

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO

Exercício: 2013

Processo: 23034.005411/2014-11

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201407023

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201407023, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE).

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12 a 23 de maio de 2014, 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 Áreas de Gestão organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria definido pela Secretaria de Educação, da Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União – Secex Educação/TCU em conjunto com a Diretoria de Auditoria da Área Social da CGU, por meio da Ata de Reunião, realizada em 24 de outubro de 2013, foram efetuadas análises sobre os seguintes temas:

- Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos das Ações de Governo 0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (Pnate); 20RQ – Produção, Aquisição e distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para a Educação Básica (PNLD) e 8744 – Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae);
- Avaliação da Conformidade das peças;
- Avaliação da Gestão de pessoas contemplando, em especial a adequabilidade da força de trabalho das unidades responsáveis pelas ações Pnate, Pnae e PNLD;
- Avaliação da gestão de Transferências diretas referentes às ações Pnate, Pnae e PNLD;
- Avaliação dos Controles internos aplicado às transferências diretas – Pnate, Pnae e PNLD;
- Avaliação das Informações do Sistema CGU-PAD;
- Avaliação do Parecer da Auditoria Interna;
- Cumprimento das Deliberações do TCU; e
- Recomendações da CGU.

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação, foi criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968 e tem como missão: Prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos. Conta com doze macroprocessos: três finalísticos, quatro gerenciais e cinco de apoio. Os principais macroprocessos utilizados, considerando o escopo da auditoria, foram:

- 1) Gerir Ações Educacionais: macroprocesso gerido pela Diretoria de Ações Educacionais (Dirae), composto pelos seguintes processos:
 - a. Coordenar ações dos programas do livro;
 - b. Coordenar ações do programa de alimentação escolar;
 - c. Coordenar ações do programa de apoio à manutenção e ao transporte escolar.
- 2) Realizar gestão orçamentária e financeira: é o macroprocesso gerido pela Diretoria Financeira (Difin) e contempla os seguintes processos:
 - a. Gerir planejamento e orçamento;
 - b. Coordenar execução e operação financeira;
 - c. Gerir contabilidade e acompanhamento de prestação de contas;



- d. Gerir processos comuns das áreas;
- e. Assessorar diretoria de gestão orçamentária e financeira.

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, nesse item foram considerados os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, no que se refere ao macroprocesso Gerir Ações Educacionais. Para a consecução do objetivo proposto foram utilizadas as fiscalizações que ocorreram por intermédio das edições do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

No exercício 2013, iniciou-se a elaboração dos Relatórios de Acompanhamento da Execução dos Programas de Governo PNL, Pnate e Pnae, cujas principais constatações e recomendações, descritas a seguir, estão sendo monitoradas pela CGU.

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

O Relatório teve como parâmetros a fiscalização em 192 municípios, de 611 escolas públicas municipais e entrevistas de 5.304 alunos e foram provenientes das 35ª, 36ª, 37ª e 38ª Etapas dos Sorteios Públicos. Em síntese, os resultados obtidos foram:

Verificou-se positivamente a objetividade na definição das regras constantes dos editais para inscrição dos livros didáticos. Entretanto, constatou-se que as escolhas dos livros não tiveram a participação dos professores em 8% das 611 escolas visitadas.

Destaca-se positivamente o processo de negociação dos livros, que resultou em valores de aquisição significativamente abaixo do valor praticado no varejo pelas editoras. Foi diagnosticado também de modo positivo que 84% das escolas visitadas (514) promovem ações para garantir a conservação e devolução do livro didático. Apesar dessas ações, 84 de 354 escolas avaliadas apresentaram índice de devolução dos livros didáticos abaixo de 85%.

Além disso, constatou-se que 49 das 192 prefeituras avaliadas (25%) não fazem o remanejamento dos livros, embora existam escolas necessitando desses livros.

Outro ponto que revela preocupação é a parcela significativa de escolas avaliadas que não receberam a totalidade dos livros antes do início do ano letivo. Nas 222 escolas urbanas visitadas essa parcela foi de 23% (52 escolas) e nas 389 rurais de 43% (166 escolas).

Por fim, constatou-se que 19% (992 alunos) dos 5.304 alunos entrevistados não receberam a totalidade dos livros do Programa e que apesar de toda a sistemática do Programa pressupor a utilização efetiva do livro didático pelo professor, 11% dos alunos entrevistados (590 alunos) indicaram que isso não está ocorrendo, o que prejudica a aprendizagem desses alunos.

Dentre as principais recomendações apresentadas pela CGU, destacam-se: a) aprimorar as campanhas de conscientização para o atingimento de metas previamente fixadas para devolução dos livros reutilizáveis ao final de cada ano letivo; b) priorizar a entrega dos lotes de livros das escolas rurais, de modo que sejam entregues antes dos lotes das escolas urbanas, com o objetivo de garantir a entrega dos livros às escolas rurais antes do início do ano letivo; e c) aprimorar os mecanismos de acompanhamento da distribuição dos livros até a sua chegada ao aluno beneficiário, realizando visitas técnicas de monitoramento por amostragem nas escolas beneficiadas para verificar a efetiva entrega dos livros aos alunos.



- Ação 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica

A apuração realizada teve como parâmetros a fiscalização em 131 municípios e Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. As fiscalizações ocorreram por ocasião da 36ª, 37ª e 38ª edições dos Sorteios Públicos, no período de agosto/2012 a maio/2013. Da análise dos relatórios foi possível obter as seguintes conclusões sobre as questões estratégicas que avaliam a execução da Ação 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica em seus diversos aspectos:

- no que se refere à gestão dos recursos financeiros disponibilizados, em 15% dos municípios os gastos não se revelaram totalmente vinculados ao objeto do Pnate, situação que coloca em riscos o atingimento dos objetivos do programa. Quanto à adequabilidade dos procedimentos de licitação as fiscalizações evidenciaram que em 10% os editais não estão prevendo o custo por quilômetro rodado ou alunos transportados; em 14% há existência de falhas na execução/formalização dos contratos; e em 10% foi evidenciado que o montante dos pagamentos efetuados foi superior ao valor dos produtos recebidos. Em 60% dos municípios não é total a conformidade dos veículos com as especificações contidas no Código de Trânsito Brasileiro- CTB; e em 29% dos municípios há condutores que realizam o transporte dos alunos sem habilitação totalmente de acordo com o CTB.

- quanto ao Controle Social: em 44%, dos municípios não há evidências do acompanhamento do Pnate pelo Conselho de acompanhamento social do Fundeb; e em 27% o Conselho não emitiu parecer conclusivo sobre a prestação de contas do Pnate relativa ao exercício anterior.

Dentre as principais recomendações elaboradas pela CGU, destacam-se: a) a elaboração de plano de ação com o objetivo de evitar desvios de finalidade na utilização dos veículos do transporte escolar e de fomentar nos CACS/Fundeb o aumento do controle sobre a execução do Pnate, durante o exercício, utilizando os sistemas já disponibilizados e incluindo itens que discorram sobre as condições dos veículos utilizados e sobre o uso exclusivo do transporte escolar por alunos da educação básica pública, residentes em área rural; e b) publicação do estudo realizado para levantamento de custos por aluno para o transporte escolar rural nas várias regiões do país, levando seus resultados ao SIGPC, para servir de parâmetro aos Entes Executores nas contratações de veículos, e para subsidiar o monitoramento dos conselhos de acompanhamento e controle social.

- Ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica:

Os resultados da consolidação das ações de controle foram realizados a partir da fiscalização em 255 municípios e Conselhos de Alimentação Escolar, e 1.313 escolas, abrangendo 26 Unidades da Federação. O Relatório de Acompanhamento resultou na compilação dos dados das fiscalizações realizadas na Ação Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica no período de agosto/2011 a março/2013, durante a 34ª, 35ª, 36ª, 37ª e 38ª Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Municípios.

Na aquisição dos gêneros alimentícios, foram constatadas inobservâncias da legislação em vigor no processo de aquisição do Pnae. Em 72 municípios fiscalizados foram



evidenciadas impropriedades em processos licitatórios, em 29 foram encontradas restrições à competitividade e em 22 direcionamento e simulação de processos licitatórios. Além destas falhas, as fiscalizações apontaram que em 37 municípios foram verificadas outras irregularidades na condução dos processos licitatórios, tais como: ausência de pesquisa prévia de preços e estimativa de orçamento por ocasião do planejamento da compra de alimentos; fracionamento da despesa; prorrogação indevida de contrato com fornecedor; compras realizadas junto a empresas não localizadas pelas equipes de fiscalização; aquisição de produto alimentar perecível com validade incompatível com o período letivo.

Os produtos adquiridos estavam de acordo com a pauta de compra/cardápio elaborados pelo nutricionista em 196 dos municípios fiscalizados e em 19, os produtos adquiridos não estavam de acordo.

As fiscalizações apontaram que em 123 dos municípios fiscalizados houve aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar em percentual igual ou superior a 30%. Em 62 houve aquisição desses produtos, porém em percentual abaixo de 30%; e em 59 dos municípios fiscalizados não houve aquisição de produtos alimentícios da agricultura familiar.

Quanto às condições de armazenamento, em 60 municípios os alimentos estão armazenados em condições inadequadas nos armazéns centrais. No que se refere à armazenagem dos alimentos nas escolas, as fiscalizações apontaram que em 807 dessas escolas, as instalações estão adequadas para garantir o bom acondicionamento dos produtos alimentícios, ao passo que em 404 as instalações não estão adequadas.

Em termos de efetividade, verificou-se que 1.069 das escolas informaram ter servido alimentação aos alunos em todos os dias letivos, ao passo que em 79 verificou-se a falta de fornecimento de alimentação de 1 a 30 dias; em 26, de 31 a 60 dias; em 131 não foi possível avaliar. Os principais motivos foram a falta de alimentos, a falta de condições de preparo e a falta de merendeira. Em 1.190 das escolas fiscalizadas a quantidade de alimentos servida é suficiente para atender todos os alunos e em 66 não é suficiente.

No que se refere à gestão dos recursos financeiros disponibilizados: em 209 dos municípios fiscalizados os recursos financeiros foram totalmente gastos no objeto do Pnae, enquanto que em 33, os recursos não foram gastos totalmente no objeto do programa.

No que tange ao controle social, constatou-se que a nomeação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar – CAE foi efetivada mediante ato legal, obedecendo à constituição dos estados e às leis orgânicas do Distrito Federal/municípios em 244 dos municípios fiscalizados; e em 235, a composição do CAE está de acordo com a legislação.

Entretanto, 157 Conselhos não atuam no processo de licitação; 110 não participam do processo de escolha dos alimentos para composição do cardápio; 107 não estão atuando na verificação da quantidade/qualidade dos alimentos que chegam às escolas; 91 não estão atuando na verificação das condições de armazenamento dos alimentos nos depósitos e 50 conselhos não estão atuando no exame da prestação de contas na forma determinada pela legislação. Quanto à disponibilização de infraestrutura necessária para o CAE exercer suas atribuições e de capacitação para seus membros, em 57 municípios os conselhos não possuem infraestrutura adequada para o exercício de suas atividades e em 131 nenhum membro do conselho recebeu capacitação.



2.2 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 órgão, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre a gestão dos responsáveis pela UJ, constantes no Processo nº 23034.005411/2014-11.

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

A partir dos exames, concluiu-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013. Além disso, as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos das DN TCU nº 127/2013 e 132/2013 e da Portaria-TCU nº 175/2013.

2.3 Avaliação da Gestão de Pessoas

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão 2013, verificou-se que o quadro de pessoal do FNDE estava assim constituído:

Tabela 01 – Força de Trabalho do FNDE – Situação em 31 de dezembro de 2013

Tipologia dos cargos	Lotação efetiva	Ingressos no exercício	Egressos no exercício
1. Servidores em cargos efetivos	690	213	42
1.1. Servidores de carreira	690	213	42
1.1.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	652	209	39
1.1.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	21	1	0
1.1.3. Servidores de carreira em exercício provisório	2	0	1
1.1.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	15	3	2
2. Servidores com contratos temporários	65	7	80
3. Servidores sem vínculo com a Administração Pública	22	2	5
Total (1+2+3)	777	222	127

Fonte: Relatório de Gestão 2013

A lotação aprovada pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) para o FNDE é de 1.138 cargos efetivos. Em 31 de dezembro de 2013, 652 cargos estavam ocupados, representando 57% da lotação aprovada.

Com o objetivo de minimizar esse déficit de servidores, em 2012 o FNDE realizou concurso público para o provimento de 140 vagas, sendo 70 para o cargo de Especialista em Financiamento e Execução de Programas de Governo e 70 para Técnico em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais.



Além das 140 vagas autorizadas em 2012, a Portaria nº 101, de 8 de abril de 2013, publicada no D.O.U. de 9 de abril de 2013, autorizou mais 60 vagas, das quais 35 para Especialista e 25 para Técnico. Segundo o Relatório de Gestão do FNDE, do total de cargos autorizados já houve evasão de cerca de 20%.

Tabela 02 - Evasão de servidores do concurso de 2012

Concurso de 2012	Especialista	Técnico	Total
Autorização – Portaria 181/2012	70	70	140
Autorização – Portaria 101/2013	35	25	60
TOTAL	105	95	200
Não nomeados (reprovados)	0	5	5
Nomeados	115	111	226
Empossados	110	100	210
Não empossados	5	11	16
Vacâncias	7	17	24
Total de baixas	12	33	45
Evasão	11%	33%	21%

Fonte: Relatório de Gestão 2013.

