



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Exercício 2018

30 de agosto de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

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

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

Ordem de Serviço: **201900673**

Missão

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

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria Anual de Contas - AAC sobre a prestação de contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação – FNDE, exercício 2018, cujo objetivo foi avaliar os principais resultados alcançados, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos programas de governo; boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da unidade e falhas que impactaram o atingimento dos resultados, informando as providências corretivas necessárias, as que estão em andamento e/ou previstas; os riscos decorrentes de fragilidades nos controles administrativos a partir da interação com os gestores, propondo providências para a eliminação e/ou redução dos riscos detectados.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A cada exercício, o Tribunal de Contas da União (TCU), com a participação dos órgãos de controle interno, define as unidades cujos administradores públicos federais terão as contas julgadas. Para essas unidades, são realizadas as AAC, as quais possuem escopo estabelecido em conjunto com a Corte de Contas.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

Como resultado dos trabalhos, verificou-se que o FNDE implementou o que foi acordado com a CGU em onze recomendações de um total de 21 recomendações decorrentes dos relatórios das auditorias anuais de contas nº 201700427 e nº 201800423.

Acerca das demais dez recomendações pendentes de atendimento, merecem destaque três, que tratam das obras inacabadas, paralisadas e canceladas do Proinfância.

Ademais, a racionalização do modelo de recebimento e de análise das prestações de contas do FNDE foi objeto de cinco recomendações registradas na Nota Técnica SFC nº 1357/2018, das quais três foram atendidas em sua integralidade e duas foram parcialmente atendidas. Como benefícios, o FNDE aponta uma potencial economia de até R\$ 1,03 bilhão aos cofres públicos com a utilização da nova metodologia.

Além do monitoramento dos referidos trabalhos, também são apresentados os resultados do relatório nº 201900353, que conclui pela insuficiência de informações disponibilizadas pelo FNDE para atuação dos órgãos e entidades do Sistema de Controle do Fundeb, e dos relatórios nº 201800834, nº 201800837 e nº 201800841, que identificaram impropriedades/irregularidades em contratos de terceirização de mão-de-obra.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC – Auditoria Anual de Contas

Audit – Auditoria Interna

CACS – conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb

CGU – Controladoria-Geral da União

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

MEC – Ministério da Educação

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar

Pnate – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

SiGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

Sigef – Sistema Integrado de Gestão Financeira

Sigecon – Sistema de Gestão de Conselhos

SEI – Sistema Eletrônico de Informação

Simec – Sistema de Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC.

SEB – Secretaria de Educação Básica do MEC

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	7
1. Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU.	7
2. Avaliação do cumprimento das recomendações relacionadas ao Proinfância pelo FNDE.	11
3. Providências acerca das obras canceladas da carteira PAC 2019-2022.	12
4. Análise das providências adotadas pelo FNDE para fins de racionalização do modelo de recebimento e análise das prestações de contas.	14
5 - Consolidação da avaliação sobre o sistema de controle das aplicações de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.	16
6 - Consolidação das principais informações relacionadas aos relatórios de auditoria nº 201800834, 201800837 e 201800841 da CGU, que tratam de análise de contratações de serviços terceirizados do FNDE e de sua execução continuada.	18
7 Avaliação da Conformidade das Peças - Rol de Responsáveis.	22
CONCLUSÃO	22
ANEXOS	25
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	25

INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os resultados dos exames da Auditoria Anual de Contas – AAC realizados sobre a prestação de contas ordinária do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, relativos ao exercício de 2018.

A AAC tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre com as contas devem ser julgadas pelo TCU.

Em atendimento à Decisão Normativa – TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, o escopo dos trabalhos de auditoria foi firmado por meio de Ata de Reunião, realizada em 20 de fevereiro de 2018, entre a Diretoria da Área Social I – DS1/SFC/CGU e a SecexEducação. Concordaram as unidades técnicas, quanto à avaliação dos seguintes assuntos, a serem contemplados no Relatório de Auditoria:

- 1) Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade da peça exigida no inciso I do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tal peça.
- 2) Avaliação quanto ao cumprimento e avanços obtidos a partir das recomendações emitidas pela CGU, por meio dos Relatórios de Auditoria Anual de Contas nº 201700427 e 201800423.
- 3) Avaliar as providências adotadas para fins de racionalização do modelo de recebimento e análise das prestações de contas dos recursos federais da área de Educação, bem como tratamento do passivo de prestações de contas que se encontram sem análise conclusiva.
- 4) Avaliar as providências adotadas quanto ao atendimento das recomendações do Relatório de Contas nº 201800423, especificamente quanto a:
 - a) Publicar normativo disciplinando as obras canceladas do Proinfância, incluindo, pelo menos, os procedimentos administrativos necessários, com seus prazos máximos, para a devolução dos recursos financeiros transferidos a elas.
 - b) Publicar normativo disciplinando as obras inacabadas do Proinfância, incluindo, pelo menos, os procedimentos administrativos necessários, com seus prazos máximos, a retomada dos serviços ou ressarcimento dos recursos financeiros transferidos a elas.
 - c) Publicar normativo disciplinando as obras paralisadas do Proinfância, incluindo, pelo menos, os procedimentos administrativos necessários, com seus prazos máximos, a retomada dos serviços ou ressarcimento dos recursos financeiros transferidos a elas.
- 5) Avaliar as medidas adotadas pelo FNDE quanto ao cancelamento das obras não iniciadas da carteira PAC 2019-2022.
- 6) Consolidação da avaliação do monitoramento da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB, conforme previsão da Lei 11.494/2007, art. 30, inciso V, c/c Portaria MEC 952/2007, art. 1º.

Posteriormente, foi incluído no escopo a consolidação dos relatórios de auditoria nº 201800834, 201800837 e 201800841, que tratam de análise das contratações de serviços terceirizados do FNDE e de sua execução continuada.

Dessa forma, o presente relatório trata basicamente de análise quanto às providências adotadas pelo gestor em relação a trabalhos de auditorias dos últimos dois anos presentes em relatórios de auditoria anuais de contas do FNDE que analisaram programas acompanhados pela autarquia, como o Proinfância, o PDDE, o Pnae e o Pnate. E ainda, consolida informações relevantes de trabalhos recentes como a avaliação do monitoramento da aplicação dos recursos do Fundeb e de relatórios de análise das contratações de serviços terceirizados do FNDE.

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de 22 de abril a 30 de maio de 2018, por meio de testes, entrevistas, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício de 2018. As atividades foram executadas em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU.

As recomendações expedidas pela Controladoria-Geral da União, a partir de ações de controle realizadas junto ao FNDE têm seu atendimento verificado através do Sistema Monitor, que viabiliza o acompanhamento contínuo das recomendações em monitoramento.

Assim, verificou-se a implementação das recomendações expedidas pela CGU nas ações de controle realizadas junto ao FNDE, utilizando como metodologia o levantamento de todas as recomendações pendentes dos relatórios de auditorias anuais de contas nº 201700427 e nº 201800423, o que totalizou 21 recomendações.

Acerca das providências do gestor em relação a essas 21 recomendações, identificou-se que o FNDE implementou totalmente 11 delas, o que representa 52% do total. A tabela a seguir resume as situações das recomendações expedidas à Autarquia:

Tabela 1 - Recomendações da CGU.

Situação da Recomendação	Total	%
Atendidas	11	52
Parcialmente Atendidas	7	33
Não Atendidas	3	14
Total	21	100

Fonte: Sistema Monitor

De acordo com a tabela acima, restaram 10 recomendações pendentes de atendimento, chegando a 48% de itens para os quais ainda faltam providências a serem adotadas pela Autarquia. Desse total, as recomendações consideradas não atendidas foram reiteradas e continuarão em monitoramento pela CGU, já em relação às recomendações que ainda estão em atendimento houve prorrogação de prazo.

Em análise às providências do gestor em relação as recomendações emitidas nas auditorias anuais de contas dos dois últimos exercícios, verificou-se que o FNDE implementou integralmente as providências acordadas com a CGU em 11 recomendações, resultando na finalização do monitoramento dessas recomendações, conforme descrito abaixo:

