização, o FNDE informou não possuir, mas está adotando procedimentos para sua elaboração.

d) Informação e Comunicação

O FNDE apresenta um processo definido para comunicar e disponibilizar tempestivamente as informações necessárias para que a equipe compreenda e conduza suas responsabilidades de controle interno. A Autarquia se utiliza da intranet, bem como de página própria na internet, disponibilizando livre acesso a links e aos diversos programas e informações que lhe dizem respeito. Em atendimento à Lei de Acesso à Informação, divulga em seu portal informações de interesse geral e coletivo, além de dispor de canal de denúncia e de esclarecimento de dúvidas aos seus colaboradores, terceiros e ao público externo (central de atendimento, correspondência via correios, sistema de ouvidorias, fale conosco na web, atendimento presencial da sede,...).

e) Monitoramento

O sistema de controle interno da organização tem sido avaliado pela Auditoria Interna, CGU e Tribunal de Contas da União de forma contínua em todos os exercícios. No âmbito da Auditoria Interna do Órgão, há a realização de auditorias internas e fiscalizações de caráter externo ao FNDE, previstas no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), que contém o planejamento das ações de cada exercício, cujos resultados são registrados no



Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT). Esses trabalhos da Auditoria Interna visam a subsidiar o presidente e os diretores com informações sobre seus resultados, com vistas ao aperfeiçoamento de procedimentos de controle e de gestão do FNDE.

No entanto, o Sistema de Controle Interno da organização não é constantemente monitorado pelos gestores para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo. Quanto a esta questão, a Entidade informou que está adotando procedimentos para sua realização.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Quanto às determinações expedidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao FNDE, o escopo dos trabalhos teve como base os acórdãos com determinação expressa do Tribunal à CGU para monitoramento, tendo sido levantados entre aqueles que deram entrada na Secretaria Federal de Controle Interno e que se encontravam pendentes de verificação ou que foram identificados em consulta realizada ao site do TCU, emitidos à Autarquia no exercício de 2016.

Assim, foram acompanhados dois acórdãos, quais sejam: Acórdão nº 1697/2014 – TCU – Plenário e Acórdão nº 8181/2016 – TCU – 2ª Câmara, sendo o primeiro atendido e o segundo parcialmente atendido.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com vistas a verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas por esta Controladoria-Geral da União nas ações de controle realizadas junto ao FNDE, consultou-se no Sistema Monitor todas as recomendações referentes a auditorias anuais de contas e acompanhamento da gestão, realizadas em exercícios anteriores. Apesar de 67 recomendações estarem em monitoramento, o escopo desta avaliação foi reduzido para 51, pois as dezesseis recomendações relativas ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), que constam do Relatório de Auditoria nº 201503375, não fizeram parte do escopo desta auditoria.

Ao avaliar o atendimento das 51 recomendações, identificou-se que o FNDE atendeu completamente cinco delas, o que representa menos de 10% do total. A tabela a seguir resume as situações das recomendações expedidas à Autarquia:

Tabela 1. Recomendações da CGU.

Situação da Recomendação	Total	%
Atendidas	5	9,80
Parcialmente Atendidas	38	74,51
Não Atendidas	7	13,73
Monitoramento Encerrado	1	1,96
Total	51	100

Fonte: Plano de Providências Permanente (PPP).



Assim, verifica-se que restaram 45 recomendações pendentes de atendimento, chegando a 88% de itens para os quais ainda faltam providências a serem adotadas pela Autarquia. As recomendações consideradas não atendidas foram reiteradas e continuarão em monitoramento pela CGU.

Considerando a materialidade dos recursos e a relevância do Pnae, Pnate e PDDE, dentre as recomendações não atendidas, destacam-se as seguintes:

- a) *“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)”, e*
- b) *“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”.*

Com vistas a alcançar uma gestão eficiente, é indispensável que o FNDE defina, conforme consta das recomendações, indicadores que auxiliarão na mensuração dos resultados dos programas. Por meio da avaliação dos programas é possível correlacionar os custos e benefícios das ações, o que viabiliza o planejamento, a reformulação e a tempestiva divulgação de resultados.

2.7 Avaliação do CGU/PAD

A partir dos exames aplicados, verificou-se que o FNDE instaurou duas sindicâncias e um processo administrativo disciplinar (PAD) no exercício de 2016, todos registrados tempestivamente no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), criado para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, em conformidade com as disposições da Portaria CGU nº 1.043/2007.

2.8 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

1.1.1.11

Pagamentos indevidos de recursos do PDDE a entidades inadimplentes

3. Conclusão

A presente auditoria teve como foco o acompanhamento quanto ao desenvolvimento e atendimento de recomendações expedidas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em auditorias anteriores. Assim, foram abrangidos aspectos relacionados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.

Os exames realizados indicam que muitas das questões levantadas nos relatórios passados não foram totalmente solucionadas. Observou-se, por exemplo, em análise ao processo adotado pelo FNDE para seleção dos entes a serem monitorados, que houve



institucionalização dos critérios utilizados pelo Pnae, no entanto, o mesmo não ocorreu com o Pnate, que já teve seus critérios elaborados, mas esses ainda exigem formalização. Ainda quanto a esses dois Programas, verificou-se que a análise técnica das prestações de contas já está inserida na rotina do Órgão; no entanto, ainda se faz necessária sua padronização e institucionalização.

Alguns ajustes recomendados pela CGU para otimizar essas análises de prestações de contas não foram finalizados, como a inserção de funcionalidade que realize automaticamente o cálculo dos rendimentos referentes aos recursos não aplicados e de funcionalidade no Sigecon que identifique incoerências no parecer do Conselho Social. Destaca-se, no entanto, que se encontra em funcionamento ferramenta para cálculo automático do saldo remanescente nas prestações de contas do PDDE, conforme recomendação desta CGU.

Na verificação dos controles existentes na Autarquia, foi identificada pouca evolução no processo de solicitação e pagamento de recursos do PDDE, analisado na auditoria de 2016, permanecendo fragilidades que permitiram a realização de pagamentos a entidades inadimplentes. Quanto à gestão dos extratos bancários do Sigef, foi assinado termo de ajustamento de conduta entre a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e representantes do Ministério Público Federal, com a participação desta CGU, por meio do qual essas instituições bancárias se comprometeram a impedir a realização de movimentações contrárias ao Decreto nº 7.507/2011. No entanto, o FNDE ainda não estabeleceu controles internos suficientes sobre todas as operações de pagamento. Na gestão específica dos dados do Fundeb, ainda se encontra restrita a disponibilização das informações financeiras do Fundo à sociedade, tendo o FNDE e as instituições bancárias envolvidas atingido a divulgação de dados de apenas quinhentos municípios.

Nesta auditoria, verificou-se também que o FNDE finalizou o processo de migração de contas do Sistema de Prestação de Contas (SISPCO) para o SiGPC, outra recomendação expedida por esta CGU.

Quanto à área de pessoal, foram examinadas algumas trilhas geradas a partir Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal da CGU, tendo sido identificadas diversas falhas na gestão das folhas de pagamento, como no registro de faltas e em seus respectivos descontos, pagamento de gratificação temporária em valor inconsistente, pagamento irregular de remuneração a servidores cedidos, pagamento indevido de anuênios, impropriedades na homologação da folha de pagamento e utilização indevida de rubrica para acerto financeiro.

Assim, as recomendações que ainda exigem acompanhamento até seu completo atendimento sofreram atualização, objetivando incorporar os avanços identificados, tendo sido ainda emitidas novas recomendações para a área de pessoal.

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: CLARA VIEIRA BAETA NEVES
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:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Educação II

Achados da Auditoria - nº 201700427

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

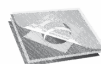
1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de cálculo automático dos rendimentos referentes aos recursos não aplicados do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

Fato

A CGU apresentou em abril de 2009 a Nota Técnica nº 881/2009/DSEDU II/DS/SFC/CGU-PR, contendo a consolidação dos resultados dos trabalhos de



fiscalização desenvolvidos na ação Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae), realizados no âmbito do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos nº 23º ao 25º.

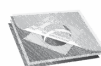
Como resultado, no tocante ao desempenho dos gestores do Pnae na administração financeira da verba, foi constatado que 32,8% das prefeituras/SEDUC não procederam à aplicação financeira dos recursos enquanto não utilizados. Tal fato resultou em recomendação para que o FNDE promovesse a criação de um sistema que permitisse, de forma automática, a efetivação dos cálculos relativos aos rendimentos não auferidos em decorrência da não aplicação financeira dos recursos enquanto não utilizados.

A primeira manifestação formal do FNDE sobre a recomendação se deu no exercício de 2012, tendo aquela Autarquia informado que a funcionalidade para o cálculo automático dos rendimentos não aplicados do Pnae faria parte do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), cuja previsão para conclusão era de julho de 2013. Já em dezembro de 2013, por meio do Memorando nº 74/2013 - DIFIN/FNDE, o FNDE reafirmou que esse cálculo automático estava inserido no conjunto das regras de parametrização do SiGPC, porém, dificuldades que surgiram ao longo do processo de implantação do Sistema acabaram por adiar sua conclusão. Somente após concluídas as parametrizações relativas ao recebimento das prestações de contas e suas consequentes notificações é que haveria condições de iniciar os procedimentos para conclusão do módulo de análise, o qual contemplará o objeto da recomendação feita pela CGU.

Em 11 de abril de 2014, pelo Memorando nº 75/2014 - DIFIN/FNDE, o FNDE reforçou que a criação da funcionalidade recomendada estava no escopo dos módulos de análise do SiGPC e que o Pnae havia sido eleito como Programa prioritário no FNDE. No entanto, no desenvolvimento do módulo Contas Online do SiGPC, por meio do qual o ente federado registra sua prestação de contas, a unidade se deparou com desafios percebidos somente com o avanço dos levantamentos e implementação de suas funcionalidades. O mesmo ocorreu com o módulo SiGPC Administrativo, no qual é processada a análise financeira e técnica de cada um dos programas e projetos educacionais, cujas regras de negócio e particularidades precisam ser devidamente contempladas. Percebe-se, portanto, que o FNDE vinculou o atendimento à recomendação em questão à finalização do módulo do SiGPC referente à análise das prestações de contas.

Assim, para acompanhamento do status atual dessa recomendação, foi solicitado ao FNDE informações sobre o desenvolvimento da funcionalidade recomendada na Nota Técnica nº 881/2009. Em resposta, o FNDE informou, por meio do Memorando nº 2019/2017/DIFIN, de 28 de março de 2017, que o cálculo será automatizado no SiGPC, com a disponibilização das regras financeiras que tratam da aplicação dos recursos do Pnae no mercado financeiro, regras essas que já tiveram seu escopo definido e desenvolvido, encontrando-se em fase de testes para homologação. No entanto, as regras só passariam a ser aplicadas após a conclusão de todas as regras de análise das prestações de contas previstas para o Pnae, exercícios de 2011/2012.

Posteriormente, em 26 de abril de 2017, por meio do Memorando nº 2821/2017/DIFIN, o FNDE apresentou novo status para as regras relacionadas à aplicação dos recursos, “Rendimento de aplicação financeira declarado na prestação de contas diverge do apurado no extrato da conta de aplicação” e “Recursos financeiros, enquanto não utilizados, não foram devidamente aplicados no mercado financeiro”, qual seja, finalizadas (“em produção”). Embora as regras já estejam prontas, o FNDE reforçou que elas serão disponibilizadas apenas em conjunto com as demais regras negociais do Pnae 2011/2012, pois todas as regras estão interligadas. No entanto, em planilha contendo as regras negociais do Pnae, encaminhada em 22 de junho de 2017 pela Diretoria Financeira do FNDE por meio de mensagem eletrônica, as regras que tratam dos recursos financeiros



não aplicados no mercado financeiro dependeriam apenas de outra regra, a de número 1, “Extrato bancário inconsistente”, que também já estaria finalizada (“em produção”).

Destaca-se que em razão de Termo de Cooperação Técnica firmado entre o FNDE e o Ministério Público da União, aquela Autarquia estabeleceu a data de 30 de junho de 2017 como prazo final para a disponibilização das regras de análise técnica e financeira do Pnae, exercícios 2011/2012, no SiGPC.

Causa

Falta de tempestividade na conclusão das regras técnicas e financeiras de análise das prestações de contas para o Pnae.

A Diretoria Financeira (Difin) e a Diretoria de Tecnologia e Inovação (Dirti) aguardam a efetiva implementação de todas as regras técnicas e financeiras de análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), exercícios 2011/2012, no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), para disponibilizar funcionalidade que realize o cálculo automático dos rendimentos referentes aos recursos não aplicados do Programa.

Compete à Diretoria Financeira (Difin), de acordo com o art. 10º, inciso II do mesmo Decreto, compete coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades relativas à prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE, relativos a programas e projetos educacionais. À Diretoria de Tecnologia e Inovação (Dirti), conforme o art. 9º, inciso I, do Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017, cabe prover os serviços e soluções em tecnologia da informação para apoiar as estratégias e os objetivos institucionais do FNDE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 4909/2017/DIFIN, de 12 de julho de 2017, o FNDE encaminhou a seguinte manifestação:

“Informamos que foi requisitado o desenvolvimento da funcionalidade na #23_Mercado_Financeiro_WO0000000466771. Esta, atualmente, encontra-se em produção desde o dia 24/03/2017, conforme anexo (SEI nº 0486166). Essa demanda trata da verificação da não aplicação dos recursos financeiros referente ao programa PNAE 2011/2012 e contempla uma das Regras Financeiras. Caso a entidade não tenha aplicado os recursos, constará no parecer conclusivo tal ocorrência”.

Análise do Controle Interno

Em sua resposta, o FNDE reforça que a funcionalidade para cálculo automático dos rendimentos referentes aos recursos não aplicados do Pnae, especificamente para os exercícios de 2011/2012, já está finalizada desde março de 2017.

No entanto, o FNDE não informou se a regra já está em funcionamento, considerando que o prazo final para a disponibilização de todas as regras de análise técnica e financeira do Pnae, 2011/2012, estabelecido no Termo de Cooperação Técnica firmado entre aquela Autarquia e o Ministério Público da União, se esgotou em 30 de junho de 2017.

Considerando que esta regra já foi finalizada e que ela possui uma relação de dependência apenas com a regra de número 1 (“Extrato bancário inconsistente”), também concluída, sugere-se que o FNDE disponibilize a funcionalidade em questão, de cálculo automático dos rendimentos, antes das demais. A decisão por aguardar a término de todo o conjunto de regras criadas para o Pnae para sua disponibilização prolonga o atendimento de uma recomendação e o alcance das melhorias a que ela se propõe, entre as quais garantir maior



confiabilidade aos dados, que serão retirados diretamente do extrato da conta bancária, e acelerar o processo de análise das prestações de contas

Assim, o desenvolvimento desta funcionalidade e a sua efetiva operação nas prestações de contas do Pnae continuará a ser objeto de acompanhamento por esta Controladoria até que se dê a sua total finalização.

Recomendações:

Recomendação 1: Finalizar e colocar em uso a funcionalidade que permite, de forma automática, a efetivação dos cálculos relativos aos rendimentos não auferidos em decorrência da não aplicação financeira dos recursos do Pnae enquanto não utilizados.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Transparência insuficiente dos dados da execução financeira do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)

Fato

No exercício de 2009, a CGU realizou estudo sobre os mecanismos de controle e acompanhamento da execução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) a partir dos resultados obtidos por meio das fiscalizações realizadas no âmbito do Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos, que apontavam grandes fragilidades na gestão do Fundo, culminando em má aplicação e desvio de recursos.

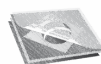
Assim, observou-se à época que inexistiam mecanismos de controle e acompanhamento da execução do Fundeb no âmbito do FNDE, impactando na adoção de medidas sistêmicas capazes de assegurar o atingimento de seus objetivos ou mesmo de prevenir/coibir práticas que comprometem a boa e regular gestão dos recursos.

Como forma de melhorar a fiscalização e o controle desses recursos, a CGU emitiu a Nota Técnica nº 3148 DSEDU II/DS/SFC/CGU-PR, de 23 de dezembro de 2009, na qual apresentou propostas de ampliação do controle do Fundo, mediante ações no âmbito federal. Diante dos fatos verificados, a Nota Técnica buscou apresentar medidas que permitissem ampliar o nível de controle sobre a gestão dos recursos do Fundo, inclusive pelas instâncias de controle social, visando a inibição das condutas dos agentes públicos e privados no desvio de verba e na sua aplicação irregular, de modo a garantir que a população seja beneficiada com uma educação de melhor qualidade.

Entre as recomendações, foi proposto ao FNDE que disponibilizasse em sua página um "Portal da Transparência" do Fundeb, mediante adesão dos Tribunais de Contas dos Estados/Municípios que recebem as prestações de contas, de forma a permitir o acesso do cidadão, dos conselheiros e de outros interessados às despesas do Fundo, possibilitando a realização de um controle social centralizado.

Neste contexto, em 12 de dezembro de 2012, foi elaborada a Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3 contemplando formalização de mecanismos operacionais para divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos do Fundeb. Essa Portaria Conjunta estabeleceu procedimentos para que o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF) passassem a divulgar em suas páginas na internet informações detalhadas sobre os gastos diários do Fundeb partir de 1º de janeiro de 2013.

Entre as obrigatoriedades previstas, está que a movimentação dos recursos creditados na conta do Fundeb fosse realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços. Também



previu que o Banco do Brasil divulgasse na internet o demonstrativo mensal e anual dos valores depositados na conta do Fundeb e que esse Banco e a CEF divulgassem o demonstrativo diário dos valores dos lançamentos ocorridos no dia útil anterior, referentes aos repasses executados pelo ente governamental beneficiado, separados por data, por CPF ou CNPJ do destinatário do pagamento ou transferência realizada e por finalidade.

Posteriormente, em novembro de 2013, ao ser questionado sobre o andamento da recomendação, o FNDE encaminhou o Memorando nº 130/2013 - CGFSE/DIGEF/FNDE/MEC, de 4 novembro de 2013, no qual informou que os procedimentos operacionais de implantação do disposto na Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3 se encontravam em curso, sendo que mais de trezentos municípios já estariam oferecendo informações sobre a execução dos recursos do Fundeb, por finalidade, embora essas informações ainda não estivessem disponíveis na internet.

Seguindo com o acompanhamento da recomendação, em 8 de maio de 2014, mediante o Ofício nº 473/2014-AUDIT/FNDE/MEC, o FNDE informou que foram adotadas providências no sentido de implementar as medidas previstas na Portaria Conjunta nº 3/2012. Dentre elas, tem-se o desenvolvimento pelo Banco do Brasil de aplicativo a ser utilizado para operacionalização da execução dos recursos do Fundeb, de forma a possibilitar a captação das informações relacionadas à finalidade da despesa. Assim, esse Banco estabeleceu um plano de ação em seu âmbito no sentido de prestar orientação aos gestores estaduais e municipais na instalação e utilização do aplicativo, de forma a possibilitar a captação das informações.

Nessa linha, o FNDE emitiu ofícios circulares aos dirigentes municipais com o objetivo de orientar os entes governamentais quanto ao cumprimento das disposições da Portaria Conjunta FNDE-STN nº 3/2012 e quanto à necessidade de procurar o agente financeiro do Fundeb para conhecer o aplicativo do Banco e se habilitar ao seu uso. Aquela Autarquia também desenvolveu um aplicativo a ser disponibilizado via web de forma a permitir divulgação dos mencionados dados do Fundeb, inseridos no aplicativo do Banco. Porém, essa divulgação ficou inviabilizada devido à baixa adesão dos municípios ao aplicativo do Banco do Brasil, que conta atualmente com menos de quinhentos entes.

Nesse cenário, o FNDE continuou buscando formas de compelir o ente federado a executar os recursos do Fundeb por ordem bancária eletrônica e a adotar o aplicativo desenvolvido pelo BB para que se consiga obter informações referentes à finalidade de uso dos recursos. Assim, devido à dificuldade em fazer cumprir os ditames da Portaria nº 3/2012, tendo em vista que o Decreto 7.507/2011 não traz explicitamente a obrigação de o ente executor informar a finalidade do gasto, o FNDE consultou sua Procuradoria sobre possíveis modificações nos normativos para condicionar a liberação de recursos voluntários aos estados e municípios após a adesão ao aplicativo. No entanto, o parecer jurídico do FNDE apontou a impossibilidade de inclusão do condicionamento proposto, por falta de harmonia com o disposto no art. 25, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Portanto, objetivando verificar o andamento das providências para atendimento da recomendação da Nota Técnica nº 3148/2009, foram solicitadas ao FNDE, neste exercício de 2017, informações sobre o assunto. Ao ser questionado sobre a existência de termo de cooperação firmado entre a Autarquia e os Tribunais de Contas dos Estados/Municípios para disponibilização dos dados referentes aos gastos realizados com recursos do Fundo, conforme recomendação original, o FNDE informou, por meio de Despacho da Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação (CGFSE), de 5 de junho de 2017, que se encontra em tramitação termo de cooperação para disponibilização dos dados referentes aos gastos realizados com recursos do Fundeb, através do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).



Trata-se de Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o FNDE, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa visando o estabelecimento de ações relativas à criação e utilização de um Módulo de Controle Externo (MCE) para validação dos dados constantes do Siope. Conforme o FNDE, esse Acordo já foi aprovado no âmbito daquela Autarquia, que está aguardando a manifestação da Atricon quanto às alterações sugeridas.

Quanto à disponibilização dos dados referentes à aplicação de recursos do Fundeb na página do FNDE na forma de um "Portal da Transparência", a Autarquia informou que a divulgação desses dados está sendo implementada por meio do link "Consulta a movimentação bancária das contas correntes recebedoras dos programas FNDE". No entanto, os dados disponíveis nesse link são provenientes do aplicativo de Ordem Bancária Eletrônica do Banco do Brasil, citado anteriormente, criado em atenção ao disposto no Decreto nº 7.507/2011 e na Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, que contém baixa adesão dos municípios e, conseqüentemente, poucos dados disponibilizados sobre o Fundeb, apenas aqueles referentes a quinhentos municípios.

Considerando que se passaram cerca de oito anos desde a emissão da recomendação em análise até os dias atuais e que não foram identificados avanços em seu atendimento, mesmo após o desenvolvimento de um aplicativo para a divulgação dos dados, entende-se que a abordagem adotada pelo FNDE não tem se mostrado eficaz. O FNDE ainda não encontrou solução para que todos os municípios e estados venham a aderir ao aplicativo e sejam disponibilizadas informações essenciais sobre a execução dos recursos do Fundeb. Faz-se necessário, portanto, a utilização de outras estratégias para se alcançar a publicização desses dados financeiros do Fundeb no curto prazo.

Causa

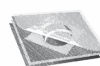
Não priorização do Fundeb na adoção de medidas estruturantes relacionadas à transparência dos dados financeiros.

Conforme Art. 13 do Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017, inciso I, item b, compete à Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (Digef) planejar, coordenar e monitorar as ações de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb). Compete ainda a essa Diretoria, conforme inciso II do mesmo artigo, propor normas para a operacionalização dos repasses e dos fundos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 5708/2017/CGFSE, de 10 de agosto de 2017, o FNDE encaminhou a seguinte manifestação:

“ 1.1. A disponibilização dos dados referentes à aplicação de recursos do Fundeb está sendo implementada para divulgação na página do FNDE. Em atenção ao disposto no Decreto nº 7.507, de 27.06.2011 e na Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 12.12.2012 a divulgação foi viabilizada, no que tange aos recursos do Fundo, por meio do desenvolvimento do aplicativo de Ordem Bancária Eletrônica - OBN, do Banco do Brasil S.A. e com relação às informações da CAIXA, estamos em processo de desenvolvimento tecnológico para iniciar a transmissão dos dados da CAIXA ao FNDE até 31/10/2017. Ressaltamos que a conclusão da disponibilização dos dados depende da adesão dos estados/municípios ao aplicativo, por meio do Ofício Circular 102/2017, o FNDE reiterou a necessidade de adesão às secretarias de educação. Por fim, as orientações direcionadas aos entes governamentais, pertinentes à utilização do aplicativo, constam do site do FNDE, no link: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas>.”



Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o FNDE não apresenta novas medidas para solução da questão. Em que pese o esforço da Unidade em promover a transparência do Programa, não foi apresentada estratégia para ampliação da adesão dos municípios ao aplicativo já desenvolvido pelo Banco do Brasil, que atualmente conta apenas com quinhentos entes. Quanto aos recursos repassados a contas da Caixa Econômica Federal, o FNDE informou que está desenvolvendo a tecnologia para dar início à transmissão dos dados no mesmo formato.

A ausência de mecanismos de controle no Fundeb fragiliza o acompanhamento do Programa, o que pode culminar em má aplicação e desvio de recursos. Considerando a necessidade de acompanhamento desses gastos, tendo em vista o volume de recursos envolvidos, sua importância social e a baixa transparência em sua execução, e que em oito anos de expedição da recomendação por esta CGU não houve evolução na disponibilização das informações de execução desses recursos, entende-se ser necessário o desenvolvimento de outras estratégias, a curto prazo, para que haja maior transparência nos gastos.

Tendo em vista que o FNDE já disponibiliza informações de execução de programas sob sua gestão, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), por meio do Sistema de Gestão Financeira (Sigef), cujo acesso se dá por link disponível em seu site, entende-se necessário que o mesmo formato seja aplicado ao Fundeb. Nessa consulta, a Autarquia divulga dados bancários de execução de diversos programas sob sua gestão, contendo informações como data da movimentação, conta bancária envolvida e beneficiário dos recursos. Mesmo que não seja possível ao FNDE obter informações sobre a finalidade dos gastos, item abordado na Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, já poderiam ser retirados dos extratos bancários outras informações essenciais para acompanhamento dos gastos.

Recomendações:

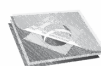
Recomendação 1: Publicar via sistema web as informações referentes à movimentação financeira do Fundeb, em conformidade com o Decreto nº 7.507/2011.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Conclusão e homologação do processo de migração de contas do Sistema de Prestação de Contas (SISPCO) para o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC)

Fato

O Relatório de Auditoria nº 201407023, referente à Auditoria Anual de Contas do FNDE, exercício 2013, no item 2.1.1.4, apresentou relação de prestações de contas que, em decorrência da migração de dados do Sistema de Prestação de Contas (SISPCO) para o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), passaram a apresentar divergências em seus status. Verificou-se, por exemplo, que prestações de contas que no SISPCO estavam na situação “aprovada”, passaram para o SiGPC como “não aprovada”. Também foram constatadas situações em que os relatórios de auditoria interna do FNDE concluíram pela instauração de Tomadas de Contas Especiais e, apesar disso, as prestações de contas apresentavam situação “aprovada” no SiGPC e no SISPCO. Diante



do constatado, recomendou-se ao FNDE que providenciasse o ajuste da situação das prestações de contas no SIGPC.

À época, o FNDE esclareceu que os registros constantes do SISPCO se referiam a prestações de contas anteriores a 2010, recebidas por meio de processos físicos, e que, em virtude da priorização da implantação do SiGPC, as alterações de algumas nomenclaturas de status constantes do SISPCO não haviam sido feitas. A Autarquia também informou, naquela ocasião, que atualizaria a situação das prestações de contas diretamente no SiGPC, utilizando uma planilha de controle elaborada e acompanhada pela Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP) da Diretoria Financeira (DIFIN).

Assim, para acompanhamento da recomendação, solicitou-se ao FNDE que disponibilizasse a última versão da planilha eletrônica de controle, elaborada e acompanhada pela área de análise da CGCAP/DIFIN, onde deveriam constar as alterações de status ocorridas após o processo de migração das prestações de contas do SISPCO para o SIGPC. Por meio do Memorando nº 2019/2017/DIFIN, de 28 de março de 2017, o FNDE informou que não possui a última versão da planilha solicitada e que a situação das prestações de contas migradas eram realizadas acessando SiGPC e SISPCO simultaneamente.

Consta do mesmo Memorando que para migrar as prestações de contas do SISPCO para o SiGPC foram definidas aproximadamente 120 regras de migração, e que essas regras foram validadas por amostragem, à medida em que a área de tecnologia da informação do FNDE as desenvolvia. O processo de migração ocorreu duas vezes, pois após a primeira tentativa, verificou-se a necessidade de ajustar algumas regras adotadas que não refletiam a real situação das prestações de contas. O FNDE informou que em 5 de outubro de 2014 ocorreu a migração definitiva dos dados, tendo o projeto sido homologado e concluído. Ainda de acordo com a manifestação do gestor, após essa data identificou-se a necessidade de realizar ajustes pontuais que, por serem de pequeno vulto, foram feitos manualmente. Outro fator relevante que justificou a conclusão do projeto de migração foi a necessidade de desativar definitivamente o SISPCO para que o processo de prestação de contas ocorresse apenas em um sistema, o que só poderia ser feito quando a migração dos dados fosse concluída. Por fim, o gestor informou que, atualmente, o SISPCO é utilizado apenas para consultas internas.

Considerando que o uso do SISPCO foi descontinuado e que o processo de migração dos dados para o SiGPC foi homologado e concluído, esta equipe de auditoria não comparou os status das prestações de contas que constavam do SISPCO com os que constam atualmente do SiGPC. Em vez disso, testou-se a confiabilidade das informações que constam do SiGPC, consultando nesse Sistema a situação das prestações de contas dos mesmos entes da amostra anteriormente testada. Assim, por meio de análise realizada em 13 de abril de 2017, verificou-se que todas as prestações de contas apresentavam status compatível com a documentação inserida no SiGPC. Pareceres, informações e outros documentos demonstraram que houve reanálise dos processos de contas e que os status apresentados estavam devidamente justificados pela documentação anexa ao processo.

Assim, considerando-se que, para a amostra examinada, as prestações de contas no SiGPC apresentam status compatíveis com a documentação inserida no Sistema e tendo em vista que o processo de migração de contas do SISPCO para o SiGPC foi homologado e concluído, estando o SISPCO descontinuado, considera-se atendida a recomendação exarada por esta CGU no item 2.1.1.4 do Relatório nº 201407023.



1.1.1.4 INFORMAÇÃO

Atendimento às determinações do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, e adesão das instituições bancárias a termo de ajustamento de conduta junto ao Ministério Público Federal

Fato

O Relatório de Auditoria nº 201407023, referente à Auditoria Anual de Contas do FNDE, exercício 2013, no item 2.1.1.6, apresentou constatação acerca de inconsistências identificadas na base de dados das operações bancárias realizadas com recursos provenientes das transferências previstas no Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011. Em decorrência dos exames realizados naquela ocasião, verificou-se que:

- 1 – A base de dados permitia controlar no máximo 18,86% dos recursos repassados;
- 2 – Parte dos registros não apresentavam informações básicas dos beneficiários finais dos recursos ou apresentavam valores nulos (CNPJ/CPF, razão social e número do banco, agência e conta);
- 3 – Ocorreram pagamentos a títulos (boletos bancários), que são operações que não registram o CNPJ do destinatário final dos recursos;
- 4 – Ocorreram saques de valores superiores a R\$ 800,00, contrariando o contido no § 4 do artigo 2º do Decreto nº 7.507/2011, que determina 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 n.º 8.666, de 1993, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório.”. Considerando que a alínea “a” do inciso II do art. 23 da Lei n.º 8.666, de 1993 fixa o limite de R\$ 80.000,00, o montante sacado não deve exceder R\$ 800,00. Além disso, consta do Art. 6º da Resolução CD/FNDE nº 44/2011 que “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”; e
- 5 – Pagamentos foram feitos com o uso indevido de cheque, contrariando o art. 5º da Resolução CD/FNDE nº 44/2011, que determina 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”.

Assim, esta Controladoria-Geral da União exarou, dentre outras, a seguinte recomendação ao FNDE: “realizar a reestruturação das bases, corrigindo as inconsistências apontadas, em 120 dias”.

Com a finalidade de acompanhar o atendimento dessa recomendação, solicitou-se ao FNDE que disponibilizasse arquivo eletrônico contendo os registros das operações bancárias realizadas com recursos financeiros provenientes das transferências previstas no Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011. O FNDE encaminhou, por meio do Memorando nº 3286 – CGEOF, de 12 de maio de 2017, base de dados contendo 6.118.641 registros de operações bancárias realizadas no período de 1º de janeiro de 2016 a 15 de março de 2017. De acordo com o escopo da presente auditoria,



foram selecionadas para verificação apenas as operações ocorridas em 2016, que totalizaram 5.586.137 registros.