Em decorrência dos trabalhos de auditoria, foi analisada a força de trabalho da autarquia para execução das atividades relativas aos programas Pnae, Pnate e PNLD, com o objetivo de avaliar se a força de trabalho é capaz de atender as necessidades do FNDE e se é coerentemente distribuída, conforme nível de exigência e sensibilidade dos assuntos relacionados a cada repartição.

O quantitativo de servidores que ingressaram nas áreas objeto de análise da auditoria devido ao concurso promovido em 2012 está indicado a seguir:

Tabela 03 – Servidores Ingressantes em 2013 devido ao concurso de 2012

Unidade*/Ação	Ingressos em 2013 (concurso 2012)	
	Nível Médio	Nível Superior
Coordenação-Geral dos Programas do Livro (Ação PNLD)	1	3
Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Ação: PNAE)	2	3
Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (Ação: PNATE)	3	3
Coordenação-Geral de Contabilidade e Prestação de Contas	10	8

Fonte: Memorando nº 97/2014-DIRAD/FNDE, de 29.4.2013.

*As unidades não contemplam apenas essas ações relacionadas.

Apesar desse ingresso de novos servidores, verificou-se defasagem de 19% no quantitativo de pessoal das áreas finalísticas responsáveis pelo Pnae e PNLD, e 74% na área responsável pela análise financeira das prestações de contas do Pnae e Pnate.

A necessidade de servidores foi apontada pelo FNDE em suas respostas, mas a entidade não demonstrou como seria capaz de organizar as atividades das áreas finalísticas e financeiras dos programas de modo que o quantitativo de pessoal alocado para essas áreas seja capaz de dar previsibilidade sobre o cumprimento de metas e prazos necessários ao adequado funcionamento desses setores.

Assim, da análise realizada nas áreas apontadas, verificou-se que apresentam um quadro de pessoal insuficiente para exercer as suas atribuições e não apresentam um plano estruturado para distribuição de sua força de trabalho, conforme detalhado em ponto específico do relatório.



2.4 Avaliação da Situação das Transferências

A avaliação da gestão das transferências de recursos teve por objetivo verificar a atuação da Unidade para garantia do alcance dos objetivos das transferências para: i) fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais; ii) analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados; iii) adoção de providências em caso de falta de prestação de contas ou identificação de inconformidades nas análises efetuadas; iv) instauração da correspondente Tomada de Contas Especial; v) adoção de providências para redução do estoque de prestação de contas pendentes de análise; vi) avaliação quantitativa do estoque – fluxo prestações de contas entrantes e examinados e vii) verificar a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências.

A amostra para verificação dos dados apresentados pelo FNDE baseou-se no escopo definido pelo TCU e CGU, as quais foram objeto de análises as transferências diretas referentes às ações Pnae, Pnate e PNLD. Para essas ações, no exercício de 2013, foi executado o montante de R\$ 5.236.330.203,79. Foram analisados 22 processos de prestações de contas das ações Pnae e Pnate, de exercícios anteriores a 2013, os quais foram analisados pelo FNDE em 2013. A seleção desses processos deu-se pelos critérios de materialidade e criticidade e totalizou o montante de R\$ 17.832.584,73.

Foi verificado também o Sistema de Gestão de Prestação de contas (SiGPC), juntamente com o Sistema de Prestação de Contas (SISPCO) e o Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) que dispõem sobre as informações das prestações de contas das transferências repassadas pelo órgão.

O SiGPC, conforme informado pela autarquia, tem por finalidade o recebimento e a análise automatizada das prestações de contas. O sistema compreende:

- Elaboração, remessa e recebimento de prestações de contas;
- Análise financeira e técnica;
- Emissão de pareceres sobre as contas, inclusive pelos conselhos de controle social;
- Emissão de diligências;
- Elaboração de relatórios gerenciais e operacionais;
- Acompanhamento de prazos;
- Recuperação de créditos.

Em 2010 foi realizado o piloto do sistema SiGPC com o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae e as prestações de contas dos recursos transferidos no referido exercício foram registradas diretamente no SiGPC, módulo “Contas Online”.

A partir de 18 de janeiro de 2012, a Resolução/CD/FNDE n.º 2 instituiu como obrigatória a utilização do SiGPC para o processamento online de todas as fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados a título de Transferências Voluntárias e Obrigatórias/Legais. Foi estabelecido que os recursos



repassados no exercício de 2011 e exercícios subsequentes estariam sujeitos a apresentação de prestação de contas no SiGPC, módulo “Contas Online”.

Vale destacar que até maio/2014 havia sido disponibilizado o módulo “Contas Online” somente para os programas Pnae, Pnate, PDDE, Braf, Caminho da Escola, no âmbito do PTC e em caráter excepcional, por determinação do TCU, os convênios n.ºs 710217/2008 (Siafi n.º 626233 – Município de Maturéia/PB); 830259/2007 (Siafi n.º 599970 – Município de Monteiro/PB); 700039/2008 (Siafi n.º 626507 – Município São Bento/PB); 710225/2008 (Siafi n.º 525638 – Município de Gurjão/PB); 702536/2010 (Siafi n.º 663285 – Município de Uruoca/CE) e 710067/2008 (Siafi n.º 625638 – Município de Ponta Grossa/PR).

Quanto aos demais programas/projetos que ainda não foi disponibilizado o módulo “Contas Online”, os gestores continuam recebendo recursos até que seja habilitada a funcionalidade “Enviar” do módulo “Contas Online” pelo FNDE, embora não tenham sido apresentadas as prestações de contas dos recursos repassados em 2011, 2012 e 2013.

Em relação ao módulo “análise de prestação de contas” até o momento não foi finalizado. Durante os trabalhos de campo, o FNDE não apresentou cronograma de finalização para os módulos “Contas Online” e “Análises”, conforme item 2.1.1.1 deste relatório. Na reunião de busca conjunta de soluções, realizada em 20 de agosto de 2014, o FNDE apresentou para a CGU o projeto “Implantação do SIGPC”, inserido no Portal da Estratégia, contendo cronograma do sistema, com atividades previstas até 2018.

No que tange a efetividade das providências adotadas pelo gestor, no exercício de 2013, para apurar os atos passíveis de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) em relação às transferências concedidas, na modalidade convênio e repasse automático, o FNDE encaminhou ao TCU 336 TCE com autuação de 251 processos, conforme Relatório de Gestão 2013.

O lapso temporal médio entre o fato gerador da Tomada de Contas Especial e sua respectiva instauração, medido por esta CGU no item 2.1.1.3 deste Relatório, foi de sete anos, o que mostra a intempestividade do órgão em adotar providências para instauração de TCE.

Foi constatado que o FNDE possui mecanismos de cobrança das prestações de contas, as quais são feitas pelo SiGPC, entretanto, as análises dessas prestações de contas não são efetuadas tempestivamente. A Autarquia apresenta um passivo no final de 2013 de 20.013 convênios e 114.602 transferências automáticas não analisadas e um baixo índice de análise das prestações de contas em relação ao passivo total.

Conforme informado pelo próprio FNDE, o quantitativo de recursos humanos que trabalha na gestão de transferências é insuficiente para suprir a demanda. Observa-se nos últimos Relatórios de Gestão que as prestações de contas apresentadas à autarquia por ano são bem superiores ao quantitativo de análises realizadas pelo órgão.

No tocante as fiscalizações/monitoramentos *in loco* realizadas pelo órgão para garantir o alcance dos objetivos dos recursos repassados no exercício de 2013, o FNDE fiscalizou/monitorou *in loco* 263 programas/convênios. Destes, cem monitoramentos foram realizados pelas áreas finalísticas dos programas Pnae, Pnate e PNLD e 163 fiscalizações pela Auditoria Interna da Autarquia.

De modo geral, foram verificadas vulnerabilidades nos controles internos administrativos da área de gestão de transferências, impactando na implantação do



SiGPC, na análise das prestações de contas apresentadas à Unidade e na tempestividade na adoção de providências para instauração de TCEs.

Como ponto positivo, pode-se citar a identificação automática e tempestivamente dos gestores omissos, procedendo à devida notificação, também por via eletrônica (SiGPC) e a utilização obrigatória do Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) pelos Conselhos de Controle Social, para emissão do parecer conclusivo sobre as prestações de contas enviadas pelos gestores por meio do SiGPC.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Quanto às determinações expedidas pelo Tribunal de Contas da União ao FNDE, a metodologia consistiu no levantamento no site do TCU dos acórdãos emitidos à Autarquia no exercício de 2013 com determinação expressa do Tribunal à CGU para monitoramento.

No exercício de 2013 foi publicado um único acórdão (Acórdão nº 7998/2013 - TCU - 1ª Câmara) com determinação expressa à CGU para monitoramento. A determinação constante do referido acórdão foi plenamente implementada pelo FNDE.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

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

A metodologia consistiu no levantamento de todas as recomendações pendentes de anos anteriores e emitidas durante a gestão 2013, referentes a auditorias anuais de contas e acompanhamento da gestão, totalizando 131 recomendações, e posterior verificação do atendimento das mesmas.

Das 131 recomendações, o FNDE implementou totalmente 57, representando 43,5% do total. O quadro, a seguir, resume as situações das recomendações expedidas à Autarquia:

Tabela 04 – Recomendações da CGU

Situação da Recomendação	Total	%
Atendidas	57	43,5
Reiterada	51	38,9
Enviadas*	11	8,4
Cancelada	11	8,4
Em Análise pelo Controle Interno	01	0,8
Total	131	100

Fonte: Monitor WEB/Plano de Providência Permanente (PPP).

*Recomendações revisadas pela CGU e enviadas ao FNDE em 2013.

Nesse contexto, verifica-se a atuação do FNDE no sentido de implementar as recomendações do controle interno, dado que 43,5% foram atendidas integralmente, e 38,9%, apesar das providências adotadas pela Autarquia, não foram consideradas atendidas pela CGU, portando foram reiteradas.

Dentre as recomendações não atendidas destacam-se as seguintes: “*Corrigir junto aos Bancos a entrada de dados do extrato de modo que este contenha todos os beneficiários finais de pagamento possíveis de serem identificados com a descrição textual de cada*



CNPJ e CPF", pois, a não implementação da recomendação, impacta a gestão da UJ, conforme item 2.1.1.6 deste Relatório; e "Transfira a execução das atividades estratégicas de Tecnologia da Informação para servidores públicos, incluindo aqueles contratados por Contrato Temporário da União. [...]"

2.7 Avaliação do CGU/PAD

A partir dos exames aplicados concluiu-se que o FNDE incluiu o Relatório de Correição a partir do CGU-PAD. Observou-se ainda que as Sindicâncias e os Processos Administrativos Disciplinares - PAD instaurados e julgados no exercício de 2013 foram registrados no sistema CGU-PAD.

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

Segundo informações da UJ, devido ao reduzido número de servidores do FNDE, e visando manter os princípios da imparcialidade e impessoalidade, para cada processo disciplinar instaurado nomeiam-se comissões distintas, cujos membros são servidores públicos federais estáveis não vinculados à Autarquia, embora, seja de competência do Gabinete da Presidência do FNDE o acompanhamento e a supervisão de todas as atividades das suas comissões disciplinares constituídas, além das devidas instruções processuais até a fase do julgamento final pela autoridade competente.

2.8 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

A Auditoria Interna (AUDIT) está formalmente vinculada ao Conselho Deliberativo do FNDE e conta com uma força de trabalho de 70 pessoas para a execução de suas atividades, sendo 36 servidores, 21 terceirizados e 13 estagiários. Dos 36 servidores, 27 realizam atividades fim e o restante, juntamente com os terceirizados e estagiários executam atividades da área meio.

No exercício de 2013 a AUDIT fiscalizou 31 entidades, contemplando 163 programas/convênios, totalizando R\$ 786.103.915,93 dos recursos repassados pelo FNDE. Dessas fiscalizações foi apontado como prejuízo potencial o montante de R\$ 23.084.069,07.

Quanto ao Parecer da Unidade de Auditoria Interna da UJ constante do processo de contas nº 23034.005411/2014-11 verifica-se a existência todos os itens exigidos no item 1 do Anexo III da DN TCU nº 132/2013.

2.9 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Com o objetivo de avaliar a qualidade dos controles internos administrativos instituídos pelo FNDE com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos,



selecionou-se a área relacionada à gestão de transferências (Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate), bem como a área relacionada ao Programa Nacional do Livro Didático – PNLD.

A partir da amostra selecionada para cada área de gestão, foram avaliados os seguintes elementos do sistema de controles internos:

I – Ambiente de Controle

O ambiente de controle determina a base para o sistema de controle interno da Unidade, fornecendo disciplina e estrutura fundamental. Deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto.

De acordo com o Quadro A.1.3.1 do item 1.3 do Relatório de Gestão referente ao exercício 2013, o FNDE apontou o seu Ambiente de Controle como parcialmente válido (sete itens) e totalmente válido (dois itens). Ainda de acordo com o Relatório de Gestão, a Unidade afirma que essa avaliação positiva deve-se à existência de código de ética formalizado e aos esforços no sentido da construção de indicadores estratégicos.

Não obstante a avaliação realizada pela Autarquia, a equipe de auditoria aplicou questionários nas áreas analisadas com objetivo de avaliar o ambiente de controle da Unidade. Constatou-se que 21 dos 43 respondentes afirmaram que existem documentos que detalham como devem ser executadas as suas atribuições. Entretanto, desses 21, 10 citam o Regimento Interno, as Resoluções, mapas de processo, documentos que não possuem um grau elevado de detalhamento. Essa insuficiência pode comprometer o alcance dos objetivos da organização.

Além disso, assim como apontado no Relatório nº 201305719, referente à Auditoria Anual de Contas do exercício 2012, verificou-se que o Regimento Interno de FNDE permanece desatualizado em relação à atual estrutura da Entidade.