- A autarquia formalizou os fluxos e procedimentos para as fases de solicitação e efetivação de repasses de recursos do PDDE, com a definição de todas as atividades, prazos e responsáveis por cada etapa do fluxo, incluindo a verificação da situação de adimplência das prestações de contas dos beneficiários no SiGPC antes de efetuar os pagamentos. A adoção dessa medida vem colaborando para diminuir a ocorrência de pagamentos a entidades inadimplentes. (ID 166635)
- O FNDE demonstrou 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 segregação de funções, como forma de dirimir riscos envolvidos com potencial geração de danos ao erário. (ID 173779)
- O FNDE informou que sua Diretoria Financeira (DIFIN) vem considerando as constatações apontadas pelos órgãos de controle em seus relatórios de fiscalização nas análises conclusivas de prestações de contas de transferências voluntárias da educação. (ID 173920)
- O FNDE procedeu ao desarquivamento e realizou a reanálise técnica e financeira dos processos de prestação de contas do Pnae que haviam sido aprovados indevidamente por parecer emitido automaticamente pelo SiGPC. (ID 173919)
- O FNDE está desenvolvendo novas estratégias de monitoramento que utilizem prioritariamente ferramentas que proporcionam o monitoramento remoto, por meio de indicadores de gestão de cada programa, inclusive do Pnate, sem que seja abandonado o monitoramento in loco dos Entes Executores. (ID 157562)
- O FNDE procedeu a apuração dos casos em que houve liberação de recursos do PDDE a entidades inadimplentes. Foram realizadas as deduções nos valores referentes à 2ª parcela do PDDE Básico 2018 das escolas relacionadas. A autarquia informou também que caso os valores deduzidos na 2ª parcela 2018 não sejam suficientes para restituir o total repassado indevidamente nos exercícios anteriores, a diferença será deduzida da 2ª parcela de 2019. (ID 173977 e 178718)
- O FNDE procedeu à apuração de responsabilidade daqueles que deram causa aos pagamentos indevidos apontados pela CGU sobre as folhas de pagamentos de pessoal da entidade, em conformidade com o artigo 13 da Orientação Normativa nº 5/13 SEGEP/MP. (ID 173780)
- A autarquia procedeu à reposição ao erário de acordo com a Orientação Normativa nº 5/2013-SEGE/MP, de todos os valores identificados pela CGU e que foram pagos indevidamente (GQ, VPNI e Anuênio), desde a data da cessão dos servidores. (ID 173785)
- O FNDE implementou a utilização da função geração automática de efeitos financeiros quando do registro de faltas dos servidores no SIAPEnet, tendo em vista terem sido identificadas falhas nos registros de faltas e respectivos descontos no Siape. (ID 173788)
- A autarquia promoveu a adequação, no SIAPEnet, dos registros de afastamentos dos servidores, de acordo com as ocorrências registradas nas folhas de frequência, tendo

em vista que foram identificados cadastramentos inconsistentes de faltas justificadas e não compensadas e de atrasos/saídas antecipadas. (ID 178722)

Como melhorias e benefícios resultantes das providências adotadas pelo gestor para o atendimento das recomendações realizadas pela CGU, verificou-se que houve avanços significativos nos mecanismos de governança do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, especialmente no que se refere à formalização de rotinas de controle voltadas à verificação da situação de adimplência dos entes beneficiários, antes da efetivação dos pagamentos. O aprimoramento nos processos de pagamento do PDDE tem como objetivo evitar a ocorrência de novos pagamentos a instituições em situação de inadimplência. Além disso, o FNDE procedeu à apuração e à dedução dos valores pagos indevidamente nos exercícios de 2016 e 2017, como forma de garantir um melhor uso dos recursos públicos.

Ainda, foram constatados avanços em relação às recomendações voltadas à área de gestão de pessoas, com implementação de medias estruturantes visando melhorias na aplicação dos normativos e regras de sistema na gestão das folhas de pagamento, apuração de responsabilidade por pagamentos indevidos e reposição de valores ao erário. Com isso, espera-se evitar a ocorrência de lançamentos indevidos nas folhas de pagamentos dos servidores, diminuindo, assim, prejuízos futuros.

Ademais, verificou-se que houve avanços em 7 recomendações, mas que ainda carecem de implementações por parte do FNDE para que sejam finalizados os monitoramentos. Dessa forma, reiterou-se ao gestor o teor das recomendações para a complementação das providências necessárias. As tratativas dessas recomendações são explicitadas abaixo:

Recomendação 113750: 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.

Providências adotadas pelo FNDE: O FNDE informou que a funcionalidade ainda não se encontra em produção em virtude inconsistências apresentadas nos testes realizados e a equipe da Diretoria de Tecnologia e Inovação (Dirti) está trabalhando para corrigir essas inconsistências e implementar as regras que foram alteradas pela publicação da Portaria nº 48, de 10 de setembro de 2018.

Análise: A CGU continuará o monitoramento até que o FNDE implemente a funcionalidade no modo de produção para que se possa proceder o encerramento da recomendação.

Recomendação 113758: Publicar via sistema web as informações referentes à movimentação financeira do Fundeb, em conformidade com o Decreto nº 7.507/2011.

Providências adotadas pelo FNDE: O FNDE informou que foi publicada a Portaria STN/FNDE nº 02/2018 que determinou que o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal divulguem na internet e disponibilizem em meio eletrônico ao FNDE demonstrativo mensal dos valores executados pelo ente governamental beneficiado com repasses do Fundo, por data, CPF ou CNPJ do beneficiário e por finalidade do gasto.

Análise: A publicação dos dados depende da adesão voluntária dos entes federados para prestarem informações, o que vem dificultando a implementação da recomendação, apesar da publicação da Portaria nº 2/2018. Assim, a CGU continuará monitorando até que esses dados sejam publicados no Sigef.

Recomendação 128596: 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.

Providências adotadas pelo FNDE: Foi informado que em relação à verificação dos CPFs foi aberta demanda que permite realizar a extração dos dados de pessoas físicas. Quanto à funcionalidade de consulta de saques e de emissão de cheques dos extratos das contas vinculadas do FNDE, esta já foi implantada no SIGEF, permitindo a verificação de atendimento ao Decreto nº 7.507/2011.

Análise: Ainda resta pendente a implementação de verificação dos CPFs dos favorecidos, apesar dos avanços obtidos em relação ao acompanhamento dos saques e emissão de cheques nas contas do Fundeb. Assim, a CGU manterá o monitoramento da recomendação até que se resolva a questão da verificação dos CPFs.

Recomendação 157556: 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.

Providências adotadas pelo FNDE: Foram colocadas em prática rotinas e critérios estabelecidos para análise técnica de prestação de contas. Tais procedimentos estão sendo formalizados em normativo específico, que se encontra em fase final de elaboração, a perspectiva é que esteja pronto ainda em 2019.

Análise: Diante disso será novamente prorrogado o prazo para o FNDE normatizar o fluxo do processo de trabalho e a padronização das análises das prestações do Pnate da mesma forma que foi feito com o Pnae.

Recomendação 157558: 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.

Providências adotadas pelo FNDE: No âmbito do Pnate, foi colocada em ambiente de produção funcionalidade do SIGECON que vincula o resultado do parecer às respostas dos Conselhos ao questionário. No entanto, foi observado recentemente que ainda há falhas que precisam ser corrigidas.

Análise: Considerando que o FNDE não implementou a funcionalidade no SIGECON para o Pnate, a CGU continuará o monitoramento da recomendação.

Recomendação 173781: 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.

Providências adotadas pelo FNDE: O FNDE informou que a correção financeira para o servidor de que trata o referido apontamento, em conjunto com a recomendação 173785, foi efetivada na folha de pagamento do mês de novembro/2018, conforme processo SEI 23034.040037/2018-16.

Análise: Tendo em vista que o valor não confere com o apurado pela CGU (anexo 01/06/2018), será mantida em monitoramento para verificação da memória de cálculo do valor apurado pelo FNDE, referente ao pagamento efetuado por meio do processo de exercícios anteriores.

Recomendação 173912: Institucionalizar prazos para o envio de relatórios com as inconsistências identificadas, para que as instituições bancárias promovam a tempestiva correção.

Providências adotadas pelo FNDE: Foi informado que após levantamentos realizados e troca de informações com o Banco do Brasil, foi possível identificar que a maior parte dos registros com problemas se referem aos CPFs, os quais não foram extraídos por conta de existir crítica apenas para CNPJs.

Análise: O FNDE encaminhou um roteiro utilizado para verificação da movimentação do extrato bancário que visa, dentre outras, a verificação de saques e cheques nas contas dos programas. Embora tenha havido avanços, ainda resta implementar a verificação dos CPFs para que seja encerrado o monitoramento da recomendação.

As três recomendações restantes que tratam do Proinfância serão detalhadas em ponto específico desse relatório.

2. Avaliação do cumprimento das recomendações relacionadas ao Proinfância pelo FNDE.

Durante a Auditoria Anual de Contas de 2018, em relação ao exercício de 2017, constatou-se serem insuficientes as providências adotadas pelo FNDE para a resolução dos problemas decorrentes das obras inacabadas, paralisadas e canceladas do Proinfância.

Naquela oportunidade, verificou-se um total de 524 obras inacabadas (R\$ 400 milhões transferidos aos municípios) e 429 paralisadas (R\$ 305 milhões transferidos). Para essas obras não se verificou ações no sentido de determinar um marco final para a retomada das obras ou, diante de sua impossibilidade, a adoção de outras medidas de gestão, sobretudo aquelas relacionadas à recuperação dos recursos envolvidos.

Quanto às obras canceladas, havia cerca de 369 obras nessa situação, com um total de aproximadamente R\$ 124 milhões nas contas dos entes federativos não aplicados em sua finalidade.

Diante desse cenário, recomendou-se ao FNDE a publicação de normativo disciplinando as obras canceladas, paralisadas e inacabadas. Considerando as providências adotadas pelos gestores da Autarquia, tem-se a seguinte situação atual das recomendações.