Em consulta ao Sigef Liberações, verificou-se que o valor total transferido pelo FNDE, em 2016, foi de R\$ 21.594.434.500,50. Entretanto, constam da base de dados de extratos bancários que o montante das transferências realizadas totaliza R\$ 16.538.214.412,02, sendo o montante de R\$ 9.996.075.324,05 em transferências realizadas por meio de ordens bancárias e R\$ 6.542.139.087,97 em recursos transferidos à conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Desse modo, é possível afirmar que a base de dados encaminhada a esta CGU e, por conseguinte, os extratos bancários disponibilizados na internet pelo FNDE, apresentam informações de 76,58% dos recursos transferidos, contrariando o previsto no art. 3º do Decreto 7.507, que estabelece que todas informações relativas ao uso dos recursos transferidos serão objeto de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

Verificou-se, ainda, que o valor informado no Sigef Liberações para transferências à conta do Fundeb foi de R\$ 13.674.847.500,81, em detrimento do montante de R\$ 6.542.139.087,97 que consta dos extratos bancários do Sigef. Assim o déficit de informações, comparando-se o conteúdo dos extratos com o que consta do Sigef Liberações, é da ordem de 7 bilhões de reais. O FNDE justificou tal fato informando que os dados do Fundeb relativos aos meses de junho, agosto, setembro e dezembro de 2016 ainda não haviam sido carregados, mas que a carga seria realizada ainda no mês de junho de 2017. Essas operações bancárias relativas ao Fundeb não foram disponibilizadas nos extratos bancários do Sigef por intempestividade do FNDE no procedimento de carga dos extratos encaminhados pelas instituições bancárias, uma vez que o Banco do Brasil já encaminhou os arquivos, conforme consta no controle encaminhado a esta CGU em anexo ao Memorando nº 2019/2017 – DIFIN, de 28 de março de 2017.

Com o intuito de analisar os registros referentes a gastos e aplicações dos recursos quanto ao atendimento às regras do Decreto nº 7.507/2011 e da Resolução CD/FNDE nº 44/2011, aplicou-se filtro para seleção das operações de débito, que totalizaram 2.891.131 registros. Após análise desses dados, verificou-se que as impropriedades apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601425 continuam a ocorrer na base de dados de extratos do FNDE, quais sejam:

1) Diversos campos dos registros, que servem à identificação dos beneficiários e de seus domicílios bancários, não estavam preenchidos. Dentre os registros de operações de débito, foram observados os seguintes quantitativos de campos que não apresentavam qualquer informação:

Tabela 2. Registros que apresentam campos em branco.

Nome do campo	Número de registros em branco	Percentual (nº de registros em branco/nº registros de operações de débito)
CNPJ Fornecedor (CNPJ beneficiário final)	864.170	29,89%
Número do Banco Fornecedor (beneficiário final)	874.843	30,25%
Agência Fornecedor (beneficiário final)	875.909	30,29%
Conta Fornecedor (beneficiário final)	850.945	29,43%

Fonte. Base de dados Sigef, encaminhada por meio do Memorando nº 3286/2017-CGEOF, de 12/05/2017.



Verificou-se que das 864.170 operações que não apresentavam informações de CNPJ do fornecedor, 505.060 referiam-se aplicações financeiras e 16.051 eram relativas a pagamentos de tarifas bancárias, que são operações internas às contas correntes. Entretanto, as demais operações, mais de 300 mil, deixaram de apresentar o CNPJ/CPF dos beneficiários finais, o que dificulta o rastreamento dos recursos. Por exemplo, foram identificadas 1408 transferências eletrônicas, cujo montante é superior a 800 milhões de reais, que não apresentavam a identificação, por CNPJ/CPF, dos titulares das contas a que foram destinados os recursos. Quanto aos pagamentos de tarifas bancárias identificados, cabe informar que estes contrariam o previsto nas legislações de diversos programas da área de educação, tais como o PDDE (Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013) e Pnate (Resolução nº 5, de 28 de maio de 2015), de acordo com as quais não é permitida a realização de pagamentos de tarifas bancárias com recursos transferidos à conta desses Programas.

Cabe informar que foi solicitado ao FNDE que incluísse, na base de dados de extratos a ser encaminhada a esta Controladoria, a razão social dos beneficiários finais dos recursos. Entretanto, a Autarquia encaminhou a base de dados de extratos sem essa informação. Por meio do Memorando nº 3286/2017 – CGEOF, de 12 de maio de 2017, o FNDE esclareceu que os dados solicitados não constam do arquivo enviado mensalmente pelo Banco do Brasil e que havia demandado à Diretoria de Tecnologia e Inovação (Dirti) que pesquisasse a razão social dos beneficiários, na base da Receita Federal, para encaminhamento a esta CGU. Em consulta ao Sigef Extratos no sítio do FNDE, verificou-se que algumas operações bancárias apresentam a razão social dos beneficiários finais dos recursos, informação essa incluída pelo próprio FNDE.

Tendo em vista que as instituições bancárias devem dispor desses dados em seus registros, tais informações já poderiam constar dos extratos bancários encaminhados àquela Autarquia. A ausência da razão social nos registros denota insuficiência na transparência, uma vez que dificulta a identificação dos beneficiários finais dos recursos, especialmente por parte dos cidadãos que acompanham a aplicação dos recursos públicos e que, portanto, necessitam que as informações sobre gastos públicos sejam o mais acessível, clara e completa possível.

2) Foram realizadas 35.761 operações relativas a pagamentos de títulos, o que representa um montante de R\$ 164.606.064,40. Destaque-se que nenhum dos registros relativos a pagamentos de títulos apresentavam o CNPJ dos beneficiários dos títulos, fato que, além de inviabilizar a identificação dos beneficiários finais dos recursos, também dificulta a avaliação quanto à natureza dos gastos.

3) Em análise à base de dados de extratos, observou-se que foram realizados 1.070 saques de valores superiores a R\$ 800,00, que totalizaram R\$ 20.150.015,33 em recursos. Desses registros, 1.068 saques são relativos ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) – Bolsa Curso Técnico Subsequente para Aluno da Rede Particular, um dos saques refere-se ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e outro não apresenta a identificação do programa:

Tabela 3. Registros de saques.

Programa	Número de Saques	Montante dos Saques
Pronatec – Bolsa Tec. Subs. Aluno Rede Particular	1068	RS 20.109.460,11
Pnate	1	R\$ 20.000,00
Não identificado	1	R\$ 20.555,22
Total	1070	R\$ 20.150.015,33

Fonte. Base de dados Sigef, encaminhada por meio do Memorando nº 3286/2017-CGEOF, de 12/05/2017.



Cabe esclarecer que a realização de saques nas contas dos entes beneficiários dos programas tem caráter excepcional, pois de acordo com o § 1º do art. 2º do Decreto nº 7.507/2011, a movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, devidamente identificados. Consta do §2º do mesmo artigo que apenas excepcionalmente, mediante justificativa circunstanciada, poderão ser realizados saques para pagamento em dinheiro a pessoas físicas que não possuam conta bancária ou saques para atender a despesas de pequeno vulto. Já o §3º estabelece que os saques em dinheiro são limitados ao montante total de dez por cento do valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666/1993, a cada exercício financeiro, ou seja, o valor sacado não pode exceder a R\$ 800,00.

Considerando-se que as transferências dos programas que implicam em pagamento de bolsas a particulares não estão subordinados às regras do Decreto nº 7.507/11, caso dos pagamentos a alunos da rede privada pelo Pronatec – Bolsa Formação, conclui-se que apenas dois saques foram realizados em desacordo com o previsto na legislação, uma vez que os valores excedem a R\$ 800,00.

4) Verificou-se que constam da base de dados de extratos 17.245 registros de operações com uso de cheque, o que totaliza R\$ 116.610.640,30, conforme descrito abaixo:

Tabela 4. Registros de operações realizadas mediante utilização de cheque.

Histórico	Número de Registros	Valor
Cheque	5.694	R\$ 34.251.146,50
Cheque avulso entre agências	304	R\$ 11.355.942,40
Cheque compensado	7.443	R\$ 39.618.632,15
Cheque descontado	6	R\$ 3.681,20
Cheque pago outra agência	3.798	R\$ 31.381.238,02
Total	17.245	R\$ 116.610.640,3

Fonte. Base de dados Sigef, encaminhada por meio do Memorando nº 3286/2017-CGEOF, de 12/05/2017.

Os pagamentos realizados mediante utilização de cheques contrariam o previsto no § 1º do art. 2º do Decreto nº 7.507/2011, que determina que a movimentação dos recursos seja realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços. As operações realizadas com uso de cheque também contrariam o com o art. 5º da Resolução CD/FNDE nº 44/2011, de acordo com o qual:

“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”

Com vistas a regular o manuseio de recursos públicos de que trata o Decreto nº 7.507/2011, e em total consonância com as recomendações feitas por esta CGU ao FNDE, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil assinaram termos de ajustamento de conduta, junto a representantes do Ministério Público Federal, com a participação desta CGU, no dia 6 de dezembro de 2016. O conteúdo dos acordos, no que diz respeito à gestão dos recursos da área de educação, reproduz basicamente as disposições do Decreto nº 7.507/11.

Dentre outras obrigações previstas nos termos firmados, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal se comprometeram a impedir a transferência de recursos depositados



em contas específicas abertas para movimentação dos recursos repassados por órgãos e entidades da administração pública federal para contas que não sejam de titularidade de fornecedores ou prestadores de serviço; a exigir que os pagamentos de boletos, faturas de concessionárias de serviço público e guias de arrecadação de tributos sejam realizados sempre mediante a identificação do CPF ou CNPJ do destinatário; e a impedir a realização de saques em espécie, observadas as situações excepcionais previstas no art. 2º, §§ 2º a 5º do Decreto nº 7.507/2011, sempre identificando o destinatário dos recursos por CPF/CNPJ.

Devido a dúvidas e questões que foram suscitadas durante a implantação das medidas previstas nos referidos termos de ajustamento de conduta, foram propostos aditamentos, no dia 9 de junho de 2017, em reunião que contou com a presença de representantes do Ministério Público Federal, Advocacia-Geral da União, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Conselho Nacional dos Secretários de Saúde, Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Foram propostas exceções às medidas anteriormente previstas que, na área de educação, referem-se principalmente às exigências para realização de movimentação de recursos do Fundeb. De acordo com o acertado na referida reunião, as obrigações assumidas pelas instituições bancárias deverão ser implementadas a partir de 4 de setembro de 2017.

As práticas avançadas nos termos de ajustamento de conduta, quando plenamente adotadas pelas instituições bancárias, tornarão mais seguras as movimentações de recursos públicos, mantendo-as dentro dos limites estabelecidos no Decreto nº 7.507/2011. Assim, o controle das operações bancárias será realizado na origem pelas próprias instituições financeiras, tornando desnecessário o acompanhamento das movimentações pela base de dados de extratos do FNDE, pois estas não mais apresentarão as inconsistências que têm sido identificadas recorrentemente.

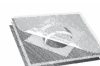
Tendo em vista que as instituições bancárias assumiram o compromisso de cumprirem as cláusulas dos termos de ajustamento de conduta junto ao Ministério Público Federal e considerando que o FNDE não tem ingerência direta sobre o cumprimento desses termos, a recomendação para reestruturação das bases de extratos bancários terá o seu acompanhamento encerrado.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Controles insuficientes na gestão dos extratos bancários do Sistema Integrado de Gestão Financeira (Sigef)

Fato

Ainda em razão das inconsistências identificadas na base de dados das operações bancárias realizadas com recursos provenientes das transferências previstas no Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011, conforme consta do Relatório de Auditoria nº 201407023, esta Controladoria-Geral da União exarou, dentre outras, a seguinte recomendação ao FNDE: “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”.



No início do acompanhamento à recomendação, em 2014, o FNDE informou por meio do Memorando nº 191 - DIFIN, de 25 de setembro de 2014, que com vistas a buscar soluções para as inconsistências apontadas pela CGU, havia sido demandado à DIRTE o desenvolvimento de aplicativo para gestão de extratos bancários. Ainda de acordo com o informado na ocasião, o desenvolvimento do aplicativo seria concluído em dezembro de 2014 e executaria as seguintes rotinas: 1) verificação dos extratos das contas correntes para as quais o FNDE tenha realizado pagamentos; 2) validação dos CPF e CNPJ constantes dos arquivos recebidos e registro nas tabelas corporativas do FNDE, bem como identificação e registro da razão social; 3) verificação dos saldos iniciais e finais dos extratos, comparando-os com os saldos das contas correntes constantes dos arquivos de saldo; 4) identificação, nos arquivos de extratos recebidos, das contas correntes que necessitam de atualização no Sistema Integrado de Gestão Financeira (Sigef); e 5) emissão de relatórios gerenciais.

Esta Controladoria seguiu monitorando o atendimento à recomendação e aguardando a implementação do aplicativo proposto pelo FNDE. No entanto, em 1º de março de 2016, aquela Autarquia informou, por meio do Memorando nº 5000 – DIFIN, que o desenvolvimento do aplicativo “Sistema Web de Extrato Bancário SIGEF” não havia sido disponibilizado para produção por questões eminentemente técnicas, que tornaram o desenvolvimento da ferramenta inviável. Anexo ao citado Memorando, o gestor encaminhou Parecer Técnico da DIRTE que opinou pela inviabilidade do projeto devido a questões técnicas, tais como o desconhecimento da tecnologia adotada pela gestão anterior e o tempo de processamento que seria necessário para manejo dos arquivos. Posteriormente, em março de 2017, o FNDE encaminhou cópia de Termo de Encerramento do Projeto Sigef – Extrato Bancário, datado de 30 de agosto de 2016.

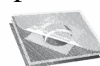
Questionado na presente auditoria acerca da rotina atualmente adotada para gestão e carregamento dos extratos bancários, o FNDE informou, por meio do Memorando nº 2019 - DIFIN, que não há uma rotina estabelecida em normativos internos. De acordo com o informado, a Coordenação-Geral de Infraestrutura e Tecnologia da Informação (CGINF) recebe os arquivos das instituições bancárias e disponibiliza para a Divisão de Pagamento de Bolsas e Domicílio Bancário, que realiza a extração do arquivo no Sigef e confirma se as informações foram disponibilizadas no sítio eletrônico do FNDE.

Ainda por meio do Memorando nº 2019 - DIFIN, o FNDE informou que estava em desenvolvimento novo módulo, dentro do Sigef, que permitiria realizar o confronto entre as ordens bancárias emitidas e os extratos disponibilizados pelo Banco do Brasil. Esse módulo visa confirmar se os documentos emitidos aos beneficiários foram creditados nas contas correntes desses entes.

Assim, solicitou-se ao FNDE que disponibilizasse o cronograma para implantação do novo módulo do Sigef, demonstrando em qual estágio de desenvolvimento encontra-se tal projeto. Por meio do Memorando nº 2821/2017 – DIFIN, de 26 de abril de 2017, a Autarquia informou que a funcionalidade estaria em fase inicial de testes e com previsão de conclusão para o mês de julho de 2017.

Em reunião realizada entre a equipe de auditoria e servidores da Diretoria Financeira (Difin), da Assessoria de Gestão Estratégica (Agest) e da Auditoria Interna (Audit) no dia 20 de junho de 2017, foi informado que o módulo do Sigef para confronto das informações dos extratos bancários com as ordens bancárias emitidas já havia sido implementado. Tendo em vista que o funcionamento da ferramenta foi demonstrado rapidamente, solicitou-se que o FNDE evidenciasse formalmente a implantação e a abrangência dos testes realizados pela ferramenta.

Assim, por meio do Memorando nº 4452/2017 – DIFIN, de 26 de junho de 2017, o FNDE encaminhou a esta Controladoria-Geral da União documento contendo a declaração de escopo da ferramenta em questão, além de cópias do Termo de Ajustamento de Conduta



firmado entre o Ministério Público Federal, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal e do Acordo de Cooperação Mútua firmado entre Banco do Brasil e FNDE.

Em análise à declaração de escopo encaminhada, verificou-se que a proposta da ferramenta é validar os números de CNPJ e CPF dos entes beneficiários e as datas de emissão das ordens bancárias, bem como verificar se os números das contas correntes dos beneficiários constam do Sigef e se as ordens bancárias emitidas no período estão na tabela espelho CC Web. Após realizar as análises descritas, a ferramenta deve gerar e gravar relatórios contendo os registros para os quais foram identificados problemas.

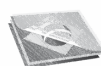
A adoção da ferramenta pelo FNDE nos moldes apresentados na declaração de escopo é uma iniciativa que certamente contribuirá para aprimoramento da gestão dos extratos bancários, uma vez que identificará, dentre outras situações, transferências de recursos a contas correntes inválidas ou que não apresentem a correta identificação dos beneficiários, por meio de CNPJ/CPF válidos. Entretanto, a Autarquia não informou desde quando a ferramenta está em utilização, a periodicidade em que os relatórios são gerados e quais as áreas envolvidas com a gestão da ferramenta. O FNDE também não evidenciou quais providências são adotadas após análise dos registros e geração dos relatórios contendo os problemas identificados e quais são os agentes responsáveis.

Além disso, é necessário confirmar a abrangência dos testes executados pela ferramenta, de modo a verificar se são analisadas apenas as operações relativas a ordens bancárias e, em caso afirmativo, avaliar a viabilidade de se incluir testes para analisar também os pagamentos realizados pelos entes beneficiários, tais como transferências, saques e emissão de cheques. Caso as funcionalidades da ferramenta possam ser ampliadas, o FNDE terá condições de identificar a ocorrência de saques com valores superiores ao limite permitido, o uso indevido de cheque, a transferência para outras contas bancárias de titularidade do mesmo ente, dentre outros aspectos previstos no Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011.

Os Termos de Ajustamento de Conduta assinados pela Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, junto a representantes do Ministério Público Federal e com a participação desta CGU, dizem respeito à gestão dos recursos da área de educação e, basicamente, reproduzem as disposições do Decreto nº 7.507/11. Dentre outras obrigações previstas, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal se comprometeram a impedir a realização de saques, observadas as situações excepcionais previstas no Decreto 7.507/2011, e a transferência de recursos públicos para contas que não sejam de titularidade de fornecedores ou prestadores de serviço.

O Acordo de Cooperação Mútua nº 42, de 27 de novembro de 2016, celebrado entre FNDE e Banco do Brasil, trata da abertura e movimentação de contas correntes utilizadas para repasse de recursos relativos a programas na área de educação. O acordo prevê, dentre outras regras operacionais, que aquela instituição bancária atenda a algumas determinações que constam do Decreto nº 7.507/2011, como a que exige que a movimentação dos recursos de transferências voluntárias ocorra exclusivamente por meio eletrônico e mediante identificação dos fornecedores e prestadores de serviço.

Assim, a ampliação da abrangência dos testes realizados pela ferramenta, aliada à perspectiva de adesão ao estabelecido no Termo de Cooperação Mútua nº 42 e nos termos de ajustamento de conduta assinados pelas instituições bancárias, irá contribuir sobremaneira para o processo de gestão dos extratos bancários no FNDE. O controle da movimentação dos recursos geridos pela Autarquia será prévio, realizado pelas instituições bancárias conforme termos de ajustamento de conduta, e também posterior, realizado pelo FNDE por meio da análise das operações constantes dos extratos encaminhados pelas instituições bancárias.



Cabe mencionar ainda que por meio do citado Memorando nº 2019/2017- DIFIN, o FNDE informou que o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal devem encaminhar os arquivos com informações de todas as operações bancárias que ocorreram no mês anterior, no máximo até o quinto dia útil do mês seguinte. Entretanto, a Caixa Econômica Federal não tem encaminhado extratos desde setembro de 2014, o que representa grave falha no acompanhamento da movimentação bancária dos recursos transferidos aos entes por meio de contas dessa instituição. De acordo com o informado, a Caixa está em processo de ajuste de tecnologia para elaborar arquivos dentro do formato estabelecido pelo FNDE, de modo a atender às determinações do Decreto nº 7.507/2011. A este respeito, aquele Fundo encaminhou a esta Controladoria-Geral cópia do Ofício nº 143/2017/GELEV/SUTRE/Caixa Econômica Federal, de 7 de abril de 2017, em que a instituição informa que após implementação de demandas prioritárias, irá concluir a interface para geração dos arquivos contendo informações sobre as movimentações de recursos transferidos aos entes beneficiários.

Assim, não foi possível avaliar o funcionamento da ferramenta apresentada pelo FNDE e as providências adotadas para corrigir as inconsistências identificadas após a realização dos testes. Como não são realizadas verificações em todos os tipos de operações bancárias constantes dos extratos, mas somente para as ordens bancárias, é necessário que o FNDE considere a possibilidade de ampliar os testes realizados pela ferramenta implementada, de modo que esta possa atender à demanda de gestão dos extratos bancários divulgados pelo FNDE.

Causa

Falta de priorização de testes baseados nas definições do Decreto nº 7.507/2011 a serem realizados nas operações constantes dos extratos bancários.

De acordo com o art. 10, incisos I, do Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017, compete à Difin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de planejamento, orçamento, contabilidade e de programação e execução orçamentária e financeira das ações do FNDE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 4986/2017/DIFIN, de 13 de julho de 2017, o FNDE encaminhou a seguinte manifestação:

“A gestão dos extratos bancários por meio do SIGEF, está sendo feita utilizando-se a funcionalidade “CC WEB”.

Essa funcionalidade permite a extração de dados, trazendo o quantitativo dos registros com SUCESSO, com PROBLEMA e EXTRATOS NÃO RECEBIDOS. Com base nesses dados extraídos, verificamos a necessidade de abrirmos demanda evolutiva para ajustes na referida funcionalidade, conforme anexo SEI nº 0488856, para que possamos oficiar os Bancos Parceiros acerca da correção dos registros com PROBLEMAS.”

Em anexo, o FNDE encaminhou *print* de tela evidenciando a solicitação de inclusão de funcionalidade no CC Web para que este passe a exportar dados para o Excel.

Análise do Controle Interno

O FNDE, em sua manifestação, informou ter aberto demanda para realização de ajustes na ferramenta CC Web, utilizada para extração e verificação dos registros dos extratos bancários encaminhados pelas instituições bancárias à Autarquia. De acordo com o



informado, a partir da implementação do ajuste proposto, será possível gerar planilhas eletrônicas que serão utilizadas para oficiar os bancos parceiros sobre a necessidade de retificação dos registros que apresentarem erros.

Destaca-se ainda que o FNDE não tratou, em sua manifestação, acerca da proposta para ampliação das funcionalidades do CC Web que, apesar de ser o único instrumento voltado à gestão dos extratos bancários na Autarquia, verifica somente a regularidade das operações relativas a repasses recebidos. Em uma análise baseada em riscos, verifica-se que há maior criticidade nas operações bancárias relativas a pagamentos realizados pelos entes beneficiários que nos recebimentos de recursos, que ocorrem por meio de ordens bancárias. Os bancos já adotam verificações voltadas à confirmação das informações constantes das ordens bancárias, entretanto, essas instituições ainda não implementaram mecanismos suficiente para identificar a ocorrência de todas as operações realizadas pelos entes beneficiários em desacordo com o previsto no Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011. Assim, o FNDE deve priorizar, em sua rotina de gestão dos extratos bancários, a verificação da regularidade das operações que envolvam o manuseio de recursos pelos entes beneficiários, tais como saques e pagamentos a fornecedores e prestadores de serviço.

Tendo em vista que o CC Web já realiza o carregamento dos extratos bancários e a análise da regularidade das ordens bancárias, recomenda-se que o FNDE avalie a possibilidade de ampliar os testes já realizados pela ferramenta, de modo que esta passe a verificar também a regularidade das operações de pagamentos realizadas pelos entes. Devem ser incluídos testes que verifiquem, por exemplo, a ocorrência de saques acima do limite permitido, a falta de identificação do beneficiário final dos recursos, o uso indevido do cheque, dentre outras situações que ensejariam uma análise mais criteriosa por parte do FNDE para que, se confirmada a irregularidade, seja esta incluída em relatório de erros para encaminhamento às instituições bancárias.

Conclui-se, portanto, que para promover um aprimoramento na gestão dos extratos bancários, de modo que a identificação e a correção das operações irregulares sejam tempestivas, é necessário que o FNDE passe a realizar testes também sobre as movimentações financeiras efetivadas pelos entes beneficiários e estabeleça prazos para encaminhamento, às instituições bancárias, dos relatórios contendo as inconsistências identificadas, com vistas à retificação das operações realizadas em desacordo com o Decreto nº 7.507/2011 e a Resolução CD/FNDE nº 44/2011.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar mecanismos de controle para verificar a regularidade das operações bancárias realizadas pelos entes beneficiários, quanto ao atendimento às regras previstas no Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011.

Recomendação 2: Institucionalizar prazos para o envio de relatórios com as inconsistências identificadas, para que as instituições bancárias promovam a tempestiva correção.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Ausência de critérios instituídos para análise técnica das prestações de contas do Pnate e fragilidade na análise das prestações de contas do Pnae

Fato



No processo de análise das prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), conforme a Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, artigo 45, §3º, a área técnica precisa verificar o cumprimento do objeto e do objetivo. Tal obrigatoriedade já havia sido apresentada na Resolução anterior, nº 38, de 16 de julho de 2009 (art. 34, §14º). Quanto aos demais programas, essa questão foi abordada na Resolução nº 2, de 18 de janeiro de 2012, que estabelece a utilização obrigatória do Sistema de Prestação de Contas (SiGPC) para a gestão do processo de prestações de contas. Em seu art. 3º, a citada Resolução traz a necessidade de o FNDE realizar análise técnica específica das contas, manifestando-se quanto ao atingimento do objeto e do objetivo da transferência.

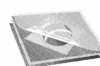
Assim, desde o Relatório de Auditoria Anual de Contas referente à gestão de 2013, esse assunto tem sido acompanhado por esta CGU. À época, verificou-se a falta de análise técnica por parte da Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) em processos do Pnae e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), que contavam apenas com a análise financeira no âmbito da Diretoria Financeira (Difin) para sua aprovação/rejeição. Portanto, recomendou-se ao FNDE que passasse a emitir parecer técnico das prestações de contas referentes a recursos do Pnae repassados a partir da publicação da Resolução nº 38/2009, e para recursos do Pnate e demais programas a partir da publicação da Resolução nº 2/2012.

No Relatório de Auditoria de Contas de 2015, referente à gestão de 2014, a mesma ocorrência foi novamente verificada: processos de contas sendo aprovados sem a análise do cumprimento do objeto pela área técnica. Da amostra de processos verificados nessa auditoria, alguns ficaram pendentes devido à ausência do parecer técnico, quais sejam, os Municípios de Mombaça/CE e Correntes/PI, ambos referentes ao Pnate/2012. Ao ser questionado na presente auditoria, o FNDE informou que foram emitidos pareceres de análise técnica em outubro de 2015, apesar de estes não estarem inseridos no SiGPC. Com relação ao Município de Nova Redenção/BA (Pnae 2009), foi realizada uma breve análise técnica no Parecer da Difin nº 184/2015 – DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 7 de abril de 2015.

Para confirmar se de fato houve a institucionalização pelo FNDE da análise técnica das prestações de contas do Pnae e do Pnate, foram selecionados processos referentes aos recursos repassados para o Pnae no período de 2009 a 2015 e para o Pnate no período de 2012 a 2015, analisados pelo FNDE entre abril de 2015 e março de 2017. Para o Pnae, seguindo esses critérios, foram analisados pelo FNDE 4.463 processos de prestações de contas e, para o Pnate, quinze.

Com relação ao Pnae, devido ao número de processos envolvidos, foram selecionados 89 processos da seguinte forma: para cada estado, foi selecionado um processo aleatório por ano de repasse, ou seja, para o estado da Bahia, por exemplo, havia processos referentes aos exercícios de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013. Assim, foi selecionado um processo de cada um desses exercícios, de municípios aleatórios, dentro do estado da Bahia.

Da amostra, 48 foram analisados em pareceres gerais, que aprovaram um conjunto de processos baseado em critérios pré-estabelecidos, como a existência de parecer de aprovação do Conselho de Alimentação Escolar sem ocorrências de natureza financeira e técnica, ou que possuíam ocorrências de natureza técnica que ensejavam ressalvas. Além disso, os pareceres nesse modelo informavam da verificação pelo FNDE da existência de informações de órgãos de controle sobre a malversação de recursos dos municípios envolvidos. No entanto, entre os processos aprovados dessa forma, verificou-se que o processo do Pnae, exercício 2009, do Município de Manoel Urbano/AC, foi arquivado pelo Parecer nº 779/2015, juntamente com outros processos, mas retornou para análise técnica por ter sido identificada a existência de Relatório de Fiscalização referente à 34ª Etapa de Sorteio Público desta CGU, que trazia apontamentos de malversação dos recursos do Programa.



Ao verificar esse caso de desarquivamento, foi feito um levantamento utilizando os sistemas internos desta CGU para identificar se os municípios cujos processos de contas foram aprovados por esses pareceres gerais realmente não haviam sido fiscalizados pela CGU. Para tanto, foram analisados os Pareceres nº 779, 780, 781, 785, todos de 2015, e 409, 410, 411, 24, de 2016. Desses, em três foram identificados municípios que foram fiscalizados pela CGU, apesar de o parecer informar que não havia sido recebida informações de órgãos de controle sobre malversação dos recursos em análise. Dos 1.211 processos de contas aprovados pelo Parecer nº 779/2015-FNDE, 55 foram fiscalizados pela CGU (39 a partir de Sorteios Públicos). Já dos 723 processos aprovados pelo Parecer nº 781/2015-FNDE, 33 foram fiscalizados pela CGU (25 a partir de Sorteios Públicos). Para o Parecer nº 780/2015-FNDE, dos 317 processos aprovados, apenas um havia sido fiscalizado por esta CGU.

Ainda dentro dos 89 processos do Pnae selecionados para amostra, 28 possuem pareceres técnicos específicos. Desses, dez não estão inseridos no SiGPC, sendo apenas citados nos pareceres financeiros, apesar de se referirem a processos de 2012 em diante, ou seja, exercícios em que as prestações de contas já estavam sendo apresentadas diretamente no Sistema.

Quadro 1. Processos de prestação de contas cujo parecer técnico não está inserido no SiGPC.

Município	Exercício	Observação
Manaus/AM	2014	Parecer técnico nº 297/2015 não está no SiGPC
Vera Cruz/BA	2012	Parecer técnico nº 232/2015 não está no SiGPC
Conceição do Jacuípe/BA	2013	Parecer técnico nº 65/2015/COSAN nº 09/2016/COECS não está no SiGPC
Alegre/ES	2013	Parecer técnico nº 194/2015 não está no SiGPC
Aparecida de Goiânia/GO	2013	Parecer técnico nº 246/2016 não está no SiGPC
Chapadinha/MA	2013	Parecer técnico nº 1137/2016 não está no SiGPC
Cachoeiras de Macacu/RJ	2013	Parecer técnico nº 242/2015 não está no SiGPC
Juquitiba/SP	2013	Parecer técnico nº 1110/2016 não está no SiGPC
Francisco Morato/SP	2014	Parecer técnico nº 1070/2016 não está no SiGPC
Embu-Guaçu/SP	2015	Parecer técnico nº 1063/2016 não está no SiGPC
Guarujá/SP	2012	Não foi possível verificar se o parecer que está no sistema tem análise técnica ou só financeira - indisponível

Fonte: Sistema de Gestão de Prestação de Contas, consultas em abril de 2017.

Onze processos da amostra foram aprovados por um parecer automático do SiGPC, que não envolve análise efetiva quanto aos aspectos financeiros e técnicos do Programa, mas apenas identifica os recursos transferidos e as ordens bancárias de repasse, além do gestor responsável.

Quadro 2. Processos de prestação de contas para os quais foi emitido parecer de análise automático no SiGPC.

Município	Exercício	Parecer
Pindoba/AL	2011	Parecer nº 1E/2015-SiGPC/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 28/04/2015, pela aprovação das contas.



Itapiúna/CE	2012	Parecer nº 19E/2015-SiGPC/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 28/04/2015, pela aprovação das contas.
Petrolina de Goiás/GO	2012	Parecer nº 7E/2015-SiGPC/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 28/04/2015, pela aprovação das contas.
Cururupu/MA	2012	Parecer nº 17E/2015-SiGPC/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 28/04/2015, pela aprovação das contas.
Vermelho Novo/MG	2012	Parecer nº 16E/2015-SiGPC/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 28/04/2015, pela aprovação das contas.
Areia de Baraúnas/PB	2012	Parecer nº 13E/2015-SiGPC/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 28/04/2015, pela aprovação das contas.
Tacaimbó/PE	2012	Parecer nº 12E/2015-SiGPC/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 28/04/2015, pela aprovação das contas.
Cristalândia do Piauí/PI	2012	Parecer nº 10E/2015-SiGPC/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 28/04/2015, pela aprovação das contas.
Nova Laranjeiras/PR	2011	Parecer nº 3E/2015-SiGPC/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 28/04/2015, pela aprovação das contas.
Unistalda/RS	2012	Parecer nº 21E/2015-SiGPC/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 28/04/2015, pela aprovação das contas.
Bocaina do Sul/SC	2012	Parecer nº 24E/2015-SiGPC/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 28/04/2015, pela aprovação das contas.