Por fim, foi constatada a inexistência de definição formal de papéis e responsabilidades na implantação do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), conforme item 2.1.1.1 deste relatório, o que impacta na implantação do sistema.

II – Avaliação de Risco

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

Neste componente a Unidade indicou em suas respostas que a sua Avaliação de Risco é parcialmente inválida (cinco itens), parcialmente válida (um item) e totalmente válida (três itens). Segundo a Unidade, essa avaliação evidencia a necessidade de aprimoramento da gestão, principalmente quanto ao diagnóstico, à avaliação e à definição de níveis de risco operacionais.



Nas análises realizadas pela equipe de auditoria, não foi identificado a avaliação do risco de projetos relevantes (implantação do SIGPC), por falhas na estrutura de gestão de projetos.

III – Atividade de Controle / Procedimentos de Controle

As atividades de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos pela Administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas.

Este elemento foi avaliado pelo FNDE como neutro (um item) e parcialmente válido (três itens). A Unidade credita esse desempenho às constantes melhorias em seus procedimentos. Destaca, entre outros, o Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SIGPC.

Apesar de o gestor avaliar este componente como parcialmente válido, no decorrer dos trabalhos de auditoria foram identificadas as seguintes inconsistências nas áreas avaliadas:

- a) Ausência de documento que comprove a análise técnica das prestações de contas do Pnae e do Pnate.
- b) Morosidade do FNDE em relação à inscrição no Cadin e a instauração de Tomada de Contas Especial dos gestores inadimplentes.
- c) Controles manuais relativos ao *status* das prestações de contas, ocasionando divergências das situações nos sistemas corporativos.
- d) Inexistência de normativos consolidados que detalhem as situações que ensejariam aprovação com ressalvas e não aprovação das prestações de contas.
- e) Não atendimento das determinações do Decreto 7507, de 27 de junho de 2011.
- f) Não disponibilização do módulo “Contas Online”, no SIGPC, para os gestores de programas/projetos, tais como Pronatec, Proinfância, Pró-jovem, que deveriam apresentar prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE em 2011, 2012 e 2013.
- g) Inexistência de projeto de implantação do SIGPC.
- h) Inexistência de normativos que disciplinem as situações em que os Conselhos Sociais não emitem parecer.

IV – Informação e Comunicação

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



Quanto a este componente, o gestor classificou seu sistema de controles internos como parcialmente válido (cinco itens). Segundo o gestor, colaboram para essa avaliação positiva os seguintes fatores: utilização da intranet, correio eletrônico corporativo, sistemas informatizados e comunicados internos (Memorandos, Portarias e Resoluções).

Entretanto, em decorrência dos trabalhos de auditoria realizados, verificou-se que a situação das prestações de contas nos sistemas corporativos não está atualizada.

V – Monitoramento

O monitoramento corresponde ao acompanhamento dos pressupostos do controle interno, visando assegurar a sua adequação aos objetivos, ao ambiente, aos recursos e aos riscos.

Para este item o FNDE avaliou o sistema de controles internos como parcialmente válido (três itens), indicando a existência de procedimentos no sentido de contribuir para o alcance do objetivo pretendido ou para a correção de falhas.

2. 10 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado 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.

O servidor A. S. A. não teve sua assinatura aposta neste relatório por não estar presente quando da geração deste documento, por motivo previsto legalmente. No entanto, atuou efetivamente como membro da equipe responsável pela ação de controle.

Brasília/DF, 27 de agosto de 2014.

[Redacted signature area]

[Redacted text]

[Redacted text]

www.fnde.gov.br

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

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Educação II



Achados da Auditoria - nº 201407023

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Recomendações da CGU - Plano de Providências Permanente (PPP).

Fato

Verificou-se ao longo do exercício de 2013 que 131 recomendações, referentes a auditorias anuais de contas e acompanhamento da gestão, necessitavam de providências do FNDE para saná-las. Diante disso, foram selecionadas as recomendações, abaixo listadas, a fim de avaliar as providências adotadas pelo gestor com vistas à regularização das mesmas.

Quadro 01 – Recomendações da CGU

Relatório de Auditoria	Nº Constatção	Recomendação	Providência Adotada pelo FNDE	Posição da CGU
201109076	25	Transfira a execução das atividades estratégicas de Tecnologia da Informação para servidores públicos, incluindo aqueles contratados por Contrato Temporário da União. Nesse último caso, adeque o planejamento das atividades de forma que as atividades tenham duração menor que a duração do contrato e/ou contemplem o período de repasse das informações a servidores públicos admitidos sobre o regime da Lei nº 8112/1990.	O FNDE, por meio do Ofício n.º 1448/2013–AUDIT/FNDE/MEC, de 12 de dezembro de 2013, encaminhou a Nota Técnica nº 26 - DIRTE/FNDE/2013, de 11 de novembro de 2013, a qual informa que a Autarquia tem envidado esforços para que as atividades estratégicas e de gestão estejam na responsabilidade de servidores públicos permanentes ou temporários. Ressalta que o FNDE não tem carreira de TI e que os servidores que atuam na TI do órgão são ocupantes do cargo de Especialista/Técnico de Execução de Programas e Projetos Educacionais. Esclarece que apesar da existência de consultores na Dirte, as atividades estratégicas	Durante a auditoria anual de contas, o FNDE por meio do Memo. n.º 036/2014/COPCI/DIGA P/FNDE/MEC, de 21 de agosto de 2014, informou que foram contratados, por intermédio do Projeto OEI/BRA/09/004, 172 consultores no exercício de 2013 e, destes, 92 realizam consultoria especializada nas áreas de TI, sendo 48 para FNDE, 13 para o MEC, 29 para a CAPES e dois para o INEP. Portanto, a CGU continuará o monitoramento da recomendação até que sejam encerradas pelo



			são realizadas por servidores públicos. Informa ainda que está andamento o edital para contratação de 54 empregados públicos temporários para substituição dos CTU em término de contrato e/ou somar à força de trabalho do órgão e gradativamente suprimir os consultores.	FNDE tais contratações, prevista para 2015.
201203288	11	Corrigir junto aos Bancos a entrada de dados do extrato de modo que este contenha todos os beneficiários finais de pagamento possíveis de serem identificados com a descrição textual de cada CNPJ e CPF.	<p>O FNDE, por meio do Ofício n.º 1448/2013–AUDIT/FNDE /MEC, de 12 de dezembro de 2013, encaminhou o Memo. n.º 74/2013 - DIFIN/FNDE, de 13 de dezembro de 2013, informando: "[...] Não obstante, para disponibilizar todas as contas ainda não recebidas, o FNDE está fazendo gestões junto ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal para o recebimento das informações complementares que, segundo o Termo de Compromisso proposto pela CGU e que será assinado pelo FNDE, BB, CEF e CGU, estão sendo providenciadas por aquelas instituições bancárias.</p> <p>Com relação à divulgação das informações relativas às transferências do FUNDEB, segundo o que foi exposto à CGU pela CGFSE/DIGEF, o FNDE aguarda a adesão de no mínimo 10% dos municípios ao aplicativo disponibilizado pelo BB para identificação da finalidade das transferências do FNDE. Neste sentido, informamos que os dados relativos ao FUNDEB são de responsabilidade da CGFSE/DIGEF e deverão ser solicitados àquela Coordenação Geral.</p> <p>Diante do exposto, as determinações constantes desta SA foram atendidas pela CGEOF/DIFIN, já que as informações a serem encaminhadas pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal são complementares e relativas às contas ainda não disponibilizadas e não relativas à forma de consulta requerida pela CGU."</p>	<p>Durante os trabalhos de campo da auditoria anual de contas, o FNDE por meio do Memo. n.º 99/2014-DIFIN/FNDE, de 08 de maio de 2014, encaminhou CD contendo a base de dados dos pagamentos realizados pela Autarquia por ordem bancária para as transferências previstas na Resolução CD/FNDE n.º 44/2011.</p> <p>Da análise efetuada na base de dados apresentada pelo FNDE e na página inicial do órgão disponibilizada para consulta online "LIBERAÇÃO DE RECURSOS/CONSULTA EXTRATOS BANCÁRIOS", onde qualquer cidadão poderá fazer consultas dos recursos transferidos aos municípios referentes aos programas submetidos ao Decreto n.º 7.507/2011, verificou-se que a recomendação não foi regularizada pela Autarquia, conforme disposto no item 2.1.1.6 deste Relatório.</p>
	39	Estabelecer para os termos de cooperação metas precisas a fim de possibilitar a sua aferição quando forem apresentados os resultados dos produtos resultantes destes termos de cooperação.	<p>O FNDE, por meio do Ofício n.º 1448/2013–AUDIT/FNDE/MEC, de 12 de dezembro de 2013, encaminhou o posicionamento da Dirae e Digap, conforme segue: Memo. n.º 1463/2013 - CGPAE/DIRAE/FNDE, de 11 de novembro de 2013: "A Coordenação geral de Alimentação Escolar - CGPAE definiu procedimentos básicos para elaboração de Termos de Cooperação, formalizando-os</p>	<p>Durante a auditoria anual de contas – exercício de 2013 - realizada no período de 12 a 23 de maio de 2014, foram verificados os processos n.ºs 23400.000119/2013-06; 23400.000437/2013-69; 23400.000425/2013-34; 23400.000055/2013-35 formalizados no exercício de 2013 e foi confirmado o</p>



			em dois documentos, disponibilizados no site do FNDE: - Manual de Operação e Parcerias entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e as Instituições de Ensino Superior no Âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (anexo II), e - Modelo para elaboração do Plano de Trabalho (anexo III). Memo. nº 209/2013-GAB/DIGAP/FNDE/MEC, de 11 de novembro de 2013: "Na DIGAP, não há providências a serem adotadas em razão da especificidades dos termos de cooperação firmados, pois se trata tão somente de descentralização de crédito."	estabelecimento de metas para os referidos termos. Desse modo, considerou-se atendida a recomendação.
	47	Fazer constar, nos termos de cooperação, pesquisas de preços, memórias de cálculos, e as planilhas orçamentárias (conforme Anexo VI ao Memorando nº 757/2012-CGPAE/DIRAE/FNDE, de 25 de abril de 2012) que subsidiem o Gestor no processo decisório de aprovação dos planos de trabalho quanto à relação custo X benefício.	O FNDE, por meio do Ofício nº 1448/2013-AUDIT/FNDE/MEC, de 12 de dezembro de 2013, encaminhou o Memo. nº 1463/2013 - CGPAE/DIRAE/FNDE, de 11 de novembro de 2013, informando: "A Coordenação geral de Alimentação Escolar – CGPAE definiu procedimentos básicos para elaboração de Termos de Cooperação, formalizando-os em dois documentos, disponibilizados no site do FNDE: - Manual de Operação e Parcerias entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e as Instituições de Ensino Superior no Âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (anexo II), e - Modelo para elaboração do Plano de Trabalho (anexo III)."	Durante a auditoria anual de contas – exercício de 2013 - realizada no período de 12 a 23 de maio de 2014, foram verificados os processos nº 23400.000119/2013-06; 23400.000437/2013-69; 23400.000425/2013-34; 23400.000055/2013-35 formalizados no exercício de 2013. Os referidos processos estavam formalizados com planilhas orçamentárias e memórias de cálculo das quantidades de cada produto e/ou serviço adquirido, portanto, considerou-se atendida a recomendação.
201305719	4	1. Fazer constar nos processos referentes aos Termos de Cooperação planilha orçamentária detalhada com análise de custos que possibilitem demonstrar a adequabilidade dos valores pactuados.	O FNDE, por meio do Ofício nº 1448/2013-AUDIT/FNDE/MEC, de 12 de dezembro de 2013, encaminhou o Memo. nº 340/2013 - DIRTE/FNDE, de 11 de novembro de 2013, informando: "Permanece a mesma manifestação informada em Agosto, ou seja, na etapa de avaliação dos PTA será inserido nos autos um Termo de Razoabilidade dos custos, comparando os custos apresentados com custos de mercado, quando possível, e quando for um processo inovador (que seja de difícil mensuração) será feita uma comparação com os custos dos grupos de pesquisas do CTI e da RNP que estejam atuando em campos semelhantes. Cumprir registrar que a DIRTE, no âmbito do constante das Diretrizes do Programa Nacional de Tecnologia na Educação - ProInfo e da	Durante a auditoria anual de contas – exercício de 2013 - realizada no período de 12 a 23 de maio de 2014, foram verificados os processos nº 23400.000119/2013-06; 23400.000437/2013-69; 23400.000425/2013-34; 23400.000055/2013-35 formalizados no exercício de 2013. Os referidos processos estavam formalizados com planilhas orçamentárias e memórias de cálculo das quantidades de cada produto e/ou serviço adquirido, portanto, considerou-se atendida a recomendação.