Quadro – Situação das recomendações expedidas durante a AAC de 2017

ID	Recomendação	Situação
178719	Publicar normativo disciplinando as obras canceladas do Proinfância, incluindo, pelo menos, os procedimentos administrativos necessários, com seus prazos máximos, para a devolução dos recursos financeiros transferidos a elas.	Não atendida
178720	Publicar normativo disciplinando as obras inacabadas do Proinfância, incluindo, pelo menos, os procedimentos administrativos necessários, com seus prazos máximos, a retomada dos serviços ou	Não atendida

	ressarcimento dos recursos financeiros transferidos a elas.	
178721	Publicar normativo disciplinando as obras paralisadas do Proinfância, incluindo, pelo menos, os procedimentos administrativos necessários, com seus prazos máximos, a retomada dos serviços ou ressarcimento dos recursos financeiros transferidos a elas.	Não atendida

Fonte: Sistema Monitor

Sobre as recomendações ID's 178719 e 178721, o FNDE informou que estas se encontram em análise pela atual gestão, sem providências efetivas por parte da Autarquia.

Quanto à recomendação ID 178720, a Unidade informou que, em conjunto com o MEC, publicou a Resolução nº 3, de 23 de fevereiro de 2018, a fim de propiciar a retomada da execução de obras que se encontram inacabadas em razão do fim da vigência dos instrumentos pactuados. Além disso, informou que os procedimentos relativos à celebração de novos termos de compromisso estão em curso, tendo em vista que o prazo estabelecido para que os entes solicitem nova pactuação foi estendido até 25 de setembro de 2019.

A situação de não atendimento da citada recomendação justifica-se pelo fato de que a adoção do referido normativo foi objeto de ressalva na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2017, quais sejam: i) devido às limitações orçamentário-financeiras, há o risco de que as assinaturas de novos termos de compromisso tornem-se peças meramente formais. ii) o dilatado prazo dado aos municípios para que se manifestem no sentido de pactuar novo termo de compromisso (frisa-se que, conforme manifestação do gestor, novo prazo foi dado aos municípios); iii) a inexistência de prazo estabelecido para que a Autarquia avalie a documentação recebida pelos municípios; iv) a inexistência de implicações para os municípios cujas documentações forem reprovadas pelo FNDE; e v) a inexistência de sanções estabelecidas para os municípios que, após enquadrados nos termos da resolução, não apresentem um adequado andamento das obras.

3. Providências acerca das obras canceladas da carteira PAC 2019-2022.

Tendo em vista as restrições orçamentárias e financeiras da União, o então Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento - CGPAC orientou os ministérios setoriais para que novas obras fossem iniciadas apenas após a destinação de recursos orçamentários adequados para a conclusão daquelas em andamento. Especialmente para as obras que compõe a carteira PAC 2019-2022, incluindo nesse conjunto aquelas pertencentes ao MEC, recomendou-se, por meio da Resolução CGPAC nº 03, de 31 de outubro de 2017, o cancelamento das obras não iniciadas, haja vista a ausência de espaço fiscal para o período capaz de contemplá-las.

O balanço do PAC, de 30 de junho 2018, apontava para um total de 3.209 obras não iniciadas que deveriam ser canceladas no âmbito do MEC, geridas pelo FNDE, sendo 1.547 creches do Proinfância e 1.662 quadras escolares.

Em novembro de 2018, o FNDE cancelou 3.102 obras, 96,7% do total. Nesta data já estavam em continuidade 94 obras. Ressaltou, contudo, que poderia haver inconsistências nos

registros do Simec dada a possibilidade de haver mais obras iniciadas do que o total apresentado no sistema. Diante disso, informou que facultaria aos municípios a retomada das obras, mediante comprovação de seu início, cujos recursos complementares seriam garantidos pela Ação Orçamentária 20RP - Infraestrutura para Educação Básica, portanto, fora da carteira PAC.

Considerando a data-base de 03.2019, houve a reversão de 430 obras que haviam sido canceladas anteriormente, sendo que mais 383 unidades passaram para algum estágio de continuidade (contratação, reformulação, execução, licitação e planejamento pelo proponente), após diligências da Unidade. Considerando os dois marcos temporais, havia, portanto, um total de 477 obras classificadas pelo gestor em algum estágio de continuidade.

Importante ressaltar que o Simec é a principal ferramenta do MEC de acompanhamento e monitoramento das atividades relacionadas às obras a cargo do Ministério e que essas inconsistências identificadas entre o que era apontado anteriormente pelo sistema e o que de fato estava ocorrendo demonstram fragilidades nessa ferramenta.

O Quadro a seguir apresenta um comparativo entre a situação de 11.2018 com a de 03.2019.

Quadro – Comparativo entre os status das unidades escolares em 11/2018 e 04/2019.

Status	Situação 11/2018	Situação 03/2019
Cancelada	3102	2672
Contratação	0	17
Em reformulação	0	30
Execução	81	266
Licitação	13	24
Planejamento pelo proponente	0	140
Concluída	6	31
Inacabada	0	5
Paralisada	7	24
Total	3.209	3.209

Fonte: Extrações do Simec.

Considerando que o processo de comprovação do início da execução das obras está em curso, de acordo com informações do FNDE, há ainda cerca de 400 solicitações de reversão em análise, com expectativa de conclusão no primeiro semestre de 2019. Com isso, o total de obras retomadas pode alcançar a quantia de 877 unidades entre creches e quadras escolares.

Ressalta-se que tais obras foram retiradas de uma carteira prioritária em virtude da ausência de recursos financeiros nos montantes necessários para a completa execução das obras. Desta forma, alerta-se que o atual cenário de restrições orçamentárias pode inviabilizar a conclusão de todas as obras pretendidas, já que o simples remanejamento de ação orçamentária não é acompanhado de demonstração da existência de recursos para a conclusão das obras pretendidas. Nesse sentido, o início dessas obras sem essa certificação pode gerar mais prejuízo ao erário.

Ademais, verificou-se que o FNDE tem o entendimento de que os recursos já empenhados nas ações 12KU e 12KV, que são da carteira PAC 2019-2022, respectivamente relativas a creches e quadras escolares, não precisam ser anulados. Para a Autarquia, bastaria a complementação do numerário por meio da Ação 20RP. Sugere-se ao FNDE verificar junto à unidade sucessora

do CGPAC, responsável pelo acompanhamento das recomendações do CGPAC, tendo em vista a reestruturação da Administração Federal decorrente da MP nº 870/2019 e a extinção desse Comitê, se este entendimento é o correto ou se haveria necessidade do aporte total dos recursos na Ação 20RP e o cancelamento dos empenhos das Ações 12KU e 12KV.

Por fim, no que se refere às obras que não serão retomadas, ou seja, permanecerão canceladas, o FNDE informa que adotará medidas de priorização de suas prestações de contas. Além disso, informou que adotará procedimentos para o bloqueio das contas correntes vinculadas aos termos de compromisso pactuados. Tais providências são objeto de acompanhamento por parte da CGU.

4. Análise das providências adotadas pelo FNDE para fins de racionalização do modelo de recebimento e análise das prestações de contas.

No presente trabalho de auditoria, buscou-se verificar se foram adequadas as providências adotadas pelo FNDE para fins de racionalização do modelo de recebimento e análise das prestações de contas dos recursos federais da área de Educação e do tratamento do passivo de prestações de contas que se encontram sem análise.

Nesse sentido, foram analisadas as medidas adotadas pelo FNDE para o atendimento das recomendações emitidas na Nota Técnica nº 1357/2018/CGEDUB/DS/SFC. A referida Nota Técnica apresentou proposta por parte da CGU de modelo de aprimoramento de tratamento e seleção das prestações de contas das Políticas Federais de educação, com foco no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Em análise às providências adotadas pelo gestor em relação às cinco recomendações resultantes da referida Nota Técnica, verificou-se que três foram atendidas e duas não foram atendidas em sua integralidade diante das manifestações encaminhadas pelo gestor até o fim da elaboração desse relatório.

Dessa forma, as recomendações tratadas como atendidas e como atendidas parcialmente, devido à necessidade de documentos comprobatórios das providências adotadas e/ou implementação integral dessas recomendações, estão demonstradas abaixo:

Recomendações atendidas

- A CGU recomendou o estudo da viabilidade do uso da Nota Fiscal eletrônica para preenchimento automático dos campos do SiGPC. De acordo com o FNDE, a funcionalidade foi desenvolvida e já está em ambiente de produção. (ID 180778)
- Recomendou-se a criação de condicionalidade para o campo quantidade, de modo que o cadastrador seja alertado quando da inserção de dados possivelmente inválidos. O FNDE informou que a funcionalidade foi implementada e ressaltou que a implementação da Nota Fiscal eletrônica irá diminuir a possibilidade de registro de dados inválidos. (ID 180777)
- Recomendou-se, também, que fossem identificadas as principais unidades de medida utilizadas no SiGPC, visando a padronização dessas unidades e dificultando o registro de dados incorretos. O FNDE identificou as unidades usadas no SiGPC e informou que algumas já não são mais usadas. Acrescentou que a utilização da Nota Fiscal eletrônica irá sanar esse problema, tendo em vista que as unidades utilizadas são consumidas automaticamente. (ID 180776).

Destaca-se que a implementação dessas funcionalidades diminui a ocorrência de inconsistências na base de dados e a existência de dados incompletos, assim como promove a padronização das unidades de medidas do sistema. A adoção dessas medidas qualifica a entrada do dado, o que trará maior precisão aos resultados obtidos com o projeto Malha Fina.