Fonte: Sistema de Gestão de Prestação de Contas, consultas em abril de 2017.

Ao ser questionado sobre a aprovação de prestações de contas com base nesses pareceres, o FNDE informou que esses documentos são resultado de um trabalho realizado à época, em 2015, com base nas ordens bancárias e dados existentes no SiGPC, mas que foi descontinuado, tendo em vista que não envolveu a aplicação das regras de análise financeira nem de parâmetros de análise técnica. Por fim, informou que o ato administrativo será revisto. Reforça-se, portanto, a importância de que tais processos sejam desarquivados e examinados, tendo em vista que não houve nenhuma análise sobre o cumprimento do objeto e do objetivo do Pnae.

Fora da amostra, em pesquisa realizada diretamente no SiGPC, foram identificados mais quinze processos (quatorze de 2012 e um de 2011) também aprovados por parecer automático do SiGPC, no mesmo modelo, da mesma data (apenas um do dia 30 de abril de 2015). Assim, foi levantado um total de 26 processos concluídos em 2015 sem análise financeira e técnica e, portanto, em descumprimento à legislação que rege o Pnae.

Por fim, um processo da amostra, de Guarujá/SP, referente ao exercício de 2012, estava com o parecer de análise indisponível no Sistema (acesso público), impossibilitando a verificação da existência de análise da área técnica, e o processo de Jaqueira/PE, exercício 2009, também estava com documentação indisponível.

Quanto ao Pnate, a amostra envolveu um total de quinze processos, o que corresponde ao universo de processos de contas do Programa analisados pelo FNDE no período de abril de 2015 a março de 2017, conforme informações fornecidas pelo Órgão. Desses, doze possuem parecer de análise técnica emitido pela Dirae e inserido no Sistema, um foi aprovado com base em visita realizada pela Auditoria Interna, além da análise financeira da Difin (Município de Ponto Novo/BA), e, para dois processos, referentes à Prefeitura Municipal de Maceió/AL, exercícios de 2012 e 2013, constam no SiGPC pareceres de aprovação referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (Pareceres nº 454/2016 e nº 455/2016). Ou seja, apesar do verificado para Maceió/AL, os outros processos analisados indicam que a Coordenação do Pnate inseriu em seus procedimentos de aprovação dos processos de prestação de contas a análise realizada pela área técnica



sobre o cumprimento do objeto e do objetivo do Programa, conforme recomendação desta CGU.

Apesar de se ter verificado a presença de parecer técnico em 87% dos processos do Pnate analisados, o FNDE informou que ainda não existe fluxo formalmente estabelecido. Assim, existe uma rotina interna estabelecida para a análise das prestações de conta dos programas e projetos educacionais de maneira ordinária, na qual o Pnate se inclui. Inicialmente, faz-se uma análise preliminar, financeira, registrando os fatos no SiGPC. Posteriormente, o processo é enviado à área técnica para análise e emissão de parecer, com os devidos registros no Sistema. O processo retorna então à área responsável pela análise financeira, que realiza as verificações quanto às despesas e às receitas, dentre outros aspectos, elabora o parecer final das prestações de contas e, quando for o caso, notifica os responsáveis pelas irregularidades verificadas, solicitando seu saneamento em 30 dias. Caso as irregularidades não sejam sanadas pelos gestores responsáveis, o processo é enviado à área de medidas de exceção que, conforme o valor do débito, realiza a inscrição do gestor no Cadin ou instaura TCE.

Quanto ao andamento da elaboração de um fluxo mais específico, demonstrando o caminho do processo de contas dentro da área técnica responsável pelo Pnate, o FNDE informou que a Assessoria de Gestão Estratégica do FNDE (Agest) enviou à Dirae em março de 2017 o mapeamento dos processos dessa Diretoria, envolvendo suas coordenações, entre elas, a Coordenação Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME), responsável pelo Pnate. Esse mapeamento objetivou desenhar as atividades desenvolvidas pela área, incluindo o fluxo da prestação de contas. A CGAME, após análise do mapeamento, propôs a inclusão de novos processos em 9 de maio de 2017, devolvendo o documento à Agest no dia 10 de maio de 2017, para os ajustes necessários, destacando ser o fluxo de análise dos processos de contas prioridade da Diretoria. Portanto, encontra-se em andamento esse mapeamento dos processos relacionados à prestação de contas.

Para o Pnae, o fluxo de análise dos processos de prestação de contas já foi estabelecido pela área técnica. O processo é enviado pela Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP) para a Dirae, que o recebe e encaminha à equipe de análise (Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE). A CGPAE recebe o processo e o encaminha à Coordenação de Educação e Controle Social (COECS), que faz um levantamento de informações sobre a entidade executora dos recursos junto à Coordenação de Monitoramento e Avaliação (COMAV), à Ouvidoria e ao Controle Interno. Esses dados são consolidados e analisados juntamente ao parecer conclusivo do CAE. A partir de então, o parecer técnico é elaborado, podendo apresentar cinco diferentes resultados (aprovação, aprovação parcial, aprovação parcial com ressalva, aprovação com ressalva e não aprovação das contas -tecnicamente). O processo com o parecer técnico é encaminhado aos dirigentes superiores da área, para avaliação. Caso não seja aprovado, o processo é devolvido para nova análise. Se o resultado for pela aprovação, o parecer é assinado, o processo é encaminhado à CGPAE, que também assina o parecer, depois à Dirae, que o referencia, e, por fim, o processo é enviado à área financeira. Apesar de o fluxo do Pnae já estar bem definido, o FNDE informou que tais procedimentos ainda não foram colocados na forma de documentos, mas que o serão após a finalização do fluxo de todos os programas, por meio de sua publicação em portaria.

Com relação ao processo de análise, foram estabelecidos critérios comuns, a serem verificados em todos os processos, criando um padrão. Assim, para o Pnae, existem documentos que definem as questões a serem acompanhadas, orientando a análise dos processos de prestações de contas do Programa, exclusivamente em sua perspectiva sobre o alcance do objeto e dos objetivos, em conformidade com a base legal vigente, tendo em vista as diferenças na legislação que regia o Programa à época da execução dos recursos,



a depender do exercício de execução. Portanto, foram desenvolvidas três notas técnicas que orientam a análise das contas dos exercícios de 2011 e 2012 (Nota Técnica nº 5001/2016/COECS/CGPAE/DIRAE - SEI nº 0397516); de 2013, 2014 e 2015 (Nota Técnica nº 5003/2016/COECS/CGPAE/DIRAE - SEI nº 0397525), e de 2009 e 2010 (Nota Técnica nº 5004/2016/COECS/CGPAE/DIRAE - SEI nº 0397526). Essas Notas trazem ainda a informação de como o resultado da verificação de cada item deve ser considerado para a emissão do resultado final das contas (aprovação, aprovação parcial, aprovação com ressalvas ou não aprovação).

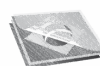
Muitos dos critérios são comuns a todas as notas técnicas, quais sejam: a oferta de alimentação escolar durante os duzentos dias letivos; a aquisição de gêneros da agricultura familiar com o mínimo de 30% dos recursos repassados; a existência de nutricionistas cadastradas no Programa em número mínimo exigido pelo Conselho Federal de Nutricionistas; a existência de cardápios elaborados por nutricionista cadastrada no Programa, com as devidas informações nutricionais; a realização de teste de aceitabilidade; a existência de condições adequadas de armazenamento dos alimentos e de preparação das refeições; o controle de estoque adequado; a realização de atividade de educação alimentar e nutricional; a infraestrutura disponível para o funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar/CAE; a apresentação dos documentos de prestação de contas solicitados pelo CAE e a existência de Regimento Interno do CAE.

Outros, porém, são verificados para os processos referentes a repasses realizados a partir de 2011, como a aquisição de gêneros alimentícios proibidos e de gêneros restritos em até 30% do valor repassado pelo FNDE, além da oferta de alimentação escolar também para os alunos do Programa Mais Educação.

A análise das prestações de contas do Pnae considera diferentes fontes de dados: informações inseridas pelo gestor no SiGPC, dados inseridos pelo CAE no Sigecon, dados do Sinutri (ou Simec), além de fatos relatados em denúncias feitas à Ouvidoria do FNDE, verificados em relatórios da Auditoria Interna do Órgão ou constatados pelo Ministério Público, pelos Tribunais de Contas e pela CGU. O FNDE destaca que o parecer conclusivo do CAE é elemento essencial no processo de prestação de contas e sua ausência acarreta a não aprovação das contas na análise técnica, mas reforça que a conclusão do parecer da área técnica pode divergir daquela apresentada pelo Conselho. Ressalta-se ainda que o Pnae foi o Programa escolhido para se iniciar os testes de análise automática das prestações de contas no SiGPC. Portanto, já se encontram em fase de produção as regras técnicas estabelecidas para sua análise, padronizando-a no Sistema.

Dessa forma, verifica-se que o Pnae já possui o processo de análise técnica das prestações de contas mapeado e institucionalizado, embora tenham sido identificadas algumas falhas, como a não utilização dos relatórios de fiscalização desta Controladoria na análise de todos os processos de contas e a emissão de pareceres automáticos sem efetiva análise pelo Sistema.

Já com relação ao Pnate, verificou-se que esse não possui roteiros ou critérios definidos em documento. Em sua análise, a área técnica considera o parecer do CACS e, eventualmente, relatórios de fiscalização dos órgãos de controle (CGU, TCU, Ministério Público, etc) ou da Auditoria Interna do Órgão. Essa informação foi confirmada para os processos da amostra verificados pela equipe, pois havia referência às fiscalizações realizadas por esta CGU no âmbito do município nos pareceres técnicos emitidos. A análise da amostra permitiu concluir ainda que a Coordenação responsável pelo Programa já incorporou a análise em seus processos, mas ainda se faz necessária a definição do fluxo do processo de trabalho e a padronização das análises das prestações.



Causa

A Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) não priorizou o mapeamento e institucionalização do fluxo de análise técnica dos processos de prestação de contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), envolvendo ainda padronização dos critérios a serem utilizados.

Falhas nos controles internos instituídos para o processo de análise técnica das prestações de contas no âmbito do Pnae.

O Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017, em seu Art. 11, incisos II e III, prevê que compete à Dirae planejar e coordenar a normatização e a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), conforme princípios e diretrizes baseados nas políticas nacionais de educação, alimentação e nutrição, segurança alimentar, saúde, agricultura e desenvolvimento social, em articulação com a sociedade civil e as redes de ensino; e dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 5021/2017/DIRAE, de 14 de julho de 2017, o FNDE encaminhou a seguinte manifestação:

“ Sobre as análises das prestações de contas do PNAE, para as quais não foram utilizados os relatórios de Fiscalização da CGU, sobre a emissão de pareceres automáticos sem a efetiva análise pelo Sistema, e sobre pareceres indisponíveis no SIGPC, informamos o que segue:

1. PNAE, exercício de 2009, do Município de Manoel Urbano/AC, arquivado pelo Parecer nº 779/2015, juntamente com outros processos, e que retornou para análise técnica por ter sido identificada a existência de Relatório de Fiscalização referente à 34ª Etapa de Sorteio Público desta CGU, que trazia apontamentos de malversação dos recursos:

Será concluída a análise das contas, contemplando as constatações apontadas pela fiscalização da CGU, conforme Processo SEI nº 23034.014191/2010-85.

2. Processos de prestação de contas cujo parecer técnico não está inserido no SiGPC:

Será providenciada a inserção dos mencionados pareceres no SIGPC.

(...)

3. Processos de prestação de contas para os quais foram emitidos pareceres automáticos no SIGPC:

Os processos serão desarquivados e reanalisados.

(...)

4. Prestações de contas dos Municípios de Guarujá/SP, exercício de 2012, e Jaqueira/PE, exercício 2009, que estavam com o parecer de análise indisponível no Sistema SiGPC (acesso público):

Será providenciada a inserção dos respectivos pareceres, caso tenham sido emitidos, ou as respectivas análises, caso ainda não tenham sido efetivadas.

Em relação ao PNATE, informamos que, ainda que estejamos em estágio incipiente no que diz respeito aos procedimentos de análise técnica das prestações de contas, esta área vem envidando esforços e avançando nesse campo; elaborando pareceres



que, nos casos onde as falhas cometidas pelos gestores não determinam o não atingimento dos objetivos do Programa, a COATE/CGAME emite posicionamento no sentido de aprovar as contas com ressalvas, notificando os responsáveis das falhas apontadas e determinando a adequação de suas condutas, procedimentos, aliás, já reconhecidos pela própria equipe da CGU, no expediente encaminhado sobre o registro dos fatos da SA nº 201700427/07.

Cabe destacar que tanto o “Mapeamento de Processos”, de competência da Assessoria de Gestão Estratégica – AGEST; quanto a “Normatização de pareceres técnicos”, a cargo desta Unidade, encontram-se em fase de desenvolvimento, com vistas a institucionalização de procedimentos.”

Análise do Controle Interno

O FNDE informou que adotará as providências necessárias para reparar as situações identificadas por esta equipe de auditoria com relação aos processos de prestação de contas do Pnae, providenciando a inclusão dos pareceres técnicos de análise dos processos para os quais esta CGU identificou ausência no SiGPC e a reanálise daqueles processos para os quais foram emitidos pareceres automáticos no Sistema. Além disso, irá inserir no SiGPC os pareceres de análise dos processos de Guarujá/SP, exercício de 2012, e de Jaqueira/PE, exercício 2009, atualmente indisponíveis no Sistema, e proceder a análise do processo do Município de Manoel Urbano/AC, exercício de 2009, anteriormente arquivado pelo Parecer nº 779/2015.

No entanto, a Autarquia não se manifestou quanto aos demais casos apontados de processos arquivados em pareceres gerais, que não envolveram análise técnica específica da área responsável pelo Pnae, para os quais não há no parecer a informação de que foram considerados os fatos apontados nos relatórios de fiscalização produzidos por esta CGU.

Dos oito pareceres de aprovação nessa linha verificados por esta equipe, em três foram identificados municípios em que a CGU realizou ações de fiscalização e encaminhou relatórios contendo as irregularidades identificadas, num total de 89 casos. Ou seja, da mesma forma que ocorreu com o Município Manoel Urbano/AC, exercício de 2009, inicialmente arquivado pelo Parecer nº 779/2015 e desarquivado posteriormente por ter sido identificado relatório da CGU envolvendo o ente, outros municípios aprovados em grupo por esses pareceres gerais foram visitados pela CGU, mas seus relatórios não foram considerados na análise.

Ressalta-se que os relatórios de sorteio e de demandas especiais elaborados por esta CGU trazem as análises realizadas em visitas *in loco* sob aplicação de recursos repassados pelo FNDE para a execução de programas nos entes federados. Assim, tem-se neles uma importante ferramenta para o acompanhamento da execução dos programas pelo FNDE, utilizando os achados já verificados pela CGU para adoção das providências cabíveis no sentido da sua regularização. Portanto, entende-se que a utilização dessas informações traz maior confiabilidade à análise final das prestações de contas de competência do FNDE.

Quanto ao Pnate, a Autarquia reafirmou que os pareceres de análise técnica estão sendo emitidos, mas encontra-se em andamento o “mapeamento de processos”, de competência da Agest, e a “normatização de pareceres técnicos”, a cargo da Dirae, visando a institucionalização dos procedimentos de análise dos processos de contas pela área técnica, como ocorre com o Pnae.

Assim, verifica-se que o FNDE incorporou a realização de análise pela área técnica tanto para os processos de contas do Pnae, quanto para os do Pnate. Permanece, no entanto, a necessidade de a Autarquia reanalisar os casos pontuais identificados por esta equipe, que



apresentaram pareceres insuficientes, e institucionalizar o fluxo de análise no âmbito do Pnate, além de padronizar seu parecer técnico.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer rotinas e critérios para análise técnica dos processos de prestação de contas do Pnate referente aos exercícios de 2012 em diante, conforme Resolução nº 2/2012 do SigPC.

Recomendação 2: Proceder ao desarquivamento e à reanálise técnica e financeira dos processos de prestação de contas do Pnae aprovados por parecer emitido automaticamente pelo SiGPC.

Recomendação 3: Considerar em todas as análises das prestações de contas as constatações apontadas pelos órgãos de controle em seus relatórios de fiscalização.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Funcionalidade que identifique incoerências no parecer do Conselho Social não inserida no Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon)

Fato

Entre as competências dos conselhos municipais de controle social, tem-se como função precípua a análise das prestações de contas dos programas pelos quais são responsáveis. No caso do Pnae, é o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) o órgão colegiado de caráter fiscalizador responsável pelo acompanhamento da execução do Programa nos entes federativos, conforme art. 34 da Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. No âmbito do Pnate, compete ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do Fundeb o acompanhamento e o controle social sobre a aplicação dos recursos, conforme art. 15 da Resolução nº 5, de 28 de maio de 2015.

A Resolução nº 22, de 13 de outubro de 2014, também traz a responsabilidade dos conselhos sociais na análise das prestações de contas dos programas e projetos educacionais:

"Art. 1º A prestação de contas que exija manifestação de conselho de controle social deverá ser enviada no prazo e nas condições estabelecidas no normativo de cada programa ou projeto, por intermédio do SiGPC Contas Online e do Sigecon.

§ 2º Ao término do prazo de envio da prestação de contas no SiGPC Contas Online pelo gestor responsável, o conselho de controle social terá até sessenta dias para enviar o parecer conclusivo por meio do Sigecon.

§ 3º O descumprimento dos prazos estabelecidos para o envio da prestação de contas e do parecer conclusivo do conselho de controle social poderá ensejar a suspensão de repasses de recursos do programa ou projeto."

Em 2015, esta CGU, ao analisar alguns processos de prestação de contas do Pnae, verificou inconsistências entre a opinião final do Conselho de Alimentação Escolar e as informações descritas em seu parecer. No processo de 2010, referente à execução dos recursos do Município de Riachuelo/SE no âmbito do Pnae, o CAE emitiu parecer de aprovação apesar de ter informado que não houve oferta de merenda escolar durante alguns períodos do ano letivo, além de ter ocorrido desperdício de gêneros alimentícios,



não cumprimento do cardápio e aquisição de alimentos proibidos. Situação semelhante foi verificada para o Município de Pindamonhangaba/SP, em que o Conselho aprovou a prestação de contas do Pnae/2010, apesar de não ter inserido nenhuma informação sobre aspectos fundamentais da política, como suficiência dos gêneros alimentícios entregues para o fornecimento da alimentação escolar; atuação de nutricionista e número de profissionais envolvidos; desenvolvimento de ações de educação alimentar, entre outros.

Assim, foi emitida recomendação no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201503375 para que fosse inserida no Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon), Sistema utilizado pelos conselhos sociais para emissão do parecer sobre as prestações de contas, funcionalidade capaz de enviar notificação a essas instâncias de controle social quando fossem identificadas inconsistências entre a opinião final emitida por eles e as informações descritas em seus pareceres conclusivos.

Em 2016, o FNDE informou, por meio do Memorando nº 6200/2016/DIRAE, de 4 de abril de 2016, que tal funcionalidade seria inserida e ainda relatou que a área técnica iria avaliar junto à equipe de TI a possibilidade de incluir no Sistema funcionalidade que mensurasse a relevância de cada parâmetro indicado no questionário para criticar a análise e impedir inconsistências, atendendo, assim, a recomendação.

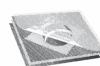
Já em abril deste ano, por meio do Memorando nº 2872/2017/DIRAE, ao ser questionado novamente sobre a implementação da funcionalidade aqui tratada, o FNDE informou que os processos internos estavam sendo revistos, objetivando a padronização e informatização das análises técnicas, para que as inconsistências que possam ocorrer sejam dirimidas.

Informou ainda que a padronização da análise técnica já existente para as prestações de contas do Pnae, pela utilização dos critérios estabelecidos nas Notas Técnicas nºs 5001, 5003 e 5004/2016/COECS/CGPA/DIRAE, evitará eventuais inconsistências. Com relação ao Pnate, o FNDE tem trabalhado no mapeamento do fluxo da análise técnica das prestações de contas objetivando obter a mesma padronização de análise técnica. Por fim, afirmou que após a finalização desses procedimentos para o Pnae e o Pnate, será providenciada a implantação da citada funcionalidade no Sigecon.

Posteriormente, em junho deste ano, por meio do Memorando nº 3921/2017/DIRAE, ao ser questionado sobre a previsão de finalização do processo de padronização das análises técnicas das prestações de contas do Pnae e do Pnate para então disponibilizar a funcionalidade no Sistema, o FNDE informou que essa atividade não será implementada para o Pnae, pois as regras definidas nas Notas Técnicas nº 5001, 5003 e 5004/2016 já propiciaram padronização suficiente para que sejam dirimidas eventuais inconsistências no parecer do CAE.

No que se refere ao Pnate, a Dirae reforçou que o mapeamento do fluxo de procedimentos para a padronização da análise técnica das prestações de contas encontra-se em andamento e afirmou não ser possível indicar prazo para finalização do processo, pois este envolve também a Assessoria de Gestão Estratégica, e, posteriormente, contará com a atuação da Diretoria de Tecnologia para disponibilização da funcionalidade no Sistema. No entanto, ao final da manifestação, ressalta que ao término do processo de padronização da análise do Pnate, a Diretoria e os demais envolvidos podem decidir pela não implantação da funcionalidade no Sigecon, da mesma forma que ocorreu com o Pnae, por entender que o estabelecimento dos critérios a serem verificados na análise já seriam suficientes para dirimir possíveis inconsistências.

Verifica-se, portanto, que o FNDE descontinuou a implementação da funcionalidade no Sigecon recomendada por esta CGU. Apesar de aquele Órgão afirmar que seguindo os critérios estabelecidos para a análise das prestações de contas do Pnae já se terá certeza da qualidade das informações coletadas, sem riscos de divergências entre as questões



verificadas pelo CAE e a opinião final emitida no parecer, e que isso também poderá ocorrer com o Pnae, essa verificação será feita apenas para os casos em que for realizada análise dos processos pela área técnica do FNDE. No entanto, tal funcionalidade auxiliará nos casos em que a área técnica não analisar as contas, momento em que o parecer do conselho será utilizado como referência para verificação da execução do Programa.

A implementação de tal funcionalidade traria maior coerência e agilidade à análise das prestações de contas. Da forma em que ocorre, o questionário respondido pelo CAE, por exemplo, pode trazer informações sobre a falta de alimentos, falta de cardápio, ausência de nutricionista, e, mesmo assim, o conselheiro decidir por aprovar as contas, fato verificado na Auditoria Anual de Contas de 2015. O objetivo da funcionalidade em questão é eliminar esse tipo de caso, pois o Sistema já o identificaria, criando alertas ao próprio presidente do Conselho ou ao FNDE, podendo inclusive bloquear a emissão de opinião pela aprovação nesses casos.

Assim, processos aprovados pelo conselho, sem constatação de inconsistências, sem anotações de irregularidades financeiras, para os quais não foram encontrados apontamentos em órgãos de controle, poderiam ser aprovados diretamente, sem análise da área técnica. A fidedignidade das informações do Conselho possibilitaria ao FNDE utilizar a análise de riscos para selecionar processos críticos, que devem ser analisados individualmente.

Ou seja, na proposta de que seja realizada uma análise de risco, considerando critérios previamente determinados que, ao serem aplicados, possibilitariam a seleção de processos com maior probabilidade de apresentarem irregularidades, apenas estes seriam analisados caso a caso. Os demais, que não entrariam nessa seleção, seriam aprovados, com base no parecer do conselho e na ausência de outros fatores que possam indicar irregularidade. Assim, a implementação de funcionalidade que identifique e impeça a emissão de opinião dos conselhos sociais em desconformidade com as informações contidas no questionário respondido pelo conselho garantirá maior fidedignidade à análise daquele órgão de controle social, constituindo-se como uma importante ferramenta do processo.

Destaca-se ainda que o Sigecon não possui ferramenta que permita ao conselho social corrigir possíveis inconsistências verificadas após o envio do parecer. Neste caso, a necessidade de correção deve ser informada ao FNDE por meio de ofício.

Causa

A Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) não priorizou o desenvolvimento de funcionalidade no Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon) visando proporcionar maior coerência às informações fornecidas pelos conselhos sociais sobre a execução dos recursos dos programas acompanhados.

O Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017, em seu Art. 11, incisos II e III, prevê que compete à Dirae planejar e coordenar a normatização e a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), conforme princípios e diretrizes baseados nas políticas nacionais de educação, alimentação e nutrição, segurança alimentar, saúde, agricultura e desenvolvimento social, em articulação com a sociedade civil e as redes de ensino; e dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar (Art. 11, incisos II e III).

O Art. 35, incisos I a III da Resolução nº 26/2013, que trata sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Pnae, dispõe ser atribuição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento dos objetivos do Programa, analisar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE, emitido pela EEx, analisar a prestação de contas



do gestor e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no Sigecon Online.

De forma semelhante, a Resolução nº 5, de 28 de maio de 2015, que trata do funcionamento do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), estabelece em seu Art. 16 que os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb deverão emitir o parecer conclusivo sobre a prestação de conta dos recursos repassados à conta do Pnate no Sigecon.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 5021/2017/DIRAE, de 14 de julho de 2017, o FNDE encaminhou a seguinte manifestação:

“Sobre a inserção de funcionalidade no Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon), que identifique incoerências nos pareceres dos Conselhos, essa possibilidade não está descartada, esta será avaliada e considerada ao término do mapeamento do fluxo com vistas à padronização da análise técnica da prestação de contas no âmbito dos programas sob a gestão desta Diretoria.

Embora a COATE/CGAME tenha rotinas de trabalho estabelecidas, a formalização desta estrutura está a depender da finalização do “Mapeamento de Processos” e da “Normatização de pareceres técnicos”, já citados no “Fato 4”, acima.

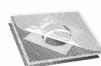
A inserção da referida funcionalidade encontra-se diretamente vinculada à solução da normatização dos pareceres técnicos, vez que após consolidação dos mesmos é que haverá identificação do real uso que será dado ao(s) questionário(s) do Conselho que, no caso do PNATE, é o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS/FUNDEB e, por consequência, a instituição de regras e parâmetros que melhor definirão a(s) funcionalidade(s) mais aplicável(is).”

Análise do Controle Interno

O FNDE afirma que não descartou a possibilidade de desenvolver funcionalidade no Sigecon que proporcione maior coerência às informações fornecidas pelo conselho social quando da inserção de seu parecer sobre as prestações de contas. De acordo com a Autarquia, tal possibilidade será avaliada após a finalização do processo de mapeamento do fluxo de análise técnica das prestações de contas dos programas sob a gestão da Diretoria de Ações Educacionais (Dirae). Após a normatização dos pareceres técnicos é que o FNDE avaliará como as informações dos conselhos serão utilizadas.

O conselho é o instrumento de controle social dos programas geridos pelo FNDE, atuando de forma mais próxima ao gestor e ao beneficiário, podendo fornecer informações mais fiéis de sua execução. Assim, sua opinião, contida no parecer inserido no Sigecon, é de fundamental importância para acompanhamento dos programas, embora não deva ser a única. O relato apresentado pelos conselhos deve ser utilizado tanto no monitoramento dos programas, possibilitando a promoção de melhorias em suas ações, quanto na análise das prestações de contas, fornecendo dados sobre a aplicação dos recursos e o atingimento dos objetivos por cada ente beneficiário.

A funcionalidade recomendada por esta CGU se resume a implantação de travas no Sistema de forma a impedir que o conselheiro, ao inserir sua avaliação, apresente respostas contraditórias a diferentes questões. Portanto, constitui-se em uma mudança no Sigecon que objetiva trazer maior coerência aos dados do parecer do conselho, auxiliando o FNDE no processo de análise das prestações de contas, reforçando a ideia de que um



parecer do conselho pela aprovação, sem registro de inconsistências, juntamente com a ausência de outras fontes que apontem para possíveis irregularidades, poderia ser utilizado num trabalho futuro de análise dos processos por avaliação de risco.

Recomendações:

Recomendação 1: Inserir no Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon) funcionalidade capaz de impedir inconsistências entre as informações descritas no parecer conclusivo da instância de controle social e a opinião final por ela emitida.

1.1.1.8 INFORMAÇÃO

Processo de seleção de entes federados a serem monitorados no âmbito do Pnae

Fato

Compete ao FNDE, conforme art. 48 da Resolução nº 26/2013, fiscalizar a gestão e aplicação dos recursos financeiros provenientes do Pnae nos Estados, Distrito Federal e Municípios, a cada exercício financeiro, por meio do sistema de amostragem. Compete àquele Órgão ainda monitorar e avaliar a execução do Programa por meio de um processo permanente de levantamento de dados, análise e sistematização de informações, também por amostragem, nas entidades executoras, visando aprimorar a gestão (art. 49, Resolução nº 26/2013).

A auditoria realizada por esta CGU no FNDE em 2015 analisou a forma de seleção dos entes executores a serem monitorados no âmbito do Pnae e do Pnate. Em decorrência desse trabalho, foi constatado que aquela Autarquia utilizava critérios isolados para a seleção desses municípios, que não estavam estruturados em um instrumento que permitisse identificar de maneira eficiente municípios que se encontram em situação mais crítica, como uma matriz de risco. A matriz de risco é uma ferramenta que auxilia os gestores na tomada de decisões, na medida em que, para cada situação de risco identificada, avalia a probabilidade de ocorrência e o possível grau de impacto, usando parâmetros que possibilitam o desenvolvimento de um mapa de priorização para os riscos. Dessa forma, foi recomendado ao FNDE que estruturasse em uma matriz de risco os critérios utilizados na seleção dos entes federados que serão acompanhados ao longo do exercício, especificamente quanto ao Pnae e ao Pnate.

Em fevereiro de 2016, o FNDE emitiu a Nota Técnica nº 09/2015 – CGPAE/DIRAE/FNDE/MEC, que estabelece critérios a serem utilizados para a seleção de entidades executoras que serão monitoradas no âmbito do Pnae pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação (Comav), área responsável por desenvolver e implementar as ações de monitoramento e avaliação do Programa. Essas visitas são realizadas em parceria com os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecanes), unidades de referência e apoio constituídas no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) para desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do Pnae, com estrutura e equipe para execução das atividades, conforme áreas prioritárias definidas pelo FNDE.

A citada Nota estabelece quatro critérios principais: gestão positiva, gestão negativa, entidades executoras que sejam Secretarias Estaduais de Educação e demandas emergenciais. No critério gestão positiva, são encontradas as entidades que apresentam o maior número de subcritérios que refletem uma possível boa gestão, quais sejam: aquisição com a agricultura familiar maior que 30%; prestação de contas aprovada pelo CAE sem nenhuma intercorrência; saldo remanescente inferior a 30%; mínimo de três ações de educação nutricional desenvolvidas; utilização de recursos próprios equivalente



a no mínimo 50% dos valores transferidos pelo FNDE e atingimento da meta prevista no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Já o critério gestão negativa traz entidades que apresentam o maior número de subcritérios relativos à possível gestão negativa do Pnae: não aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar; prestação de contas não aprovada pelo CAE; prestação de contas não enviada pelo CAE; existência de denúncias junto à Ouvidoria do FNDE; existência de demanda de órgãos de controle; entidades monitoradas pelo FNDE há mais de dois exercícios; saldo remanescente maior que 30% do valor repassado; taxa de sobrepeso ou obesidade em crianças e 5 a 10 anos maior que 50%.

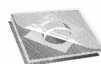
Os demais critérios foram estabelecidos para seleção das secretarias estaduais de educação, devido ao grande volume de recursos do Pnae que recebem, sendo que a Nota estabeleceu um mínimo de duas visitas às Seducs por semestre; e demandas emergenciais, caso surjam.

A Nota estabelece ainda que para a escolha das entidades executoras a partir dos critérios “gestão positiva” e “gestão negativa”, será utilizada a proporcionalidade de 10% para positiva e 90% para negativa. Fixa um limite máximo de 10% de entidades monitoradas por exercício que caracterizem revisita e informa que será considerado o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (Paint) do FNDE, para que não haja sobreposição de esforços.