			Portaria do FNDE 1.207/2011, não finalizou nenhum Termo de Cooperação após a última manifestação."	
		2. Realizar análise de custos compartilhada quando os projetos de Termos de Cooperação forem encaminhados pelas secretarias finalísticas do MEC.	O FNDE, por meio do Ofício n.º 1448/2013–AUDIT/FNDE/MEC, de 12 de dezembro de 2013, encaminhou o Memo. n.º 340/2013 - DIRTE/FNDE, de 11 de novembro de 2013, informando: "Permanece a mesma manifestação informada em Agosto, ou seja, na etapa de avaliação dos PTA será inserido nos autos um Termo de Razoabilidade dos custos, comparando os custos apresentados com custos de mercado, quando possível, e quando for um processo inovador (que seja de difícil mensuração) será feita uma comparação com os custos dos grupos de pesquisas do CTI e da RNP que estejam atuando em campos semelhantes. Cumpre registrar que a DIRTE, no âmbito do constante das Diretrizes do Programa Nacional de Tecnologia na Educação - ProInfo e da Portaria do FNDE 1.207/2011, não finalizou nenhum Termo de Cooperação após a última manifestação."	Na análise realizada nos processos n.º 23400.000119/2013-06; 23400.000437/2013-69; 23400.000425/2013-34; 23400.000055/2013-35 não foi verificada a existência de documentos evidenciando a análise compartilhada entre as Secretarias finalísticas e do FNDE sobre os valores solicitados pelos entes federados por meio de descentralização (Termo de Cooperação). Portanto, recomendação não atendida.
	Nota de Auditoria n.º 2013057 19/001	Instruir os respectivos processos com as devidas justificativas para os casos em que optar por celebrar convênios anteriormente ao cumprimento das recomendações da Procuradoria Federal, de modo a atender à necessidade de motivação dos atos administrativos.	O FNDE, por meio do Ofício n.º 1448/2013–AUDIT/FNDE/MEC, de 12 de dezembro de 2013, encaminhou o Memo. n.º 209/2013 - DIGAP/FNDE, de 11 de novembro de 2013, informando: "O posicionamento da Diretoria permanece inalterado, pela instrução dos processos dos convênios tratados na Nota de Auditoria com informações que atendam as recomendações feitas pela CGU."	Durante a auditoria anual de contas – exercício de 2013 - realizada no período de 12 a 23 de maio de 2014, foram analisados os processos n.º 23400000347/2013-00 e 23400000376/2013-30 formalizados no final do exercício de 2013, onde, apresentavam as devidas justificativas para os convênios celebrados antes de sanadas recomendações da Procuradoria Federal. Considerou-se atendida a recomendação.

Fonte: Plano de Providências Permanente (PPP)/Processos e documentos disponibilizados pelo FNDE.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Registros de todos os procedimentos disciplinares instaurados pelo FNDE no CGU-PAD.

Fato

No Relatório de Gestão 2013 o FNDE informou que o Gabinete da Presidência é a unidade responsável, em âmbito interno, por coordenar as atividades relacionadas à apuração de possíveis irregularidades cometidas por seus agentes públicos



administrativamente, bem como a aplicação das devidas penalidades, conforme disposto em seu Regimento Interno.

Informou, ainda, que devido ao reduzido número de servidores do órgão, e visando manter os princípios da imparcialidade e impessoalidade, para cada processo disciplinar instaurado nomeiam-se comissões distintas, cujos membros são servidores públicos federais estáveis não vinculados à Autarquia.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201407023/01, de 30 de abril de 2014, por meio do Anexo ao Ofício n.º488/2014-COAUD/AUDIT/FNDE/MEC, de 15 de maio de 2014, informou que os normativos utilizados pelo FNDE são: Portaria nº 195, de 31 de dezembro de 2007, alterada pela Política de Uso do Sistema CGU PAD, de 24 de outubro de 2008, publicada no Boletim de Serviço nº 42, do dia 24/10/2008, ambas do MEC.

Apresentou, também, a relação de todos os Processos Administrativos Disciplinares (PAD) e Sindicâncias instauradas no período de 24 de julho de 2007 a 13 de maio de 2014. Nesse período foram instauradas 22 sindicâncias e 22 PAD. Restam para julgamento somente quatro sindicâncias.

A relação apresentada foi confrontada com os relatórios de procedimentos instaurados extraídos do Sistema CGU-PAD, tendo sido identificado que todos os processos relacionados foram devidamente registrados.

O demonstrativo abaixo apresenta os dados acerca dos procedimentos administrativos disciplinares realizados pelo FNDE no exercício de 2013:

Tabela 05 – Procedimentos Administrativos Disciplinares – Exercício 2013

Procedimentos	Quantidades
PADs instaurados	0
Sindicâncias instauradas	4
PADs julgados	2
Sindicâncias julgadas	5

Fonte: Relatório de Gestão FNDE.

1.2 CONTROLES EXTERNOS

1.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Acórdãos expedidos pelo TCU ao FNDE com determinação à CGU.

Fato

No exercício de 2013 o Tribunal de Contas da União expediu somente um acórdão ao FNDE com determinação à CGU, conforme segue:



Quadro 02 – Acórdãos TCU

Acórdão	Determinações	Manifestação do FNDE	Avaliação do CI
7998/2013-TCU-1ª Câmara	<p>“1.6. Dar ciência à Auditoria Interna do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sobre a necessidade de acompanhar o cumprimento tempestivo das recomendações expedidas no âmbito do Relatório de Auditoria 30/11, em especial no que tange aos desdobramentos da apuração do dano ao erário preliminarmente levantado, com a instauração de tomada de contas especial, se for o caso, nos termos do art. 8º, da Lei 8.443/1992.</p> <p>1.7. Dar ciência à Controladoria-Geral da União, em observância ao disposto no inciso IV do art. 74 da Constituição Federal, para que acompanhe o deslinde da referida atuação da Auditoria Interna do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), representando a este Tribunal no caso de inércia dos gestores do FNDE, em especial em função do disposto no art. 8º da Lei 8.443/1992.”</p>	<p>Por meio do Memorando nº 750/2014-COAUD/AUDIT/FNDE/MEC, de 09 de maio de 2014, a autarquia informou: “[...] Em 17/12/2013, após o recebimento nesta Auditoria do Ofício nº 3406/2013-TCU/SECEX-MA, o qual encaminhou o Acórdão nº 7998/2013-TCU-1ª Câmara (cópia anexa), esta unidade expediu o Memorando 1605/2013-COAUD/AUDIT/FNDE/MEC, de 17/12/2013, solicitando à CGCAP-DIFIN que informasse sobre as providências adotadas para o atendimento à Informação nº 19/2012-DIATA/COORI/AUDIT/FNDE/MEC, de 26/01/2012, [...]. Em 20/03/2014, tendo em vista que foram adotados todos os procedimentos necessários à notificação do responsável e solução administrativa, sem que houvesse manifestação de sua parte para sanar a irregularidade, foi instaurada a Tomada de Contas Especial, conforme Informação nº 63/2014-DIREC/COTCE/DIFIN /FNDE, [...]”</p>	<p>Determinação atendida com a instauração da TCE pelo FNDE e envio à CGU (Processo nº23034.000894/2014-50).</p>

Fonte: Acórdão nº 7998/2013-TCU- 1ª Câmara e Memo. nº 750/2014-COAUD/AUDIT/ FNDE/MEC, de 09 de maio de 2014.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO



2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Aumento do passivo de prestações de contas.

Fato

No exercício de 2013, o FNDE recebeu 33.528 prestações de contas, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC). Considerando o estoque existente na Autarquia, verifica-se um aumento de prestações de contas pendentes de análise, conforme evidenciado a seguir:

Tabela 06 – Estoque de prestações de contas pendentes de análise

Descrição	2011	2012	2013
Convênios	16.045	16.098	20.013
Transferências automáticas	82.561	86.045	114.602
Total	98.606	102.143	134.615

Fonte: Relatório de Gestão FNDE 2012 e 2013.

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

Por meio do Ofício nº 83/2014 – GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 2 de maio de 2014, o FNDE informou que foi disponibilizado o módulo “Contas Online” somente para os Programas Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Brasil Alfabetizado (Bralf), Caminho da Escola, no âmbito do Programa Territórios da Cidadania (PTC) e, em caráter excepcional, por determinação do TCU, os convênios n.ºs 710217/2008 (Siafi nº 626233 – Município de Maturéia/PB); 830259/2007 (Siafi nº 599970 – Município de Monteiro/PB); 700039/2008 (Siafi nº 626507 – Município São Bento/PB); 710225/2008 (Siafi nº 525638 – Município de Gurjão/PB); 702536/2010 (Siafi nº 663285 – Município de Uruoca/CE) e 710067/2008 (Siafi nº 625638 – Município de Ponta Grossa/PR).

Para os gestores dos outros programas/projetos que deveriam apresentar prestação de contas dos recursos repassados pelo FNDE em 2011, 2012 e 2013 não foi disponibilizado o módulo “Contas Online”. Assim, o quantitativo de prestações de contas pendentes de análise é maior que o informado considerando que existem gestores que continuam recebendo recursos do órgão, sem prestar contas, o que ocorrerá quando for habilitada a funcionalidade “Enviar” do módulo “Contas Online”.

A título de exemplo, somente no âmbito das ações Apoio a Formação Profissional, Científica e Tecnológica (Pronatec), Implantação de Escolas para Educação Infantil e Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas (Proinfância) e Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional (Pró-jovem) foram liberados R\$



6.496.550.819,32, de 2011 a 2013, sem que houvesse o encaminhamento das prestações de contas, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 07 – Liberação de recursos Proinfância/Pronatec/Pró-jovem

Ação	Despesas Liquidadas (R\$)		
	2011	2012	2013
12KU – Implantação de Escolas para Educação Infantil (Proinfância)	310.235.640,52	692.287.709,64	553.766.395,50
12KV – Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares (Quadras)	117.153.106,95	222.674.724,67	243.147.359,98
20RW – Apoio à Formação Profissional e Tecnológica (Pronatec)	442.123.921,50	1.109.492.860,00	2.359.865.383,63
2095 – Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – Projovem Urbano e Campo	162.163.919,93	217.052.630,25	66.587.166,75
Total	1.031.676.588,90	2.241.507.924,56	3.223.366.305,86

Fonte: Siafi Gerencial.

Por meio da Solicitação de auditoria nº 201407023/04, de 8 de abril de 2014, foram requisitadas as providências adotadas pelo FNDE para redução do estoque de prestações de contas pendentes de análise dos Programas Pnae e Pnate.

Em 22 de abril de 2014, por meio do Ofício nº 69/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, a Autarquia apresentou um histórico da situação, destacando a absorção pelo FNDE de responsabilidades da extinta Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e das Delegacias do Ministério da Educação (Demec) e, mais recentemente, de algumas Secretarias do MEC, e a falta do devido ajuste administrativo, no que tange a estrutura e a recursos humanos, para fazer frente às novas demandas.

Em 2009, foi implantado, em caráter experimental, o Sistema Integrado de Gestão e Acompanhamento de Prestação de Contas (Sigap), o qual, apesar de todo o esforço dedicado para o seu desenvolvimento, não se mostrou suficiente para resolver problema existente, no que diz respeito a padrões de automação.

O Ministro da Educação formulou consulta ao Tribunal de Contas da União (TCU) acerca da possibilidade de terceirizar as atividades relativas à transcrição dos processos de prestação de contas que compunham o passivo do FNDE. Por meio do Acórdão nº 1.069/2011 – Plenário (Processo TC 033.625/2010-7), o TCU deliberou que as atividades de apoio ao acompanhamento e à análise das referidas prestações de contas poderiam ser objeto de terceirização quando fossem, nitidamente, acessórias ou instrumentais e não requeressem qualquer juízo de valor acerca das contas, além de não estarem abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade.

A partir dessa prerrogativa, os esforços da Autarquia se concentraram em atuar em duas frentes: uma para tratar o passivo existente e outra para as prestações de contas a vencer, com o intuito de envolver, também, os responsáveis pelo seu envio.

O passivo existente mencionado pelo FNDE refere-se às prestações de contas anteriores a 2011, que foram encaminhadas para a Autarquia por meio físico. Para análise dessas prestações de contas via SIGPC, é necessária a transcrição dos dados para o *software* IDOC, que está sendo realizada pela empresa Intelipar Tecnologia da Informação LTDA (contrato nº 291/2012).



A 1ª ordem de serviço emitida para a empresa Intelipar contemplou 4.204 processos do Pnae 2010, foi concluída após, aproximadamente, quatro meses e aguarda a homologação pelo FNDE.

A 2ª ordem de serviço, emitida em 8 de janeiro de 2014, contempla 14.251 processos e está em fase de execução. Essa OS contém os dados do Pnae (1999-2009), Pnate (1999-2010) e PDDE (1999-2010).

Entretanto, o FNDE informou que não tem um cronograma com a previsão do término deste processo de transcrição de dados, pois está esperando o término total da 2ª ordem de serviço para avaliar a métrica de mensuração e o tamanho médio dos processos. Informa, ainda que “[...] aponta para uma média mensal de 4.000 processos [...]”

Para os recursos repassados a partir de 2011, cujas contas foram prestadas via SIGPC, as prestações estão pendentes de verificação, aguardando a implantação do módulo de “Análise” do referido sistema. Vale destacar que para os gestores que receberam recursos do Pnae em 2013, o FNDE prorrogou a apresentação das contas via sistema para 30 de junho de 2014. A Autarquia informou outras medidas que estão sendo adotadas para tratar o universo de prestações de contas sob a responsabilidade do FNDE, tais como:

- a) levantamento dos requisitos junto à equipe técnica das unidades finalísticas e de prestação de contas da Autarquia, para estabelecer a metodologia a ser adotada para apuração da veracidade das informações consignadas nas prestações de contas;
- b) parametrização das informações levantadas, com vistas à produção do resultado (automatizado) esperado;
- c) realização de testes para a mitigação de falhas e identificação de ausências no processo de exame automatizado das prestações de contas;
- d) articulação com os bancos parceiros, de forma a ajustar o SIGPC para o recebimento das bases de dados sobre movimentação bancária; e
- e) busca pela integração do módulo de análise ao serviço web de levantamento de débitos, junto ao Tribunal de Contas da União (TCU).

A Autarquia informou, também, que os esforços estão concentrados em implementar as primeiras trilhas de análise e elegeu como prioritário o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, exercícios 2011 e 2012.