Recomendações parcialmente atendidas

- A CGU recomendou a utilização de metodologia baseada em risco para tratamento e seleção das prestações de contas do Pnae a serem analisadas. Para o atendimento da recomendação, o FNDE criou o projeto Malha Fina do FNDE, objeto de análise a seguir, que está em processo de implementação. A CGU acompanhará a conclusão do referido projeto. (ID 180775)

- Recomendou-se inserir no sistema, como condição obrigatória, o preenchimento pelos gestores dos participantes dos processos de aquisição de gêneros alimentícios, assim como todos os valores monetários das propostas. O FNDE informou que foi aberta a requisição nº 143967 para obrigar o preenchimento, no SIGPC, de todos os participantes dos processos licitatórios de todos os programas do FNDE. (ID 180779)

Como se pode observar, o FNDE seguiu as recomendações da CGU e iniciou a implementação de uma metodologia baseada em risco para tratamento e seleção de prestações de contas. Nesse sentido, encaminhou a Nota Técnica nº 4/2018/DIFIN, em que é apresentada a “Malha Fina do FNDE”, metodologia que compatibiliza a análise de prestações de contas, por meio de cruzamento de informações e mineração de bases de dados, à capacidade operacional da unidade.

A equipe de desenvolvimento utilizou dados do Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon), do Sistema Integrado de Gestão Financeira (Sigef) e do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). Além disso, a CGU colaborou na criação de um índice de identificação de preços anormais, utilizando as informações de valores praticados da base do Pnae no SiGPC.

Com base nos resultados obtidos com o cruzamento e a mineração de dados, a metodologia propõe os seguintes caminhos:

- Aprovação automática: prestações de contas com baixa probabilidade de dano ao erário apresentada pelo algoritmo de predição;
- Sobrestamento: prestações de contas em faixa intermediária de probabilidade, que podem ser analisadas em caso de acionamento de órgãos de controle, ou reclassificadas no futuro com as melhorias do algoritmo;
- Malha Fina do FNDE: prestações de contas nas maiores faixas de probabilidade, cuja ordem de análise é dada pela maior probabilidade e maior valor.

Ainda, a autarquia realizou estudo, por meio de consultoria cedida pelo Ministério da Educação, em que foi realizada análise do custo do processo de prestação de contas do FNDE. De acordo com esse estudo, o custo médio operacional da Coordenação-Geral de Prestação de Contas foi aferido em R\$ 20.318.239,51 e o custo por prestação de contas analisadas dos programas avaliados foi de R\$13.384,93 (PDDE), R\$ 13.115,67 (Pnae) e R\$ 12.222,26 (Pnate).

Assim, considerando-se os custos citados, o custo do projeto de mineração em aproximadamente R\$ 200 mil, a capacidade da unidade de analisar conclusivamente 3.500 prestações de contas por ano e o universo amostral de 100 mil processos de prestações de contas pendentes de análise referentes aos programas citados, o FNDE aponta uma economia potencial aos seus cofres públicos de até R\$ 1,03 bilhão em custo operacional médio de análise

utilizando a nova metodologia, tendo em vista as prestações de contas não submetidas à análise tradicional.

A implementação do projeto Malha Fina por parte da Diretoria de Tecnologia e Inovação (DIRTI) encontra-se na fase de implantação do modelo no sistema SiGPC, em que serão anexadas notas de risco a cada prestação de contas e criadas faixas de classificação visíveis aos usuários do sistema.

Importante acrescentar que o FNDE informou que a Procuradoria Federal junto à autarquia foi consultada sobre o teor da Nota Técnica e manifestou-se no sentido de que o processo apresentado *“preserva relação de racionalidade administrativa e razoabilidade de seus critérios, respeitando o devido processo legal aplicado à obrigação constitucional de prestarem-se contas”*. Ainda, a autarquia afirma que o processo *“mostra-se eficiente e, ao torná-lo consuetudinário e público, promoverá a moralidade administrativa ao criar-se sentimento vigilante ao responsável pela gestão de recursos públicos federais”*.

De fato, o uso da metodologia deverá promover a otimização do processo de análise, tendo em vista que haverá um melhor tratamento das prestações de contas, por meio de uma seleção por priorização. Além disso, a seleção baseada em risco aumenta a probabilidade de uma análise mais assertiva, promovendo melhor utilização da força de trabalho da unidade.

Entretanto, a CGU avaliará a adequabilidade do modelo em momento posterior, tendo em vista que o aprofundamento nos aspectos técnicos envolvidos na elaboração do projeto necessita de análise complementar além da definida no escopo deste trabalho de auditoria.

Além da Malha Fina, o FNDE informou que realizou estudo em conjunto com o Banco do Brasil com o objetivo de permitir que os beneficiários de recursos públicos federais possam importar as informações das notas fiscais de débitos em conta corrente para que sejam encaminhadas ao FNDE de forma totalmente eletrônica. Segundo a autarquia, essas informações poderão ser classificadas e servir de insumo para as prestações de contas dos recursos utilizados. Essa metodologia encontra-se em fase de testes após desenvolvimento pelo Banco do Brasil. Destaca-se que esse processo traz mais eficiência e transparência para o fluxo de prestação de contas.

5 - Consolidação da avaliação sobre o sistema de controle das aplicações de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

Em ação de controle específica, Relatório nº 201900353, a CGU realizou avaliação sobre o sistema de controle das aplicações de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Buscou-se definir os papéis de todos os atores envolvidos no controle do Fundeb, conforme incumbências e prerrogativas estabelecidas na Lei nº 11.494/2007. Ainda, com base no modelo proposto, o trabalho avaliou a atuação do FNDE no monitoramento das aplicações dos recursos do Fundeb em estados e municípios.

O Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, e regulamentado posteriormente pela Lei nº 11.494, de 2007 e pelo Decreto nº 6.253, também de 2007. De

uma perspectiva mais ampla, que interessou ao trabalho, o Fundeb é um mecanismo de redistribuição de recursos tributários entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios (artigo 60 do ADCT da Constituição Federal), cujo intuito é reduzir as desigualdades entre os serviços de educação prestados pelos referidos entes federativos.

Além dos recursos originários dos entes estaduais e municipais, verbas da União também integram a composição do Fundeb, a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano a cada estado e ao Distrito Federal, em que este limite mínimo não for alcançado com recursos dos próprios governos locais. Os recursos do Fundeb passaram de R\$ 107,6 bilhões em 2012 para um total de R\$ 152,4 bilhões em 2018, uma evolução nominal de 41,67% no período. Destaca-se, no entanto, que os gastos não acompanharam a inflação acumulada no intervalo, que foi de 49,86%.

A fim de evitar perdas, desvios e fraudes nas aplicações de recursos do Fundeb, a Constituição determinou que lei dispusesse, entre outros assuntos, sobre “a fiscalização e o controle dos fundos” (ADCT, art. 60, inc. III, d). Uma vez que o Fundeb é uma transferência constitucional, os recursos redistribuídos aos entes subnacionais devem ser aplicados e controlados como quaisquer recursos pertencentes aos respectivos entes recebedores. Adicionalmente, a Lei nº 11.494/2007 estabeleceu novos controles aos ordinariamente previstos em estados e municípios, formando um Sistema de Controle nacional, com participação da sociedade civil.

Portanto, além dos controles inerentes às gestões locais e da atuação dos tribunais de contas estaduais/municipais, que, como regra, acompanham os recursos dos entes subnacionais (1ª camada de controle), a Lei do Fundeb determinou a criação de conselhos de acompanhamento e controle social - CACS, cujo funcionamento deve ser subsidiado com informações de monitoramento e avaliação, produzidas pelo MEC e suas instituições vinculadas, e de fiscalizações, eventualmente produzidas por órgãos de controle interno de todos os entes federativos (2ª camada de controle).

Desse modo, verificou-se que o sistema de controle estipulado pela Lei do Fundeb está alinhado aos conceitos de gestão e de governança, quando atribui aos órgãos e entidades as incumbências de monitoramento e avaliação, de fiscalização e de acompanhamento e controle das aplicações dos recursos do Fundeb. Verificou-se, também, que esse sistema de controle se alinha ao modelo de três linhas de defesa.

Em relação ao monitoramento orçamentário-financeiro das aplicações do Fundeb, coube ao FNDE, por delegação do MEC, a realização da atividade. Entende-se que monitorar esses recursos significa coletar de forma sistemática os dados de execução, produzir informações gerenciais e disponibilizá-las para todos os envolvidos pelo sistema de controle. Aos CACS interessa, principalmente, a composição das informações de monitoramento produzidas pelo FNDE com as informações de resultados da educação oriundas das avaliações sob responsabilidade do MEC. Registra-se que a disponibilização dessas informações gerenciais, de forma acessível, é condição necessária para o funcionamento dos CACS.

Observou-se, acerca da atuação do FNDE, que, embora o MEC e suas entidades vinculadas já disponibilizem volume considerável de dados de monitoramento e avaliação da educação, as formas como são apresentados os resultados desses trabalhos não permitem perceber a situação da educação nos entes, exigindo, via de regra, trabalho especializado para tratamento dos dados, compreensão das informações e criação de parâmetros que deem significado aos números. É a comparação dos gastos e dos resultados entre entes federativos semelhantes que permite qualificar a atuação do controle.