Para a aplicação dos critérios definidos o FNDE utiliza planilhas, uma para gestão positiva e outra para gestão negativa, sendo que cada coluna corresponde a um parâmetro listado da Nota Técnica nº 09/2015. Após a pontuação de todos os entes, são selecionados os municípios que receberam maior pontuação, destacando-se na gestão negativa ou positiva, dentro da capacidade de monitoramento da Comav. De acordo com a Nota, são levadas em consideração para ordem de priorização as regiões e os estados brasileiros com maior número de ocorrências quanto aos critérios elencados.

Para a seleção das Secretarias Estaduais de Educação que serão visitadas, o FNDE informou que também utiliza uma planilha para escolha de quatro entidades por ano, contendo a relação das secretarias existentes, com informações sobre a quantidade de alunos vinculados, o volume de recursos recebidos e se o ente foi monitorado nos últimos cinco anos ou está previsto no planejamento de ações a serem desenvolvidas pela Auditoria Interna. Além disso, são selecionadas entidades para monitoramentos específicos, objetivando acompanhar a execução do Programa nas comunidades indígenas e quilombolas, considerando as vulnerabilidades e as peculiaridades desses grupos. Nesse último caso, são visitados entes com maior número de estudantes atendidos.

Para verificação da aplicação dos critérios descritos, foi solicitada ao FNDE a relação dos entes executores fiscalizados em 2016 no âmbito do Pnae, que totalizaram sessenta monitoramentos, incluindo aqueles realizados em parceria com os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição - Cecanes. Desses, 41 entidades selecionadas foram acompanhadas apenas por técnicos do FNDE, sendo 27 entes escolhidos pelo critério gestão negativa, três pelo critério gestão positiva, três por serem Secretarias de Educação, além de oito monitoramentos específicos para verificação da execução do Programa no âmbito das comunidades indígenas e quilombolas (quatro em cada comunidade). No entanto, de acordo com o FNDE, o Município de Ilhabela/SP, que havia sido selecionado pelo critério de gestão negativa, foi desconsiderado por ter sido monitorado pelo Cecane Unifesp em 2015, evitando sobreposição de trabalhos. Além disso, a Seduc/MT, que também constava da relação de monitoramentos de 2016, foi substituída, tendo em vista que essa Secretaria já recebe apoio do Cecane UFMT, dando-se preferência à Seduc/RO, que não possui esse tipo de assessoria e não foi monitorada nos últimos cinco anos. Assim, ao final, quarenta municípios foram visitados pela equipe do FNDE.



Além desses quarenta entes, houve acompanhamento pelas equipes dos Cecanes em vinte municípios. De acordo com o FNDE, a seleção desses municípios também é feita pela utilização dos critérios da Nota Técnica nº 09/2015. No entanto, analisando a relação de municípios que receberam recursos do Pnae em 2016, ao isolar os municípios por estado, verificou-se que seis municípios visitados pelos Cecanes não foram escolhidos pela aplicação somente dos critérios da Nota.

Assim, do universo de municípios que receberam recursos do Pnae no exercício de 2016, avaliados conforme os critérios estabelecidos na Nota Técnica nº 09/2015, tanto para gestão negativa, quanto para gestão positiva, verificou-se que os critérios estabelecidos para a seleção dos entes a serem fiscalizados estão sendo considerados pela equipe do FNDE, apesar de a Nota não ser cumprida em todo o seu conteúdo para aqueles que serão acompanhados com auxílio do Cecane. O FNDE tem aprimorado sua forma de seleção dos entes a serem monitorados, objetivando atingir aqueles mais vulneráveis.

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Critérios estabelecidos para seleção dos entes federados a serem monitorados no âmbito do Pnate não foram institucionalizados

Fato

A Resolução nº 5, de 28 de maio de 2015, que estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), traz em seu art. 18 a competência do FNDE em fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros do Programa mediante a realização de auditorias, fiscalizações, inspeções e análise de prestações de contas.

A auditoria realizada por esta CGU no FNDE em 2015 analisou a forma de seleção dos entes executores a serem monitorados no âmbito do Pnate. Em decorrência desse trabalho, foi constatado que aquela Autarquia utilizava critérios isolados para a seleção desses municípios, que não estavam estruturados em um instrumento que permitisse identificar de maneira eficiente municípios que se encontram em situação mais crítica, como uma matriz de risco. A matriz de risco é uma ferramenta que auxilia os gestores na tomada de decisões, na medida em que, para cada situação de risco identificada, avalia a probabilidade de ocorrência e o possível grau de impacto, usando parâmetros que possibilitam o desenvolvimento de um mapa de priorização para os riscos. Dessa forma, foi recomendado ao FNDE que estruturasse em uma matriz de risco os critérios utilizados na seleção dos entes federados que serão acompanhados ao longo do exercício.

Já em 2016, na auditoria realizada sob o exercício de 2015, o FNDE informou que considerava programar para os próximos exercícios a utilização de uma matriz de risco que tornasse a seleção dos entes em situação crítica mais eficiente. Assim, em abril de 2017, ao ser questionado sobre o processo de seleção dos entes monitorados em 2016 no âmbito daquele Programa, o FNDE apresentou, por meio do Memorando nº 2843/2017/DIRAE, de 27 de abril de 2017, um documento intitulado Programa de Monitoramento e Capacitação. Conforme o texto do Programa, este foi elaborado pela Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME) em atendimento à recomendação desta CGU, e se constituiu em um projeto piloto aplicado em 2016 com o objetivo de monitorar a execução do Programa nos estados e municípios, além de promover palestras de capacitação aos agentes envolvidos em sua execução.

Destaca-se que compete à Coordenação de Apoio ao Transporte Escolar (Coate), área da CGAME, liberar os recursos financeiros aos entes federados e às entidades beneficiárias,



prestar cooperação técnica aos agentes executores no que se refere a treinamento, aperfeiçoamento e outros aspectos relativos à execução, elaborar relatórios gerenciais, compilando dados relativos ao cadastramento e à execução dos programas de apoio ao transporte escolar.

Assim, de acordo com esse Programa de Monitoramento, os critérios utilizados na seleção dos entes foram definidos considerando aspectos de materialidade, risco e relevância, ponderados como mais críticos pela área técnica. Os critérios foram distribuídos nesses três grupos e a pontuação recebida se dá em faixas de graduação, sendo essa pontuação associada ao peso do grupo correspondente, para que se chegue ao valor final.

A materialidade, com um peso de 50%, abrange aspectos relativos à execução dos recursos e atingimento dos objetivos, considerando questões como porcentagem do transporte escolar rural; porcentagem da execução de recursos pelo município; ano e região geográfica de atendimento (pontuação estabelecida de acordo com a antiguidade do veículo utilizado no transporte e as condições socioeconômicas e geográficas da região) e recursos transferidos. O grupo do risco possui um peso de 40% e envolve aspectos relacionados ao risco potencial de prejuízo ao erário que o ente configura, representado pelo envio ou não da prestação de contas do último exercício e do parecer conclusivo do controle social. Já o grupo da relevância, com 10% de peso na pontuação total, envolve aspectos relacionados à natureza do ente, considerando assim a existência de denúncias envolvendo o ente ou da realização de auditorias por órgãos de controle.

Além disso, o Programa estabelece que a seleção dos entes a serem visitados considerará as maiores pontuações por região e estado, objetivando contemplar todas as regiões do país, sem visitar o mesmo estado antes que todos os outros tenham sido contemplados. Tais entes serão divididos em três municípios da região Norte, três no Nordeste, dois no Sudeste, dois no Sul e dois no Centro-Oeste, sendo um em cada estado. A utilização desse sistema selecionará doze entes, considerados municípios polo, mas os técnicos do FNDE visitarão cerca de dois a três municípios além do selecionado em cada viagem. Esses municípios extras deverão ter distância não superior a duzentos quilômetros do município polo, sendo definidos no planejamento de cada viagem a partir de critérios secundários como conveniência, solicitação por parte do ente, volume de recursos transferidos, falhas identificadas previamente, entre outros. Portanto, estima-se que com a aplicação desse planejamento, serão objeto de monitoramento cerca de 36 municípios.

Os entes selecionados para fiscalização em 2016 no âmbito do Pnate constam como anexo do próprio Programa de Monitoramento e Capacitação. No entanto, a relação final apresentada pelo FNDE como correspondente aos municípios efetivamente visitados no âmbito do Pnate apresentou algumas alterações. Não foram realizadas fiscalizações nos estados do Pará, Rondônia e Minas Gerais; tendo sido incluídos municípios do Piauí e de Santa Catarina, que não estavam na lista inicial. De acordo com o FNDE, essa alteração se fez necessária devido à falta de disponibilidade de recursos humanos suficientes, impossibilitando o cumprimento do cronograma previsto no Programa de Monitoramento e Capacitação. Os municípios incluídos do Piauí e de Santa Catarina foram selecionados por critérios de oportunidade e conveniência, visando otimizar os custos com o monitoramento agregado, já que esses estados foram objeto de visitas pelo FNDE para verificar as ações do PDDE.

Os critérios estabelecidos para a seleção dos entes a serem acompanhados no âmbito do Pnate são organizados em forma de planilhas, nas quais são inseridas as informações referentes a todos os municípios do país. A partir dessas planilhas, as pontuações são inseridas e os entes selecionados. Analisando os dados disponibilizados pelo FNDE para 2016, verificou-se que a seleção envolveu os municípios que de fato receberam as maiores pontuações de acordo com critérios previamente definidos, tendo ocorrido apenas a alteração já mencionada, envolvendo critérios de conveniência. Destaca-se, porém, que



alguns municípios selecionados não receberam recursos do Pnate no exercício de 2015, como Santana/AP, Cujubim/RO, Mirangaba/BA, Camutanga/PE e Dorés do Rio Preto/ES. No entanto, de acordo com o FNDE, o acompanhamento nesses municípios também se faz necessário para auxiliar o gestor a sanar as irregularidades existentes, de forma que o ente volte a receber recursos do Programa.

Sobre a continuidade do Programa de Monitoramento, o FNDE relatou que para este ano, 2017, algumas adaptações foram realizadas, com base na experiência adquirida no ano anterior. Mas o Programa continuará a ser utilizado, sofrendo constantes alterações objetivando sua melhora.

Verifica-se, assim, que o FNDE aprimorou sua forma de seleção dos entes a serem monitorados no âmbito do Pnate, objetivando atingir aqueles mais vulneráveis. No entanto, destaca-se que o documento utilizado como piloto para 2016 não traz comprovação do envolvimento das áreas responsáveis pelo Programa em sua elaboração. Além disso, o Programa de Monitoramento foi elaborado para o exercício de 2016, e apesar de estar sendo utilizado em exercício posterior, há a necessidade de que seja institucionalizado, desvinculado de um exercício específico, dando ao trabalho a perenidade que se deseja, consolidando os procedimentos utilizados para realização do monitoramento de entes federados pela Coordenação responsável.

Causa

Fragilidades na governança da unidade na institucionalização de instrumentos.

O Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017, em seu Art. 11, inciso III, prevê que compete à Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) planejar e coordenar a normatização e a execução dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 5021/2017/DIRAE, de 14 de julho de 2017, o FNDE encaminhou a seguinte manifestação:

“Registramos avanços nesse “Fato 6”, vez que do “Programa de Monitoramento e Capacitação - 2016”, tido como piloto, evoluímos na definição de objetivos, entes federados, público alvo, entre outros requisitos, conforme consignado na anexa Nota Técnica 4 (SEI 0491411) “PROGRAMA DE MONITORAMENTO E CAPACITAÇÃO - 2017”, Processo 23034.015059/2017-67.

Para o exercício vindouro, sinalizamos com aprimoramentos tipo: buscar dar a essa institucionalização o caráter de perenidade, restando a cada ano apenas a juntada da programação daquele exercício.”.

Análise do Controle Interno

Verificou-se que o FNDE evoluiu no processo de monitoramento dos entes federados quanto à execução de recursos do Pnate, desenvolvendo ferramenta que utiliza critérios específicos capazes de trazer um retrato do funcionamento do Programa em cada ente. No entanto, a ferramenta utilizada para seleção dos entes a serem monitorados pela CGAME no exercício de 2016 estabelece um vínculo específico com aquele exercício, apresentando-se como um programa de monitoramento e capacitação para o ano de 2016.



Para o exercício de 2017, o FNDE apresentou a Nota Técnica nº 4/2017/COATE/CGAME/DIRAE, objetivando realizar visitas de monitoramento às prefeituras municipais para verificar a estrutura vinculada ao transporte escolar e prevenir o cometimento de falhas e a prática de impropriedades e irregularidades que prejudiquem ou inviabilizem o alcance dos objetivos dos programas de transporte escolar, dentre os quais, o Pnate. Além disso, as visitas se prestam a fornecer orientações aos entes executores quanto à adoção à normas regulamentares e operacionais do Programa. A Nota traz ainda informações específicas sobre os recursos necessários à implementação do programa de monitoramento e os procedimentos para tanto, além dos entes selecionados para 2017. No documento o FNDE reforça que o planejamento foi desenvolvido com base naquele implantado no exercício anterior, em atenção à recomendação desta CGU, mas, de acordo com o FNDE, houve aprimorando os critérios estabelecidos.

Analizando o documento, verificou-se a quantidade de municípios previstos para serem visitados aumentou, passando de doze para quinze entes. Ao final, considerando esses quinze como municípios polos que poderão desdobrar no acompanhamento de mais dois ou três municípios próximos, pode-se chegar a 60 municípios monitorados (em 2016 a previsão era de 36).

Assim, verificou-se que o FNDE ampliou a abrangência de seu programa de monitoramento de municípios no âmbito do Pnate, no entanto, permanece a falta de institucionalização do instrumento, de forma a consolidar os procedimentos desenvolvidos. Essa institucionalização se mostra fundamental para que o processo não se perca ao longo dos anos, desvinculando-o de pessoas e vinculando-o à instituição, de forma que mudanças que possam vir a ocorrer futuramente na equipe envolvida com o processo não reflitam na perda de conhecimento da área.

Recomendações:

Recomendação 1: Institucionalizar metodologia utilizada para seleção dos entes a serem monitorados no âmbito do Pnate.

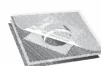
1.1.1.10 INFORMAÇÃO

Cálculo automático no SiGPC do saldo remanescente nas prestações de contas do PDDE

Fato

O saldo remanescente ocorre quando os recursos liberados em determinado exercício não são completamente aplicados, sendo reprogramados pela própria entidade beneficiária para utilização no exercício seguinte. A transferência de saldo remanescente é uma das informações que devem, necessariamente, constar do processo de prestação de contas da unidade, visto que representa uma receita a ser utilizada no exercício para o qual o saldo foi transferido. A ausência do registro de transferência de saldo remanescente para o exercício seguinte sujeita a entidade beneficiária à suspensão do repasse dos recursos, conforme previsto no artigo 4º da Resolução FNDE nº 15, de 10 de julho de 2014.

O Relatório de Auditoria nº 201601425, referente à Auditoria Anual de Contas do FNDE, exercício 2015, no item 1.1.1.4, apresentou constatação acerca da ausência de informações sobre a reprogramação do saldo remanescente nas prestações de contas do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Nesse Relatório, foi apresentada amostra de Unidades Executoras Próprias (UEX) cujas prestações de contas registradas no SiGPC – Contas Online apresentavam saldos remanescentes que deveriam ser reprogramados para o exercício seguinte e que, contrariando o previsto na legislação, não evidenciaram



a reprogramação desses saldos. Verificou-se também que os repasses às entidades beneficiárias da amostra não haviam sido suspensos em decorrência da não inclusão dos saldos remanescentes nas prestações de contas.

Considerando que os recursos do PDDE a serem reprogramados para exercício seguinte eram calculados e informados manualmente pelos gestores das UEx, tornando a informação suscetível a erros e omissões, esta Controladoria-Geral da União recomendou ao FNDE que implementasse, no SiGPC, funcionalidade para realizar o preenchimento automático do campo referente ao saldo remanescente do exercício anterior. Instado a se manifestar a respeito das providências adotadas para cumprimento dessa recomendação, o FNDE informou, por meio do Memorando nº 2019/2017-DIFIN, de 28 de março de 2017, que as prestações de contas do PDDE no SiGPC já estão apresentando automaticamente o valor do saldo reprogramado do exercício anterior. Informou ainda que caso o valor apresentado pela entidade beneficiária no campo “Saldo Reprogramado do Exercício Anterior” seja divergente da informação automaticamente carregada para o campo do SiGPC “Saldo Exercício Anterior 31/12”, o Sistema apresentará resultado de “Não Aprovado” para a prestação de contas da unidade executora, tendo em vista que, para esses casos, haveria um valor a comprovar. Destaca-se que o valor carregado para o campo “Saldo Exercício Anterior 31/12” é extraído automaticamente do Sistema de Gestão Financeira – Sigef. Ainda de acordo com aquela Autarquia, a ferramenta foi implementada para as contas a serem prestadas em 2018, referentes ao exercício de 2017.

Tendo em vista o informado, solicitou-se ao FNDE que comprovasse a implementação da funcionalidade dentro do SiGPC. Por meio de mensagem eletrônica, enviada a esta CGU dia 20 de junho de 2017, o Coordenador-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP) encaminhou lista de oito UEx que já apresentavam o saldo remanescente, automaticamente carregado do Sigef para as prestações de contas. Em análise a essa amostra, verificou-se que foi implementado o já citado campo “Saldo do Exercício Anterior (31/12)” nas contas referentes a 2017, que apresenta valores que teriam sido automaticamente carregados do Sigef. No entanto, não foi possível confirmar se os valores apresentados nesse campo estão coerentes com o saldo final efetivamente apresentado na conta bancária do ente no último dia do exercício anterior, vez que os extratos disponibilizados no Sigef não apresentam os saldos das contas, mas apenas as movimentações bancárias realizadas.

Com o objetivo de averiguar se a funcionalidade foi implementada para todas as entidades beneficiárias do PDDE, selecionou-se aleatoriamente uma UEx, em cada Estado e no Distrito Federal, para consulta às prestações de contas no SiGPC, exercício 2017. Após a consulta, verificou-se que das 27 unidades executoras selecionadas, apenas uma, no Município de Manacapuru/AM, apresentava valores no campo “Saldo do Exercício Anterior (31/12)”. Para as demais, os registros não foram localizados ou não apresentavam informações.

Após ser informado que os saldos remanescentes automaticamente carregados não estavam disponíveis para parte significativa das unidades executoras, o FNDE, por meio do Memorando nº 4986/2017/DIFIN, de 13 de julho de 2017, ratificou que não há inconsistências na ferramenta implementada. Para fins de comprovação, o gestor apresentou cópia de demonstrativo bancário de determinada unidade executora, que apresentava saldo final, no último dia do exercício, igual ao do campo “Saldo do Exercício Anterior (31/12)”, automaticamente carregado do Sigef para o SiGPC. Adicionalmente, por meio do Memorando 5661, de 8 de agosto de 2017, o FNDE encaminhou demonstrativos de outras quatro unidades executoras, as quais também apresentavam compatibilidade entre o saldo final da conta bancária e o carregado automaticamente para o SiGPC. Assim, verificou-se que o dado referente ao saldo remanescente já está disponível para significativa das unidades executoras.



Destaca-se, no entanto, que o Sistema apresenta além do campo “Saldo do Exercício Anterior (31/12)”, que deve ser automaticamente carregado do Sigef, o campo “Saldo Reprogramado do Exercício Anterior”, a ser preenchido pelo gestor com o valor do saldo remanescente que será reprogramado para o exercício seguinte, além de conter a classificação do recurso como de custeio ou capital. De acordo com o FNDE, o Sistema, ao identificar divergência entre o valor reprogramado informado pela unidade executora, quando da prestação de contas, e aquele automaticamente carregado para o SiGPC, considera as contas como não aprovadas. Tal situação pode gerar um grande estoque de prestações de contas previamente não aprovadas, sem que tenha sido feita análise da documentação comprobatória das receitas e despesas.

Além disso, a exigência para que o gestor também declare o saldo reprogramado do exercício anterior, de modo a constar as duas informações nas prestações de contas, pode gerar erros e inconsistências, o que esta CGU objetivou evitar com a emissão da recomendação em questão. A informação preenchida automaticamente, da forma recomendada, será importada diretamente do Sigef, ou seja, do extrato bancário, constituindo-se, portanto, como um dado mais confiável, sendo importante que o FNDE avalie a necessidade de o gestor também informar manualmente o valor do saldo reprogramado.

Caso seja mantido o campo, no SiGPC, para que o gestor informe manualmente o saldo reprogramado, sugere-se que a divergência de valores, quando detectada, seja considerada como um fator de risco para seleção das prestações de contas que terão a documentação analisada e não determinante para a não aprovação das contas, sob o risco de essa medida prejudicar a execução do Programa. A esse respeito, por meio do Memorando nº 5661, de 8 de agosto de 2017, o FNDE afirmou que realizará avaliação do impacto da reprovação automática das contas, para fins de alteração dos procedimentos internos.

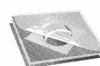
1.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Pagamentos indevidos de recursos do PDDE a entidades inadimplentes

Fato

No exercício de 2016, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) fez parte do escopo da auditoria anual de contas referente ao exercício de 2015, que deu origem ao Relatório nº 201601425, envolvendo a avaliação dos mecanismos de controle interno administrativo do FNDE no acompanhamento e na divulgação dos gastos realizados pelos municípios, incluindo o cumprimento do art. 4º da Resolução FNDE nº 15, de 10 de julho de 2014, que prevê a suspensão do repasse de recursos às Unidades Executoras Própria (UEX), Entidades Executoras (EEX) e Entidades Mantenedora (EM) que não tenham enviado suas prestações de contas ou tenham suas contas reprovadas.

Na ocasião, foram verificadas fragilidades nos controles internos relacionados ao processo de pagamento às entidades beneficiadas por parte da Coordenação de Dinheiro Direto na Escola (CODDE). Dentre essas, constatou-se a falta de rotina definida para a inclusão de solicitações de pagamentos, o que dificulta o desenvolvimento de ações de controle no FNDE e inviabiliza o planejamento e a aplicação dos recursos pelos beneficiários. Outra fragilidade identificada refere-se à verificação da situação das prestações de contas, que ocorre apenas no momento da solicitação de pagamento, quando o Sistema de Administração Escolar (SAE/PDDEweb) realiza leitura no SiGPC com o



objetivo de selecionar do Sistema apenas as unidades cujas prestações de contas estejam adimplentes.

Esse intervalo existente entre a verificação das condições necessárias para receber o pagamento do PDDE e a efetiva transferência dos recursos aos municípios estava possibilitando que entidades inadimplentes também recebessem recursos do PDDE, pois muitas entidades tiveram alteração na situação da prestação de contas nesse período, passando à inadimplente. Assim, essa fragilidade encontrada no gerenciamento do processo de pagamento do PDDE resultou no pagamento em 2015 a 9.732 entidades beneficiárias que apresentavam a situação da prestação de contas “Inadimplente”, o que representou um montante de R\$ 84.944.820,00.

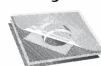
Visando aprimorar os controles internos existentes no PDDE, foi emitida recomendação em 2016 para que o FNDE formalizasse e adotasse procedimento para a fase de solicitação e efetivação de pagamentos de recursos daquele Programa, de forma a incluir a periódica verificação da situação de adimplência das prestações de contas dos beneficiários no SiGPC, bem como o atendimento aos demais requisitos.

Assim, para verificação do atendimento dessa recomendação, foram solicitadas informações ao FNDE sobre as providências já adotadas. Questionado sobre o desenvolvimento e normatização de fluxos, rotinas e cronogramas para a realização das etapas dos procedimentos de solicitação e pagamento do PDDE, a Autarquia encaminhou, por meio do Memorando nº 2843/2017/DIRAE, de 27 de abril de 2017, documento denominado “Mapa de fluxo PDDE – Gerir assistência financeira aos beneficiários do PDDE”. Esse documento, no entanto, traz apenas atividades a serem realizadas no processo de pagamento aos beneficiários do Programa pela CODDE, pela Diretoria Financeira (Difin) e pela Diretoria de Tecnologia e Inovação (Dirti), mas sem demonstrar a adoção de novos controles. Ou seja, o documento descreve o procedimento da forma que já era executado, não sendo possível visualizar alterações na fase de solicitação e pagamento dos recursos de forma a impedir a realização de repasses para entidades que não apresentem os requisitos necessários para o recebimento. De acordo com o FNDE, os fluxos e rotinas apresentados no citado documento serão objeto de detalhamento e transcrição em manuais, para depois serem convertidos em normas e orientações.

No que se refere à inserção de funcionalidade que permita verificar a situação de adimplência dos entes quanto ao dever de prestar contas no momento da emissão das ordens bancárias, aquela Autarquia afirmou que, para tanto, se faz necessária a adoção de medidas estruturantes de integração de sistemas, o que demanda tempo e força de trabalho da área de tecnologia. Enquanto o Órgão não dispõe dessa funcionalidade, foram adotados procedimentos e rotinas de verificação da situação de adimplência das unidades e entidades executoras, bem como de sincronização entre a solicitação e a efetivação do pagamento, de forma a evitar repasse a entes em situação de inadimplência. A adoção de procedimento sistemático de verificação da inadimplência foi reforçada pela Diretoria Financeira no Memorando nº 2821/2017/DIFIN, de 26 de abril de 2017, que relatou que tal atividade está sendo desenvolvida desde 2016.

Como forma de verificar a efetividade da rotina implementada pelo FNDE para impedir que entidades inadimplentes recebam recursos do PDDE, foi solicitado que aquele Fundo disponibilizasse a relação das ordens bancárias por entidade beneficiária (EEx, UEx e EM), referentes a todas as solicitações de pagamento realizadas no exercício de 2016 do PDDE, apresentando a situação da prestação de contas à época da solicitação (aprovada, não aprovada, omissa, etc.).

Em resposta, foram encaminhadas pelo Memorando nº 2821/2017 duas planilhas referentes à primeira e à segunda parcela de pagamentos do PDDE, efetuados em 2016. Da análise das planilhas, verificou-se que, diferentemente do constatado no ano anterior, não há mais um grande intervalo entre a verificação da situação das prestações de contas



da entidade e a efetiva transferência dos recursos. Os pagamentos foram realizados com um intervalo máximo de um dia de sua solicitação. No entanto, ainda foram identificados pagamentos a entes inadimplentes: 2.917 registros de pagamentos (R\$ 15.969.840,00) a entidades inadimplentes na primeira parcela e 820 registros (R\$ 3.988.480,00) na segunda parcela, totalizando o montante de R\$ 19.958.320,00 de recursos pagos indevidamente.

Ao ser questionado sobre os motivos de terem sido realizados esses pagamentos, o FNDE reforçou, por meio do Memorando nº 4217/2017/DIFIN, de 16 de junho de 2017, que as áreas técnicas do PDDE e financeira do FNDE vêm adotando medidas para evitar ocorrências dessa natureza, com a revisão e aperfeiçoamento de fluxos, procedimentos e desenvolvimento de atividades de integração dos sistemas envolvidos nos processos de solicitação, prestação de contas e pagamento dos recursos do PDDE, mas que esses procedimentos ainda estão em fase de desenvolvimento e implementação.

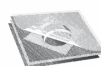
Informou ainda que a falha detectada, referente ao pagamento de entidades inadimplentes, possivelmente ocorreu devido a uma lacuna temporal entre as rotinas que fornecem informações provenientes do sistema de prestação de contas (SiGPC) e do sistema de solicitação de pagamentos (Sistema de Ações Educacionais - SAE). A rotina de leitura das informações de inadimplência do SiGPC leva um tempo médio de doze horas para sua conclusão, podendo a consulta do SAE/PDDE para solicitação de pagamento ter ocorrido antes de sua conclusão, impedindo a identificação das entidades inadimplentes, já que o SAE/PDDE não consegue verificar que a rotina do SiGPC ainda está sendo executada.

Diante dessa falha, o FNDE informou que irá adotar providências no sentido de realizar a manutenção dos procedimentos de consulta do SAE/PDDE e de rotina do SiGPC, além de criar controle de monitoramento da execução da rotina deste Sistema, impedindo que o pagamento feito pelo SAE/PDDE seja executado antes do término da leitura das informações de inadimplência.

Como condição indispensável para que o FNDE efetive o repasse dos recursos do PDDE, tem-se a situação de inadimplência das entidades beneficiárias em relação às prestações de contas junto à Autarquia; o pagamento a entidades inadimplentes contraria o art. 4º da Resolução FNDE nº 15/2014. Esse mecanismo é de vital importância para a boa aplicação dos recursos públicos envolvidos, além de garantir a transparência e o controle social exercido pela comunidade escolar.

Conforme verificado, mesmo após ter sido alertado em auditoria anterior sobre a realização de pagamentos indevidos a entidades inadimplentes, a falha se repetiu no exercício de 2016. Um simples cruzamento entre dados das ordens bancárias emitidas e a situação da prestação de contas das entidades receptoras à época da solicitação e do pagamento dos recursos, disponibilizado a esta CGU em forma de planilha após solicitação, já se mostrou suficiente para identificar mais de três mil pagamentos indevidos. Tal situação demonstra a ausência de controles mínimos no processo de repasse de recursos do PDDE. O assincronismo na leitura de dois sistemas, apontado como provável causa da falha identificada, só foi percebido após apontada a irregularidade por esta Controladoria.

Assim, apesar de o FNDE ter passado a emitir a solicitação de pagamento na data da efetivação do pagamento ou um dia antes, isso não foi suficiente para evitar pagamentos indevidos. Além disso, não foi adotado procedimento formal, com a descrição de todas as etapas envolvidas no processo, estabelecendo um fluxo para as atividades com um cronograma, de forma que todas as etapas do processo fossem definidas. Esse detalhamento do procedimento torna mais fácil a identificação de riscos ao longo do processo, permitindo a adoção tempestiva de medidas e controles para evitar possíveis falhas.



Destaca-se que foi publicada em 6 de janeiro de 2017 a Resolução FNDE nº 5, que estabelece critérios, prazos e procedimentos para a execução de ações de governo alocadas no orçamento do FNDE, quando realizada por meio informatizado. Em seu art. 1º, essa Resolução reforça a necessidade de verificação dos requisitos estabelecidos nas legislações dos programas do FNDE para realização do repasse de recursos, ao determinar que *“a solicitação de emissão de nota de empenho ou de crédito e de ordem bancária, assim como de outros documentos de gestão orçamentária, financeira e contábil, quando realizada por meio de sistema informatizado, seja precedida de estrita observância aos dispositivos legais e normativos aplicáveis a descentralização de créditos orçamentários e às transferências voluntária, legal e constitucional”*. Dentre essas orientações, o inciso IX especifica a necessidade de se verificar a situação de adimplência do órgão ou entidade no que diz respeito à apresentação de prestação de contas de recursos recebidos anteriormente.

Ainda em análise à planilha encaminhada pelo FNDE, contendo os repasses realizados no âmbito do PDDE, verifica-se que estes ocorreram nos meses de julho e dezembro de 2016. Ou seja, permanece a situação apontada em auditoria anterior: recursos do PDDE, que se destinam a pequenos investimentos e ao atendimento a necessidades cotidianas das unidades de ensino e que deveriam estar disponíveis desde o início do ano para serem aplicados na manutenção e no funcionamento das escolas, são disponibilizados apenas no segundo semestre, sendo que a segunda parcela foi transferida no final do ano letivo.

Apesar de os recursos do PDDE não constituírem grandes montantes, são importantes para a manutenção do funcionamento das instituições educacionais, cobrindo despesas diárias de pequeno vulto. Assim, o repasse desses recursos apenas no final do exercício pode levar a má execução, impelindo os gestores municipais a aplicá-los com urgência antes do fim do exercício, ou à não execução, permanecendo os recursos parados em conta.

Assim, reforça-se a importância de se adotar um fluxo formal contendo todas as etapas necessárias na fase de solicitação e efetivação do pagamento, com prazos definidos, aprimorando o monitoramento por realizar a verificação do atendimento das condições imprescindíveis ao recebimento dos recursos, como a situação de adimplência dos entes quanto às prestações de contas do PDDE. A definição desse fluxo auxiliará ainda a promover maior tempestividade no repasse dos recursos.

Causa

Ausência de mapeamento de riscos e institucionalização de controles nas etapas de solicitação e efetivação de pagamentos.