Foi destacado que fatos não previstos inicialmente ocasionaram o atraso no cronograma de implementação do sistema, como por exemplo, a publicação da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, que instituiu a obrigatoriedade das entidades executoras do Pnae registrarem, por meio do SIGPC, durante o mesmo exercício da execução dos recursos, informações detalhadas sobre os alimentos adquiridos pelo Programa, condicionando que os registros, até então feitos de forma consolidada quando da prestação de contas, fossem feitos de maneira singularizada durante a execução dos recursos.

Em relação aos módulos de análise, foi informado que os Conselhos Sociais emitem seus pareceres de forma automatizada, por meio do Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon) e encaminham as prestações de contas para o FNDE. No SIGPC, os parâmetros relacionados à análise formal (documental) das informações prestadas já se encontram instituídos para os programas e projetos habilitados para prestarem contas via sistema. Essa funcionalidade já permitiu a devida notificação por via eletrônica dos gestores omissos, fato constatado por esta auditoria para processos selecionados na



amostra. Por meio do Ofício nº 69/2014 – GAB/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 22 de abril de 2014, o FNDE informou que 2.282 gestores não apresentaram a devida prestação de contas do Pnae e Pnate, dos recursos recebidos em 2012. Em consulta ao SIGPC, observou-se que para 1.719 houve notificação eletrônica por omissão.

Em 2014, por meio da Portaria FNDE nº 152, de 11 de abril de 2014, foi instituído o Comitê Deliberativo de Prestação de Contas do FNDE, com a competência de deliberar acerca da gestão do processo de prestação de contas da Autarquia e inclusive sobre a implantação do Sistema. O Comitê será composto pelos dirigentes dos seguintes órgãos seccionais e singulares e pelo Presidente do FNDE:

I – Diretor(a) de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais – Digap;

II – Diretor(a) de Gestão de Fundos e Benefícios – Digef;

III – Diretor(a) de Ações Educacionais – Dirae;

IV – Diretor(a) Financeira – Difin; e

V – Diretor(a) de Tecnologia – Dirte.

O FNDE conclui mencionando que em 2014 está voltado a desenvolver os módulos de análise financeira e técnica do Pnae 2011 e 2012. Essa metodologia posteriormente será aplicada para o processamento das análises financeira e técnica de outros exercícios, conforme cronograma a ser definido pelo FNDE.

Em 19 de abril de 2011, por meio do Ofício nº 789/2011-PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, a Autarquia apresentou para esta Controladoria as atividades e cronograma de conclusão dos módulos previstos. Naquela ocasião, foram informadas as funcionalidades que estavam concluídas e as que estavam em desenvolvimento:

Quadro 03 – Etapas implantação SIGPC posição em 2011

Concluídas	Em Desenvolvimento
a) permitir a criação de modelos de documentos, necessários às atividades da CGCAP relativas à emissão de informações, notificações, pareceres etc.; b) permitir aos usuários do sistema, observando as regras parametrizadas, gerar notificação, ofícios e outros documentos necessários ao cumprimento das exigências legais em prestar contas; c) manter módulo de atualização de valor de débito; d) permitir o cadastramento e manutenção de informações sobre os responsáveis, coresponsáveis e representantes legais pelos convênios, por meio de consultas à Webservice da Receita Federal;	a) parametrização das regras de análise; b) registrar no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI e sistemas afins as medidas decorrentes da análise da documentação relativa às prestações de contas enviadas ao FNDE; c) promover o controle de débito apurado (instaurar TCE; facilitar a instrução do processo de TCE; elaborar relatório de conclusão de TCE; acompanhar e registrar no SIAFI, Cadin e sistemas afins ocorrência, inclusive externa ao FNDE, decorrente de débito apurado, com ou sem julgamento, em âmbito administrativo ou judicial);

Fonte: Ofício nº 789/2011-PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC

Para o módulo “Débitos Apurados – TCE – Omissão” foi informado em 2011 que a previsão de conclusão da revisão seria 31 de maio de 2011. Em relação à análise financeira, foi definido o prazo de conclusão em novembro de 2011, o que não ocorreu até a presente data.

Considerando que a análise das prestações de contas está pendente, aguardando a implantação do SIGPC, a equipe de auditoria, por meio da Solicitação nº 201407023/04, de 08 de abril de 2014, requisitou o cronograma de implantação do SIGPC.



Pelo Ofício n.º 83/2014 – GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE, de 2 de maio de 2014, a Autarquia encaminhou documento intitulado “Requisitos para análise”, que tem como objetivo “[...] estabelecer prazo para conclusão do processo de análise de contas do PNAE e do PNATE, nos exercícios de 2011 e 2012 [...]”, apresentando atividades, áreas responsáveis e prazos para a conclusão dos trabalhos.

Em 21 de maio de 2014, solicitou-se ao FNDE que informasse o percentual realizado para as atividades detalhadas no referido documento, cujo prazo de início e/ou conclusão ocorreu até aquela data. A Diretoria Financeira da Autarquia (Difin), por meio do Ofício n.º 352/2014 – PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 26 de maio de 2014, apresentou o percentual realizado para cada atividade solicitada pela CGU, conforme segue:

Quadro 04 – Cronograma SIGPC

Descrição	Atividade	Responsável	Prazo	% Realizado
1. Ajuste da Liberação de Recursos (Ordem Bancária).	1.1 e 1.2. Definir e implementar rotina no Sigef ³ suficiente para identificar Ordens Bancárias válidas, considerando estorno e cancelamento, de forma que identifique, necessariamente os dados do histórico do lançamento bancários apontados no extrato. O SIGPC deve ser informado do n.º do documento, da data, do valor e quanto desse documento deve ser apropriado para subtrair o valor da obrigação de prestar contas.	CGEOF ¹ DIRTE ²	23 de abril a 22 de maio de 2014	100
	1.3. Inserir dados no Sigef relativos a estorno e cancelamento, inclusive anteriores à implementação da rotina de identificação de ordens Bancárias válidas.	CGEOF	23 de abril a 22 de maio de 2014	100
2. Conferência de integridade dos dados bancários fornecidos pelo Banco do Brasil.	2.1. Confrontar o extrato bancário que é fornecido ao correntista com aqueles que foram enviados em meio eletrônico.	CGCAP ⁴	5 a 7 de maio de 2014	100
3. Integração com o TCU para obtenção do serviço web de cálculo de débito.	3.1. Articular com o TCU para obtenção do serviço de cálculo de débito pelo Sistema Débito.	DIRTE	7 a 9 de maio de 2014	0
4. Integração com o Banco do Brasil para obtenção do serviço web de aplicação no mercado financeiro.	4.1. Aproveitamento da rotina HTML.	DIRTE	12 a 14 de maio de 2014	0
5. Atualização da situação das prestações de contas.	5.1. Adaptar a rotina de sincronização do SISPCO ⁵ .	DIRTE	23 a 24 de abril de 2014	100



	5.2. Implementar rotina para registro de obrigação de prestar contas de saldo identificado pelo FNDE.	DIRTE	12 a 16 de maio de 2014	100
	5.3. Atualizar a situação de medidas de exceção.	-	-	-
	5.3.1. Adaptar planilha de controle de documentos da COTCE6	CGCAP	28 de abril a 15 de maio de 2014	65
	5.3.2. Atualizar o SIGPC	DIRTE	24 a 25 de abril de 2014	0

Quadro 04 – Cronograma SIGPC

Descrição	Atividade	Responsável	Prazo	% Realizado
7. Identificar as transferências que contém as informações relativas às ações de controle, inclusive de apuração de denúncias; determinações do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União/TCU; informações do Ministério Público, dos Tribunais de Contas dos Estados e da Polícia Federal.	-	CGCAP	2 de maio a 30 de julho de 2014	0
8. Desenvolver a matriz de risco de análise.	8.1. Desenvolver regras de combinação dos fatores de risco:	-	-	-
	8.1.1. Definir regras	CGCAP	12 a 26 de maio de 2014	0

Fonte: Ofício nº 352/2014 – PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC.

(1) Coordenação-Geral de Execução e Operações Financeiras

(2) Diretoria de Tecnologia

(3) Sistema Integrado de Gestão Financeira

(4) Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas

(5) Sistema de Prestações de Contas

(6) Coordenação de Tomada de Contas Especial

Para as atividades “Desenvolver rotina de registro de arrecadação (GRUxRA)”, Implementar regras de combinação dos fatores de risco e “Definição de regras de análise” não foram solicitadas informações visto que estavam previstas para iniciarem em 26 de julho de 2014, 30 de maio de 2014 e junho de 2014, respectivamente, ou seja, datas posteriores aos trabalhos de campo.



Após a verificação dos dados apresentados na resposta da Difin, confirma-se, novamente, o descumprimento dos prazos estipulados pela autarquia, uma vez que as atividades 3.1; 4.1; 5.3.2; 7 e 8.1.1.1 não foram iniciadas. Além disso, no documento apresentado e pela descrição das tarefas, não se consegue vislumbrar em que momento as prestações de contas do Pnae e Pnate 2011 e 2012 serão analisadas pelo SIGPC, bem como as prestações de contas de outros programas que não tiveram seus dados lançados no sistema.

Destaque-se que foi informado pelo FNDE no processo de contas 2011 que o módulo “Débitos Apurados – TCE – Omissão” estava previsto para 31 de maio de 2011, o que não ocorreu. Entretanto, o FNDE não faz referência, em sua atual resposta, sobre a implantação do referido módulo.

Em 21 de maio de 2014, a equipe de auditoria requisitou os cronogramas de implantação do sistema, do módulo “Análise” para os todos os programas que já prestam contas ao FNDE, via SIGPC, como também, do módulo “Contas Online” para os demais programas que ainda não estão habilitados para prestarem contas via sistema. Foi requisitado também, o cronograma de implantação do módulo “Análise” para todos os programas que apresentaram prestação de contas ao FNDE antes de 2011, após a transcrição dos dados.

O FNDE, por meio do Ofício nº 91/2014 – PRESIDÊNCIA/FNDE, de 27 de maio de 2014, informou não dispor de cronograma de desenvolvimento e implantação do SIGPC para todos os programas e projetos educacionais que geram prestações de contas para autarquia, tendo apresentado as diversas ações realizadas pela autarquia desde o início de 2012 e solicitado prazo de trinta dias para elaboração do cronograma definitivo de implantação do sistema.

Diante do exposto, verifica-se o aumento do estoque de prestações de contas pendentes de análise, causado pelo atraso na implantação do SIGPC. Outro fator que contribuiu para esta situação foi a forma de planejamento da implantação deste sistema pelo FNDE.

O *Project Management Body of Knowledge*, também conhecido como PMBOK é um conjunto de práticas em gerência de projetos levantado pelo *Project Management Institute* (PMI) e constituem a base da metodologia de gerência de projetos do PMI. Estas práticas são compiladas na forma de um guia, chamado de Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos, ou Guia PMBOK. Este guia identifica um subconjunto do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos, que é amplamente reconhecido como boas práticas, sendo, inclusive, recomendado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para a gestão de projetos de desenvolvimento de *software*, conforme, por exemplo, Acórdãos TCU nºs 0381/2011, 0380/2011 e 2613/2011, todos do Plenário.

O Guia PMBOK reconhece 47 processos que recaem em cinco grupos de processos e dez áreas de conhecimento que são típicas em quase todas as áreas de projetos.

Os cinco grupos de processos de gerenciamento de projetos definidos no Guia PMBOK são:

- 1 - Iniciação
- 2 - Planejamento
- 3 - Execução
- 4 - Monitoramento e controle



5 - Encerramento

Quanto às áreas de conhecimento, são listadas dez áreas relacionadas ao gerenciamento e gestão de integração do projeto, do escopo, do tempo, dos custos, da qualidade, dos recursos humanos, das comunicações, dos riscos, das aquisições e dos envolvidos.

O guia provê o ciclo de vida, não só do gerenciamento do projeto e seus processos relacionados, mas o ciclo de vida do projeto como um todo:

Quadro 05 – Ciclo de um projeto *PMBOK*

Áreas de conhecimento	Iniciação	Planejamento	Execução	Monitoramento e Controle	Encerramento
Integração	1.1 Desenvolver o termo de abertura do projeto	1.2. Desenvolver o plano de gerenciamento do projeto	1.3. Orientar e gerenciar o trabalho do projeto	1.4. Monitorar e controlar o trabalho do projeto 1.5. Realizar o controle integrado de mudanças	1.6. Encerrar o projeto ou fase
Escopo		2.1. Planejar o Gerenciamento do Escopo 2.2. Coletar os requisitos 2.3. Definir o escopo 2.4. Criar a EAP ⁽¹⁾		2.5. Validar o escopo 2.6. Controlar o escopo	
Tempo		3.1. Planejar o gerenciamento do Cronograma 3.2. Definir as atividades 3.3. Sequenciar atividades 3.4. Estimar os recursos das atividades 3.5. Estimar as durações das atividades 3.6. Desenvolver o cronograma		3.7. Controlar o cronograma	



Custos		4.1. Planejar o gerenciamento dos Custos 4.2. Estimar custos 4.3. Determinar o orçamento		4.4. Controlar os custos	
Qualidade		5.1. Planejar o gerenciamento da qualidade	5.2. Realizar a garantia de qualidade	5.3. Controlar a qualidade	
Recursos Humanos		6.1. Planejar o gerenciamento dos recursos humanos	6.2. Mobilizar a equipe do projeto 6.3. Desenvolver a equipe do projeto 6.4. Gerenciar a equipe do projeto		

Fonte: Guia PMBOK 5ª edição

(1) Criar a EAP é o processo de subdivisão das entregas e do trabalho do projeto em componentes menores e de gerenciamento mais fácil.