A conclusão do trabalho foi de que os controles adicionais instituídos pela Lei do Fundeb não vêm produzindo os resultados esperados, uma vez que os CACS não dispõem das informações gerenciais necessárias para sua atuação. Além do fato do monitoramento das aplicações de recursos pelo FNDE não disponibilizar informações suficientes para a atuação dos demais órgãos e entidades do sistema de controle do Fundeb.

Especificamente quanto à coleta de dados, verificou-se que a regulamentação do SIOPE em normativo adequado se mostra necessária para auxiliar o FNDE em sua atribuição de monitoramento da aplicação dos gastos na área de Educação. Da mesma forma, em relação ao estabelecimento de uma metodologia uniforme em relação aos gastos vinculados à Educação e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A despeito desse sistema estabelecido pela Lei do Fundeb, para viabilizar o controle de cerca de R\$ 150 bi executados por todo o país, o histórico das fiscalizações da CGU demonstra, pelo volume e recorrência dos problemas identificados, que a atuação das instâncias de controle não tem conseguido evitar perdas, desvios e/ou fraudes nas aplicações dos recursos do Fundeb, o que é agravado pelas controvérsias existentes acerca das competências dos órgãos responsáveis pelo monitoramento, avaliação e fiscalização do Fundeb.

Diante desse quadro verificado na auditoria, a CGU com concordância do gestor emitiu as seguintes recomendações sobre os temas tratados:

- 1 - Recomenda-se ao FNDE que, em conjunto com a SEB/MEC, disponibilizem, periodicamente, informações gerenciais de monitoramento e de avaliação aos CACS, a fim de que seja viabilizada a atuação desses conselhos no acompanhamento e no controle das aplicações dos recursos da educação. Ato contínuo, submetam forma e conteúdo das disponibilizações das informações gerenciais para aprovação pelo CNE.
2. – Apresentar estudo acerca da viabilidade de realizar o monitoramento dos recursos aplicados na Educação a partir das unidades escolares como centrais de custos. Em caso positivo, elaborar plano de ação que contemple a inclusão de informação dos fornecedores e demais favorecidos dos recursos aplicados na Educação.
3. – Recomenda-se ao FNDE que proponha nova regulamentação do SIOPE em normativo que não gere dúvidas quanto à sua abrangência nacional, a fim de garantir o envio de dados dentro dos padrões necessários à produção de informações para a gestão e para o controle do Fundeb.

Assim, como benefício decorrente da auditoria, espera-se que ocorram melhorias no processo de monitoramento das aplicações de recursos do Fundeb, que é fundamental para apoiar as tomadas de decisões sobre os serviços de educação.

6 - Consolidação das principais informações relacionadas aos relatórios de auditoria nº 201800834, 201800837 e 201800841 da CGU, que tratam de análise de contratações de serviços terceirizados do FNDE e de sua execução continuada.

A sistemática da contratação de serviços terceirizados do FNDE e de sua execução continuada foram objeto de análise em três trabalhos de auditoria no âmbito de Avaliação dos Resultados da Gestão – ARG, a respeito da qual foram publicados os Relatórios ARG nº 201800834, 201800837 e 201800841.

A avaliação do objeto se justifica frente o nível elevado de endividamento público do Brasil, exigindo que o país retome à trajetória de realização de superávits fiscais para manter a capacidade de solvência frente aos credores. Tendo em vista a carga tributária do país já se encontrar em patamares altos, e considerando a situação depressiva da economia, o ajuste fiscal terá que se basear no corte de despesas.

Portanto, é imprescindível a otimização dos gastos públicos, reduzindo ineficiências e pagamentos indevidos. Nesse contexto, a partir do diagnóstico de materialidade considerável de contratos de prestação de serviços continuados do FNDE a seguir detalhados, utilizado como critério de seleção do escopo, e o potencial relevante dos resultados da gestão, no tocante à qualidade do gasto, repercutirem na economia de recursos públicos, o objetivo dos referidos trabalhos foi buscar melhorias no modelo de contratação e na eficiência operacional da execução dos contratos da autarquia.

Quadro – Detalhes dos contratos escopos das auditorias.

Relatório de Auditoria	Contrato	Empresa	Objeto	Valor do contrato (R\$)
201800834	Contrato nº 30/2015	Visan Segurança Privada LTDA	Contratação de empresa para prestação de serviços de vigilância patrimonial , armada e desarmada, para atuarno edifício Sede do FNDE, edifício Elcy Meireles e Depósito de Brasília (DEBRA).	3.798.490,24
201800837	Contrato nº 069/2016	Real JG Serviços Gerais	Contratação de empresa para prestação de serviços contínuos de limpeza , conservação e higienização, compreendendo mão de obra, materiais de consumo, insumos e equipamentos necessários a execução dos serviços, nas Unidades do FNDE situadas no Setor Bancário Sul (SBS), Quadra 2, Blocos F e 11, e Setor de Armazenagem e Abastecimento Norte (SAAN), Quadra 1, Lote 170/230.	12.117.027,74
201800841	Contrato nº 51/2017	K2 - Conservação e Serviços Gerais Ltda.-EPP	Contratação remanescente de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de recepção , compreendendo o fornecimento de mão-de-obra e insumos necessários à execução dos serviços, de acordo com as especificações, quantidades e condições constantes no Termo de referência e seus Encartes-Anexo I do Edital.	438.198,96
	Contrato nº 12/2016	RDJ Assessoria e Gestão Empresarial Ltda	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de secretariado , nas diversas atividades e funções necessárias de forma contínua.	3.145.960,72
	Contrato nº 10/2016	Servegel - Apoio Administrativo e Suporte Operacional Ltda	Contratação de empresa remanescente do Pregão Eletrônico nº 25/2015, para a prestação de serviços de apoio administrativo .	37.982.550,60

	Contrato nº 08/2017	R M de Almeida Limpeza e Conservação LTDA - ME	Contratação de empresa para a prestação de serviços de carregadores .	233.856,00
	Contrato nº 10/2017	R M de Almeida Limpeza e Conservação LTDA - ME	Contratação de empresa para a prestação de serviços de copeiragem .	729.452,28
	Contrato nº 60/2016	Nova Local Rio Prestação de Serviços Ltda	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de recepção , compreendendo o fornecimento de mão-de-obra e insumos necessários à execução dos serviços.	556.682,71
TOTAL				59.002.219,25

Fonte: Relatórios nº 201800834, 201800837 e 201800841.

Como observado do quadro acima, os trabalhos de auditoria envolveram a análise de oito contratos do FNDE e um montante de recursos na ordem de R\$ 59 milhões.

Para o alcance dos objetivos delineados e considerando a definição do escopo de auditoria, os trabalhos propuseram a responder as seguintes questões de auditoria formuladas:

- O Planejamento da contratação observou os requisitos para garantia da melhor contratação?
- Os processos de pagamento estão adequadamente formalizados?
- Os contratos de serviços terceirizados são acompanhados e fiscalizados adequadamente?
- O contrato mostra-se vantajoso para a Administração?

Acerca das fases de planejamento das contratações, a inobservância da legislação quanto à realização de estudos técnicos preliminares para dimensionar o quantitativo de terceirizados contratados e justificar a metodologia empregada acarretou em contratos desvantajosos à administração, com a adoção de soluções em desconformidade com os princípios de eficiência e economicidade.

Ademais, conclui-se que os atos de gestão e de fiscalização praticados no âmbito dos contratos analisados não são aderentes às melhores práticas administrativas e se encontram em desconformidade perante as legislações que regulamentam a prestação de serviços terceirizados. Os controles instituídos no acompanhamento da execução contratual não permitem resguardar o cumprimento das obrigações contratuais, principalmente relativas à legislação trabalhista e previdenciária, que resultaram, por vezes, em prejuízos ao erário.

Nessa perspectiva, relativo ao acompanhamento da execução contratual, há ressalvas quanto à formalização dos processos de pagamentos das empresas contratadas nos contratos analisados frente às situações identificadas de: ausência de designação de fiscal técnico substituto; fiscalização administrativa exercida pelo fiscal técnico (não pelo gestor do contrato) e atesto dos serviços por fiscal não designado em portaria; não adoção dos procedimentos de recebimento provisório e definitivo dos serviços previstos na IN SEGES nº 05/2017; ausência de designação formal do preposto para acompanhamento da execução contratual; e inexistência de glosa do valor referente ao vale transporte dos funcionários não optantes, nem glosa dos valores de vale transporte e auxílio alimentação quando o número

de dias no mês é inferior ao número de dias constantes da Planilha de Custos e Formação de Preços.

Em relação especificamente ao **Relatório de Auditoria nº 201800834**, que trata do contrato nº 30/2015, de prestação de serviços de vigilância patrimonial, celebrado com a empresa Visan Segurança Privada LTDA, a ausência dos estudos técnicos preliminares impossibilitou a aferição adequada da necessidade de postos de trabalho na Autarquia e as respectivas escalas. Com opção de contratação da maior parte dos postos na escala de trabalho 12x36, houve ociosidade de parte dos postos nos finais de semana, feriados e período noturno, visto o não funcionamento da unidade ao público interno e externo, acarretando prejuízo ao erário.