Conforme art. 11, inciso III, do Decreto nº 9.007, de 20 de março de 2017, compete à Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) planejar e coordenar a normatização e a execução dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura. E, de acordo com o art. 10º, inciso I, do mesmo Decreto, a Diretoria Financeira (Difin) é a responsável por coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de planejamento, orçamento, contabilidade e de programação e execução orçamentária e financeira das ações do FNDE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 4945/2017/DIFIN, de 13 de julho de 2017, o FNDE encaminhou a seguinte manifestação:



“No exercício de 2016, essa CGU constatou que 9.732 entidades beneficiárias inadimplentes receberam recursos do PDDE em 2015. Naquele momento, a fragilidade identificada estava entre o intervalo existente entre a verificação de inadimplência, no momento da solicitação do repasse, e a efetiva transferência dos recursos. Como forma de evitar que a situação se repetisse, no exercício de 2016, foram adotados procedimentos e rotinas de verificação da situação de adimplência das entidades, bem como a sincronização entre a solicitação e a efetivação do pagamento. Então, como foi observado pela própria CGU, esse intervalo foi bastante reduzido, sendo no máximo de um dia. E, mesmo assim, ainda foram identificados 3.737 pagamentos a entes inadimplentes. Neste caso, observou-se uma lacuna temporal entre as rotinas que fornecem informações provenientes do sistema de prestação de contas (SIGPC) e do sistema de solicitação de pagamentos (SAE).

Diante da falha detectada, o FNDE está realizando as seguintes providências:

- Realizar o monitoramento de execução de uma rotina específica do SIGPC, de forma a impedir que o SAE PDDE faça consultas de inadimplência no SiGPC antes do término da execução desta rotina, uma vez que ela é a responsável pela atualização diária da situação das entidades. O controle consiste em passar a registrar início e término da execução da rotina e inclusão de flag em uma nova tabela específica, para que o SAE PDDE verifique, antes de iniciar os pagamentos, se a rotina foi ou não concluída, evitando assim pagamentos indevidos causados pela ausência de informação nos registros das entidades atualizados pela rotina.
- Realizar manutenção nos procedimentos de consulta do SAE/PDDE para impedir que pagamentos sejam solicitados antes da situação de término da rotina.
- Como solução definitiva, será iniciado estudo para avaliar uma forma de otimizar a rotina do SIGPC, com o objetivo de reduzir o tempo de execução da mesma, trazendo menos impacto ao SAE e melhorando o processo atualmente realizado.

Quanto à falta de rotina definida para o processo de solicitação e efetivação de repasses do PDDE, informamos que a Diretoria Financeira - DIFIN, responsável pela efetivação do pagamento, e a Diretoria de Ações Educacionais - DIRAE, responsável pela solicitação de pagamento, iniciaram as tratativas a fim de definir imediatamente o fluxo sequencial e estabelecer, dentre outros elementos, etapas, cronogramas, tarefas e agentes responsáveis, com o objetivo de institucionalizar a inclusão de solicitações e a efetivação de repasses do PDDE.”

Análise do Controle Interno

O FNDE adotou procedimentos informais no processo de pagamento aos entes beneficiários do PDDE, objetivando dar maior tempestividade e garantir que apenas recebessem os recursos aqueles entes que cumprissem com todos os requisitos necessários. No entanto, não traçou um fluxo completo com todas as etapas a serem cumpridas no processo de inclusão das solicitações e efetivação dos pagamentos, promovendo a racionalização das tarefas, a distribuição de responsabilidades, a capacitação dos servidores envolvidos, determinando ordem de realização de cada atividade e definindo prazos, ou seja, realizando o mapeamento de todo o processo, o que permitiria identificar os riscos associados, desenvolvendo ações necessárias para mitigá-los. Essa falta de fluxo impediu que o FNDE identificasse previamente a repetição de falha já apontada por esta Controladoria, de pagamento a entidades inadimplentes, reforçando a necessidade de formalização do processo.

Em sua manifestação, o FNDE reconheceu a falha e apresentou providências que serão adotadas objetivando eliminá-la, voltadas ao aperfeiçoamento da comunicação estabelecida entre o SAE/PDDE e o SiGPC e à otimização da rotina do sistema de



prestação de contas, visando a redução do seu tempo de execução para melhorar o processo atual. Informou ainda que irá definir imediatamente o fluxo do processo de solicitação e efetivação do repasse dos recursos do PDDE, estabelecendo todos os elementos necessários, objetivando a institucionalização do processo.

Reforça-se a importância e a urgência em se definir e estabelecer esse fluxo, pois a falha no monitoramento por parte do FNDE, que já sabia da necessidade de instituir procedimentos específicos para identificação e controle dos riscos associados ao processo de pagamento do PDDE, fato apontado em auditoria realizada em 2016, culminou novamente no pagamento a entidades inadimplentes. Destaca-se, também, que foi elaborado relatório para atender solicitação feita na mencionada auditoria, no qual foram identificados os casos de inadimplência. Tal rotina deveria ter sido incorporada aos controles da unidade. Ao não instituir tais controles voltados à detecção das falhas, o gestor assumiu o risco de realizar pagamentos indevidos.

Destaca-se que a promoção de ajuste entre os dois sistemas envolvidos, SAE/PDDE e SiGPC, de forma a melhorar o sincronismo entre eles, evitando que os pagamentos ocorram antes que a rotina do SiGPC seja concluída, deverá impedir a ocorrência de outros casos de pagamentos a entidades que estejam em situação de inadimplência. No entanto, o FNDE não apresentou as providências que serão adotadas em relação aos casos de pagamentos indevidos identificados pela equipe de auditoria, para os quais se faz necessária a restituição dos valores pagos ou futuros bloqueios de repasses às entidades envolvidas.

Recomendações:

Recomendação 1: Formalizar e adotar procedimento para a fase de solicitação e efetivação de pagamentos de recursos do PDDE, com a definição de todas as atividades, prazos e responsáveis por cada etapa do fluxo, incluindo a periódica verificação da situação de adimplência das prestações de contas dos beneficiários no SiGPC, bem como o atendimento aos demais requisitos do Programa, tendo em vista o risco de continuar ocorrendo pagamentos indevidos.

Recomendação 2: Apurar os casos em que houve liberação de recursos do PDDE a entidades inadimplentes. 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.

1.1.1.12 INFORMAÇÃO

Avaliação das regras técnicas e financeiras aplicadas na análise das prestações de contas do Pnae, exercícios 2011-2012

Fato

A Portaria do FNDE nº 413, de 2 de outubro de 2015, institui as regras de análise financeira de todas as prestações de contas de programas e projetos educacionais em conformidade com a previsão dos respectivos normativos, a serem utilizadas nas análises realizadas no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) e fora dele. São 22 regras financeiras, sendo quatro delas específicas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Entre as regras, tem-se casos que se assemelham mais a orientações sobre os procedimentos a serem adotados na análise dos dados, tais como verificar se o gestor prestou as contas ou se deve ser emitida notificação pela omissão; apurar a existência de



trabalhos do controle interno sobre o ente executor; dispensar o recolhimento do débito da não aplicação de recursos no mercado financeiro nas situações em que o objeto do Programa for integralmente alcançado; desconsiderar valores divergentes a crédito ou a débito em até R\$1,00; aprovar parcialmente prestação de contas com débito total inferior a R\$1.000,00; aprovar as contas com ressalva nos casos em que não houver prejuízo financeiro, mas apenas ocorrências de natureza técnica; entre outras.

Além dessas, a Portaria traz regras relacionadas à aplicação dos recursos, como a forma de atualização do valor do débito apurado; de verificação da existência de recursos não aplicados no mercado financeiro e de movimentação irregular na conta específica; de apuração do saldo do exercício anterior, do valor total da receita e do pagamento de tarifas bancárias; de validação do saldo reprogramado. Já as regras específicas do Pnae referem-se aos lançamentos a serem considerados na apuração do valor gasto na aquisição de gêneros alimentícios, inclusive gastos realizados na aquisição de gêneros da agricultura familiar; apuração da compatibilidade da atividade econômica da unidade executora em casos de descentralização de recursos; e elaboração do demonstrativo sintético anual.

O FNDE escolheu o Pnae como Programa piloto para o desenvolvimento do módulo de análise do SiGPC, elaborando regras financeiras e técnicas específicas para verificação das prestações de contas do Pnae, exercícios 2011 e 2012. Assim, em junho de 2016, foi elaborado pelo FNDE um documento designado como “Consolidado das Regras de Análise Técnica e Financeira do Programa Nacional de Alimentação Escolar para os Anos de 2011 e 2012”, que traz quinze regras de análise financeira e sete de análise técnica.

As regras financeiras apresentadas abrangem muitos dos aspectos trazidos na Portaria nº 413/2015, como a análise do extrato bancário e dos valores que ele traz; a aplicação dos recursos do Pnae no mercado financeiro; a adequação das operações de descentralização, se houver; a devolução de recursos por GRU; os gastos realizados na aquisição de gêneros alimentícios; os gastos com a agricultura familiar; a reprogramação de saldo, entre outros.

As informações sobre o atendimento dessas questões são obtidas de diversas fontes, dentre as quais o demonstrativo sintético anual (DSA), preenchido pelo gestor no SiGPC, o questionário de acompanhamento da gestão disponível no SiGPC e no Sigecon, para preenchimento pelo gestor e pelo presidente do Conselho, respectivamente, e informações disponíveis no Sinutri.

Ao serem questionados sobre o prazo estimado para a efetiva implementação de todas as regras de negócio do Pnae, a Difin apresentou a data limite de 30 de junho de 2017, enviando extração do status de desenvolvimento das regras financeiras no dia 24 de abril de 2017, que demonstra que ainda restavam três regras não finalizadas, sendo que uma se subdivide em duas:

Quadro 3. Regras financeiras estabelecidas para análise do Pnae 2011/2012 no SiGPC.

Nº	Regras Financeiras*	Status
1	Extrato bancário inconsistente	PRODUÇÃO
2	Divergência entre o saldo do exercício anterior verificado pelo FNDE e o declarado na prestação de contas	PRODUÇÃO
3	Rendimento de aplicação financeira declarado na prestação de contas diverge do apurado no extrato da conta de aplicação	PRODUÇÃO
4	Recursos financeiros do Pnae devolvidos para a conta específica.	PRODUÇÃO
5	Recursos financeiros do Pnae devolvidos pelas UExs para conta específica (devolução de recursos descentralizados)	PRODUÇÃO
6	Recursos financeiros gastos com a aquisição de gêneros alimentícios (exceto contrapartida e prejuízo)	PRODUÇÃO



7	Recursos financeiros do Pnae devolvidos ao FNDE – por GRU (WEB Service)	HOMOLOGAÇÃO
7.1	Recursos financeiros do Pnae devolvidos ao FNDE por GRU (Validação)	ESCOPO
8	Recursos financeiros, enquanto não utilizados, não foram devidamente aplicados no mercado financeiro	PRODUÇÃO
9	Outras receitas	PRODUÇÃO
10	Receita total	HOMOLOGAÇÃO
11	Atividade econômica de UEx incompatível com recebimento de recursos de descentralizados	PRODUÇÃO
12	Saldo reprogramado para o exercício seguinte	PRODUÇÃO
13	Despesa sem comprovação apurada no extrato bancário da conta corrente específica (mudou para: Movimentações indevidas)**	PRODUÇÃO
14	Despesa para execução descentralizada	ESCOPO

Fonte: Memorando nº 2821/2017/DIFIN, de 26 de abril de 2017.

** Regra alterada – não foi identificada no documento inicial – “Consolidado das regras de análise técnica e financeira do Pnae”.

As regras cujo status é “produção” estão finalizadas, as homologadas estão em fase de testes e as cujo status corresponde à “escopo” estão em fase de definição. Assim, conforme quadro acima, além da regra referente à devolução de recursos do Pnae por GRU, estariam pendentes as regras correspondentes à ‘despesa para execução descentralizada’ e ‘receita total’.

No entanto, em cronograma encaminhado pelo Gabinete da Presidência por meio do Memorando nº 2846/2017/GABIN, de 27 de abril de 2017, contendo as datas programadas para cada uma das regras financeiras, essas já estariam 93% concluídas, restando pendente de finalização apenas a regra referente à devolução de recursos do Pnae por GRU, que estaria 75% concluída, com conclusão prevista para 23 de maio de 2017.

No que se refere às regras apresentadas no quadro acima, destaca-se que a regra “despesa sem comprovação apurada no extrato bancário da conta corrente específica” não estava no rol estabelecido pela Portaria nº 413/2015, nem no documento “Consolidado das regras de análise técnica e financeira do Pnae”. Mas, ainda conforme o quadro, essa regra foi alterada para “movimentações indevidas”, abordada na citada Portaria (regra nº 20).

Assim, das regras estabelecidas na Portaria nº 413/2015, apenas a regra nº 16, que trata da verificação de pagamento de tarifas bancárias, não foi identificada nas regras estabelecidas para o Pnae 2011/2012. Outra alteração identificada tanto em relação à Portaria quanto ao documento denominado “Consolidado das regras de análise técnica e financeira do Pnae nos anos de 2011/2012” foi a retirada da verificação dos gastos com aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, que passou a ser abordada apenas na análise técnica.

Em atualização encaminhada pela Difin por meio de mensagem eletrônica de 21 de junho de 2017, estão pendentes duas regras negociais do Pnae 2011/2012: a que trata dos recursos financeiros devolvidos ao FNDE por GRU, em desenvolvimento, e a regra de “Atualização de prejuízos apurados no sistema Débito TCU”, ainda em escopo. Esta última regra dependeria da finalização do módulo de contraditório e ampla defesa para ser concluída. Destaca-se, no entanto, que essa regra não constava da relação recebida anteriormente, em 26 de abril de 2017, conforme o quadro anterior. A relação anterior trazia a regra “Despesa para execução descentralizada”, ainda em fase de definição.

Quanto às regras técnicas, estas abordam questões como o número de dias atendidos, a existência de cardápio adequado e seu cumprimento, o desenvolvimento de atividade de



educação alimentar e nutricional, a existência de nutricionista, a disponibilidade de estrutura adequada para o funcionamento do CAE, o cumprimento do objeto do Pnae (verificação do número de dias e de alunos atendidos, e da quantidade de refeições servidas), além do gasto efetivado com gêneros da agricultura familiar. Conforme FNDE, todas já foram testadas e se encontram em produção no Sistema.

Ao analisar a avaliação técnica resultante da aplicação dessas regras, observou-se que não foram abordados importantes aspectos previstos na Resolução nº 38/2009, vigente à época da execução dos recursos utilizados como piloto, e que compõe a análise proposta na Nota Técnica nº 5001/2016/COECS/CGPAE/DIRAE, que estabelece critérios de verificação da execução do Pnae. Trata-se de aspectos como a aquisição de alimentos proibidos e de alimentos restritos em até 30% do valor repassado ao Pnae (art. 17 da Resolução nº 38/2009); a realização de teste de aceitabilidade (art. 25, §5º); a existência de condições adequadas de armazenamento dos alimentos e preparação das refeições (art. 9º, II); a existência de controle de estoque adequado, com registros de entrada e saída de gêneros (art. 9º, II); a oferta de alimentação escolar também para os alunos do Programa Mais Educação (art. 40 e 41); além de questões relacionadas ao desempenho do papel do CAE (art. 27, §2º, IV, e art. 28, II).

O documento “SIGPC – Prestação de Contas, Documentação dos Requisitos”, de junho de 2016, traz as regras técnicas a serem utilizadas e a interpretação que será dada pelo Sistema para cada uma delas, conforme a situação, com base nas informações inseridas no SiGPC, no Sigecon ou no Sinutri. De acordo com o FNDE, nos casos em que a informação fornecida pelas diferentes fontes for divergente, a verificação de apenas uma situação que indique alguma ocorrência indevida já será suficiente para a geração de notificação.

Assim, se as diferentes fontes relatarem valores diversos para a regra “número de dias atendidos inferior ao mínimo de 200 dias letivos”, basta que uma das fontes informe o não atendimento do mínimo de duzentos dias letivos para que este seja o resultado. Nesse caso específico, tem-se o relato apresentado no demonstrativo sintético anual (DSA) em número absoluto de dias atendidos, o registro feito pelo gestor no questionário preenchido quando da prestação de contas e o registro do CAE no Sigecon quando da análise da prestação de contas. Já para o cálculo dos dias, no caso da análise automática, será considerado o número registrado no DSA.

Além disso, algumas incoerências foram identificadas e apresentadas ao FNDE, que informou que solicitará à área de tecnologia que proceda à alteração no documento para que a informação fique mais clara. Como exemplo, tem-se a regra “Existência de nutricionista RT”: as três possíveis situações apresentadas referem-se à ausência de nutricionista responsável técnico pelo Pnae, no entanto, a conclusão apresentada no documento é quanto à existência desse profissional (“Então o sistema emite a ocorrência referente a existência de nutricionista RT”).

Existem ainda as regras de triagem, que precedem as análises financeira e técnica. São cinco regras desenvolvidas de forma que o Sistema: selecione para análise as obrigações de prestação de contas com status diferente de notificada por ocorrência ou notificada por omissão; notifique os gestores e os conselhos sociais omissos; e registrem casos de intempestividade no cumprimento da obrigação de prestar contas e da obrigação do conselho em analisar a prestação de contas. São, portanto, um total de 27 regras elaboradas objetivando a análise dos processos de prestação de contas do Pnae 2011/2012.

Quanto aos testes aplicados no desenvolvimento das regras de análise do Pnae no ambiente de homologação e seus resultados, ao ser questionado sobre o assunto, o FNDE informou que utilizou testes unitários, testes internos da Dirti e testes de homologação



para cada regra, tendo como universo todos os registros de prestação de contas disponíveis na produção para Pnae 2011/2012.

Os testes unitários são realizados em ambiente de desenvolvimento, envolvendo revisões no código à procura e defeitos no algoritmo e comparação do código com a especificação produzida (especificação por exemplo e declaração de escopo), objetivando garantir a implementação das funcionalidades especificadas. Os testes internos da área de tecnologia são realizados em ambiente de sustentação (espelho da produção) pelos analistas de testes com o apoio dos analistas de negócio. Nesses testes são simulados os cenários a fim de identificar defeitos, erros de código ou inconsistências com a documentação produzida, passando por vários ciclos, até que não sejam mais detectadas falhas e as respostas sejam positivas.

Já os testes de homologação são realizados pelos gestores, com apoio dos analistas de negócio, em ambiente de homologação e, por vezes, em sustentação. Esse teste tem por objetivo identificar inconsistências com a documentação produzida e adequação à necessidade dos gestores, passando por vários ciclos até que não sejam mais detectadas inconsistências e haja aprovação formal pelos gestores.

A aplicação desses testes permitiu identificar questões que impactam no tempo de execução e na complexidade das regras. Assim, verificou-se a necessidade de delimitar o escopo do teste, pois a realização desses em todos os registros levava cerca de oito horas de execução. Atualmente os testes são aplicados em no máximo três entidades federativas, reduzindo o tempo de realização para duas horas. Após a geração do relatório com os resultados da aplicação das regras, o resultado de aprovação/desaprovação é demonstrado para cada regra testada, comparando o resultado do teste com as informações registradas no sistema.

De acordo com o FNDE, com a implementação das regras negociais no SiGPC, a análise das prestações de contas, tanto técnica como financeira, será automatizada, possibilitando a tempestividade no exame das prestações de contas, bem como a confiabilidade dos dados. No entanto, a automatização se dará por meio da geração de alertas pelo Sistema, sendo que o parecer final ainda deverá ser emitido por técnico responsável. Após a emissão do parecer, se tiverem sido constatadas irregularidades na análise, os responsáveis serão notificados via Sistema, em cumprimento ao princípio da ampla defesa e do contraditório. Destaca-se, porém, que o módulo da ampla defesa e contraditório ainda não foi desenvolvido.

Além disso, as regras desenvolvidas no Sistema precisarão se adequar aos diferentes conjuntos de processos, de acordo com o programa e o exercício de referência, conforme legislação aplicada. As regras que estão em fase de finalização e que serão utilizadas para a análise dos processos do Pnae 2011/2012 não serão as mesmas a serem aplicadas para análise dos processos de contas do Pnae, exercícios de 2013-2015, por exemplo, que deverão atender às orientações estabelecidas na Resolução nº 26/2013, nem as mesmas a serem usadas para o Pnate.

Tal questão foi abordada na Nota Técnica nº 731/2017/DIV1/CGEDUB/DS/SFC, de 2 de maio de 2017, em que esta CGU apresentou um estudo sobre o modelo utilizado pelo FNDE para recebimento e análise dos processos de prestação de contas. Conforme a Nota, aquela Autarquia possui diversas ações sob sua gerência, com especificidades que demandarão diferentes regras, conforme complexidade dos programas, podendo ainda mudar de um exercício para o outro. Ou seja, mesmo após a validação das regras estabelecidas para o grupo piloto, a automatização da análise das prestações de contas de todos os programas acompanhados pelo FNDE será um processo desenvolvido a longo prazo, demandando grande esforço.



O passivo de prestação de contas existente no FNDE e o número de processos para análise gerado a cada exercício devido ao atual modelo adotado pelo Órgão, de análise de todas as prestações de contas de cada programa em cada exercício, gera um volume de processos que dificilmente será esgotado, mesmo com a automatização de algumas etapas da análise. Assim, entende-se que uma possível solução para o problema do acúmulo de processos de contas sem análise é a utilização de avaliação baseada em riscos, servindo-se de indicadores como ferramentas para identificar processos mais críticos, além de outros fatores que indiquem casos mais graves, estabelecendo prioridades de análise. Esses indicadores gerariam alertas e esses processos seriam pré-selecionados para análise. A depender da quantidade de processos selecionados no primeiro filtro, outros poderiam ser estabelecidos, objetivando-se chegar a um grupo com processos mais críticos.

No entanto, as regras estabelecidas até o momento para o Pnae 2011/2012 estão mais focadas em formalidades e cumprimento de legislação que em identificação de riscos. As regras financeiras, em sua maioria, buscam identificar casos de divergência entre as informações declaradas pelo gestor e aquelas identificadas nos extratos bancários, como ocorre com o valor dos rendimentos da aplicação dos recursos no mercado financeiro enquanto não utilizados; os valores gastos com gêneros alimentícios; o saldo final do exercício, reprogramado para o ano seguinte; o saldo do exercício anterior, entre outras.

As regras técnicas também não estão voltadas à identificação de situações com potencial risco, mas se prestam à verificação do cumprimento de normativo, identificando situações de ausência de nutricionista, não utilização de cardápio, aquisição de gêneros alimentícios em quantidade inferior ao estabelecido em resolução. A regra que se propõe a apurar o cumprimento do objeto do Pnae o faz com base na relação entre o total de alunos atendidos, número de dias atendidos e número de refeições servidas, sem adentrar em aspectos que possam afetar o atingimento dos objetivos do Programa.

Assim, se faz necessário o desenvolvimento de regras voltadas para identificação do risco, de forma que seus alertas possam ser utilizados como indicadores efetivos da má gestão dos recursos. Após a aplicação dessas regras, seriam apartados os processos que o FNDE identificasse como mais críticos, podendo ser aqueles com maior número de inconsistências ou aqueles que apresentaram inconsistências de natureza mais grave, de forma que se chegue num conjunto de processos que a equipe responsável pela análise tenha condições examinar. Passada essa etapa, os processos selecionados seriam analisados financeira e tecnicamente, abordando os aspectos abrangidos nas regras técnicas e financeiras que estão sendo finalizadas atualmente, e outras análises que se façam necessárias. Os demais processos seriam finalizados, podendo ser reabertos a qualquer momento, caso surjam novos fatos que apontem para possíveis irregularidades.

Sugere-se ainda aliar a metodologia de gestão de riscos à técnica de mineração de dados, que possibilita trabalhar com grandes conjuntos de informação para identificação de padrões e tendências, o que auxiliaria na seleção dos processos de prestações de contas mais críticos. Utilizando as ferramentas disponíveis de forma que se chegue a um conjunto de processos com maior probabilidade de não atingimento do objetivo do programa e/ou de malversação dos recursos públicos, haverá uma otimização da força de trabalho disponível. Esse tipo de filtro se mostra necessário, considerando que o FNDE possui um grande passivo de processos sem análise e ainda recebe cerca de 35 mil processos de prestação de contas por ano, mas analisa atualmente aproximadamente quatro mil nesse mesmo período. Portanto, é fundamental que haja mudanças no atual modelo de análise de prestações de contas, conferindo maior tempestividade ao processo.



2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

2.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Falhas no registro de faltas e respectivos descontos no SIApe

Fato

O Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal identificou servidores com desconto em folha de pagamento por faltas sem o respectivo registro cadastral no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE.

A partir dessa análise foram verificadas outras inconsistências relativas ao registro de faltas, que não se restringiram aos exercícios de 2015 e 2016, podendo remeter a fatos ocorridos em anos anteriores:

a) Desconto de faltas sem o respectivo registro no SIAPEnet

Foram constatados descontos no SIAPE, com identificação do mês da ocorrência, porém não há os correspondentes registros do módulo de afastamentos no SIAPEnet.

Quadro 4. Desconto no SIAPE sem o correspondente registro no SIAPEnet.

SIAPE	DESCONTO (SIAPE)		
	MÊS/ANO	VALOR	SEQUÊNCIA
1514343	FEV2014	252,07	6 (DEZ2013)
2025338	MAR2015	291,18	6 (FEV2015)
1601089	MAR2015	169,11	6 (FEV2015)
1591511	MAR2016	172,23	6 (JAN2016)
	JAN2017	184,30	6 (DEZ2016)
0046804	OUT2016	147,19	6 (MAI2016)

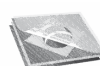
Fonte: SIAPE e SIAPEnet.

b) Falta de transparência

Na matrícula nº 0041099 não foi possível identificar o cadastramento das faltas referente ao valor total de R\$ 14.809,13 lançado na folha de pagamento do mês de março de 2015 para ser descontado em 10% ao mês.

A unidade pagadora, ao incluir manualmente os descontos das faltas, dificulta a identificação do mês do afastamento quando utiliza as “sequências” de 1 a 5, que significa fato ocorrido no próprio mês do lançamento. Cabe esclarecer que a folha de ponto mensal do servidor é encerrada somente na folha de pagamento do mês seguinte, portanto, a folha de pagamento refletirá fatos passados e não concomitantes quando se tratar de faltas.

O Quadro abaixo demonstra lançamentos manuais de descontos sem a transparência necessária para a identificação do mês de ocorrência das faltas:



Quadro 5. Faltas sem identificação do mês da ocorrência do fato gerador.

MATRÍCULA	DESCONTO (SIAPE)			
	MÊS/ANO	VALOR TOTAL	SEQUÊNCIA	PRAZO OU % DA REMUNERAÇÃO AO MÊS
1514343	MAR2015	2.273,52	1	10%
	ABR2015	1.063,20	2	10%
0041099	MAR2015	14.809,13	1	10%
1601089	MAI2014	849,52	1	10%
	JUN2015	692,74	1	10%
0439000	JAN2015	874,83 (291,61 x 3)	1	3 meses
2025173	JUN2016	2.577,71	1	10%
0238855	JAN2015	3.758,04 (313,17 x 12)	1	12 meses
	NOV2015	1.932,96	3	10%
	JAN2016	1.208,10	1	10%
1591511	FEV2014	531,26	1	10%
	OUT2014	680,56	2	10%
	JAN2015	873,51 (291,17 x 3)	1	3 meses
		1.157,70 (192,95 x 6)	2	6 meses
	FEV2015	436,76 (218,38 x 2)	3	2 meses
1745137	JAN2014	812,00	1	10%
	FEV2014	4.979,94	2	10%
	FEV2015	10.006,24	1	10%
	MAR2015	1.856,50	2	10%
0046804	MAI2014	2.214,03	1	10%
	MAR2015	2.770,53	1	10%
	MAR2016	3.429,08	1	10%

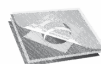
Fonte: SIApe.

c) Intempestividade nos registros

O servidor de matrícula nº 1000181, com dois dias de faltas no mês de maio de 2015, teve o desconto automaticamente gerado pelo sistema, pois foi corretamente incluído no SIAPEnet. Entretanto, o registro que pode ser feito a partir da folha de pagamento do mês seguinte ao encerramento da folha de ponto só foi efetuado em novembro de 2015, ou seja, após cinco meses contados a partir de junho de 2015.

d) Cálculos inconsistentes em rubrica de faltas

Em relação aos servidores de matrículas nº 0040074 e nº 0439476, com um dia de falta cada um durante o ano de 2016, os registros no SIAPEnet foram efetuados após sete e seis meses, respectivamente, entretanto, sem efeitos financeiros automáticos. Os descontos foram inseridos manualmente na rubrica 80001 – Faltas e Atrasos, com valores equivocados, pois não se deve incluir auxílio-transporte e auxílio-alimentação nesse



cálculo por diminuírem a base de cálculo da contribuição do PSS; esses benefícios devem ser descontados cada qual em sua própria rubrica.

Importante esclarecer que a sistemática anterior de registro de faltas era efetuada no Siape como a inclusão de informação cadastral, no módulo de afastamentos do servidor, e os respectivos descontos manualmente calculados e lançados nas devidas rubricas.

Em 2014, este módulo foi desativado no Siape (Grande Porte) e os afastamentos passaram a ser incluídos no SIAPEnet. Na nova sistemática, o Siape passou a lançar automaticamente os descontos, desde que no momento do cadastramento das faltas no SIAPEnet seja marcada a opção para gerar efeito financeiro.

e) Desconto parcelado abaixo de 10% da remuneração

O Quadro 5 também mostra que em cinco matrículas os descontos foram incluídos com prazos determinados e valores fixos. A Lei nº 8.112/90 permite o parcelamento da reposição ou indenização ao erário, desde que o valor de cada parcela não seja inferior ao correspondente a dez por cento da remuneração, provento ou pensão.

Quando questionado sobre a identificação de descontos em folhas de pagamento de servidores, sem o correspondente registro cadastral no SIAPEnet, o FNDE emitiu a seguinte resposta por meio do Memorando nº 3374/2017/DIRAD, de 17 de maio de 2017:

“Até o primeiro semestre/2016, os valores apurados de vários meses eram somados e lançados no SIAPE de forma parametrizada, afim de que o desconto fosse realizado até o limite de 10% da remuneração.

Conforme orientação via sistema Trilhas de Auditoria (segundo semestre/2016), no sentido de que não se deveria parcelar desconto de faltas e atrasos, este mesmo lançamento passou a ocorrer de forma integral.

Com o registro de faltas e atrasos no SIAPEnet, alguns lançamentos foram feitos na sequência 1, quando se referiam a vários meses acumulados, tendo em vista a indisponibilidade de outra sequência, uma vez que a sequência 6 já estava sendo utilizada para os descontos relativos a meses anteriores previamente informados pela Divisão de Cadastro Funcional e de Concessão de Diárias e Passagens - DICAF.

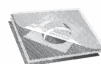
Na folha de maio/2017, consultamos e verificamos que há a possibilidade de desconto nas sequências de 7 a 9. Dessa maneira, a partir dos próximos lançamentos tais sequências serão utilizadas.”

O desconto de faltas e de atrasos é procedimento rotineiro na área de gestão de pessoas, entretanto, a prática de acumular vários meses de faltas dos servidores para depois efetuar os lançamentos foi um dos motivos que gerou atrasos nos registros, que variaram de três meses a mais de um ano após a ocorrência.

De acordo com o FNDE, o controle de frequência dos servidores é regulamentado internamente pela Portaria nº 237/2015, a qual apresenta que:

“Até o 15º dia do mês, a Unidade de Gestão de Pessoas encaminha aos servidores a folha de frequência do mês anterior. Os servidores registram as ocorrências, caso haja, assinam juntamente com a chefia imediata, e de acordo com a Portaria FNDE nº 237/2015, devem devolver as folhas em até 5 (cinco) dias úteis, a contar da data do recebimento.

Assim, após o final do mês seguinte ao da ocorrência e à apuração da folha de frequência do mês anterior é possível a verificação de horas não trabalhadas e não compensadas para a efetivação de desconto dos valores correspondentes, bem como lançamento no SIAPENET.”



Pela análise da citada portaria observa-se que ela também contribui para a intempestividade no registro das ocorrências da folha de ponto quando contraria o Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, que estabelece:

“Art. 8º A frequência do mês deverá ser encaminhada às unidades de recursos humanos do respectivo órgão ou entidade até o quinto dia útil do mês subsequente, contendo as informações das ocorrências verificadas”.