Quadro 05 – Ciclo de um projeto *PMBOK*

Áreas de conhecimento	Iniciação	Planejamento	Execução	Monitoramento e Controle	Encerramento
Comunicações		7.1 Planejar o gerenciamento das comunicações	7.2. Gerenciar as comunicações	7.3. Controlar as comunicações	
Riscos		8.1. Planejar o gerenciamento dos riscos 8.2. Identificar os riscos 8.3. Realizar a análise qualitativa dos riscos 8.4. Realizar a análise quantitativa dos riscos 8.5. Planejar as respostas aos riscos		8.6. Controlar os riscos	
Aquisições		9.1. Planejar o gerenciamento das aquisições	9.2. Conduzir as aquisições	9.3. Controlar as aquisições	9.4. Encerrar as aquisições
Partes interessadas	10.1 Identificar partes interessadas	10.2. Planejar o gerenciamento das partes interessadas	10.3. Gerenciar o envolvimento das partes interessadas	10.4. Controlar o envolvimento das partes interessadas	

Fonte: Guia PMBOK 5ª edição

(1) Criar a EAP é o processo de subdivisão das entregas e do trabalho do projeto em componentes menores e de gerenciamento mais fácil.



Um projeto de implantação de um sistema do porte do SIGPC necessita de informações que evidenciem as suas fases e os produtos que serão entregues nelas. Os projetos por serem empreendimentos temporários têm datas de início e fim definidas e estarão concluídas quando as respectivas metas e objetivos forem cumpridos.

As respostas encaminhadas pelo FNDE evidenciam que houve fragilidades no planejamento da implantação do sistema.

A área de conhecimento Integração tem como primeiro processo “Desenvolver o termo de abertura do projeto”. Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407023/05, requisitou-se ao FNDE o projeto básico de implantação do SIGPC e a Autarquia apresentou o documento intitulado “Proposta de Implantação de Prestação de Contas Online”, de 7 de julho de 2010. Este documento foi submetido à Procuradoria Federal do FNDE para aprovação, onde, relata os motivos da implantação do sistema para a autarquia.

A Procuradoria Federal manifestou-se favorável a implantação do sistema desde que fossem observados o Manual de Assistência Financeira do FNDE, a Portaria Interministerial nº 127/2008 e o Decreto nº 6.170/2007. Assinalou, ainda:

[...] a consulta formulada é de cunho genérico, não se tendo especificado as dúvidas jurídicas em torno do sistema, razão pela qual se deixou de adentrar em pontos determinados de cunho jurídico que possam vir a ser tormentosos para a Administração na elaboração do sistema.

Por fim, a Procuradoria menciona em seu parecer que “a presente manifestação não dispensa a análise *a posteriori* por esta Procuradoria de eventual desenvolvimento e elaboração de instrumento normativo para a implementação do sistema em tela”.

Observa-se que não se trata do projeto de implantação do SIGPC. No item sete do documento apresentado para esta auditoria foi descrito que o sistema já se encontrava em desenvolvimento, ou seja, não é um documento anterior a implantação do sistema. As informações apresentadas na “Proposta de Implantação de Prestação de Contas Online” não permitem responder a questões como o que deve ser feito para atingir o objetivo do projeto, como, quem e quando deve ser feito.

O documento apresentado foi submetido para emissão de pronunciamento do órgão jurídico da Autarquia. Ainda assim, não foram submetidos à Procuradoria do FNDE aspectos jurídicos do sistema, como relatado pela Procuradora. Por exemplo, na proposta não foi questionado à Procuradoria sobre os aspectos legais da notificação eletrônica, seus prazos, nem sobre a responsabilização dos Conselhos pela não emissão do parecer. Esta última situação vem ocorrendo, acarretando na omissão no dever de prestar contas, ainda que os gestores tenham encaminhado as informações. O FNDE ainda não tem um normativo que regulamente este fato. Tais situações deveriam ser tratadas na fase de planejamento do projeto, antes da implantação do sistema, no gerenciamento de riscos.

Apenas um módulo do SIGPC está funcionando que é o de recepção de prestações de contas e para alguns programas do MEC. O FNDE instituiu a prestação de contas online sem que a ferramenta estivesse pronta para todos os programas e sem previsão de disponibilizá-la aos entes beneficiários dos recursos repassados.

A não disponibilização do módulo “Contas Online” para os demais programas/projetos, bem como a não implantação do módulo “Análise” é um risco para o erário e pode beneficiar os entes irregulares com novas liberações de recursos.



Quanto ao argumento trazido pelo FNDE que a absorção pela Autarquia de responsabilidades da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e das Delegacias do Ministério da Educação (Demec), é importante destacar que tais órgãos foram extintos em 1997 e 1998, respectivamente, portanto, já se passaram mais de 15 anos sem que tivessem sido providenciados os devidos ajustes para fazer frente às novas atribuições.

Causa

Mesmo após constatações feitas nos Relatórios de Auditorias nº 201203288 e 201305719, sobre o aumento do passivo de prestações de contas, a Presidência, a Diretoria Financeira (Difin), a Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) e a Diretoria de Tecnologia (Dirte) não concluíram a implantação do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC).

Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 04 de setembro de 2009, é atribuição do Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.

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

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

O art. 11, incisos II e III, do citado normativo prevê que compete à Dirae coordenar a normatização e execução do programa nacional de alimentação escolar e dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2014 – GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 9 de julho de 2014, o FNDE apresentou a seguinte manifestação: “Desde 2007, o FNDE vem sendo submetido a um conjunto de orientações e recomendações por parte dos órgãos de controle, com o objetivo de minimizar o tempo de resposta às prestações de contas recebidas pela Autarquia, e, a partir de então, vem promovendo mudanças significativas com vistas a solucionar essa questão. Todavia, decisões como a constituição de mutirões e o desenvolvimento de soluções tecnológicas voltadas para o registro das prestações de contas recebidas mostraram-se insuficientes ao longo dos anos.

Dessa forma, foram adotadas algumas medidas estruturais com o objetivo de melhorar a produtividade e a efetividade das ações relacionadas à análise das contas, como a substituição de todos os dirigentes da unidade de prestação de contas da Autarquia. Assim, em 2008, a primeira providência tomada pela nova equipe da CGCAP/DIFIN foi



diagnosticar as fragilidades da unidade e quantificar e qualificar os processos existentes de forma a apresentar soluções que pudessem imprimir eficácia e eficiência à gestão das prestações de contas no FNDE.

Nesse sentido, além de identificar o estoque de prestações de contas em aberto, o diagnóstico apontou para a necessidade de definir critérios para a análise e a correta instrução processual, de padronizar e uniformizar os procedimentos, de mapear e racionalizar o processo, de alinhar o conhecimento dos técnicos da unidade, de capacitar o pessoal envolvido, e, sobretudo, de investir em tecnologia capaz de, não só promover o registro, mas automatizar todas as etapas do processo. Todavia, para isso, já se fazia premente, à época, investir na contratação de servidores qualificados.

Não obstante, todo o acervo documental existente precisou ser revisado, reanalisado e corrigido, em especial, os relacionados às Tomadas de Conta Especial (TCE) instauradas e devolvidas pela CGU ao FNDE, em razão de falta de pressupostos válidos ou mesmo da quantificação do prejuízo ao Erário. Ademais, a identificação das demandas em atraso, o seu atendimento e o cumprimento de seus prazos tornaram-se atividades prioritárias para a unidade de prestação de contas da Autarquia.

Também em 2008, em cumprimento ao Decreto nº 6.170/2007 e à Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 24/2008, o FNDE instituiu um grupo de trabalho com o objetivo de arquivar os processos com prazo de vigência encerrado há mais de cinco anos e com valor de até cem mil reais. O resultado alcançado foi de 3.679 prestações de contas arquivadas e de 482 convênios concluídos, número muito aquém do estoque instalado¹.

Embora todo o esforço empreendido, até aquele momento nenhuma ação estratégica havia se mostrado capaz de suprimir o estoque de prestação de contas pendentes de análise no FNDE, bem como, nem mesmo em longo prazo, com os recursos humanos e tecnológicos disponíveis, de resolver o problema da análise tempestiva das aproximadas 25 mil prestações de contas recebidas anualmente pela Autarquia.

Nesse contexto, em 2010, passou-se a discutir, no âmbito interno da Autarquia, o primeiro desenho (projeto) da nova gestão dos processos de prestação de contas, a ponto de tornar o aperfeiçoamento das prestações de contas um objetivo estratégico contido no Planejamento Estratégico 2010-2015 do FNDE, com a descrição de “fortalecer e aprimorar o controle e prestação de contas, por meio da capacitação e reestruturação dos setores envolvidos, da descentralização regional das ações, bem como da integração entre as áreas”.

Outra questão que precisou ser discutida internamente quando da institucionalização do tema pelo PEI 2010-2015 foi a necessidade de envolver as unidades finalísticas da Autarquia na análise das prestações de contas, em razão de diversas disposições legais, normativas e jurisprudenciais editadas pelos órgãos de controle, como, por exemplo, a Norma de Execução CGU nº 01/2010. Dessa forma, o FNDE passou a se preocupar em adequar a sua atuação no sentido de melhor acompanhar e avaliar a execução dos programas sob a sua gestão, considerando a conformidade dos aspectos operacionais dos programas e o cumprimento de seus objetivos durante o monitoramento de suas

¹Em 30 de maio de 2014, a Ouvidoria-Geral da União expediu o Ofício nº 13.894/2014/OGU/CGU-PR, sinalizando como provável a edição de novo normativo nos moldes da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 24/ 2008 em futuro próximo.



ações, atribuição já prevista e definida na Resolução CD/FNDE nº 38/2009, por exemplo.

Não obstante, no início de 2012, o FNDE instituiu o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), seguido, em 2013, pelo Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), com vistas à automação da gestão dos processos de prestação de contas e superação das limitações até então verificadas e, sobretudo, ao cumprimento de sua missão institucional. Além disso, contratou a empresa Intelipar Tecnologia da Informação Ltda para transcrição dos dados do passivo de prestação de contas para o Sistema.

Todavia, por se tratar de um projeto de alta complexidade, inserido em um ambiente dinâmico, moderno e com diversos stakeholders, o desenho e a priorização do SiGPC estão constantemente sensíveis às orientações da política nacional de educação (agenda governamental), dos órgãos de controle, do Ministério Público, entre outros. Além disso, quando da disponibilização do primeiro programa no Sistema em 2012 – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) –, verificou-se a imprescindibilidade de ajustes no projeto inicial do SiGPC, com base no escopo de atuação necessário para atender às demandas requeridas pelo cenário da política educacional brasileira e às expectativas futuras das atribuições da Autarquia, em virtude do crescimento de seu orçamento.

Sendo assim, a partir do segundo semestre de 2012, com a 1ª Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), que acarretou na revisão do Mapa Estratégico do FNDE, o planejamento inicial do SiGPC precisou passar por um redesenho, de forma a adaptar-se à nova dimensão da política educacional executada pela Autarquia, a qual, por sua vez, passou a contar com mais programas finalísticos, como o PRONATEC, FIES, PAR e PAC.

Entretanto, por se tratar de alterações técnicas e tecnológicas necessárias à abrangência desse novo escopo de atuação, com vistas ao sucesso do Sistema, o pronunciamento da Procuradoria Federal junto ao FNDE se dá nos casos da edição de normativos que visem atualizar ou regulamentar os procedimentos relacionados ao processo de prestação de contas, como no caso das Resoluções CD/FNDE nº 2/2012 (SiGPC) e nº 24/2013 (SIGECON) e aquelas que irão disciplinar, por exemplo, a reprogramação dos saldos no âmbito da Autarquia e a atuação dos conselhos de controle social, relatadas na resposta encaminhada ao item 1.3 do Relatório Preliminar de Auditoria. Destacamos, no entanto, que o encaminhamento inicial da proposta de implementação de funcionalidade para a automação das rotinas de prestação de contas à Procuradoria Federal junto ao FNDE, se deu com o intuito solicitar manifestação daquela instância jurídica quanto a possibilidade de implementar, no SiGPC, a metodologia do módulo ‘Contas Online’. Nesse sentido, aquela Procuradoria opinou pela legitimidade das medidas, observadas as disposições legais e jurisdicionais que disciplinam o processo, as quais, por sua vez, são seguidas quando da parametrização das funcionalidades do Sistema.

Com base nesse novo dimensionamento, a Autarquia decidiu realizar reuniões periódicas de ‘Ponto de Controle’, com o objetivo de discutir as ações de desenvolvimento do SiGPC e avaliar seus impactos no ciclo de vida do projeto do Sistema, conforme informado a essa CGU em 27 de maio de 2014, por meio do Ofício nº 91/2014 - Presidência/FNDE. Nessas reuniões, então, decidiu-se que os módulos do SiGPC seriam disponibilizados por etapas e por programa, de forma a permitir que as informações/dados das prestações de contas recepcionadas detivessem qualidade suficiente para a análise automática e tempestiva das contas (principal objetivo do



Sistema). Com isso, suas etapas precisam, ainda, ser avaliadas e testadas a cada passo, em virtude da complexidade do projeto e da escassez de recursos humanos disponíveis.

Além disso, o levantamento de requisitos junto às equipes técnicas das unidades finalísticas; a verificação das especificidades de cada programa e projeto educacional; a padronização e parametrização das informações; a realização de testes; e a integração com outros sistemas e funcionalidades se mostraram imprescindíveis, pois representam pressupostos necessários para que, tão logo o módulo de análise esteja concluído, o processamento ocorra de forma automática, inclusive, em relação ao passivo que está sendo transcrito, bem como sirva de requisito para o desenvolvimento e implementação do módulo de medidas de exceção tendentes ao ressarcimento do Erário.