Em análise sobre a fiscalização contratual por parte do FNDE, foram identificadas falhas no controles administrativos quanto à verificação da manutenção, pela empresa Visan Segurança Privada LTDA, de todas as condições de habilitação exigidas em edital nas prorrogações contratuais e emissão de ordens bancárias, à exigência de recolhimento das contribuições previdenciárias dos funcionários pela contratada e relativa ao cumprimento da jornada de trabalho dos vigilantes.

A ineficácia dos controles citados resultou na ausência de glosas por faltas injustificadas ou atrasos e saídas antecipadas; no recolhimento da contribuição previdenciária dos funcionários nos meses de dezembro de 2015, de 2016 e de 2017; na previsão indevida de pagamento de Plano de Saúde nas Planilhas de Custos e Formação de Preços das contratadas; e na inexistência da adequação da Planilha de Custos e Formação de Preços à reforma trabalhista, havendo pagamentos referentes à Súmula 444 do TST e à prorrogação do horário noturno.

No tocante à fiscalização do contrato nº 069/2016, de prestação de serviços contínuos de limpeza pela empresa Real JG Serviços Gerais, objeto de análise no **Relatório de Auditoria nº 201800837**, identificaram-se falhas procedimentais que resultaram em baixa eficácia e eficiência no acompanhamento da execução contratual e em prejuízo ao Erário de forma direta e potencial.

Desta forma, a fiscalização da execução contratual por parte do FNDE revelou-se insuficiente para evitar a inobservância dos pressupostos para a concessão de prorrogação contratual; o ateste e autorização para efetuar o pagamento em desconformidade com a legislação e lastreada em informações que não resguardam o cumprimento das obrigações contratuais, legais, trabalhistas e previdenciárias pela empresa contratada; a aceitação de planilha de custos com percentuais acima do praticado no mercado, com identificação de superfaturamento na execução do contrato; o provisionamento de valores à Conta-Depósito Vinculada - bloqueada para movimentação em desconformidade com as orientações contidas no manual elaborado pela Seges; e a ausência de regra fixando os critérios de depreciação dos equipamentos alocados à prestação de serviços terceirizados

Observou-se que a empresa contratada deixou de indicar o preposto e de fornecer os quantitativos dos equipamentos listados em sua proposta comercial, assim como de entregar os uniformes conforme as quantidades estabelecidas pelo termo de referência, caracterizando dano ao patrimônio da Autarquia em virtude de a Administração efetuar o pagamento sem a contraprestação dos serviços prestados e dos bens entregues, conforme acordado contratualmente.

No âmbito do **Relatório de Auditoria nº 201800841**, foram identificadas situações não aderentes à legislação que deixaram de ser detectadas pelos controles do FNDE. Em relação

ao planejamento da contratação, não há justificativa para adoção da jornada de trabalho de 40 horas semanais para os postos de Analista Administrativo, Assistente Administrativo, Suporte Operacional e Secretariado, enquanto a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) de referência estabelece 44 horas semanais, somada a afirmação do gestor de carência de pessoal. Para os referidos cargos, além dos funcionários contratados para a função de secretariado, respectivamente as licitações do Pregão Eletrônico nº 25/2015 e nº 08/2016, salários dos postos de trabalho foram fixados acima dos valores estabelecidos em Convenção Coletiva de Trabalho sem a devida fundamentação.

No mais, em relação aos contratos de apoio administrativo, constatou-se que estes não são acompanhados e fiscalizados adequadamente, visto que: verificou-se existência de banco de horas (realização de horas extraordinárias diárias acima de duas horas), intervalo para almoço menor que uma hora e concessão de recesso de fim de ano, em desacordo com a legislação vigente; não há adoção, por parte da autarquia, de procedimentos de fiscalização previstos na IN SEGES nº 05/2017, como fiscalização por amostragem junto aos funcionários da empresa mediante apresentação dos comprovantes de depósitos de INSS e FGTS; há indícios de que os terceirizados executam atividades próprias de servidor; no âmbito do Contrato nº 10/2016 não houve apresentação da garantia relativa ao 1º Termo Aditivo e as demais foram apresentadas em atraso pela contratada, sem aplicação de penalidade.

Verificou-se ainda que os contratos nº 10/2016 e nº 51/2017 não se mostraram vantajosos para a administração, visto que os preços mensais dos postos de trabalho de Analista Administrativo, Assistente Administrativo, Suporte Operacional e Secretariado não estão adequados aos praticados nas Convenções Coletiva de Trabalho e no mercado, bem como as planilhas de custos e formação de preços dos referidos contratos apresentaram alíquotas cheias de PIS e COFINS, quando as empresas são tributadas pelo regime não cumulativo, o que permite a redução de tais alíquotas devido a descontos de insumos e demais itens utilizados na prestação dos serviços.

As mencionadas auditorias registraram 23 recomendações ao todo que serão objeto de monitoramento pela CGU.

7 Avaliação da Conformidade das Peças - Rol de Responsáveis.

Com o objetivo de assegurar que os efetivos responsáveis pela administração da UPC possam responder pelos atos de sua gestão, confrontou-se os registros realizados no Sistema e-Contas com os atos de designação dos titulares e substitutos do Ministério, de acordo com as regras relativas à apresentação do Rol de Responsáveis definidas na DN nº 170, de 19/09/2018, e na IN nº 63/2010, ambas do TCU. Após realização de ajustes por esta CGU, principalmente no que se refere a períodos de substituição, verificou-se que os responsáveis arrolados atendem aos requisitos definidos pelo Tribunal de Contas.

CONCLUSÃO

O presente relatório tratou de análise quanto as providências adotadas pelo gestor em relação a trabalhos de auditorias dos últimos dois anos, presentes em relatórios de contas anuais do FNDE, que analisaram programas acompanhados pela autarquia, como o Proinfância, o PDDE, o Pnae e o Pnate. E ainda, consolida informações relevantes de trabalhos recentes como a

avaliação do monitoramento da aplicação dos recursos do Fundeb e de relatórios de análise das contratações de serviços terceirizados do FNDE.

Como resultado dos trabalhos, verificou-se que o FNDE implementou o acordado em comum com a CGU em 11 recomendações, resultando na finalização do monitoramento dessas recomendações dadas como atendidas, de um total de 21 recomendações pendentes de atendimento dos relatórios das auditorias anuais de contas nº 201700427 e nº 201800423, o que representa 52% do total.

Como melhorias e benefícios resultantes das providências adotadas pelo gestor para o atendimento das recomendações realizadas pela CGU, verificou-se, em relação às recomendações relativas ao PDDE, que houve avanços significativos nos mecanismos de governança do Programa, especialmente no que se refere à formalização de rotinas de controle voltadas à verificação da situação de adimplência dos entes beneficiários, antes da efetivação dos pagamentos. O aprimoramento nos processos de pagamento do PDDE tem como objetivo evitar a ocorrência de novos pagamentos a instituições em situação de inadimplência. Além disso, o FNDE procedeu à apuração e à dedução dos valores pagos indevidamente nos exercícios de 2016 e 2017, como forma de garantir um melhor uso dos recursos públicos.

O FNDE também vem promovendo avanços no modelo de monitoramento dos seus programas com novas ferramentas e indicadores de gestão, sem abandonar as visitas *in loco*, além de sanear inconsistências nos processos de prestação de contas do Pnae, o que resulta numa melhor gestão e governança dos programas da autarquia.

Ainda, foram constatados avanços em relação às recomendações voltadas à área de gestão de pessoas no FNDE, com implementação de medidas estruturantes visando melhorias na aplicação dos normativos e regras de sistema na gestão das folhas de pagamento, apuração de responsabilidade por pagamentos indevidos e reposição de valores ao erário. Com isso, espera-se evitar a ocorrência de lançamentos indevidos nas folhas de pagamentos dos servidores, diminuindo, assim, prejuízos futuros.

Em relação às outras dez recomendações, verificou-se que houve avanços em 7 recomendações, mas que ainda carecem de implementações por parte do FNDE para que seja finalizado o monitoramento. Dessa forma, reiterou-se ao gestor o teor das recomendações para a complementação das providências necessárias. Acerca das outras três recomendações restantes, que tratam do Proinfância, constatou-se que as providências adotadas pelo FNDE, para a resolução dos problemas decorrentes das obras inacabadas, paralisadas e canceladas, foram insuficientes.

Quanto a análise das providências adotadas pelo FNDE para fins de racionalização do modelo de recebimento e análise das prestações de contas, cinco recomendações resultaram da Nota Técnica que apresentou proposta por parte da CGU de modelo de aprimoramento de tratamento e seleção das prestações de contas das Políticas Federais de educação, com foco no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Verificou-se que três recomendações foram atendidas e duas ainda se encontram em processo de atendimento pelo FNDE. Para isso, a autarquia encaminhou a Nota Técnica nº 4/2018/DIFIN que apresentou o “Malha Fina do FNDE”, metodologia que compatibiliza a análise de prestações de contas, por meio de cruzamento de informações e mineração de bases de dados, à capacidade operacional da unidade.