Quanto à falta de transparência, ao registrar o desconto das faltas pelo total de vários meses nas sequências 1, 2 e 3, a Upag impossibilita a identificação do mês de ocorrência do fato gerador.

Além disso, nem todos os valores foram parametrizados para que o cálculo do desconto fosse automatizado de acordo com o art. 46, §1º da Lei nº 8.112/90. Um exemplo é da matrícula nº 0238855, com os valores de R\$ 313,17 na rubrica 80001 – Faltas e Atrasos e de R\$ 223,00 na rubrica 81001 – Atrasos, que foram inseridos para devolução no prazo de 12 meses e abaixo dos 10% da remuneração mensal. Em que pese os servidores terem devolvido os recursos totais, não há respaldo legal para tal prática.

Cabe destacar, ainda, que não houve recomendação impondo desconto do valor integral das faltas num único mês na folha de pagamento dos servidores no Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal (Código da Trilha 0001 – Servidores com Desconto de Faltas ao Serviço na Folha, sem o Respectivo Registro no Cadastro), pois o que determina a identificação do mês a que se refere o fato gerador é o campo “sequência” e a legislação possibilita o parcelamento de dívidas com desconto mínimo de 10% ao mês da remuneração.

Causa

Normativo interno gerando dilação de prazo para registro das ocorrências de falta, em contradição ao Decreto nº 1.590/95 e a Portaria MARE nº 2.561/95.

Fragilidades nos controles internos instituídos e na segregação de função devido a falhas de governança da unidade.

De acordo com o art. 8º do Decreto nº 9007/2017, compete à Diretoria de Administração: “I - administrar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de recursos humanos, de serviços gerais e de documentação e arquivos, no âmbito do FNDE”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 5005/2017/DIRAD, de 13 de julho de 2017, o FNDE encaminhou a seguinte manifestação:

“Item “A” – Desconto de faltas sem o respectivo registro no SIAPEnet

Preliminarmente, esclarecemos que os apontamentos no *Quadro 3 – Desconto no SIAPE sem o correspondente registro no SIAPEnet* já foram identificados e corrigidos.”

Foram incluídos anexos comprovando os registros cadastrais das faltas no SIAPEnet.

“Diante dos apontamentos constantes tanto no Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal da CGU quanto na presente Auditoria, no que tange ao desconto de faltas sem o respectivo registro no SIAPEnet, informamos que foram adotadas as seguintes providências:



a) Batimento entre os registros de faltas dos últimos 5 anos cadastrados no SIAPEnet e no SRH (Sistema de Recursos Humanos utilizado internamente no FNDE para fins de controle), com análise complementar de assentamento funcional e processos de descontos de horas e faltas para dirimir eventuais inconsistências;

b) Alteração no fluxo dos processos de descontos de horas e faltas que necessitem de lançamento manual:

1. Para os casos nos quais foram verificados que o SIAPEnet não gerou efeito financeiro em folha após o efetivo registro da ocorrência, a área de cadastro encaminha o processo à área de pagamento, comunicando que não foi gerado efeito financeiro e solicitando o respectivo lançamento via valor informado.

2. Para os casos de lançamento que comprometam significativamente a remuneração mensal do servidor, são efetuados lançamentos no SIAPEnet com opção sem efeito financeiro pela área de cadastro e, após, encaminhados à área de pagamento para lançamento de valor informado com assunto de cálculo 38 (medida excepcional, explicada no próximo item).

Esclarecemos que, atualmente, todo processo de desconto de horas e faltas são realizados via processo SEI, individualizados por servidor, mantendo o histórico de todos os lançamentos de descontos (incluindo comprovantes de lançamentos nos sistemas) de um mesmo servidor em processo único.

A adoção de tais medidas visa identificar eventuais inconsistências em procedimentos anteriores, bem como proporcionar maior controle e transparência nos procedimentos atuais.

Item “B” – Falta de Transparência

Em relação ao apontamento de falta de transparência no lançamento manual de descontos, dificultando a identificação do mês da ocorrência de faltas de servidores, informamos que os fatos descritos ocorreram por considerarmos, equivocadamente, os descontos por períodos que eventualmente ultrapassam um mês, fazendo, assim, referência a fatos anteriores.

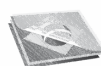
Quanto à identificação do mês de desconto quanto da utilização do assunto de cálculo 38, esclarecemos que o SIAPE não permite colocar na sequência 6, informando o mês do fato gerador. Para estes casos, esclarecemos que é inserida na justificativa a quantidade de dias ou horas e o respectivo mês.

Para esses casos, a CGPEO expediu Informação Técnica orientando para o lançamento de débitos acumulados no “assunto de cálculo 38” (vide documento em anexo). Esta medida tem como objetivo sanar de forma célere o registro e o lançamento em folha de pagamento de débitos referentes a faltas e atrasos os quais se lançados em parcela única inviabilizariam consideravelmente os vencimentos do servidor, ou mesmo seriam impraticáveis do ponto de vista operacional (líquido negativo).

Registramos que a adoção do assunto de cálculo 38 para casos excepcionais tornou-se procedimento exequível, visando à solução de pendências acumuladas, com a finalidade de possibilitar o processo de desconto de forma razoável e pontual.

Item C – Intempestividade nos registros

Quanto à constatação de intempestividade nos registros de faltas e atrasos, esclarecemos que a própria intempestividade na entrega das folhas de frequências pelos servidores e chefias e nas homologações de licenças médicas, por exemplo, impactam diretamente o



prazo do processo de descontos, prejudicando a concatenação das informações lançadas em sistema.

Diante desses apontamentos, informamos que a emissão de frequências manuais e eletrônicas será realizada no primeiro dia útil de cada mês, pela área de gestão da frequência.

Quanto à tempestiva devolução das folhas de frequência à área técnica, serão adotados novos pontos de controle por unidade administrativa, a fim de viabilizar a tempestividade dos lançamentos.

Tais mudanças serão objeto de alteração em normativo interno desta Autarquia, para adequação dos procedimentos.

Item D – Cálculos inconsistentes em rubricas de faltas

As planilhas de cálculos de faltas já separam os cálculos para lançamentos. Foi alterado procedimento interno de lançamento em separado dos valores referentes às faltas e os referentes aos auxílios alimentação e transporte.

Item E – Desconto abaixo de 10% da remuneração

Não é prática deste órgão o parcelamento de faltas e atrasos de forma outra que a utilização do assunto de cálculo 38.

No caso pontual da matrícula 0238855, parcelamento em 12 meses, esclarecemos que foi atendido o pedido da servidora, porém de forma equivocada, uma vez que não é possível o parcelamento com valores abaixo de 10% da remuneração.”

Análise do Controle Interno

a) Desconto de faltas sem o respectivo registro no SIAPEnet

A unidade apresentou o suporte documental para inclusão das faltas na folha de pagamento dos servidores do Quadro 4.

Verificou-se que não há registro no SIAPEnet da falta referente ao dia 16 de dezembro de 2015, com desconto na folha de março de 2016, no valor de R\$ 172,23, do servidor de matrícula nº 1591511.

Quanto ao registro da matrícula nº 0046804, esse não se refere à falta, mas a atrasos/saídas antecipadas. Cabe esclarecer que o módulo de afastamento do SIAPEnet gera o desconto na mesma rubrica para faltas e atrasos.

Cabe ressaltar que o mês e ano de ocorrência de fato das faltas não eram os mesmos, em sua maioria, dos que constavam no desconto das folhas de pagamento. Além disso, o registro cadastral no SIAPEnet ocorreu “a posteriori” em 50% da amostra com relação ao mês/ano de desconto.

Quadro 6. Memorando nº 5005/2017/DIRAD, de 13 de julho de 2017.

SIAPE	MÊS/ANO			
	DESCONTO EM FOLHA	OCORRÊNCIA INDICADA NO SIAPE	OCORRÊNCIA DE FATO	REGISTRO CADASTRAL NO SIAPENET
1514343	FEV2014	DEZ2013	DEZ2013	JUL2017
2025338	MAR2015	FEV2015	NOV2014	ABR2015
1601089	MAR2015	FEV2015	SET2014	ABR2015



1591511	MAR2016	JAN2016	DEZ2015	Não registrado
	JAN2017	DEZ2016	OUT2016	JAN2017
46804	OUT2016	MAI2016	MAI2016	OUT2016

Fonte: Siape e Siapenet em 24 de julho de 2017 e Anexos do Memorando nº 5005/2017/DIRAD, de 13 de julho de 2017.

b) Falta de transparência

A unidade utiliza descontos parametrizados das faltas na folha de pagamento, por meio do assunto de cálculo 38, ou seja, 10% da remuneração do servidor até atingir o valor indicado. Além disso, a CGPEO expediu Informação Técnica orientado para os lançamentos de débitos acumulados.

A unidade pagadora deve inserir informações precisas, claras e suficientes em todos os campos solicitados pelo Siape nos lançamentos manuais realizados em folha de pagamento.

Assim, em relação ao Quadro 5 não há justificativa em 27% das faltas e as demais estão incompletas, dificultando a identificação das ocorrências por se tratarem de faltas acumuladas por vários meses.

c) Intempestividade nos registros

A unidade informou que irá adequar os procedimentos com a alteração do normativo interno.

d) Cálculos inconsistentes em rubrica de faltas

Em que pese as planilhas de cálculos demonstrarem os valores de cada rubrica separadamente, os lançamentos eram efetuados em rubrica única.

De acordo com o gestor, o procedimento interno de lançamento foi alterado separando-se os valores por rubrica.

Cabe destacar que, na atual sistemática, quando se efetua o registro cadastral da ocorrência no SIAPEnet existe a opção para gerar efeito financeiro na folha de pagamento, dessa forma evita-se cálculos manuais e diminui os erros nos lançamentos.

e) Desconto parcelado abaixo de 10% da remuneração

A unidade informou que não é prática do órgão o parcelamento de faltas e atrasos e indicou o caso pontual da matrícula 0238855 como pedido da servidora.

Verificou-se que há outros casos destacados no Quadro 5. Além disso, os parcelamentos não se restringem à rubrica 80001 – Faltas e Atrasos, pois o mesmo ocorreu com a rubrica 81001 – Atrasos.

Portanto, na análise da matrícula 023885, ficou evidente que manter os descontos abaixo dos 10% da remuneração mensal evitou a diminuição da margem consignável da folha de pagamento do servidor e a consequente exclusão de empréstimo consignado.

Dessa forma, a unidade pagadora contrariou o § 1º, art. 46, da Lei nº 8.112/90 ao arbitrar o valor do desconto em parcelas inferiores a 10% da remuneração.

Recomendações:



Recomendação 1: Efetuar os ajustes necessários na portaria de controle de frequência dos servidores adequando-a aos normativos vigentes, especialmente o art. 44 da Lei nº 8.112/90, o Decreto nº 1.590/95 e a Portaria MARE nº 2.561/95.

Recomendação 2: Utilizar função geração automática de efeitos financeiros quando do registro de faltas no SIAPEnet, observando que deve ser incluído até o fechamento da folha de pagamento do mês seguinte à ocorrência.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Pagamento indevido de valores a servidores que recebem Gratificação Temporária do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática (GSISP)

Fato

A CGU detectou inconsistências nos valores pagos a título de Gratificação Temporária do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática – GSISP para três servidores do FNDE, por meio do Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal.

A GSISP, instituída pela Lei nº 11.907/2009, é devida aos titulares de cargos de provimento efetivo que se encontrem em exercício no órgão central e nos órgãos setoriais, seccionais e correlatos do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática – SIS, enquanto permanecerem nesta condição.

Esse valor é variável, de modo que a soma da GSISP com a remuneração total do servidor, excluídas as vantagens pessoais e a retribuição devida pelo exercício de cargo ou função comissionada, não seja superior ao valor estabelecido no Anexo CLX da Lei nº 11.907/09.

Cabe esclarecer que, até agosto de 2016, a inclusão do pagamento dessa gratificação no SIAPE era feita de forma manual, sendo que a responsabilidade de promover qualquer atualização no pagamento recaía sobre a unidade pagadora.

A unidade não acompanhou a evolução das remunerações do cargo efetivo de três servidores, que extrapolaram o limite da soma da remuneração do cargo com a gratificação, mantendo o pagamento integral da GSISP até março de 2016, quando o Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal comunicou sobre as inconsistências.

O fato foi confirmado por meio do Memorando nº 3368/2017/COAPE, de 16 de maio de 2017, no qual informa que *“Uma vez que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ainda não automatizou a inclusão da rubrica GSISP no SIAPE, o monitoramento das alterações remuneratórias dos servidores que a recebem em folha de pagamento é realizado de forma manual, o que ocasionou falha na identificação do limite máximo permitindo para o pagamento da gratificação. Assim que a falha foi detectada, foram realizadas as correções dos citados pagamentos e iniciados os processos para reposição ao erário, conforme item 10”*.

Tabela 5. Servidores com devolução de GSISP pendente.

SIAPE	Período	Pagamento Indevido	Valor Correto	Devido ao Erário
1544127	JAN2015 A MAR2016	37.816,67	29.813,73	8.002,93
1663765	JAN2015 A MAR2016	37.060,33	27.417,13	9.643,20
1703620	NOV2014 A MAR2016	71.082,67	56.320,20	14.762,47
Total Apurado		145.959,67	113.551,07	32.408,60

Fonte: Exames efetuados pela CGU, em 5 de janeiro de 2017.



O FNDE instaurou processo administrativo para cada servidor, notificando-os, conforme abaixo:

Quadro 7. Processos administrativos instaurados.

SIAPPE	Nº Processo SEI	Nº Ofício da 1ª Notificação	Data da Ciência do Servidor
1544127	23034021574/2016-03	11819/2016/CGPEO/DIRAD-FNDE, de 13/06/2016	24/06/2016
1663765	23034.021280/2016-73	11735/2016/DICAF/CGPEO/DIRAD-FNDE, de 13/06/2016	24/06/2016
1703620	23034.021605/2016-18	11837/2016/DICAF/COAPE/DIRAD-FNDE, de 13/06/2016	27/06/2016

Fonte. Memorando nº 3368/2017/COAPE, de 16 de maio de 2017.

Com o indeferimento dos recursos administrativos e findo todos os prazos recursais, os servidores não recolheram a GRU emitida pelo Órgão, tampouco solicitaram o parcelamento do valor em folha de pagamento. Dessa forma, os processos foram encaminhados à Procuradoria Federal junto ao FNDE, visando às medidas judiciais cabíveis.

A Procuradoria Federal devolveu os processos à CGPEO/DIRAD, por entender que faltou a “decisão administrativa” da autoridade competente em cada processo, para sanar as pendências detectadas e para iniciar os prazos para recurso dos servidores a partir de novas notificações.

Quadro 8. Dados da 2ª notificação enviada aos servidores.

SIAPPE	Nº Ofício da 2ª Notificação (Corrigida)	Data da Ciência do Servidor	Data Recurso do Servidor
1544127	7237/2017/CGPEO/DIRAD-FNDE, de 10/03/2017	31/03/2017	12/04/2017
1663765	7236/2017/DICAF/CGPEO/DIRAD-FNDE, de 10/03/2017	31/03/2017	12/04/2017
1703620	7240/2017/DICAF/COAPE/DIRAD-FNDE, de 10/03/2017	31/03/2017	12/04/2017

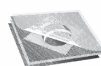
Fonte. Memorando nº 3368/2017/COAPE, de 16 de maio de 2017.

Cabe ressaltar que os processos ainda não foram concluídos, conforme documentos disponibilizados por meio dos Anexos 10A, 10B e 10C do Memorando nº 3368/2017/COAPE, de 16 de maio de 2017.

Causa

Fragilidades nos controles internos instituídos e na segregação de função devido a falhas de governança da unidade.

De acordo com o art. 8º do Decreto nº 9007/2017, compete à Diretoria de Administração: “I - administrar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de recursos humanos, de serviços gerais e de documentação e arquivos, no âmbito do FNDE”.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 5005/2017/DIRAD, de 13 de julho de 2017, o FNDE encaminhou a seguinte manifestação:

“No tocante ao pagamento indevido de valores da Gratificação Temporária do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática (GSISP), destacamos que ainda persistem os apontamentos atinentes aos servidores de matrícula SIAPE 1544127, 1663765 e 1703620.

Quanto aos processos de nº 23034.021574/2016-03 (SEI nº 0475933), 23034.021280/2016-73 (SEI nº 0474435) e 23034.021605/2016-18 (SEI nº 0475944), vale salientar que, após análise proferida pela Procuradoria Federal junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, foram identificados pendências atinentes à conformidade processual. Sendo assim, a COAPE decidiu pela anulação de expedientes, fato que resultou em novas notificações e etapas recursais.

Em 06/07/2017, foi realizada reunião entre a equipe da COAPE e da PROFE, com o fito de discutir trâmites necessários ao regular andamento dos processos.

Por sua vez, registramos que os referidos processos se encontram devidamente instruídos e aguardam os trâmites subsequentes.”

A unidade informou ainda, por meio do Memorando nº 5680/2017/DIRAD, de 8 de agosto de 2017, que enquanto os atos eram refeitos para atender ao Despacho da PROFE, com nova notificação e abertura de prazo para recurso, os servidores entraram com pedido de mandado de segurança para concessão de medida liminar para suspender a cobrança de reposição ao erário dos valores recebidos pelos impetrantes. No entanto, a liminar foi indeferida e a DIRAD notificada a apresentar informações sobre os casos em janeiro de 2017.

Análise do Controle Interno

De acordo com a DIRAD, os processos de pagamento indevido de GSISP dos servidores continuam em andamento, “aguardando os trâmites subsequentes”.

Em que pese a COAPE ter anulado os expedientes e gerado novas notificações e etapas recursais, destaca-se a morosidade em analisar e concluir as etapas cabíveis à autarquia, considerando os prazos da Orientação Normativa nº 5/2013, os artigos 56 a 65 da Lei nº 9.784/99 e o conhecimento sobre os pagamentos indevidos pela unidade desde março de 2016.

Recomendações:

Recomendação 1: Concluir os processos de reposição ao erário, considerando que a não quitação do débito pelos servidores implicará na inscrição em Dívida Ativa da União, conforme previsto no art. 47 da Lei nº 8.112, de 1990, e na Nota Informativa nº 192/2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, de 9 de maio de 2013.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Pagamento irregular de remuneração a servidores cedidos à empresa pública

Fato



Da análise efetuada na folha de pagamento de servidores cedidos a outros órgãos, constatou-se que quatro servidores cedidos à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH estão recebendo, indevidamente, parte da remuneração desde sua cessão, mesmo tendo optado pelo recebimento integral da função gratificada do órgão cessionário, em desacordo com o artigo 18 do Regulamento de Pessoal da EBSEH:

“Art.18 A remuneração dos profissionais cedidos à EBSEH para o exercício de cargo em comissão ou função gratificada terá como base a Tabela de Salários dos respectivos cargos, observados os termos do instrumento de cessão, obedecida a legislação aplicável em vigor, em especial o Decreto nº 4050/2001, o art. 7º da Lei nº 12.550/2011, bem como as normas internas vigentes.

Parágrafo único. O profissional cedido à EBSEH para ocupar cargo em comissão terá que optar:

a) pela remuneração do cargo em comissão ou função gratificada da EBSEH;

b) pela remuneração do órgão de origem acrescida de 60 % (sessenta por cento) do cargo em comissão ou função gratificada da EBSEH.”

Quadro 9. Remuneração indevida aos servidores cedidos à EBSEH.

SIAPÉ	Data da Cessão	Remuneração Indevida (Rubrica)	Total Pago Indevidamente até 31/12/2016
0439627	13/08/2015	00013 – Anuênio, 820106 - VPNI, 82630 – GQ	R\$ 21.432,55
1153889	13/02/2015	00013 – Anuênio, 82630 - GQ	R\$ 16.428,28
1621816	17/12/2015	82630 - GQ	R\$ 5.864,77
1745129	17/04/2015 a 16/08/2016	82630- GQ	R\$ 7.872,16

Fonte: Fichas Financeiras de 2015 e 2016 – SIAPÉ.

Para justificar o pagamento das remunerações, o FNDE apresentou os seguintes documentos:

- a) Nota Técnica nº 5135/2016/DILEP/CODEL/CGPEO/DIRAD, de 7 de outubro de 2016.

Trata-se de análise da Divisão de Legislação de Pessoal e Provimento – DILEP referente à consulta sobre quais rubricas faz jus a servidora de matrícula 0439627, quando da cessão à EBSEH.

O entendimento da DILEP “é que as rubricas que a servidora faz jus são todas as parcelas de natureza permanente, incluindo-se as vantagens pessoais, tais como Vantagem Pessoal Normalmente Identificada – VPNI e o Adicional por Tempo de serviço-anuênio, não incluindo a Gratificação por Qualificação”.

- b) Informação nº 89 – DILEP/CODEL/CGPEO/DIRAD, de 9 de maio de 2017.

Trata-se de solicitação de reanálise sobre questionamento de percepção de Gratificação de Qualificação (GQ) e Retribuição por Qualificação (RT) a servidora cedida sem direito a percepção de gratificação de desempenho, considerando a edição da Nota Informativa nº 899/2016 do Ministério do Planejamento.

Pela análise do caso apresentado na Nota Informativa nº 89/2016, a DILEP manteve o posicionamento anterior.



A análise da DILEP foi efetuada sob a ótica do reembolso. Cabe ressaltar que, na hipótese de servidor ser cedido para empresa pública, sociedade de economia mista ou serviço social autônomo, existem duas situações de reembolso, conforme §3º, art.93, da Lei nº 8.112/90:

- a) o servidor optar pela remuneração do cargo efetivo, ou
- b) o servidor optar pela remuneração do cargo efetivo acrescida de percentual da retribuição do cargo em comissão, de direção ou de gerência.

No entanto, a opção dos quatro servidores cedidos aponta pela remuneração integral do cargo comissionado na EBSEH, nos termos da respectiva norma daquela empresa pública (art. 18 do Regulamento de Pessoal), dessa forma, não cabe pagamento de remuneração por parte do órgão de origem, devendo a Upag proceder a reposição ao erário a partir da data de cessão desses servidores, conforme apontado no Quadro 11.

Causa

Fragilidades nos controles internos instituídos e na segregação de função devido a falhas de governança da unidade.

De acordo com o art. 8º do Decreto nº 9007/2017, compete à Diretoria de Administração: “I - administrar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de recursos humanos, de serviços gerais e de documentação e arquivos, no âmbito do FNDE”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 5005/2017/DIRAD, de 13 de julho de 2017, o FNDE encaminhou a manifestação da área envolvida.

De acordo com o informado, o FNDE entende que o adicional por tempo de serviço é devido, ainda que a opção pela remuneração seja a do cargo comissionado.

No que concerne à Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, o FNDE entende que se trata de parcela remuneratória de natureza permanente, e que, por este motivo, os servidores fazem jus a tal vantagem, mesmo optando pela remuneração integral do cargo comissionado.

Quanto às providências para a reposição ao erário dos valores recebidos a título de VPNI, a partir da data de cessão dos servidores, o FNDE citou o contida na Súmula nº 249 do TCU, de acordo com a qual “É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais”. A Autarquia citou também o conteúdo da Súmula nº 34, da Advocacia Geral da União, de 16 de setembro de 2008, nos seguintes termos: “Não estão sujeitos à repetição os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública”.

O FNDE informou, ainda, que de acordo com a Nota Informativa nº 74/2015/CGNOR/DENOP/SEGEP do Ministério do Planejamento, a competência para analisar e decidir acerca das matérias à boa-fé, quanto à devolução ao erário, é dos dirigentes de recursos humanos dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC.



Em relação à Gratificação por Qualificação, a Autarquia opinou, por meio da Nota Técnica nº 5135/2016/DILEP/CODEL/CGPEO/DIRAD e Nota Informativa nº 89 – DILEP/DODEL/CGPEO/DIRAD, pela impossibilidade do pagamento, tendo em vista que a rubrica é uma forma de incentivo ao servidor titular de cargo de provimento efetivo, configurando-se como vantagem pertinente ao cargo ocupado. Assim, entendeu que ocorreu um erro material e não errônea interpretação por parte da Administração. Logo, a restituição ao erário não poderá ser afastada apenas pela boa fé do servidor. De acordo com o FNDE, esse é o entendimento adotado pelo MP, conforme Nota Técnica nº 115/2012/CGNOR/DENOP/SEGE/MP.

Assim, a Divisão de Legislação Aplicada, Movimentação de Pessoas e Organização – DILEP entende que os pagamentos indevidos de Gratificação por Qualificação devem ser restituídos ao erário, a partir da data da cessão, tendo sido dado andamento aos processos para restituição ao erário.

Em relação ao pagamento da VPNI o FNDE afirmou que as condições cumulativas exigidas para a dispensa da reposição ao erário determinado no Acórdão 1909/2003 do TCU estão presentes, o que afastaria a devolução de valores pecuniários recebidos indevidamente pelos servidores. No que se refere ao pagamento de anuênio, a Autarquia considera que há respaldo legal para a manutenção do pagamento.

Diante das divergências de entendimento, o FNDE informou que a questão será submetida ao Ministério de Planejamento.

Análise do Controle Interno

A unidade justifica o pagamento dos anuênios por meio do art. 2º da Lei nº 11.526/07, no entanto, esta lei é clara ao estabelecer a remuneração dos cargos em comissão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Dessa forma, empresa pública não pertence a essa categoria de entidades discriminadas no art. 1º.

Quanto à Gratificação por Qualificação – GQ, a área de Legislação de Pessoal - Dilep concluiu pela “impossibilidade do pagamento” dessa rubrica; mesmo porque, no caso em análise, não caberia este pagamento.

Em relação à VPNI, a unidade de recursos humanos justificou que “aplicou o entendimento de que vantagem se tratava de parcela remuneratória de natureza permanente, e que, por este motivo, os servidores fariam jus, mesmo optando pela remuneração integral do cargo comissionado, ainda que o normativo utilizado para embasar a permanência do pagamento versasse de reembolso do órgão cessionário”, e alega recebimento de boa-fé pelos servidores para não efetuar a reposição ao erário. Entretanto, não esclarece em qual lei está ocorrendo a errônea ou inadequada interpretação por parte da administração pública.

Quanto ao reembolso, dispõe o §2º, art. 93, da Lei nº 8.112/90 que somente se aplicará aos servidores cedidos para empresa pública ou sociedade de economia mista que optar pela remuneração do cargo efetivo ou pela remuneração do cargo efetivo acrescida de percentual da retribuição do cargo em comissão, nos termos das respectivas normas.

Acrescente-se que os servidores cedidos optaram pela remuneração por eles avaliada como a mais vantajosa, qual seja, o item “a” do Regulamento de Pessoal da Diretoria de Gestão de Pessoas daquela empresa pública, editada em janeiro de 2014:

“Art.18 A remuneração dos profissionais cedidos à EBSERH para o exercício de cargo em comissão ou função gratificada terá como base a Tabela de Salários dos respectivos cargos, observados os termos do instrumento de cessão, obedecida a legislação aplicável em vigor, em especial o Decreto nº 4050/2001, o art. 7º da Lei nº 12.550/2011, bem como as normas internas vigentes.



Parágrafo único. O profissional cedido à EBSEH para ocupar cargo em comissão terá que optar:

- a) pela remuneração do cargo em comissão ou função gratificada da EBSEH;
- b) pela remuneração do órgão de origem acrescida de 60 % (sessenta por cento) do cargo em comissão ou função gratificada da EBSEH.”

Evidencia-se, assim, que somente na hipótese de o servidor optar pelo item “b” do referido Regulamento respaldaria o FNDE ao pagamento integral da remuneração do cargo efetivo aos servidores, caso contrário, o pagamento de remuneração ao servidor será exclusivo do órgão cessionário.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder à reposição ao erário de acordo com a Orientação Normativa nº 5/2013-SEGEP/MP, de todos os valores pagos indevidamente (GQ, VPNI e Anuênio), desde a data da cessão dos servidores.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Utilização indevida da rubrica 145 Reposição ao Erário para lançamento de acertos financeiros

Fato

Nos exercícios de 2015 e 2016, foram verificadas doze mudanças de situação funcional, de ativo para aposentado, além de acertos de exoneração de função e acertos de cessão, com utilização indevida da rubrica “145 - Reposição ao Erário” para lançamento de acertos financeiros.

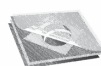
O Siape calcula automaticamente os acertos financeiros, da remuneração e do provento, das aposentadorias que ocorrem no 1º dia do mês, desde que a alteração cadastral ocorra na folha de pagamento do mês da publicação da aposentadoria. A partir do segundo dia, os acertos financeiros são efetuados de forma manual.

A DIPAG/CGPEO faz uma memória de cálculo denominada “Acertos Financeiros – Aposentadoria”, parte integrante do processo de solicitação de aposentadoria. Esses cálculos são apresentados por Rubrica do Siape, identificando-se valores devidos e pagos, além do saldo. Entretanto, quando há valor devido pelo servidor, a Unidade Pagadora insere o total na rubrica 145 – Reposição ao Erário.

A utilização sem critério da rubrica 145 altera a base de cálculo do IRRF, PSS, Pensão Alimentícia, Margem Consignável, dentre outros, portanto, valores como o Auxílio-alimentação não devem ser utilizados para compor esses cálculos.

Além disso, os lançamentos na folha de pagamento devem ser apresentados de forma clara e fidedigna por meio de suas rubricas, pois cada rubrica possui uma classificação contábil.

O quadro abaixo exemplifica o ajuste da remuneração no mês seguinte do servidor matrícula Siape nº 1285591, que se aposentou em 15 de janeiro de 2016.



Quadro 10. Ajuste em folha de pagamento de servidor com mudança de situação funcional.

Rubrica	Denominação	Seq	Jan 2016	Fev 2016	Como deveria ser m Fev 2016
00001	VENCIMENTO BASICO	0	3.867,34	0,00	-2.062,58
82644	GDPFNDE - MP 441/2008 AT	0	2.532,00	0,00	-1.350,40
82644	GDPFNDE - MP 441/2008 AT	1	633,00	0,00	-337,60
00136	AUXILIO-ALIMENTACAO	0	458,00	0,00	0,00
00136	AUXILIO-ALIMENTACAO	6	0,00	-270,64	-270,64
98002	CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL	0	-773,55	0,00	412,56
99001	IMPOSTO DE RENDA RETIDO FONTE	0	-851,80	0,00	0,00
00075	FERIAS INDENIZADAS/PROPORC. (6/12)	6	0,00	2.930,14	1.933,67
00220	FERIAS - ADICIONAL 1/3	1	0,00	976,71	0,00
82536	INDENIZAÇÃO DE ADIC. 1/3 FÉRIAS	6	0,00	0,00	644,56
82526	PROVENTOS - EC Nº 41/2003	0	0,00	3.478,21	3.478,21
82526	PROVENTOS - EC Nº 41/2003	6	0,00	1.855,05	1.855,05
00145	REP.ERARIO L.8112/90-10486/02	1	0,00	-347,82	0,00
99015	IMPOSTO DE RENDA APO/PENSIONIS	0	0,00	-407,33	0,00
81001	ATRASOS - EST	1	0,00	-347,82	-347,82
Base de Cálculo para PSS			7.032,34	4.637,62(*)	1.234,86(*)
Base de Cálculo para IRRF			6.258,79	4.637,62	1.234,86(*)

(*)Isento

Fonte: Siape

Verifica-se que foi utilizada indevidamente a rubrica 145 para ajuste do Vencimento Básico e GDPFNDE pagos no mês de alteração da situação funcional, portanto, houve impactos na Contribuição do PSS e no IRRF do servidor:

- Não houve devolução da Contribuição de PSS ao servidor, tendo em vista que, após a aposentadoria, há isenção da contribuição até o limite do teto da contribuição do INSS (R\$ 5.189,82 em janeiro de 2016);

- Servidor pagou IRRF quando deveria estar isento.

Cabe ressaltar que, a falta de critérios na utilização das rubricas do Siape, pode incorrer em inconsistências na folha dos servidores, impactando no recolhimento previdenciário e tributário.

Causa

Fragilidades nos controles internos instituídos e na segregação de função devido a falhas de governança da unidade.

De acordo com o art. 8º do Decreto nº 9007/2017, compete à Diretoria de Administração: “I - administrar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de recursos humanos, de serviços gerais e de documentação e arquivos, no âmbito do FNDE”.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 5005/2017/DIRAD, de 13 de julho de 2017, o FNDE encaminhou a seguinte manifestação:

“O procedimento de acerto financeiro quando da mudança de situação funcional de ativo para aposentado, cessão ou exoneração de função foi revisado e como padrão os descontos são lançados individualmente por rubrica.