Não obstante, cabe mencionar que os parâmetros de programas como o PRONATEC e o PROJOVEM, os quais possuem características distintas dos demais programas da Autarquia, não podem ser definidos de forma unilateral pelo FNDE, pois precisam ser debatidos com equipes externas. Do mesmo modo, algumas providências como o cálculo de aplicações financeiras, as atualizações monetárias, a disponibilização pelos bancos dos extratos bancários e a obtenção dos dados referentes às ações de controle junto a essa CGU dependem de tratativas e da integração de soluções e serviços que possibilitem o desenvolvimento de funcionalidades no Sistema.

Nesse contexto, após a 2ª Reunião de Avaliação da Estratégia (RAE), ocorrida em novembro de 2013 para avaliar o desempenho institucional da Autarquia, verificou-se a necessidade de criação do indicador ‘Taxa de implantação do SiGPC’, para acompanhar as fases de desenvolvimento do Sistema e auxiliar a tomada de decisão.

Por fim, por se tratar de um assunto estratégico que envolve todas as unidades do FNDE, em maio de 2014 foi requerida pela Presidência da Autarquia a inserção do projeto ‘Implantação do SiGPC’ na ferramenta ‘Portal da Estratégia’, com vistas ao acompanhamento das providências relacionadas ao desenvolvimento do Sistema e à transcrição do passivo. Esse projeto, por sua vez, evidenciará os produtos, os objetivos, as metas, os prazos e as responsabilidades em cada etapa do ciclo de vida do SiGPC e será disponibilizado oportunamente à CGU por este FNDE. ”

Após a reunião de busca conjunta de solução sobre os pontos do Relatório Preliminar da Auditoria Anual de Contas, o FNDE, por meio do Ofício nº 128/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 21 de agosto de 2014, encaminhou as seguintes informações complementares da Difin: “Esta Diretoria Financeira concorda com os apontamentos feitos pela Controladoria-Geral da União. No entanto, ratifica que as unidades finalísticas da Autarquia (DIRAE, DIGEF e DIGAP) compartilham a elaboração do cronograma de desenvolvimento do SiGPC, pois são responsáveis pela aprovação das contas sob o aspecto finalístico, por meio da emissão ou parametrização de parecer técnico que avalia o atingimento do objeto e alcance dos objetivos.

Além disso, com o advento do SiGPC, o tema prestação de contas passou a ser tratado como um assunto estratégico pela Autarquia, envolvendo todas as suas unidades – Presidência, Diretoria Financeira, diretorias finalísticas (DIRAE, DIGEF, DIGAP) e Diretoria de Tecnologia – e passando, inclusive, a ser discutido, a partir do início de 2014, pelo Comitê Deliberativo de Prestação de Contas.

Dessa forma, o projeto ‘Implantação do SiGPC’ foi inserido na ferramenta ‘Portal da Estratégia’ pela Assessoria de Gestão Estratégica da Presidência, com vistas ao acompanhamento das providências relacionadas ao desenvolvimento do Sistema e à



transcrição do passivo, a partir dos produtos, objetivos, metas, prazos e responsabilidades de cada etapa do ciclo de vida do SiGPC.

Por fim, vale mencionar que o novo regimento interno que está sendo elaborado pelo FNDE contempla as responsabilidades de atuação das unidades finalísticas da Autarquia no que diz respeito às prestações de contas de seus programas e projetos educacionais.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o FNDE relata as dificuldades enfrentadas e as providências adotadas para solucionar o estoque de prestações de contas pendentes de análise. Da resposta, depreende-se que o SIGPC é uma importante ferramenta para auxiliar a Autarquia no exame das contas apresentadas pelos gestores de recursos públicos. Entretanto, não foi apresentado um cronograma de implantação definitiva do sistema, com a disponibilização do módulo “Contas Online” e a conclusão do módulo de Análise para todos os programas que envolvem recursos da área de educação. Não foi apresentado, também, um cronograma de conclusão dos trabalhos de transcrição de dados referentes às prestações de contas anteriores a 2011, etapa necessária para a análise da utilização desses recursos bem como informações sobre etapas inicialmente previstas que não foram concluídas.

A Autarquia menciona que o projeto “Implantação do SIGPC”, com os produtos, os objetivos, as metas, os prazos e as responsabilidades em cada etapa do ciclo de vida do SiGPC será disponibilizado oportunamente à CGU. Vale destacar que em 27 de maio de 2014, o FNDE solicitou prazo de trinta dias para elaboração do cronograma definitivo de implantação do sistema.

Assim, as providências adotadas pelo FNDE não foram suficientes para redução do estoque de prestações de contas pendentes de análise.

Vale destacar que na reunião de busca conjunta de soluções, realizada em 20 de agosto de 2014, o FNDE apresentou para a CGU o projeto “Implantação do SIGPC”, inserido no Portal da Estratégia, contendo cronograma do sistema, com atividades previstas até 2018.

Recomendações:

Recomendação 1: Disponibilizar o acesso ao cronograma de implantação do SIGPC com os objetivos, as metas, os prazos e as responsabilidades em cada etapa.

Recomendação 2: Disponibilizar conforme o cronograma do módulo "Contas Online", no SIGPC, para os gestores dos programas/projetos Pronatec, PAC II - Proinfância, Projovem, PAC II - Quadras e PAR - TD.

Recomendação 3: Editar normativos que disciplinem as situações em que os Conselhos Sociais não emitem parecer.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO



Ausência de documento que comprove a análise técnica das prestações de contas do Pnae e do Pnate.

Fato

O art. 44, §3º da Resolução nº 26/2013, que trata sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae dispõe que a análise financeira da prestação de contas pelo FNDE é de competência da Diretoria Financeira e a responsabilidade pela análise técnica caberá à Diretoria de Ações Educacionais. A referida Resolução revogou a Resolução nº 38/2009, que também previa esta distribuição de responsabilidades. Apesar desta divisão de atribuições ter ocorrido somente a partir de 2009, as resoluções anteriores do Pnae previam demonstrativos que exigiam informações pertinentes à área técnica, tais como número de alunos atendidos, número de refeições servidas, custo médio da refeição, etc.

Em relação ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), os demonstrativos previstos nas resoluções que o regulamentaram desde 2004 também contemplam informações que necessitariam de validação da área técnica, tais como, número de alunos beneficiados e tipo de serviços contratados.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201405347/007, de 16 de abril de 2014, foi requisitado ao FNDE os parâmetros utilizados na elaboração do parecer técnico de análise das prestações de contas do Pnae. Por meio do Ofício nº 83/2014 – GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 2 de maio de 2014 foi encaminhada resposta da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE), informando que:

“A partir das prestações de contas do exercício de 2001 até o exercício de 2010, o parâmetro utilizado para a elaboração do parecer técnico é o parecer do CAE. Essas prestações de contas eram realizadas por meio de processo físico.

A partir de 2011, como as prestações de contas passaram a ser registradas de forma on line por meio do SIGPC e do SIGECON, para realizar a análise das prestações de contas e elaborar o respectivo parecer técnico, é necessário o módulo de análise que ainda está em fase de desenvolvimento. Porém, a CGPAE levantou os parâmetros para a análise (Anexo I), mas que poderão ser alterados, conforme a necessidade.”

Por sua vez a Coordenação de Apoio ao Transporte Escolar (Coate) encaminhou os parâmetros e critérios definidos que “(...) possibilitarão constatar o custeio da oferta de transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural (...)”. Foi encaminhado questionário que deve ser respondido pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS/Fundeb), as ocorrências que podem gerar a impugnação de despesas, a parametrização de dados e as regras de análise do SIGPC. Entretanto, não ficou evidenciado se tais dispositivos são utilizados atualmente para emissão de parecer técnico das prestações de contas do Pnate porventura analisadas pelo FNDE.

Foram selecionados para análise onze processos de prestações de contas do Pnae analisados pela Autarquia em 2013. Deste total, quatro eram repasses do Pnae, a partir do exercício de 2009 quando passou a vigorar a Resolução nº 38/2009. Não obstante a existência do parecer do CAE, não foi identificada a submissão do referido documento à análise da área técnica do programa para todos os municípios selecionados, ou seja, não



há comprovação de que a área técnica examinou o parecer e o referendou, cumprindo, assim, a exigência prevista na Resolução do Pnae:

Quadro 06 – Prestações de contas analisadas Pnae sem parecer técnico

Município	Ano	Resultado da Análise
Fernando Pedrosa/RN	1999	Aprovada
Seduc/DF	2006	Aprovada
Amarante/PI	2008	Aprovada
Porto Ferreira/SP	2008	Aprovada
Itaqui/RS	2009	Aprovada
Tobias Barreto/SE	2010	Aprovada
Acauã/PI	1999	Não aprovada
Sigefredo Pacheco/PI	2005	Não aprovada
Andradina/SP	2008	Não aprovada
Atalaia do Norte/AM	2009	Não aprovada
Poloni/SP	2009	Não aprovada

Fonte: Processos de Prestações de Contas e planilhas elaboradas pelo FNDE.

Em relação ao Pnate, foram escolhidos onze processos analisados pelo FNDE em 2013 e não se identificou em nenhum deles a validação pela área técnica de dados referentes aos objetivos do programa:

Quadro 07 – Prestações de contas analisadas Pnate sem parecer técnico

Município	Ano	Resultado da Análise
Angelim/PE	2004	Não aprovada
Sigefredo Pacheco/PI	2005	Não aprovada
Bom Lugar/MA	2007	Não aprovada
Cabo Frio/RJ	2008	Não aprovada
Capela/SE	2009	Não aprovada
Alegrete do Piauí/PI	2004	Aprovada
Rondon do Pará/PA	2005	Aprovada
Carmo da Mata/MG	2007	Aprovada
Amarante/PI	2008	Aprovada
Cachoeira Paulista/SP	2009	Aprovada
Tejucooca/CE	2010	Aprovada

Fonte: Processos de Prestações de Contas e planilhas elaboradas pelo FNDE.

Outra importante ressalva a ser feita refere-se que até 2011 o FNDE assumiu o risco de transferir a análise técnica exclusivamente para a instância de controle social.

Dados da 34^a, 35^a, 36^a, 37^a e 38^a Etapas do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Municípios, realizado pela Controladoria Geral da União (CGU), evidenciam, em relação ao Pnae, que, de forma geral, a atuação do Conselho de Alimentação Escolar no acompanhamento da execução do Pnae é insatisfatória, considerando que apenas 33% dos CAE estão atuando na forma prevista na legislação. Quanto ao recebimento de capacitação/treinamento pelos membros do CAE, conclui-se



que na maior parte dos conselhos visitados nenhum membro recebeu capacitação (51%). No que se refere à emissão do parecer sobre a prestação de contas pelo CAE, concluiu-se que a maior parte dos Conselhos emitiu parecer sobre a prestação de contas na forma determinada pela legislação. As constatações de falta de capacitação dos conselheiros e atuação insatisfatória dos membros do CAE comprometem a credibilidade dos pareceres emitidos.

A apuração realizada teve como parâmetros a fiscalização em 255 municípios e Conselhos de Alimentação Escolar e compilou dados das fiscalizações realizadas na Ação no período de agosto/2011 a março/2013.

Em relação ao Pnate, os dados das 36^a, 37^a e 38^a edições do sorteio, foi verificado que em 40%, dos 131 municípios visitados, equivalentes a 53 entes, o Conselho realizava o devido acompanhamento, registrando documentalmente suas impressões/decisões e, em 12%, correspondendo a 16 unidades municipais, o acompanhamento também era feito, porém sem registro. No entanto, em 44% dos municípios (57 entes), o CACS/Fundeb não apresentou ação restrita ao Fundeb.

Causa

A Diretoria de Ações Educacionais (Dirae), juntamente com a Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE) e a Coordenação-Geral de Apoio à Manutenção Escolar (CGAME) transferiram a responsabilidade da análise técnica das prestações de contas para os conselhos sociais.

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

Segundo o art. 11, incisos II e III, do Decreto n.º 7.691, de 02 de março de 2012, compete à Dirae, respectivamente, planejar e coordenar a normatização e execução do programa nacional de alimentação escolar, conforme princípios e diretrizes baseados nas políticas nacionais de educação, alimentação e nutrição, segurança alimentar, saúde, agricultura e desenvolvimento social, em articulação com a sociedade e as redes de ensino; e planejar e coordenar a normatização e execução dos programas de assistência financeira para manutenção e melhoria da gestão e da infraestrutura e transporte escolar.

A Portaria n.º 852, de 04 de setembro de 2009, define as competências da CGPAE e da CGAME e nos seguintes artigos:

“Art. 78. À Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar - CGPAE compete normatizar, planejar, coordenar, acompanhar, supervisionar e avaliar a execução das ações relativas ao Programa e:

I - planejar, coordenar, supervisionar, acompanhar e avaliar a execução das ações relativas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE;

[...]



VII - fornecer subsídios e informações necessárias às áreas competentes do FNDE, ao atendimento de auditorias internas e externas, e ainda estabelecer parcerias para apoio e acompanhamento das ações de controle externo;

[...]

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

I - planejar, coordenar e supervisionar as ações de execução e acompanhamento de programas de apoio à manutenção escolar e ao transporte escolar e, especificamente:

a) conceber, elaborar e propor diretrizes e critérios de atendimento e assistência financeira aos beneficiários dos programas de apoio à manutenção escolar e ao transporte escolar;

b) emitir pareceres técnicos para reformulação de planos de trabalho ou realização de convênios no âmbito dos programas de apoio à manutenção escolar e ao transporte escolar.”