Como benefícios da utilização do modelo, o FNDE aponta uma economia potencial aos cofres públicos de até R\$ 1,03 bilhão em custo operacional médio de análise utilizando a nova metodologia, tendo em vista as prestações de contas não submetidas à análise tradicional. Ainda, a Nota Técnica nº 4/2018/DIFIN apresentou algumas sugestões para as áreas do FNDE, como forma de melhorar o modelo de prestações de contas, como a necessidade de melhoria dos questionários e pareceres dos conselhos sociais, bem como a vinculação do resultado do parecer final do conselho social ao conjunto de respostas do questionário.

De fato, o uso da metodologia deverá promover a otimização do processo de análise, tendo em vista que haverá um melhor tratamento das prestações de contas, por meio de uma seleção por priorização. Além disso, a seleção baseada em risco aumenta a probabilidade de uma análise mais assertiva, promovendo melhor utilização da força de trabalho da unidade.

Entretanto, a CGU avaliará a adequabilidade do modelo em momento posterior, tendo em vista que o aprofundamento nos aspectos técnicos envolvidos na elaboração do projeto necessita de análise complementar além da definida no escopo deste trabalho de auditoria.

Quanto às providências acerca das 3.102 obras canceladas da carteira PAC 2019-2022, considerando a data-base de 03.2019, houve a reversão 877 unidades entre creches e quadras escolares. Ressalta-se que tais obras foram retiradas de uma carteira prioritária em virtude da ausência de recursos financeiros nos montantes necessários para a completa execução das obras. Desta forma, alerta-se que o atual cenário de restrições orçamentárias pode inviabilizar a conclusão de todas as obras pretendidas, já que o simples remanejamento de ação orçamentária não é acompanhado de demonstração da existência de recursos para a conclusão das obras pretendidas. Nesse sentido, o início dessas obras sem essa certificação pode gerar mais prejuízo ao erário.

Em referência à avaliação sobre o sistema de controle das aplicações de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, a conclusão do trabalho foi de que os controles adicionais instituídos pela Lei do Fundeb não vêm produzindo os resultados esperados, uma vez que os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb não dispõem das informações gerenciais necessárias para sua atuação. Além do fato do monitoramento das aplicações de recursos pelo FNDE não disponibilizar informações suficientes para a atuação dos demais órgãos e entidades do sistema de controle do Fundo. Dessa forma, a CGU, com a concordância do FNDE, emitiu recomendações sobre os temas tratados e espera-se, assim, que ocorram melhorias no processo de monitoramento das aplicações de recursos do Fundeb, que é fundamental para apoiar as tomadas de decisões sobre os serviços de educação.

Por fim, o presente trabalho consolidou avaliações sobre contratos de prestações de serviços terceirizados, constantes dos Relatórios nº 201800834, nº 201800837 e nº 201800841, os quais concluíram, em suma, que os atos de gestão e de fiscalização praticados no âmbito dos contratos analisados não são aderentes às melhores práticas administrativas e se encontram em desconformidade perante as legislações que regulamentam a prestação de serviços terceirizados. Os controles instituídos no acompanhamento da execução contratual não permitem resguardar o cumprimento das obrigações contratuais, principalmente relativas à legislação trabalhista e previdenciária, que resultaram, por vezes, em prejuízos ao erário.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Despacho DIRAD nº 1502950, de 14/08/2019, em anexo, a Unidade apresenta esclarecimentos acerca das providências adotadas para atendimento das recomendações constantes dos relatórios ARG nº 201800834, 201800837 e 201800841, apresentados no achado 6 deste relatório, que serão objeto de avaliação desta CGU no âmbito do Plano de Providências Permanente do FNDE.

SEI/FNDE - 1502950 - Despacho

https://www.fnec.gov.br/sci/controlador.php?acao=documento_visualiza...

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

DESPACHO

Despacho DIRAD nº 1502950/2019
Processo nº 23034.015861/2019-19
Interessado: Controladoria-Geral da União, Gutemberg Assunção Vieira

Ao GABIN,

Preliminarmente, cabe esclarecer que o Relatório de Contas do Exercício 2018 faz referência a constatações relacionadas aos relatórios de auditoria nº 201800834, 201800837 e 201800841, os quais analisaram os processos de contratação de serviços terceirizados nesta Autarquia.

Convém ressaltar que boa parte das informações e constatações presentes nos relatórios estão fundadas diretamente na necessidade de aperfeiçoamento dos controles administrativos recomendáveis à gestão de contratos administrativos com mão-de-obra com dedicação exclusiva.

Nesse contexto, os relatórios referenciados constituem elementos de indiscutível utilidade para a gestão desta Autarquia, por subsidiar o estabelecimento de parâmetros, a fim de aperfeiçoar os contratos vigentes e futuros (e não apenas os contratos auditados).

Assim, conforme já apresentado à CGU por ocasião dos relatórios finais, informa-se que estão em curso ações de planejamento de novas contratações de serviços afetos à Diretoria Administrativa, bem como a implementação de instrumentos de governança e controle da execução contratual.

Merece destaque os apontamentos da CGU relacionados aos serviços de apoio administrativo e secretariado. Nesse sentido, oportuno ressaltar que os referidos serviços se enquadram nos pressupostos do Decreto nº 9.507/2018, constituindo-se em atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares à área de competência legal do órgão licitante, não inerentes às categorias funcionais abrangidas por seu respectivo plano de cargos.

A prestação dos serviços não gera vínculo empregatício entre os empregados da(s) CONTRATADA(s) e a Administração CONTRATANTE, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta.

Considerando o normativo que introduz o instituto da terceirização no Direito Administrativo brasileiro, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, trouxe no § 7º de seu art. 10 a descentralização de certas atividades administrativas da Administração Pública Federal, passando-as para empresas contratadas especialmente para esse fim:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a

1 of 4

15/08/2019 15:33

Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Após o referido diploma, o Decreto nº 9.507/2018, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal, consagrou a utilização desse mecanismo como forma de garantir a eficiência no uso do dinheiro público durante a reforma administrativa do estado, sendo o decreto regulado pela Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, trazendo a possibilidade de terceirização das atividades de apoio administrativo.

Convém destacar que as atribuições de cargos de servidores do FNDE não se confundem, em sua prática, com os serviços realizados por terceirizados, ou seja, terceirizados não realizam atividades de gestão e finalísticas na Autarquia. Para tanto, novos Termos de Referência, ao encontro da excelência na gestão, serão mais precisos na descrição de postos de trabalho, buscando a remodelagem dos contratos, visando melhor gerência dos processos.

Ainda ao encontro do tema, o FNDE já vem adotando procedimentos voltados à gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados a partir da elaboração de manual de modo a possibilitar a verificação do cumprimento das obrigações contratuais, legais, trabalhistas e previdenciária a que estão submetidas as empresas contratadas, tendo como orientação o disposto na Instrução Normativa nº 05/2017, em observância aos princípios do interesse público, eficácia, eficiência e economicidade.

Considerando a convergência de nossas ações com as boas práticas na administração pública, cumpre-nos informar que os apontamentos dessa CGU permitiram implementar diversas ações que contribuíram para a melhor gestão e fiscalização dos contratos que se encontram em andamento, das quais destacamos as seguintes:

- a) Com relação ao Relatório de Auditoria nº 201800834, sobre o serviço de vigilância, informa-se que a contratada apresenta as condições de habilitação regulares; foram recolhidos os valores pendentes das contribuições previdenciárias referentes aos exercícios de 2015, 2016 e 2017.
- b) Os valores referentes aos auxílios transporte e alimentação não fornecidos aos empregados alocados nos contratos auditados vem sendo mensalmente glosadas das empresas, tanto na proporção dos dias efetivamente trabalhados como no correto repasse aos colaboradores optantes dos benefícios;
- c) Foram assinados aditivos aos Contratos 69/2014, 229/2014, 30/2015, 12/2016, 10/2016, 69/2016, 08/2017, 10/2017 e 51/2017 que visaram a exclusão da rubrica plano de saúde nos termos dos Pareceres nº 015/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU e 012/2016 /CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. - Nesse sentido, a Procuradoria Federal no FNDE – PROFE-PF/AGU foi instada a manifestar-se sobre a questão da boa ou má fé das empresas quanto à previsão do plano de saúde em suas propostas de preços no certame licitatório. Na data de 08/07/2019, foi emitido o Parecer nº 00075/2019/DICAD/PFFNDE /PGF/AGU ratificando o rol disposto no Parecer nº 012/2016 /CPLC/DEPCONSU /PGF/AGU, que servirá como base para as ações de ressarcimento aos valores pagos indevidamente em razão do plano de saúde, se for o caso, bem como concluirmos os processos de indicação de possíveis benefícios financeiros advindos dessa recomendação.
- d) Foram realizadas revisões aos Contratos 69/2014 e 30/2015 que objetivaram a

exclusão do pagamento exigido pela Súmula 444 do TST e a redução da carga horária do adicional noturno no período das 05 (cinco) às 07 (sete) horas, a fim de adequar o valor contratual ao que estabelece a Lei nº 13.467/2017.