Nos casos de aposentadoria por idade (EC 41, III B), cujo provento é calculado pela média aritmética de 80% das maiores remunerações, o SIAPE não permite lançamentos nas rubricas específicas, apresentando a mensagem de incompatibilidade da rubrica com o fundamento legal de aposentadoria.

Desta forma, especificamente para a situação acima apresentada, a área técnica efetua os lançamentos referentes ao acerto financeiro na rubrica de reposição ao erário, a qual permite a incidência correta de PSS e IR.

Para sanar qualquer irregularidade quanto ao procedimento, a área técnica está formulando questionamento à área de sustentação do SIAPE no Ministério do Planejamento.”

Análise do Controle Interno

O FNDE informou que revisou os procedimentos de acertos financeiros e que no caso específico de aposentadoria por idade irá questionar, por meio da área técnica, o Ministério do Planejamento.

Cabe esclarecer que é rotina da unidade pagadora, durante o processamento e homologação da folha de pagamento, sanar qualquer dúvida ou inconsistência verificada no SIAPE por meio de registros em canais de comunicação disponibilizadas pela Secretaria de Gestão de Pessoas.

Com relação à Contribuição do PSS, a unidade pagadora deve observar que se as rubricas incluídas na reposição ao erário tiverem origem na situação funcional de ativo, o cálculo do PSS será diferente se for lançado na situação de aposentado, pois nesse último existe a isenção sobre o valor máximo de salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social.

Recomendações:

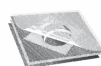
Recomendação 1: Utilizar a rubrica 145 apenas para casos de reposição ao erário ou quando expressamente autorizado pelo Ministério do Planejamento, procedendo com a utilização de rubricas específicas nos acertos financeiros e contábeis das aposentadorias, exonerações de função e cessão de servidores.

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Pagamento indevido de anuênio

Fato

O direito aos anuênios/quinquênios foi mantido para os servidores públicos federais até 8 de março de 1999, conforme art. 67 da Lei nº 8.112/90 e alterações imprimidas pela Lei nº 9.527/97 e Medida Provisória nº 2225-45/2001.



O Processo SEI 23034.003539/2015-13, sobre concessão de aposentadoria da matrícula Siape nº 0050148, apresenta a Informação nº 464/2015 – DIPAG/COAPE/CGPEO/DIRAD/FNDE, de 24 de abril de 2015, na qual verifica-se que o servidor não tinha direito ao recebimento de 15% de anuênio pelo afastamento no período de 1º de janeiro de 1998 a 31 de agosto de 1998 para tratar de interesses particulares.

O adicional por tempo de serviço é devido pelo serviço público efetivo, abrangidas nos arts. 100 a 103 da Lei nº 8.112/90. Dessa forma, a licença para tratar de interesses particulares não é considerada pela Lei como de efetivo exercício.

Assim, de acordo com o Mapa de Apuração de Tempo de Serviço, o servidor fazia jus a 14% de anuênio.

A valor do anuênio foi corrigido a partir da concessão da aposentadoria, no entanto, não houve apuração do valor devido pelo servidor para fins de devolução ao erário, cujo pagamento indevido iniciou-se na folha de pagamento do mês de julho de 2001.

Causa

Fragilidades nos controles internos instituídos e na segregação de função devido a falhas de governança da unidade.

De acordo com o art. 8º do Decreto nº 9007/2017, compete à Diretoria de Administração: “I - administrar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de recursos humanos, de serviços gerais e de documentação e arquivos, no âmbito do FNDE”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 5005/2017/DIRAD, de 13 de julho de 2017, o FNDE encaminhou a seguinte manifestação:

“Quanto à impossibilidade de computo do período em licença para tratar de interesses particulares como efetivo exercício para efeito de anuênio, no caso específico da matrícula SIAPE 0050148, houve erro de apuração, o qual foi corrigido conforme documentação já apresentada.

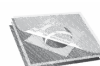
Em relação à reposição ao erário referente aos valores de anuênio percebidos a mais pelo servidor desde julho de 2001, esclarecemos que tais valores estão em apuração e o devido processo será aberto.”

Análise do Controle Interno

Em que pese o pagamento do anuênio do servidor ser corrigido pela área responsável quando da mudança de situação funcional em abril de 2015, e considerando que a unidade informa que os valores estão em apuração e que o processo será aberto, cabe esclarecer que, devido ao tempo decorrido para a efetiva reposição ao erário, haverá prazos decadencial e prescricional envolvidos.

Recomendações:

Recomendação 1: Instaurar processo de reposição ao erário do caso identificado, em consonância com a Orientação Normativa nº 5/2013-SEGEP/MP.



2.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Inobservância aos procedimentos de homologação da folha de pagamento, mantendo Líquido Negativo

Fato

Foram constatadas cinco folhas de pagamento com “líquido negativo”, referente aos exercícios de 2015 e 2016.

Mensalmente a Coordenação-Geral de Modernização e Processo da Folha (CGMPF/DEREB/SGP), antiga Coordenação-Geral de Gestão de Rotinas de Folha de Pagamento (CGFOP/DEGEP/SEGRT), encaminha às unidades pagadoras, por meio de Comunicações do Siape, procedimentos para homologação da folha de pagamento, dentre os quais o monitoramento de fichas financeiras com “líquido negativo”.

O período para homologação destina-se, exclusivamente, às análises e às correções dos lançamentos cadastrais e financeiros efetuados nas fichas financeiras dos servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão civil, durante o período de atualização normal da folha de pagamento do mês.

Ressalte-se que, quando a folha de pagamento apresenta “líquido negativo” no mês, o SIAPE não efetua, efetivamente, os lançamentos das rubricas indicadas, pois os descontos são maiores que os rendimentos, o saldo fica negativo e não gera efeitos financeiros.

Tabela 6. Servidores com Líquido Negativo em Folha de Pagamento.

Servidor	Mês/Ano	Valor
0040430	JAN2015	- 2.633,11
0439627	NOV2015	- 4.548,22
1153889	NOV2015	- 3.501,44
1601089	DEZ2015	- 4.465,30
1621816	NOV2016	-2.695,50

Fonte: Siape.

O FNDE apresentou o Quadro abaixo como providências adotadas, conforme item 12 do Memorando 3368/2017/COAPE, de 16 de maio de 2017:

Quadro 11. Providências adotadas em relação às folhas de pagamento com líquido negativo.

Servidor	Mês de Ocorrência	Descrição das providências
0040430	Janeiro/2015	A servidora cancelou o período de férias referente ao exercício de 2015 (26JAN2015 a 24FEV2015), conforme tela no Anexo 12A, sendo feito o acerto financeiro em abril de 2015 em decorrência da aposentadoria, Anexo 12B, e Anexo 12C.
0439627	Novembro/2015	Foi elaborada planilha de acerto da gratificação natalina e solicitado a realização do desconto por meio da folha de pagamento da EBSEH, conforme Ofício nº 24123/2016/COAPE, Anexo 12D e Anexo 12E.
1153889	Novembro/2015	Foi elaborada planilha de acerto da gratificação natalina e será solicitado junto à EBSEH, o desconto dos valores pendentes.



		Esclarecemos que os valores que constam na ficha financeira do interessado a título de reposição ao erário são relativos a outro objeto diverso do acerto de cessão, Anexo 12F.
1601089	Dezembro/2015	O líquido negativo ocorreu no mês de dezembro/2015, e o servidor perdeu o vínculo com o FNDE, por meio de vacância, em 24/11/2015. Os valores a serem restituídos foram tratados por meio do Processo nº 23034.007134/2015-54, Anexo 12G.
1621816	Novembro/2015	A servidora ficou com líquido negativo na folha de pagamento de novembro/2016. Foi elaborada planilha de acerto dos valores pendentes a título da cessão e será solicitado junto à EBSERH o desconto em folha de pagamento.

Fonte. Memorando nº 3368/2017/COAPE, de 16 de maio de 2017.

A Unidade Pagadora não cumpriu os procedimentos de homologação mensal no período devido, assim não foram gerados pagamentos aos servidores e, consequentemente, seus respectivos descontos previdenciários e tributários, restando acertos financeiros após o encerramento dos exercícios em questão. Dessa forma, ao efetuar os acertos, a unidade deve se atentar às normas de exercícios anteriores (pagamentos), de reposição ao erário (descontos) e de regime tributário, além das orientações da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento.

Causa

Fragilidades nos controles internos instituídos e na segregação de função devido a falhas de governança da unidade.

De acordo com o art. 8º do Decreto nº 9007/2017, compete à Diretoria de Administração: “I - administrar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de recursos humanos, de serviços gerais e de documentação e arquivos, no âmbito do FNDE”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 5005/2017/DIRAD, de 13 de julho de 2017, o FNDE encaminhou a seguinte manifestação:

“Aos procedimentos de homologação mensal da folha de pagamento, em especial o de constatação e correção de eventuais folhas de pagamento com líquido negativo foram acrescentados pontos de controle na COAPE.

Por oportuno, informamos que por vezes há dificuldade em realizar os procedimentos de homologação por inconstâncias no SIAPE no período de homologação (mensagem de sistema em manutenção). Esta dificuldade não é peculiar a este órgão, pois em recentes visitas técnicas a outros órgãos foram relatadas as mesmas dificuldades.”

Análise do Controle Interno

A COAPE acrescentou como ponto de controle a verificação das folhas de pagamento com líquido negativo nos procedimentos de homologação mensal.

Cabe ressaltar que o procedimento de homologação é rotina obrigatória em toda unidade pagadora, reforçado mensalmente por meio de Comunica Siape.

Quanto à manutenção do Siape, deve-se levar em conta o cronograma mensal, cujas datas são previamente informadas (abertura, fechamento, período de homologação, outros),



disponíveis no SIAPEnet. Além disso, a Secretaria de Gestão de Pessoas mantém canal de comunicação para que as unidades pagadoras reportem eventual manutenção em transações ou módulos do Siae que dificultem a operacionalização do Sistema.

O caso de impossibilidade de correção durante o mês de ocorrência, formalmente comunicado à SGP, não desobriga a unidade pagadora a efetuar os acertos financeiros e/ou contábeis em folha de pagamento de mês posterior.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder à correção das folhas de pagamento com líquido negativo dos servidores identificados, verificando junto a CGMPF/DEREB/SGP/MP os procedimentos cabíveis, tendo em vista que envolvem exercícios anteriores.

2.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Irregularidades na gestão das folhas de pagamento

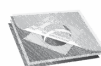
Fato

Com objetivo de avaliar a atuação da área responsável pela gestão das folhas de pagamento do FNDE, foram selecionadas algumas trilhas geradas a partir Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal da CGU. As trilhas identificaram as seguintes inconsistências nas folhas de pagamento de servidores da unidade:

- 001 – Servidores com Desconto de Faltas ao Serviço na Folha, sem o respectivo registro no Cadastro;
- 008C – Servidores com Parcela de Devolução ao Erário Interrompida ou Prazo e/ou Valor Alterados; e
- 068 – Servidores com Pagamento de GSISP em Valor Inconsistente.

A partir da análise das trilhas, constatou-se diversas irregularidades quanto à execução da folha de pagamento, dentre as quais:

- Utilização sem critério da rubrica 145 – Reposição ao Erário para aposentadorias, cessão e exoneração de função, com impactos na contribuição previdenciária e tributária;
- Não acompanhamento da evolução das remunerações para pagamento da GSISP, enquanto a gratificação era incluída manualmente e sem prazo no Siae;
- Registro de faltas no SIAPEnet de forma intempestiva, com descontos manuais e sem transparência;
- Não observância ao Decreto nº 1.590/95 quanto ao prazo de encaminhamento de informações à unidade de recursos humanos, referente às ocorrências em folha de frequência dos servidores;
- Não cumprimento das orientações sobre homologação mensal da folha de pagamento, gerando líquido negativo;
- Pagamento indevido de remuneração a servidores cedidos a empresa pública, com opção da remuneração integral da função gratificada do órgão cessionário;
- Parcelamento de descontos abaixo de 10% da remuneração; e
- Erros em cálculos de indenização de férias e gratificação natalina proporcional.



Verifica-se, assim, graves fragilidades na gestão das folhas de pagamento, tanto pela não observância a normas e orientações sobre legislação de pessoal, como pela inexistência de controles. Ressalta-se que o não cumprimento das normas legais e infralegais que regem a área de pessoal pode ter como consequência diferenças financeiras que recaem ora ao erário, ora aos servidores.

Causa

Fragilidades nos controles internos instituídos e na segregação de função devido a falhas de governança da unidade.

De acordo com o art. 8º do Decreto nº 9007/2017, compete à Diretoria de Administração: “I - administrar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de recursos humanos, de serviços gerais e de documentação e arquivos, no âmbito do FNDE”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 5005/2017/DIRAD, de 13 de julho de 2017, o FNDE encaminhou a seguinte manifestação:

“Ante todos os apontamentos de fragilidades na gestão da folha de pagamento, foram adotadas correções e alterações nos procedimentos referentes aos lançamentos de faltas e atrasos no SIAPEnet, bem como em eventual lançamento via valor informado (referente a descontos de exercícios anteriores, para os quais o SIAPEnet não gera valor financeiro).

Quanto a identificação do mês de desconto quanto da utilização do assunto de cálculo 38, o SIAPE não permite colocar na sequência 6, informando o mês do fato gerador. Para estes casos, estamos inserindo na justificativa a quantidade de dias ou horas e o respectivo mês.

A alteração de portaria interna e das rotinas da gestão da frequência já estão em andamento para dar maior celeridade ao processo de recebimento tempestivo das folhas de frequência, permitindo que os lançamentos de eventuais faltas e atrasos não careçam de parcelamento (assunto de cálculo 38).

Quanto à GSISP, o próprio SIAPE já automatizou a aplicação do teto específico e os processos de reposição ao erário estão em andamento.

Em relação à utilização da rubrica 145 de reposição ao erário para os casos de aposentadoria, cessão e exoneração de função, e a devida observação de líquido negativo em folha de pagamento, tais procedimentos foram corrigidos na área técnica, e acrescentado ponto de controle na Coordenação.

Por fim, informamos que além de consultas pontuais ao Ministério do Planejamento, a COAPE/CGPEO realizou visitas técnicas a outros órgãos com a finalidade de identificar boas práticas em especial na gestão da frequência dos servidores.”

Análise do Controle Interno

A unidade examinada informa que está alterando procedimentos e rotinas, efetuando correções apontadas, consultas pontuais ao Ministério do Planejamento e visitas técnicas a outros órgãos.

As irregularidades identificadas derivam da inobservância aos normativos e da ausência de controles instituídos. Cabe ressaltar que, as áreas que operam o SIAPE possuem importante papel na gestão de recursos humanos, pois além da complexidade da



legislação envolvida, gera impacto financeiro ao servidor e ao erário, e, se não for gerida dentro do rigor normativo, pode causar prejuízo para uma das partes.

Destaca-se que as análises feitas a partir das trilhas de auditoria envolveram o universo de servidores do FNDE, tais como a identificação de servidores da Autarquia recebendo indevidamente a Gratificação Temporária do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática (GSISP) em valores acima do permitido por lei; falhas no registro de faltas e seus devidos descontos no SIAPE e pagamento irregular de remuneração a ex-dirigentes cedidos à EBSEH, com opção da remuneração integral do cargo em comissão. As demais falhas foram originadas de desdobramentos das trilhas, evidenciando fragilidades generalizadas nos controles internos da gestão das folhas de pagamentos.

Ressalta-se que houve conhecimento por parte da Diretoria sobre as irregularidades na folha de pagamento desde o início de 2015, por meio do sistema de trilhas de auditoria de pessoal, bem como por e-mails constantes no processo SEI nº 23034.039026/2016-21.

O FNDE deve gerenciar os riscos associados às operações de pagamentos, identificando-os e estabelecendo procedimentos para evitá-los, com ênfase na segregação de funções, que se mostra fundamental na área de pessoal, definindo responsabilidades para os servidores envolvidos, de forma que não sejam atribuídas ao mesmo servidor atividades incompatíveis.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar medidas estruturantes visando a aplicação dos normativos e regras de sistema na gestão das folhas de pagamento, como capacitação dos servidores, mapeamento dos pontos de risco e definição de procedimentos, envolvendo adequada segregação de funções, tendo em vista os riscos envolvidos com potencial geração de dano ao erário.

Recomendação 2: Apurar por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar a responsabilidade daquele que deu causa aos pagamentos indevidos, em conformidade com o artigo 13 da Orientação Normativa nº 5/13 SEGEH/MP.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Recomendações da CGU - Plano de Providências Permanente (PPP)

Fato

Verificou-se que, ao longo do exercício de 2016, 67 recomendações referentes a auditorias anuais de contas e acompanhamento da gestão necessitavam de providências do FNDE para saná-las. Não fizeram parte do escopo do presente trabalho dezesseis recomendações referentes ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), apresentadas no Relatório de Auditoria nº 201503375.

Após análise das manifestações e das evidências encaminhadas pelo FNDE, das 51 recomendações analisadas, cinco 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: 2.1.1.5

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

Providências adotadas pelo FNDE: Em manifestação inserida no Sistema Monitor em 11 de janeiro de 2017, o FNDE informou que desde o desenvolvimento da funcionalidade de “Notificação por Omissão”, notifica as Entidades Executoras dos recursos públicos que não prestaram as contas no prazo. Assim, não existiriam critérios para priorização dos processos, pois todos os gestores omissos são notificados.

O FNDE informou, ainda, por meio de manifestação inserida no Sistema Monitor dia 23 de janeiro de 2017, que a CGPAE utiliza como critério de seleção de entidades a serem monitoradas no âmbito do PNAE o não envio da prestação de contas do Programa. Desta forma, a Autarquia entende que já alcança a recomendação em tela.

Posição da CGU: Conforme consta do Relatório de Auditoria nº 201503375, devido à intempestividade na análise das prestações de contas e o consequente aumento no estoque de processos de contas pendentes de análise, recomendou-se ao FNDE que adotasse como critério de priorização, em sua estratégia de atuação, os processos para os quais os gestores não prestaram contas dos recursos recebidos. O fato de os gestores estarem omissos no dever de prestar contas deve ser considerado um fator de risco importante no processo de seleção das prestações de contas a serem analisados.

Acerca do tema, por meio de manifestação inserida no Sistema Monitor em 23 de janeiro de 2017, o FNDE informou que, encerrado o prazo para prestação de contas, as entidades executoras que não prestarem contas dos recursos recebidos são notificadas acerca da omissão, no primeiro dia útil subsequente ao fim do prazo. Portanto, não existiriam critérios específicos de priorização dos processos, pois, de maneira isonômica, todos que descumpriram o prazo legal de prestar contas são notificados. Entretanto, cabe esclarecer que a recomendação trata da priorização dos gestores omissos no processo de seleção das prestações de contas a serem analisadas pela Autarquia e não da notificação dos gestores omissos, o que certamente deve ser feito para todos os que não prestarem contas dentro do prazo previsto.

Ainda de acordo com o FNDE, a Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE) já utiliza o critério recomendado para seleção de entidades a serem monitoradas no âmbito do Pnae. Entretanto, deve-se novamente elucidar que a recomendação feita por esta CGU foi para que o FNDE priorizasse os gestores omissos no processo de seleção das prestações de contas a serem analisadas e não no processo de seleção dos entes beneficiários a serem submetidos a monitoramento durante a execução do Programa. Portanto, a informação de que a CGPAE já utiliza o critério recomendado para seleção dos entes a serem monitorados não atende à presente recomendação. Além disso, o FNDE não se manifestou acerca do procedimento de seleção adotado para os demais programas.

Cabe informar que durante os trabalhos de Auditoria Anual de Contas do exercício 2015, em análise ao Plano de Providências Permanente, foi consolidada a esta a seguinte recomendação: “Levantar a quantidade de prestações de contas em estoque, por faixa de valor, cuja análise não foi concluída e definir medidas efetivas para baixa dos estoques e redução dos riscos de prescrição e responsabilização solidária por eventuais danos ao Erário”. A este respeito, em manifestação incluída no Sistema Monitor, em 11 de janeiro



de 2017, o FNDE informou que a Nota Técnica Conjunta nº 01/2016/FNDE/MEC/SEGRT/MP, produzida por representantes do FNDE e Ministério do Planejamento em atendimento ao item 9.4 do Acórdão nº 7.790/2015 – 1ª Câmara - TCU, apresentou o passivo da prestação de contas do FNDE, conforme diagnóstico realizado pela Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas – CGCAP. Além disso, a referida Nota Técnica apresenta plano de ações estratégicas voltadas à redução do estoque de prestação de contas que se encontram sem análise conclusiva no âmbito do FNDE.

Assim, considera-se que a recomendação foi atendida em relação ao levantamento da quantidade de prestações de contas sem análise e definição de medidas efetivas para baixa dos estoques, entretanto, continuará em monitoramento até que o FNDE evidencie que os gestores omissos no dever de prestar contas estão sendo priorizados no processo de seleção das prestações de contas a serem analisadas.

Situação da Recomendação: Em atendimento.

Relatório de Auditoria: 201503375

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: Em manifestação inserida no Sistema Monitor em 23 de janeiro de 2017, o FNDE informou que: “Considerando que o orçamento do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE em 2016 foi de R\$ 594 milhões; considerando o esforço do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em promover melhorias nos sistemas educacionais do País; considerando recomendação contida no RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS Nº 201503357 da Controladoria Geral da União - CGU (Atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle) para proceder atualização dos valores repassados aos Entes Executores no âmbito do PNATE; considerando que os valores per capita do Programa não são reajustados desde 2011 e considerando ainda o aumento de custos do transporte escolar entre 2011 e 2016, esta Autarquia solicitou ao Ministério do Planejamento que disponibilizasse para a execução PNATE no exercício de 2017 um orçamento de R\$ 881 milhões. Esse valor corresponde aos R\$ 594 milhões de 2016 corrigidos pela inflação do período em que os valores do PNATE permanecerão inalterados (40,59%). O Ministério do Planejamento atendeu parcialmente a solicitação pleiteada, disponibilizando um orçamento total de R\$ 794 milhões para o exercício de 2017. o reajuste será repassado aos Entes Executores proporcionalmente, considerando os valores per capita atualmente vigentes.”

Posição da CGU: Verificou-se, conforme consta do Relatório de Auditoria nº 201503375, que o FNDE não utiliza, desde 2011, a fórmula elaborada para atualização dos valores per capita a serem repassados aos municípios, pelo Pnate. Assim, recomendou-se ao FNDE que aplicasse essa fórmula e submetesse os novos valores ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), verificando a viabilidade de atualização do repasse para o exercício de 2017.

Em manifestação registrada no Sistema Monitor em 23 de janeiro de 2017, o FNDE informou que em 2016 o orçamento autorizado para o Pnate havia sido de R\$ 594 milhões e que, em 2017, solicitou ao Ministério do Planejamento aumento dos recursos para R\$ 881 milhões. O novo montante corresponderia aos R\$ 594 milhões do exercício 2016



corrigidos pela inflação do período em que os valores do Programa deixaram de ser atualizados, ou seja, 40,59% entre 2011 e 2016. Como a aplicação do índice de 40,59% sobre R\$ 594 milhões equivale a aproximadamente R\$ 835 milhões, conclui-se que o FNDE considerou outras variáveis para solicitar R\$ 881 milhões ao Ministério do Planejamento, que liberou R\$ 794 milhões para o Programa, em 2017. Ainda de acordo com o informado, o FNDE repassaria os recursos liberados aos entes executores, proporcionalmente, considerando os valores per capita atualmente vigentes.

A iniciativa de solicitar incremento do orçamento ao Ministério do Planejamento, considerando a inflação do período, é certamente medida que viabiliza a atualização dos valores a serem repassados aos beneficiários do Pnate. Entretanto, deve-se observar que o limite para os repasses feitos pelo Programa não pode ser balizado pela disponibilidade orçamentária e financeira, mas deve considerar o valor necessário à adequada prestação dos serviços de transporte escolar. Gastar o montante disponível em vez do estritamente necessário contraria frontalmente o princípio da economicidade, em contrapartida, o envio de valores desatualizados pode prejudicar a execução do Programa.

Considerando que o FNDE já conta com uma fórmula desenvolvida para o cálculo do valor necessário ao funcionamento do Programa, que envolve fatores como a desigualdade regional e o desenvolvimento do município, baseado em estudo específico, entende-se que sua utilização permite chegar a um valor mais justo, que não leve nem ao excesso, nem a escassez de recursos. Assim, a recomendação permanecerá em monitoramento por esta CGU, pois apesar de o FNDE ter solicitado incremento no orçamento do Pnate para fins de atualização dos valores a serem repassados, ainda se faz necessária a atualização dos valores per capita.

Situação da Recomendação: Em atendimento.

Relatório de Auditoria: 201601425

Constatação: 1.1.1.2

Recomendação: 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.

Providências adotadas pelo FNDE: Em manifestação inserida no Sistema Monitor em 13 de dezembro de 2016, o FNDE informou que: “Conforme recomendado, será desenvolvida e adotada metodologia a fim de serem avaliados os fatores de risco para a seleção dos entes federativos e entidades beneficiários do PDDE e suas ações agregadas que serão objeto de monitoramento, medida que deve ser levada a efeito no próximo exercício”.

Posição da CGU: O FNDE não dispõe de capacidade operacional para realizar o monitoramento de todos os entes beneficiários do PDDE, portanto, faz-se necessário selecionar os entes que serão acompanhados, com base em uma estratégia de gestão de risco eficiente. Nesse sentido, recomendou-se ao FNDE, conforme consta do Relatório de Auditoria nº 201601425, 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. Com vistas a selecionar as unidades executoras mais expostas a falhas, é indispensável que o FNDE faça o mapeamento das situações que ameaçam a gestão do Programa e analise a probabilidade de ocorrência e os possíveis impactos das situações de risco identificadas.

Acerca do tema, em manifestação inserida no Sistema Monitor em 13 de dezembro de 2016, a Autarquia informou que adotaria, a partir do exercício 2017, medidas voltadas ao desenvolvimento de metodologia para seleção dos entes a serem submetidos a



monitoramento, entretanto, a Autarquia não evidenciou quais providências teria adotado nesse sentido. Assim, a recomendação permanecerá em monitoramento por esta CGU.

Situação da Recomendação: Em atendimento.

Relatório de Auditoria: 201305719

Constatação: 1.6.2.2

Recomendação: Realizar análise de custos compartilhada quando os projetos de Termos de Cooperação forem encaminhados pelas secretarias finalísticas do MEC.

Providências adotadas pelo FNDE: Em manifestação inserida no Sistema Monitor em 16 de março de 2016, o FNDE informou que: “Conforme se verifica no objeto do referido TED, seu objetivo não foi apenas o de desenvolver um software, mas de pesquisar, desenvolver e avaliar protótipos funcionais com as tecnologias digitais em uso. Nesse sentido, não era possível mensurar o trabalho simplesmente através de pontos de função, uma vez que o esforço envolvido era muito maior do que apenas o de desenvolvimento. Apesar disso, com o objetivo de dar transparência ao tamanho do trabalho a ser desenvolvido, este foi mensurado em pontos de função. Tal mensuração resultou em um tamanho funcional de 3.394 pontos de função para todo o projeto. Como não era possível pagar apenas pelo ponto de função, foi realizada conversão do ponto de função para “nr de URL de acesso”, conversão esta evidenciada no item 6.0 do plano de trabalho, encaminhado anteriormente e anexado a esta manifestação. Desta forma, entendemos que a metodologia e os critérios de definição dos custos do objeto foram evidenciados”.

Posição da CGU: Verificou-se, conforme consta do Relatório de Auditoria nº 201305719, a ausência de análise de custos relativa ao Termo de Cooperação nº 16912, firmado com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), tendo sido recomendado ao FNDE que passasse a realizar análise de custos compartilhada quando os projetos de Termos de Cooperação fossem encaminhados pelas secretarias finalísticas do MEC.

A Autarquia havia informado, em manifestações anteriores, que desde 2014 faz constar análise detalhada de custos nos Termos de Cooperação, citando como exemplo o Termo de Execução Descentralizada nº 3166. Referido Termo foi analisado durante a auditoria anual de contas do exercício 2015, tendo a equipe de auditoria concluído à época que não haviam sido evidenciados a metodologia e os critérios adotados na definição dos custos do objeto e, por isso, a recomendação continuaria em monitoramento.

Em recente manifestação, inserida no Sistema Monitor em 16 de março de 2017, o FNDE informou que no item 6.0 do Plano de Trabalho do Termo de Execução Descentralizada nº 3166 foi evidenciada a conversão de ponto de função para número de URL de acesso, o que daria transparência ao trabalho. Em nova análise, com ênfase nos esclarecimentos prestados pela Autarquia em sua última manifestação, observou-se que, de fato, a conversão para ponto de função foi apresentada. Entretanto, as informações constantes do documento não demonstram como foi feito o cálculo da estimativa do número de URL's e como se deu a classificação das tarefas em alta, média e baixa complexidade. Outra informação indispensável para conferir transparência ao processo de estabelecimento de custos é a apresentação dos critérios adotados para definição do fator de conversão para ponto de função que, por ser um multiplicador do número de URL's estimadas, afeta diretamente o valor do orçamento do projeto.

Assim, a recomendação continuará em monitoramento até que o FNDE evidencie, por meio da apresentação de outros Termos de Execução Descentralizada, que vem realizando a análise de custos compartilhada quando os termos de cooperação forem encaminhados pelas secretarias finalísticas do MEC.



Relatório de Auditoria: 201503375

Constatação: 2.1.1.8

Recomendação: Apresentar plano de trabalho para conclusão do estudo em andamento.

Providências adotadas pelo FNDE: Em manifestação inserida no Sistema Monitor em 3 de fevereiro de 2017, o FNDE informou que o dimensionamento da força de trabalho está sendo tratado na Autarquia no âmbito do plano de ação apresentado ao Tribunal de Contas da União, em atendimento ao Acórdão nº 7.790/2015- TCU. Ainda de acordo com o manifestado, as providências para implementação da recomendação terão continuidade a partir do exercício de 2017.

Posição da CGU: Conforme consta do Relatório de Auditoria nº 201503375, não há no FNDE um plano de dimensionamento do número adequado de servidores para cada uma das suas unidades organizacionais, tendo sido recomendado à Autarquia que apresentasse plano de trabalho para conclusão de estudo que estava em andamento, ainda não concluído por insuficiência de recursos orçamentários. Em manifestação realizada em 2016, o FNDE informou que uma metodologia voltada ao dimensionamento da força de trabalho estava em desenvolvimento, conforme registrado no Portal Estratégia daquela Autarquia.

Entretanto, em sua mais recente manifestação registrada no Sistema Monitor, o FNDE informou que durante o exercício de 2016, em razão de restrições econômicas e alterações na direção da Autarquia, não foi possível efetivar a contratação da metodologia. Ainda de acordo com o informado, o assunto passou a ser tratado no âmbito do Plano de Ação encaminhado ao Tribunal de Contas da União, em atendimento à determinação constante do Acórdão nº 7790/2015 – 1ª Câmara do TCU. Referido Plano de Ação consta da Nota Técnica Conjunta nº 01/2016/FNDE/MEC/SEGRT/MP, de 2 de dezembro de 2016, e contém ações estratégicas voltadas à redução do passivo de prestações de contas dos programas sem análise no FNDE.

Considerando que, dentre outras ações estratégicas, a referida Nota Técnica propôs o dimensionamento da força de trabalho na Autarquia e que a ação faz parte de um plano estratégico maior, concebido para redução do passivo de prestação de contas no FNDE, em atendimento à determinação constante de acórdão do TCU, o monitoramento da presente recomendação será encerrado.

Situação da Recomendação: Monitoramento Encerrado.

3.2 CONTROLES EXTERNOS

3.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Acórdãos expedidos pelo TCU ao FNDE com determinação à CGU

Fato

Para o exercício de 2016, foram verificados dois acórdãos expedidos pelo Tribunal de Contas da União ao FNDE com determinação à CGU, conforme segue:



Quadro 12. Acórdãos do TCU acompanhados.