e) Foram realizadas revisões aos Contratos nº 10/2016, 69/2016 e 51/2017, no que tange ao regime de tributação adotado pelas respectivas contratadas, com a devida adequação à incidência não-cumulativa de PIS e COFINS e não consignaram em suas propostas alíquotas efetivas, nos termos das Leis nº 10.637/2002 e 10.833/2003.

f) Ressarcimento dos valores relativos aos serviços não prestados de limpeza da fachada envidraçada - face externa (jauzeiros), no período de novembro/2016 a agosto/2018 do Contrato 69/2016, conforme extrato de ordem bancário que segue anexo (2019OB808453 – SEI nº 1407144) e contratação de empresa para instalação de pontos de ancoragem visando possibilitar a limpeza da faixa externa.

g) Implementação de melhorias no processo de fiscalização de forma a solicitar das empresas contratadas os extratos dos cartões de auxílio alimentação e vale transporte ou comprovante de transferência bancária (no caso de terceirizados residentes no Goiás optantes pelo vale transporte), de modo a comprovar o recebimento desses insumos pelos funcionários.

h) Adoção da prática de acompanhamento (como consulta) na elaboração dos editais de licitação, cláusula que expressamente vede cotação, nas planilhas de custos e formação de preços, de benefícios estabelecidos em Convenção Coletiva de Trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública ou não abranjam toda a categoria, bem como apontamentos/revisão das falhas e deficiências administrativas, observadas durante a execução do contrato ocorridas no ato da licitação.

i) Adoção de check list no momento da prorrogação dos contratos, atentando-se aos pontos que vise a manutenção das condições de habilitação apresentadas no ato da licitação e a vantajosidade e economicidade em manter o contrato pela administração.

Uma ação que também merece destaque é a realização de capacitação presencial realizada no âmbito da Autarquia para os servidores que atuam na gestão e fiscalização dos contratos. Essa atividade contou com a participação de servidores das áreas envolvidas com as contratações terceirizadas, o que foi importante para o aperfeiçoamento dos servidores que atuam nessas áreas, diante das alterações advindas em razão da IN SEGES 5/2017 e dos apontamentos realizados a partir da auditoria.

Ademais, foram implementadas atividades como: designação formal de fiscais e gestores titulares e substitutos para todos os contratos, a formalização da indicação de preposto por parte de todas contratadas, a implantação, no âmbito do SEI, de instrumentos padronizados para a fiscalização execução contratual por meio do termo de recebimento provisório (TRP) e termo de recebimento definitivo (TRD); além de listas de verificação diversas.

Cumprir destacar, conforme recomendação da CGU, que os instrumentos de medição apresentam a indicação expressa dos dias efetivamente trabalhados e os valores dos benefícios (vale-alimentação e vale-transporte) por posto de trabalho correspondentes, assim como os comprovantes das obrigações trabalhistas e previdenciárias, aplicados em instrumentos que já se encontram em uso. Informa-se, por oportuno, que as empresas foram orientadas a apresentar a fatura/nota fiscal apenas após a conferência dos pagamentos, a fim de evitar glosas e morosidade na instrução e no trâmite dos

processos de pagamento).

Também está em elaboração o normativo interno que disciplina a atividade de fiscalização contratual nos termos da Instrução Normativa SEGES nº 5/2017.

Em complemento, informamos que o FNDE iniciou trabalhos de redimensionamento da força de trabalho terceirizada, no intuito de consolidar o mapeamento dos postos de trabalho atuantes na Autarquia.

Por fim, vale ainda informar que todas as ações supracitadas, bem como documentações pertinentes estão sendo devidamente inseridas no Sistema Monitor da CGU.

Respeitosamente,

Luís Cláudio da Fonseca Bragança Pinheiro

Diretor de Administração



Documento assinado eletronicamente por **LUÍS CLÁUDIO DA FONSECA BRAGANÇA PINHEIRO**, **Diretor(a) de Administração**, em 14/08/2019, às 18:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015, respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.fnde.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1502950** e o código CRC **56582C08**.

Referência: Processo nº 23034.015861/2019-19

SEI nº 1502950

Criado por 02488845140, versão 4 por 04997776890 em 14/08/2019 18:13:55.

Através do Despacho DIADE nº 1499748, de 13/08/2019, a seguir, a Unidade apresentou, por ocasião da apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria, esclarecimentos adicionais ao achado nº 4, que foram considerados no texto deste relatório.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

DESPACHO

Despacho DIADE nº 1499748/2019

Processo nº 23034.015861/2019-19

Interessado: Controladoria-Geral da União, Gutemberg Assunção Vieira

À DIFIN,

1. Em atenção ao Relatório Preliminar da Auditoria de Contas da CGU (SEI 1479099), que em seu item 4 versa sobre "Análise das providências adotadas pelo FNDE para fins de racionalização do modelo de recebimento e análise das prestações de contas", informamos quanto ao ID 180779, que trata da recomendação para inserir no sistema, como condição obrigatória, o preenchimento pelos gestores dos participantes dos processos de aquisição de gêneros alimentícios, assim como todos os valores monetários das propostas, que a funcionalidade foi implementada, entretanto, conforme apontado pela CGU no documento enviado pelo FNDE como comprovação, somente uma empresa participou do processo de aquisição.
2. Em consulta ao SiGPC, verificou-se que em alguns casos não estão indicados todos os participantes. De fato, a funcionalidade "preenchimento pelos gestores dos participantes dos processos de aquisição de gêneros alimentícios" já está implementada no SiGPC-Contas Online, todavia, a regra de preenchimento não consta como obrigatória.
3. Assim, para atender à referida recomendação da CGU, foi aberta REQ143967, junto à DIRT, para alterar a regra tornando como obrigatório o preenchimento pelos gestores de todos os participantes dos processos licitatórios de todos os programas do FNDE.
4. Quanto ao ID180775, referente ao acompanhamento do processo de implantação da Malha Fina, temos a informar que integração entre algoritmo escolhido para o atendimento metodológico, conforme NT 04 DIFIN/FNDE (SEI 1170733), encontra-se em fase final de desenvolvimento pela REQ139807. Esta requisição, além da integração mencionada, determina criação de BI em Micro Strategy, com vistas a possibilitar a liderança do FNDE, Auditor chefe e equipe de prestação de contas, a construção de painéis gerenciais com informações agregadas da Malha Fina e SiGPC.
5. Ainda para o ID180775, sobreleva destacar que, com vistas a buscar integridade de seus resultados, aprimoramento e segurança metodológica, bem como em respeito à segregação de funções, esta CGAPC/DIFIN encaminhou pedido de desenvolvimento de Nota Técnica, conforme sugerido pela Controladoria em encontro técnico entre FNDE e CGU (Ofício nº 28105/2019/Cgapc/Difin-FNDE) elencando quatro requisitos de integridade do projeto, conforme SEI 1485114, ao Núcleo de Métodos Quantitativos (QUANT), instituído pela Portaria nº 321, de 5 de junho de 2019 (SEI 1410215).
6. Este estudo conclusivo deve, necessariamente:
 - 6.1. Discorrer conclusivamente sobre a representatividade da amostra utilizada no projeto original, atribuída como "base de aprendizado para a Malha Fina", necessariamente abordando sua

relação com o universo total de prestações de contas do piloto original: PDDE, PNAE e PNATE. Devem ser apresentadas estatísticas descritivas como: distribuição da quantidade de prestações de contas por programa, ano e unidade federativa; amplitude e média de valores repassados em cada categoria e no total da amostra de treinamento do modelo.

6.2. Deve-se evidenciar a seleção e análise de uma nova amostra representativa e totalmente aleatória para confirmar os resultados da malha fina.

6.3. Desenvolver o apetite a risco do FNDE em função do valor repassado por cada programa. Para esta etapa sugere-se considerar os resultados conclusivos do estudo disposto ao SEI 825812, que versa quanto análise do custo do processo de prestação de contas do FNDE.

6.4. Propor à Auditoria Interna do FNDE, bem como à diretoria finalística responsável pelos programas submetidos à Malha Fina, que seja conjuntamente elaborado uma trilha de auditoria/monitoramento das prestações de contas dos programas submetidos. Estes dois atores devem definir, conforme trilha a ser elaborada, quais itens necessariamente atribuem ao ente beneficiado a contemplação por monitoramento, auditoria e/ou malha fina, independentemente da nota de risco fornecida pelo algoritmo preditivo.

7. Nestes termos, submete-se manifestação à consideração superior para, oportunamente, encaminhá-la à chefia GABIN para consolidação e posterior envio à Controladoria-geral da União.

Respeitosamente,



Documento assinado eletronicamente por **FILIPPE ISRAEL AZEVEDO, Chefe de Divisão de Atendimento a Demandas Externas**, em 13/08/2019, às 16:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



Documento assinado eletronicamente por **VLADIMIR BORGES DE ARAUJO, Coordenador(a)-Geral de Acompanhamento de Prestação de Contas**, em 13/08/2019, às 16:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput e § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#), embasado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria MEC nº 1.042, de 5 de novembro de 2015](#), respaldado no art. 9º, §§ 1º e 2º, da [Portaria/FNDE nº 83, de 29 de fevereiro de 2016](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.fnde.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1499748** e o código CRC **40511A2E**.