Acórdão	Determinações	Manifestação do FNDE/CGU	Avaliação do CI
1697/2014 – TCU Plenário	“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;”	Considerando os fatos apontados anteriormente no Parecer nº 209/2016 – DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE e após reanálise dos autos do Pnae 2010, chegou-se a um valor a ser ressarcido de R\$79.531,50 referente ao exercício de 2010. O prefeito do Município de Catanhede/MA, o senhor José Martinho dos Santos Barros, apresentou o Ofício nº 003/2015 - GAB, contendo a Guia de Recolhimento da União — GRU, juntamente com o comprovante de pagamento no valor de R\$102.968,34, pago em 14 de janeiro de 2015. Restou, portanto, um saldo remanescente do débito no valor de R\$33.319,83, que foi recalculado e devidamente atualizado para R\$21.263,46. Em 27 de abril de 2016, o Senhor José Martinho apresentou a GRU juntamente com o comprovante de pagamento no valor de R\$21.263,46, pago em 27 de abril de 2016. Ressalta-se que a Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE) já havia emitido o Parecer Técnico nº 47/2014- COECS/CGPAE/DIRAE/FNDE/ME C, aprovando com ressalvas a prestação de contas do Município de Catanhede/MA no tocante à análise técnica de execução do Programa. As contas referentes ao exercício de 2011 foram aprovadas com ressalva, conforme Parecer nº 205/2016 – DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE.	Determinação atendida, tendo em vista que houve o ressarcimento, através de GRU, do valor corrigido de R\$ 136.288,17, referente às contas do PNAE em 2010.
Acórdão nº 8181/2016 – 2ª Câmara	“1.9. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, com fundamento no art. 74, §1º, da Constituição Federal, que encaminhe a esse Tribunal, tão logo sejam ultimadas as apurações relacionadas aos indícios de irregularidades constantes do Relatório de Demandas Externas 0190.020174/2013-21, de 23/2/2015, o inteiro teor dos documentos	Foi encaminhado o Ofício nº 3589/2017/GAB CGEDUB/CGEDUB/DS/SFC-CGU, de 07/03/2017, à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (TCU/Selog), informando da expedição de ofícios à Setec e ao FNDE solicitando, respectivamente, informações atualizadas quanto aos resultados da Comissão de Sindicância Investigativa constituída para saneamento das falhas identificadas no RDE nº 00190.020174/2013-21, e quanto ao processo administrativo nº 23034.007499/2015-89, instaurado para apurar a responsabilidade das empresas participantes dos pregões eletrônicos avaliados.	Determinação parcialmente atendida, tendo em vista que ainda não foi finalizado o processo instaurado do âmbito do FNDE para verificação das questões apuradas.



	<i>pertinentes e quais foram os encaminhamentos dados para o deslinde das questões apuradas.”</i>	Quanto aos resultados da ação de controle desenvolvida para apurar irregularidades nos Pregões Eletrônicos nº 39/2012 e nº 51/2012, informa da existência de sigilo do Ministério Público Federal, impedindo, portanto, o envio do relatório. Posteriormente, a Setec informou que a Comissão de Sindicância Investigativa foi encerrada, sendo instituída comissão de Processo Administrativo Disciplinar pela Portaria Conjunta MEC/FNDE nº 001, de 21/03/2016, a fim de dar continuidade à apuração dos fatos. Esta Comissão encerrou seu relatório em 27/03/2017, entregando os autos à Corregedoria no dia 29/03/2017. A Setec informou ainda que será dado prosseguimento ao trâmite processual, com a Corregedoria do MEC remetendo os autos à Consultoria Jurídica para emissão de parecer prévio à manifestação do Exmo. Ministro de Estado da Educação. O FNDE de sua parte informou que o processo administrativo instaurado se encontra em fase de constituição de provas para além dos fatos narrados no RDE. Tais informações foram encaminhadas ao TCU por meio do Ofício nº 5645/2017/GAB CGEDUB/CGEDUB/DS/SFC-CGU, de 06/04/2017, tendo esta CGU se comprometido a encaminhar novas manifestações recebidas.	
--	--	--	--

Fonte: Acórdão 1697/2014 – TCU – Plenário, Pareceres nºs 205/2016 e 320/2016 – DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 31/03/2016 e 20/5/2016, respectivamente; Acórdão 8181/2016 – TCU – Segunda Câmara, Ofícios nº 3581, 3588 e 3589/2017/GAB CGEDUB/CGEDUB/DS/SFC-CGU, de 06/03 e 07/03/2017; Ofício nº 8714/2017/Dirad-FNDE, de 23/03/17, Ofício nº 116/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 31/03/2017, e Ofício nº 5645/2017/GAB CGEDUB/CGEDUB/DS/SFC-CGU, de 06/04/2017.

3.2.1.2 INFORMAÇÃO

Atendimento do item 9.1 do Acórdão nº 1007/2016 - TCU - Plenário

Fato

Em 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU) expediu o Acórdão nº 3.022/2015-TCU-Plenário em decorrência de relatório de auditoria operacional realizada por aquele Tribunal para avaliar a efetividade das iniciativas do Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para promover a abertura dos seus dados governamentais.

No item 9.1.1, o TCU determina que o MEC, o FNDE e o Inep, com base nas orientações do Manual para a Elaboração de Plano de Dados Abertos do MPOG, elaborem e iniciem a execução de plano de dados abertos alinhado com as estratégias corporativas e de



tecnologia da informação, contemplando pontos como a definição dos dados a serem abertos; os critérios utilizados para priorização dos dados a serem abertos; a análise de risco de abertura de dados protegidos por sigilo ou de caráter pessoal; a estratégia definida para abertura dos dados; o modelo de sustentação; a estrutura de governança; e os canais de comunicação e participação social. O Acórdão traz ainda determinação para que o FNDE divulgue os dados que já estão publicados em seu portal na internet 180 dias após o término da elaboração do plano e publique as informações do Fies, ProUni, Pnae, Fundeb e Pronatec na forma de dados abertos.

Posteriormente, em 2016, após realizar auditoria operacional que teve entre os seus objetivos avaliar a aplicação de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o TCU expediu acórdão com a finalidade de, entre outros aspectos, incluir no plano de dados abertos a divulgação dos dados do PDDE. Assim, o Acórdão nº 1007/2016 do Plenário do TCU traz em seu item 9.1 determinação para que o FNDE inclua no plano de dados abertos a que se refere o Acórdão nº 3.022/2015-TCU-Plenário a divulgação dos dados relacionados ao PDDE, envolvendo, obrigatoriamente, dados cadastrais das Unidades Executoras Próprias (UEX) e Entidades Executoras (EEX) e seus dirigentes, os repasses financeiros realizados e a situação das UEX e das EEX quanto à obrigação de prestarem contas.

Objetivando acompanhar a implementação dessa determinação, esta CGU questionou o FNDE sobre o assunto. Em resposta, aquela Autarquia informou, por meio do Memorando nº 2846/2017/GABIN, de 27 de abril de 2017, que o Plano de Dados Abertos – PDA FNDE 2016/2017 – foi publicado em 30 de junho de 2016, conforme relatado no Ofício nº 15971/2016/Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, enviado ao Tribunal de Contas da União no dia 12 de julho de 2016. Informa ainda que o Plano de Dados Abertos se encontra disponível para acesso público na página institucional da Autarquia, no endereço eletrônico

http://www.fnde.gov.br/phocadownload/fnde/acesso_a_informacao/fnde_plano-de-dados-abertos-2016-2017.pdf. Além disso, o FNDE vem divulgando os dados cadastrais das UEX e EEX e seus dirigentes, os repasses financeiros realizados e a situação das UEX e das EEX quanto à obrigação de prestarem contas, conforme determina o item 9.1 do Acórdão nº 1007/2016, o que pode ser verificado por meio do acesso ao link <http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/>, nos formatos PDF, CSV e XML.

A divulgação é realizada tanto no arquivo referente à execução financeira (pagamento), atualizado mensalmente, quanto ao referente às estimativas, atualizado anualmente, conforme calendário do Censo. Os dados possuem informações como o CNPJ, o nome da entidade, o nome do dirigente e a data de vinculação dos mesmos. Já no arquivo sobre “Consulta Prestação de Contas”, atualizado mensalmente, estão contemplados: CNPJ e razão social da entidade (UEX e EEX) e nome do dirigente. Tais informações constam de tabelas encaminhadas a esta CGU pelo o Memorando nº 2846/2017/GABIN, de 27 de abril de 2017.

O FNDE informou ainda que o plano de dados abertos possui periodicidade bienal, com possibilidade de revisões a qualquer tempo, podendo o cidadão usar os canais de comunicação da Autarquia, propostos em seu sítio na internet e no portal de dados abertos, para relatar problemas técnicos ou inconsistências, como também fazer sugestões que serão insumo para eventuais aperfeiçoamentos.

O Plano de Dados Abertos encaminhado pelo FNDE apresentou as informações requeridas no item 9.1.1 do Acórdão 3.022/2015-TCU-Plenário:

- A definição dos dados a serem abertos considerando, sobretudo, a relevância das informações para a sociedade, a capacidade de operacionalização das ações necessárias dentro do prazo previsto e o alinhamento com os instrumentos de



planejamento estratégico, de forma a garantir os princípios da publicidade e da transparência da administração pública;

- Os critérios utilizados para priorização dos dados a serem abertos, levando em consideração o nível de maturidade e organização das informações pertencentes aos conjuntos de dados disponíveis e o grau de relevância para a sociedade, observado pelas demandas encaminhadas via e-SIC, tendo abrangido o Pnae, o Fundeb, o PDDE e o Fies;

- Análise de risco de abertura de dados protegidos por sigilo ou de caráter pessoal na qual cada conjunto de dados que serão abertos é associado a um gestor, responsável por autorizar o uso e avaliar a eventual necessidade de controle de acesso às informações da base, em especial às de caráter pessoal;

- Estratégia definida para abertura dos dados com respectivo plano de ação contendo prazos e responsáveis pela implementação e com o modelo de sustentação dos dados a ser exercido por um Comitê Gestor de Informação de modo a assegurar o fluxo de atualização e manutenção dos dados;

- Estrutura de governança envolvendo a alta administração sobre as ações de abertura de dados com diretrizes a serem definidas pelo Comitê Gestor da Informação, ao qual também caberá a responsabilidade sobre o monitoramento e o controle dos dados; e

- Canais de comunicação e participação social por meio da página do FNDE na internet e Central de Atendimento.

Assim, entende-se como atendida a determinação 9.1 do Acórdão nº 1007/2016-TCU-Plenário.

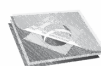
3.2.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação do cumprimento do item 9.3.1 do Acórdão nº 1007/2016 - TCU - Plenário

Fato

O Acórdão nº 1007/2016 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), ao tratar de auditoria operacional que teve entre os seus objetivos avaliar a aplicação de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), determinou, em seu item 9.3.1, que o FNDE revise os normativos e manuais que regulamentam o PDDE Básico, a fim de que sejam definidas regras de prestação de contas que, sem descuidar da necessidade de aprimoramento do controle sobre os bens adquiridos ou produzidos, tenham por essência o controle social, a transparência, a desburocratização, a tempestividade e a priorização de controles tecnológicos.

Acerca do tema, o FNDE encaminhou a esta CGU o Memorando nº 2843/2017/DIRAE, em 27 de abril de 2017, no qual informou que os atuais normativos e manuais que regulamentam o PDDE Básico foram elaborados de forma a orientar sobre os procedimentos necessários à execução do Programa, contemplando, assim, a prestação de contas. A análise técnica desses processos de contas é realizada pela Entidade Executora (EEx) e consignada por processamento automático no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) e, conforme o FNDE, esse procedimento já atenderia os requisitos de desburocratização, tempestividade e priorização de controles tecnológicos citados no Acórdão. Ainda de acordo com aquela Autarquia, o fato de as Unidades Executoras Próprias (UEX), entidades representativas das escolas beneficiárias dos recursos do PDDE, serem conselhos escolares constituídos por membros da comunidade escolar, com



a finalidade de gerir os recursos de forma participativa, com efetivo controle social, há transparência na gestão

O FNDE relatou também que mantém canais de informação em ambiente virtual acessíveis em todo o território nacional, os quais atualizam os gestores das escolas beneficiárias e sociedade em geral sobre os normativos do PDDE, execução dos recursos, prestação de contas, entre outras informações de interesse coletivo. Dentre as ferramentas utilizadas, tem-se o canal no Youtube “TV PDDE”, que tem o objetivo de tratar assuntos relevantes por meio de vídeos simples e de fácil assimilação pelos gestores; o Boletim Informativo do PDDE, elaborado mensalmente para tratar assuntos pontuais em que são verificadas as maiores dificuldades por parte dos gestores; além do Sistema “Dados Abertos”, elaborado para oferecer uma maior transparência e divulgação, mas que também proporciona um maior controle social, já que são exibidos dados como escolas passíveis de atendimento pelo Programa, repasses efetuados, saldos das contas das entidades beneficiadas e situação das prestações de contas.

Sobre as alterações nas regras de prestação de contas dos programas do FNDE, destaca-se a existência do Acórdão nº 7790/2015 – TCU – 1ª Câmara, que determinou ao FNDE o desenvolvimento de plano de ação para reduzir o elevado estoque de prestação de contas sem análise. Nesse sentido, o FNDE emitiu, em conjunto com o Ministério do Planejamento, a Nota Técnica Conjunta nº 01/2016 – FNDE/MEC/SEGRT/MP, que traz considerações sobre a força de trabalho necessária e a necessidade de normatização de arquivamento de processos de prestação de contas de valores de baixa materialidade.

Tal Acórdão foi emitido em razão da análise do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU nº 201407023, onde a CGU apontou novamente o crescente aumento do estoque de prestação de contas. Destaca-se que os trabalhos desenvolvidos por esta CGU juntamente com o Acórdão nº 7790/2015 iniciaram uma mobilização do FNDE, do Ministério da Educação (MEC), do TCU e desta CGU com o objetivo de encontrar soluções para esse acúmulo de processos de contas. Nessa frente, estão sendo desenvolvidos trabalhos dedicados a aprofundar a discussão sobre o aprimoramento dos mecanismos adotados para análise das prestações de contas relativas às transferências realizadas pelo FNDE, que se inserem no escopo da determinação do item 9.3.1 do Acórdão nº 1007/2016, se apresentando como um momento de reavaliação estrutural de todo o processo de envio e análise de prestações de contas dos programas do FNDE/MEC, incluindo o PDDE. Diante disso, verificou-se um atendimento parcial do item analisado.

3.2.1.4 INFORMAÇÃO

Avaliação do cumprimento do item 9.4 do Acórdão nº 7790/2015 - TCU - 1ª Câmara

Fato

O Acórdão nº 7790/2015 - TCU - 1ª Câmara, que trata do processo de prestações de contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), exercício 2013, em seu item 9.4, determinou ao FNDE e ao Ministério do Planejamento (MP) que apresentassem, no prazo de 180 dias, plano de ação com medidas para reduzir o elevado estoque de prestação de contas que se encontravam 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.



O prazo inicial de 180 dias para apresentação do plano de ação foi prorrogado por 90 dias, conforme consta do Acórdão nº 4765/2016 - TCU – 1ª Câmara, de 19 de julho de 2016. Assim, o FNDE encaminhou ao Ministério do Planejamento, por meio do Ofício nº 20757/2016, de 30 de agosto 2016, plano de ação contendo proposições para mitigação do passivo de prestação de contas e conclusão da implantação do SiGPC. Entretanto, de acordo com o que consta da Nota Técnica Conjunta nº 01/2016 – FNDE/MEC/SEGRT/MP, de 2 de dezembro de 2016, o MP não teve convicção de que se assumidos os compromissos propostos no plano de ação elaborado pelo FNDE, as dificuldades enfrentadas por aquela Autarquia seriam sanadas.

Assim, o Ministério do Planejamento solicitou ao TCU nova dilação de prazo, que foi prorrogado por outros 90 dias, conforme consta do Acórdão nº 6282/2016 - TCU - 1ª Câmara, de 4 de outubro de 2016. Durante esse período, houve o aperfeiçoamento do plano de ação inicialmente apresentado pelo FNDE. Ao final do prazo, no dia 6 de dezembro de 2016, foi enviada ao TCU a Nota Técnica Conjunta nº 01/2016 – FNDE/MEC/SEGRT/MP, contendo proposições para diminuir o estoque de prestação de contas sem análise conclusiva no âmbito do FNDE.

Essa Nota Técnica Conjunta apresentou um diagnóstico atualizado do passivo de prestações de contas sem análise, que atingiu 204.187 processos. Outro dado relevante diz respeito à força de trabalho à disposição da Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP), formada por 53 servidores, cuja capacidade de análise é de cerca de 4.000 processos por ano. A partir dessas informações, foi possível concluir que a redução do passivo de prestações de contas passa, necessariamente, pela incorporação de novos profissionais nas áreas responsáveis pela análise das prestações de contas e pela execução e acompanhamento dos programas e ações educacionais. Além disso, propôs-se que, havendo previsão normativa ou autorização do TCU, sejam arquivados processos de prestações de contas de valores com baixa materialidade, desde que não haja denúncias ou demandas de órgãos externos relacionados.

No que se refere à gestão de pessoas, consta da Nota Técnica Conjunta nº 01/2016 – FNDE/MEC/SEGRT/MP que foram identificadas duas dimensões principais a serem trabalhadas no FNDE: força de trabalho e competências/conhecimento. No quesito força de trabalho, serão priorizadas as seguintes ações: dimensionamento da força de trabalho; atualização e descrição dos postos de trabalho necessários ao processo; adequação e realocação das pessoas de acordo com os perfis e processos; fortalecimento do Grupo de Trabalho (membros de todas as diretorias, presidência, CGCAP e CGPEO); tele trabalho vinculado ao cumprimento de metas, após a normatização e institucionalização por parte do MP; e realização de concurso público e processo seletivo simplificado. No quesito competências e conhecimentos, serão priorizadas as seguintes ações: atualização de competências; instituição de um programa de capacitação contínuo; melhoria da comunicação interna; reforço do significado do trabalho; e fortalecimento da educação corporativa.

Observou-se que as propostas apresentadas na Nota Técnica em questão para fins de melhoria da gestão de pessoas abrangem não apenas o aumento da força de trabalho na Autarquia, mas também apontam para a necessidade de implementação de mudanças culturais e revisão dos normativos, processos, procedimentos.

Quanto ao nível de implementação do SiGPC, consta da Nota Técnica Conjunta que o módulo externo “Receber Prestação de Contas”, também denominado “Contas Online”, já está em uso. O módulo interno “Realizar análise de prestações de contas” está em desenvolvimento, enquanto os módulos “Resultado de Análise” e “Medidas de Exceção” não foram sequer iniciados.



No que se refere à proposição de ações voltadas para a conclusão dos módulos do SiGPC, a Nota Técnica Conjunta nº 01/2016 informou apenas que o FNDE estava realizando procedimento licitatório para a contratação de empresa pública para prestação de serviço especializado na área de tecnologia da informação. Ocorre que esta Controladoria-Geral da União, em análise ao referido processo de contratação, emitiu a Nota Técnica nº 32/CGATI/DG/SFC, datada de 13 de janeiro de 2017, que concluiu pela ocorrência de falhas no planejamento da contratação, principalmente no que diz respeito aos critérios para seleção da empresa escolhida e ao detalhamento do escopo e das entregas desejáveis.

Em resposta à Nota Técnica nº 32/CGATI/DG/SFC, o FNDE informou, por meio do Ofício nº 12.475/2017/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 28 de abril de 2017, que revogou o processo licitatório que estava em curso, por considerar o conteúdo da Nota Técnica nº 32/CGATI/DG/SFC, e também devido ao fato de a Dataprev, empresa escolhida para a contratação, não ter alocado equipes para desenvolvimento do SiGPC durante o exercício 2017. Assim, verificou-se que a principal proposição apresentada na Nota Técnica Conjunta nº 01/2016, qual seja, a ampliação da capacidade de desenvolvimento do SiGPC, encontra-se em fase de planejamento de novo processo licitatório.

Instado a se manifestar acerca do atual estágio de implantação das ações propostas no plano enviado ao TCU, o FNDE encaminhou, por meio do Memorando nº 1994/2017 – GABIN, de 27 de março de 2017, cronograma desenvolvido contendo as etapas a serem cumpridas. Verificou-se que no cronograma foram tratados apenas aspectos relativos à gestão de pessoas, não tendo sido abordadas ações voltadas à conclusão dos módulos do SiGPC.

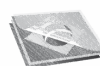
A Autarquia também informou que iniciou um trabalho conjunto com o Ministério da Educação chamado “Projeto Prestação de Contas – FNDE”, que tem por objetivos: desenvolvimento de ações para simplificar e desburocratizar o processo de prestação de contas; extinção do estoque atual de prestações de contas por meio da adoção de medidas relacionadas à governança de pessoal; regularização da situação das prestações de contas apontadas pelo TCU no Acórdão nº 7790/2015; padronização da execução e análise de prestação de contas ordinárias; aumento da transparência e credibilidade do processo de prestação de contas; e revisão do arcabouço legal.

De fato, verificou-se que no dia 18 de maio de 2017, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria Conjunta MEC/FNDE nº 03, que institui grupo de trabalho para propor medidas de racionalização do exame das prestações de contas no FNDE, formado por representantes do MEC e daquele Fundo. Devido à diversidade de temas, o grupo de trabalho foi dividido em cinco subgrupos:

- 1 - Subgrupo Instrumentalização das Ferramentas de Tecnologia da Informação - TI;
- 2 - Subgrupo Tratamento das Prestações de Contas Pendentes de Análise;
- 3 - Subgrupo Redesenho do Processo das Prestações de Contas;
- 4 - Subgrupo Fortalecimento da Educação Corporativa e Gestão de Pessoas; e
- 5 - Subgrupo Arcabouço Legal - Elaboração e Revisão dos Normativos do FNDE/MEC.

Cabe informar que o prazo para conclusão dos trabalhos do grupo é de 10 de dezembro de 2017.

No âmbito desta Controladoria, foi instituído por meio da Portaria nº 378, de 7 de fevereiro de 2017, grupo de trabalho com a finalidade de formular diagnóstico e apresentar propostas com vistas à revisão, à avaliação e ao aperfeiçoamento dos procedimentos e da legislação vigente, no que se refere às transferências no âmbito do Poder Executivo Federal.



Ainda nesse contexto de debate acerca do aprimoramento dos processos de análises de contas no FNDE, esta Controladoria-Geral da União emitiu a Nota Técnica nº 731, de 2 de maio de 2017, que conclui que o atual modelo utilizado pelo FNDE para recebimento e análise das prestações de contas dos recursos federais da área de educação é insustentável. Nessa linha, possíveis soluções foram apresentadas, como a consolidação dos conselhos sociais existentes para os diferentes programas em uma só instância, visando otimizar a análise e emissão de pareceres pelo controle social, além da padronização dos quesitos da análise, de modo a torná-la célere e objetiva.

Sugeriu-se também que seja adotada metodologia baseada em gestão de riscos para seleção dos processos de contas a serem analisados. Para elaboração desses indicadores de risco, poderiam ser utilizados parâmetros como o envolvimento de repasses vultosos, de entes executores que foram alvo de fiscalização dos órgãos de controle, de entes que possuam prestações de contas anteriores reprovadas ou não apresentadas, ou ainda que estejam sem acompanhamento por um prolongado período, além da utilização da técnica de mineração de dados para identificação de padrões e tendências.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, também foi instituído grupo de trabalho, por meio da Portaria nº 237, de 23 de setembro de 2016, com vistas a propor medidas para racionalização do exame das prestações de contas dos recursos descentralizados pelo FNDE. Como resultado dos trabalhos desse grupo, foi apresentada instrução preliminar, referente ao Processo TC nº 2707620164, propondo plano de trabalho que já aprovado pelo TCU. Para dar encaminhamento a esse plano, foi instituído novo grupo de trabalho, pelo prazo de 180 dias, por meio da Ordem de Serviço Segecex nº 04, de 13 de março de 2017.

Assim, verificou-se que o FNDE, o Ministério da Educação, o Tribunal de Contas da União e este Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União estão envolvidos em trabalhos dedicados a aprofundar a discussão sobre o aprimoramento dos mecanismos adotados para análise das prestações de contas relativas às transferências realizadas pelo FNDE, de modo a dar tratamento às prestações de contas pendentes de análise e a evitar a formação de novo estoque de processos sem análise.

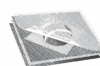
Percebe-se que o momento é de reavaliação estrutural de todo o processo de envio e análise de prestações de contas, por parte dos gestores federais e também dos órgãos de controle, o que não deve ser impedimento para que o FNDE continue buscando implementar as ações estruturantes propostas na Nota Técnica Conjunta nº 01/2016 – FNDE/MEC/SEGRT/MP, apresentada ao TCU em atendimento à determinação 9.4 do Acórdão 7790/2015 - TCU - 1ª Câmara. Sob outra perspectiva, o FNDE deve avaliar quais dessas medidas já propostas implicarão em retrabalho e dispêndio de recursos caso alterações estruturantes no processo de recebimento e análise de prestações de contas sejam promovidas em um futuro próximo.

3.2.1.5 INFORMAÇÃO

Avaliação do cumprimento do item 9.5 do Acórdão nº 7790/2015 - TCU - 1ª Câmara

Fato

No mesmo Acórdão analisado acima, em seu item 9.5, o Tribunal de Contas da União determinou à Autarquia que encaminhasse, a cada noventa dias, informações atualizadas sobre o desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas (SiGPC),



as etapas que já estão em uso e justificativas para eventuais alterações promovidas e atrasos no cronograma.

Acerca do tema, o FNDE encaminhou a esta CGU, por meio do Ofício 9156/2017 – Coaud/Audit-FNDE, de 28 de março de 2017, cópias dos seguintes documentos:

Quadro 13. Documentos encaminhados ao TCU em atendimento ao item 9.5 do Acórdão nº 7790/2015 da 1ª Câmara – TCU.

Ofício de encaminhamento	Data de envio ao TCU	Documentos encaminhados
Ofício nº 9452/2016 - Coaud/Audit - FNDE	28/04/2016	Memorando nº 6684/2016 – DIRTE
Ofício nº 16300/2016 - Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE	18/07/2016	Memorando nº 8626/2016/CGDES
Ofício nº 24385/2016 - Dginf/Copac/Audit-FNDE	07/10/2016 (data da assinatura eletrônica)	Memorando nº 10872/2016/CGDES
Ofício nº 503/2017 - Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE	06/01/2017	Despachos da CGDES, de 16/12/2016, e Despacho da CGCAP, de 02/01/2017

Fonte. Memorando 2019/2017-DIFIN, de 28 de março de 2017.

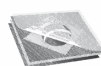
Além dos documentos acima elencados, o FNDE encaminhou a esta Controladoria-Geral da União o Memorando nº 3372/2017/GABIN, de 16 de maio de 2017, informando acerca do mais recente relatório enviado ao TCU por meio do Ofício nº 9387/2017 – Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, datado de 30 de março de 2017.

A documentação acima descrita demonstra que a Autarquia tem de fato encaminhado ao Tribunal de Contas da União, a cada noventa dias, informações sobre o desenvolvimento do SiGPC. Os relatórios encaminhados àquela Corte de Contas foram devidamente acompanhados de memorandos e despachos provenientes de áreas técnicas envolvidas diretamente com o desenvolvimento do Sistema, tais como a Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Sistemas (CGDES) e Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP).

Em análise aos documentos enviados ao TCU, verificou-se que o FNDE relatou as ações concluídas e as que se encontravam em andamento, entretanto, essas informações não foram apresentadas em um painel permanente de atividades e fases. O nível de detalhamento e até mesmo a descrição de algumas atividades mudou de um relatório para outro, o que pode gerar dificuldades no acompanhamento do desenvolvimento do projeto.

Por exemplo, no Memorando nº 10.872/2016/CGDES, datado de 7 de outubro de 2016, o gestor informou que estava em andamento a integração entre o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) e o SiGPC para compartilhamento de informações de prestações de contas no âmbito do Programa de Ações Articuladas (PAR). Entretanto, consta do relatório seguinte, apresentado no Despacho da CGDES datado de 16 de dezembro de 2012, que foram concluídas e estão em testes a integração entre o SIMEC e o SiGPC. Assim, não está claro se os relatórios se referem a uma mesma atividade ou se o segundo relatório trata de atividade mais abrangente que a inicialmente prevista, que se referia apenas ao PAR. Uma boa prática seria manter a mesma descrição para cada uma das atividades ou tarefas, apresentando-as sempre em um mesmo formato e, caso ocorra qualquer modificação no planejamento, informá-la ao TCU junto às razões que teriam justificado a alteração.

Verificou-se também que o gestor, na maioria de seus relatórios, apresentou as entregas realizadas desde o início do projeto, deixando de dar destaque às ações implementadas



no trimestre a que se refere relatório. Apenas no despacho encaminhado ao TCU por meio do Ofício nº 503/2017 - Diapo/ChefiaGabin/GABIN-FNDE, de 6 de janeiro de 2017, e no Ofício nº 9387/2017 – Diapo/ChefiaGabin/Gabin-FNDE, de 30 de março de 2017, o gestor especificou as tarefas que foram de fato desenvolvidas e implementadas desde o envio do último relatório, de modo a evidenciar os avanços obtidos no período sob análise.

Quanto à necessidade de apresentar os motivos dos atrasos que viessem a ocorrer, contida no Acórdão nº 7790/2015, o FNDE apresentou em seus relatórios os motivos para apenas alguns atrasos, como os que constam do Memorando nº 6684/2016 – DIRTE, de 25 de abril de 2016, que informou que a publicação da Lei de Acesso à Informação em 2011 exigiu a adaptação do módulo de recebimento de contas que já estava implementado. No mesmo documento, o FNDE relatou que a publicação da Resolução CD/FNDE nº 27, de 30 de dezembro de 2014, alterou o prazo e a forma de prestar contas dos recursos do Programa Brasil Alfabetizado e, por isso, as prestações de contas recebidas anteriormente teriam perdido efeito. A Autarquia também informou que o descumprimento dos prazos ocorreu, dentre outras causas, devido à alta complexidade dos procedimentos envolvidos na análise dos processos de prestações de contas, que exigem que sejam definidas regras e funcionalidades específicas para programas distintos.

Assim, verificou-se que o FNDE apresentou situações que, de modo geral, prejudicaram o desenvolvimento do SiGPC. No entanto, algumas dessas situações ocorreram há bastante tempo, como o impacto da publicação da Lei de Acesso à Informação, de 2011, cuja vigência teve início em 2012, ano em que o SiGPC estava no início de sua implementação. Além disso, não foram apresentadas informações específicas sobre o nível de implementação de cada uma das atividades planejadas para o período, tampouco foram apresentadas novas previsões para cumprimento das pendências identificadas.

No Memorando nº 10.872/2016/CGDES, de 6 de outubro de 2016, o gestor informou que, tendo em vista a complexidade e a dependência do módulo Integração com o Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - Cadín, o desenvolvimento do referido módulo no SiGPC foi suspenso, tendo sido priorizadas demandas mais críticas. Neste caso específico, observou-se que o gestor não informou quando seria retomado o desenvolvimento da integração com o Cadín, não apresentou os critérios adotados para considerar outras demandas mais críticas e tampouco informou quais foram as demandas priorizadas. A ausência de justificativas para eventuais alterações promovidas e atrasos no cronograma prejudica a compreensão dos fatos.

Ante o exposto, questionou-se ao FNDE acerca da atualização do cronograma de implantação do SiGPC, contido no Portal da Estratégia. Por meio do Memorando nº 3372/2017-GABIN, de 16 de maio de 2017, o Fundo informou que esse cronograma de implementação do SiGPC encontra-se obsoleto. De fato, em consulta ao referido Portal, verificou-se que a última atualização ocorreu em 28 de setembro de 2015. A Autarquia informou ainda que por questões de economicidade, optou por apenas enviar aos órgãos de controle, a cada noventa dias, relatório atualizado das etapas de desenvolvimento do SiGPC, conforme determinado no item 9.5 do Acórdão nº 7790/2015 - 1ª Câmara do TCU.

A solução escolhida pelo FNDE não supre a necessidade de planejamento, principalmente devido à complexidade do Sistema de Gestão de Prestação de Contas, afirmada pela própria Autarquia. Assim, para que o FNDE e os órgãos de controle possam acompanhar adequadamente o nível de desenvolvimento do SiGPC, de modo a detectar e prevenir atrasos e inconsistências entre as fases, é aconselhável a adoção de um instrumento de planejamento que também contemple um cronograma realista para desenvolvimento de cada uma das atividades e etapas ainda não implementadas.



Ainda que a Autarquia opte por não utilizar o Portal Estratégia ou qualquer outra ferramenta para fins de planejamento e acompanhamento do projeto de implantação do SiGPC, é indispensável que o gestor informe em seus relatórios periódicos quais as alterações promovidas e estabeleça prazos para desenvolvimento das ações e atividades relacionadas à implantação do SiGPC.