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

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 104/2014 – GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 3 de julho de 2014, o FNDE apresentou a seguinte manifestação: “Manifestação DIFIN: Desde a publicação dos Acórdãos TCU nº 974-20/2008-Plenário e nº 2.576-47/2009-Plenário, os quais tratam da Auditoria de Conformidade realizada pelo Tribunal de Contas da União, o FNDE vem se preocupando em adequar os seus normativos e a sua atuação, no sentido de melhor acompanhar e avaliar a execução dos programas sob a sua gestão. Assim, o monitoramento de suas ações passou a considerar a conformidade dos aspectos operacionais dos programas e o cumprimento de seus objetivos, propondo recomendações aos executores, quando necessário.

Não obstante, até a publicação da Portaria CGU nº 985/2010, a qual aprovou a Norma de Execução nº 01/2010 e condicionou que as prestações de contas fossem compostas pelos pareceres técnicos e financeiros, o FNDE utilizava como parâmetro para análise das contas a regularidade financeira e o parecer do respectivo Conselho de Controle Social, e somente solicitava manifestação técnica à área gestora do programa quando a prestação de contas não tinha elementos suficientes para validar a execução das metas físicas e financeiras, definidas e executadas de acordo com a previsão legal.

Além disso, nos últimos anos, a Autarquia vem se empenhando em institucionalizar o assunto prestação de contas, incluindo em seu PEI 2010-2015 como objetivo estratégico o aperfeiçoamento do processo de prestação de contas, haja vista um passivo de mais de 140 mil contas pendentes de análise e a escassez de recursos humanos e tecnológicos para essa finalidade.



De forma a atender esse objetivo estratégico, em 2012, o FNDE instituiu, por meio da Resolução CD/FNDE nº 02/2012, a obrigatoriedade de utilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) para o registro e o envio das prestação de contas com vencimento a partir de 2012, pelas entidades beneficiárias, bem como providenciou a contratação de empresa especializada para a transcrição das prestações de contas anteriores a 2011 no Sistema.

Nesse contexto de gestão eletrônica das prestações de contas, a qual permitirá a parametrização das informações inseridas no SiGPC, será possível a emissão tempestiva do parecer conclusivo pelo FNDE, considerando-se não somente o parecer financeiro e o posicionamento dos Conselhos de Controle Social, mas, também, o parecer técnico e outras peças técnicas da unidade finalística da Autarquia que demonstrem os percentuais de execução do objeto e de consecução do objetivo, inclusive com a indicação das metas físicas e financeiras.

Ressaltamos, no entanto, que até que todas as etapas do Sistema estejam implementadas, esta Autarquia definiu como estratégia priorizar a análise dos processos de prestação de contas que se aproximam do impedimento de instauração de TCE, em razão do prazo estabelecido pelo inciso II do artigo 6º da IN TCU nº 71/2012, bem como atender às solicitações relativas às diligências externas recebidas, que totalizaram mais de vinte mil informações fornecidas em 2013.

Ademais, cabe ressaltar que esta Autarquia definiu, também, que as prestações de contas já recebidas por meio de processos físicos, cuja competência seja anterior à publicação da Norma de Execução nº 01/2010, continuarão a ser analisadas observando meramente a regularidade financeira e o parecer do respectivo Conselho de Controle Social, e somente serão submetidas às áreas finalísticas quando não houver elementos suficientes para a validação das metas físicas e financeiras dos programas. Tal procedimento, por sua vez, justifica a ausência dos pareceres técnicos nos apontamentos feitos pela CGU, [...].

Por fim, no que diz respeito às prestações de contas dos programas PNAE e PNATE 2010, constantes dos referidos quadros, informamos que estas já foram analisadas pela CGCAP/DIFIN com sugestão de aprovação e estão sendo encaminhadas à DIRAE para emissão dos respectivos pareceres técnicos, com vistas a dar tratamento uniforme às definições desta Autarquia quanto ao marco temporal relacionado à obrigatoriedade de emissão de parecer técnico, nos termos da Norma de Execução nº 01/2010 dessa CGU.

Manifestação CGPAE/DIRAE: [...]

2. Quanto ao item “1.2 Ausência de documento que comprove a análise técnica da prestação de contas”, no que se refere aos registros relacionados ao CAE, vale elucidar que, embora as constatações da CGU sobre a atuação do CAE sejam negativas, não se pode afirmar que os pareceres presentes nos processos ora analisados estão comprometidos em sua credibilidade. Ressalta-se que os processos de prestação de contas do PNAE auditados pela CGU se referem à execução de exercícios anteriores a 2010. Entretanto as constatações mencionadas são resultado da ação de fiscalização daquela Controladoria realizada entre agosto de 2011 e março de 2013.

3. Ademais, segundo o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305719, referente ao exercício de 2012, o maior percentual negativo no âmbito da atuação do CAE foi de 26,97% no que concerne a não atuação no processo de licitação. Outros percentuais negativos foram 15,17% sobre a não participação no processo de escolha dos alimentos



para composição do cardápio; 16,85% sobre a não atuação na verificação da quantidade/qualidade dos alimentos que chegam às escolas; 15,73% sobre a não atuação na verificação das condições de armazenamento dos alimentos nos depósitos; e 9,55% sobre a não atuação no exame da prestação de contas na forma determinada pela legislação. A partir desses resultados, contata-se que a atuação do CAE, em 2012, não ocorreu de forma insatisfatória.

4. Assim, em que pese os resultados do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305719 serem conclusões de uma das etapas do Programa de Fiscalização mencionado na SA em epígrafe, não há como afirmar que há comprometimento da credibilidade dos pareceres conclusivos emitidos pelos Conselhos, especialmente daqueles apresentados nos processos auditados.”

Análise do Controle Interno

No que diz respeito às prestações de contas dos programas Pnae e Pnate 2010, apontados pela CGU, o FNDE confirma o entendimento da auditoria e, para os que estavam com sugestão de aprovação, está encaminhando os processos à Dirae para emissão dos respectivos pareceres técnicos.

Quanto aos processos anteriores a 2010, a Autarquia informa que, como a competência é anterior à publicação da Norma de Execução da CGU nº 01/2010, continuarão a ser analisadas observando meramente a regularidade financeira e o parecer do respectivo Conselho de Controle Social, e somente serão submetidas às áreas finalísticas quando não houver elementos suficientes para a validação das metas físicas e financeiras dos programas.

Em relação à Norma de Execução nº 01/2010, a Portaria da CGU que a instituiu foi a de nº 958, de 17 de maio de 2010. A referida Norma orienta os órgãos e entidades jurisdicionados à Controladoria-Geral da União sobre a instrução dos processos de tomada de contas especial, ainda no âmbito da IN TCU nº 56/2007, já revogada pelo Tribunal. Portanto, não faz referência ao assunto apontado pela auditoria.

Conforme já exposto anteriormente, a Resolução nº 38/2009 que tratava do Pnae já previa que a análise financeira da prestação de contas pelo FNDE é de competência da Diretoria Financeira e a responsabilidade pela análise técnica caberia à Diretoria de Ações Educacionais, previsão replicada na Resolução atual do Programa.

Em relação ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), os demonstrativos previstos nas resoluções que o regulamentaram desde 2004 também contemplam informações que necessitariam de validação da área técnica, tais como, número de alunos beneficiados e tipo de serviços contratados.

Ainda que as resoluções anteriores dos programas não tenham previstos a elaboração do parecer técnico, são as áreas responsáveis pelos programas (CGPAE e Coate) que deveriam ter as informações necessárias para subsidiar a validação do cumprimento do objeto, auxiliando a área financeira.

É oportuno destacar que por meio do Parecer nº 735/2012/PF-FNDE/PGF/AGU, a Procuradoria Federal junto ao FNDE concluiu pela viabilidade de aprovação das contas com ressalvas desde que confirmada a plena execução do objeto e que a única irregularidade constatada seja a ausência de aplicação dos recursos no mercado



financeiro ou sua aplicação parcial. Ou seja, a importância da emissão do parecer técnico foi reforçada para que haja aprovação com ressalvas.

Outro ponto importante é que existem Conselhos que não emitem o parecer. Esta última situação vem ocorrendo, acarretando na omissão no dever de prestar contas, ainda que os gestores tenham encaminhado as informações. Assim, o FNDE necessita prever procedimentos para validar o cumprimento do objeto nesses casos.

Em relação à resposta apresentada pela CGPAE, a CGU não afirma que os pareceres dos processos selecionados para análise pela auditoria estão comprometidos, mas faz um alerta sobre os riscos de transferir a análise técnica exclusivamente para a instância de controle social.

É importante destacar que em 7 de abril de 2009, por meio da Nota Técnica nº 881/2009/DSEDU II/DS/SFC/CGU-PR, foram apresentados os resultados dos trabalhos de fiscalização realizados pela Secretaria Federal de Controle Interno - SFC, por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, sobre a execução do Pnae no decorrer do exercício de 2007 (23º, 24º e 25º Etapas). Naquela ocasião, a CGU já apontava para a necessidade de se tomar uma série de medidas a fim de estimular a efetiva participação dos membros dos Conselhos Sociais, em todas as regiões brasileiras, no sentido de sensibilizá-los acerca do seu importante papel no desenvolvimento das ações do Pnae.

Além disso, as referidas resoluções dispõem que o FNDE é quem tem a responsabilidade pela análise técnica da execução destes programas, não havendo menção de que esta responsabilidade pudesse ser transferida aos conselhos de controle social.

Recomendações:

Recomendação 1: Emitir o parecer técnico das prestações de contas analisadas para o Pnae a partir da resolução 38/2009, para os demais programas a partir da resolução do SiGPC e para todos os programas quando não tiver manifestação do conselho ou quando não for possível validar o cumprimento do objeto.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Morosidade do FNDE em relação à inscrição no Cadin e a instauração de Tomada de Contas Especial dos gestores inadimplentes.

Fato

As resoluções que regulamentam os programas Pnae e Pnate estabelecem que caso a prestação de contas não seja apresentada no prazo estabelecido ou não venha a ser aprovada, total ou parcialmente, o FNDE providenciará a instauração da tomada de contas especial ou a inscrição do débito e registro dos responsáveis no Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (Cadin).



A Instrução Normativa nº 71/2012 do TCU dispõe no seu art. 6º que fica dispensada a instauração da tomada de contas especial (TCE) se o valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$75.000,00.

Em relação ao Cadin, somente podem ser inscritos devedores responsáveis por débitos acima de R\$ 999,99, conforme artigo 1º da Portaria nº 685/2006 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Utilizando-se a amostragem aleatória simples não estatística, foram escolhidos dez processos de prestações de contas não aprovadas do Pnae (cinco) e Pnate (cinco), analisados pela Autarquia em 2013. Verificou-se, por meio de consulta ao Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen), que para os processos selecionados o FNDE não providenciou a inscrição dos responsáveis no Cadin.

Além disso, o FNDE não adotou as devidas providências para os processos de valor superior a R\$75.000,00 visto que não consta nos processos físicos nem no SIGPC e nem no Sistema de Prestação de Contas da Web (SISPCOWeb) informações sobre a instauração de tomadas de contas especial:

Tabela 08 - Processos selecionados Pnae - Contas não aprovadas em 2013

Município	Ano	Valor (R\$)
Acauã/PI	1999	37.569,55
Sigefredo Pacheco/PI	2005	87.849,90
Andradina/SP	2008	357.148,00
Atalaia do Norte/AM	2009	227.889,20
Poloni/SP	2009	46.596,00

Fonte: Processos de prestação de contas e site do FNDE.

Tabela 09 - Processos selecionados Pnate - Contas não aprovadas em 2013

Município	Ano	Valor (R\$)
Angelim/PE	2004	39.300,88
Sigefredo Pacheco/PI	2005	9.920,00
Bom Lugar/MA	2007	100.123,19
Cabo Frio/RJ	2008	96.526,08
Capela/SE	2009	159.276,19

Fonte: Processos de prestação de contas e site do FNDE.

Em 8 de abril de 2014 foram requisitados ao FNDE os beneficiários, por exercício, que não apresentaram a devida prestação de contas dos recursos do Pnate e do Pnae. Em resposta, foi encaminhada relação contendo 7.714 contas que não foram prestadas.

Foram escolhidos, por amostragem aleatória simples não estatística, dez municípios sendo cinco do Pnae e cinco do Pnate e foram solicitadas ao FNDE informações sobre as providências adotadas, conforme descrito a seguir:

Quadro 08 - Processos selecionados Pnae - Gestores omissos

Município	Ano	Valor (R\$)	Providências
Mateiros/TO	2001	4.543,20	Inscrito no Cadin.
Monções/SP	2009	17.476,80	A prestação de contas foi encaminhada, para o FNDE, porém, com ocorrências. Foi emitida a Notificação em 2010, tendo em vista que a pessoa que assinou o Parecer do CAE não consta nos registros da Autarquia como Presidente do Conselho.
Iracema/RR	2010	70.140,00	A entidade foi notificada pelo FNDE por omissão em 6.6.2011, e até o momento, manteve-se silente.



Denise/MT	2011	56.280,00	A prestação de contas foi enviada ao FNDE, porém, a análise financeira das contas aguarda a conclusão do desenvolvimento do módulo correspondente no SIGPC.
Vila Propício/GO	2012	51.564,00	A prestação de contas foi preenchida e enviada pela Prefeitura Municipal ao FNDE, porém, não houve emissão de parecer pelo CAE por meio do Sistema de Gestão de Conselhos - Sigecon. Houve notificação para o Prefeito Municipal e para o ex-gestor em 28.8.2013, entretanto, há comprovante de ciência apenas para o primeiro.

Fonte: site FNDE, SIGPC e Ofício nº 69/2014 – GAB/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC.

Quadro 09 - Processos selecionados Pnate - Gestores omissos

Município	Ano	Valor (R\$)	Providências
Tartarugalzinho/AP	2004	374,33	A prestação de contas foi enviada ao FNDE e aguarda análise financeira.
Alvaraes/AM	2010	92.458,58	A prestação de contas foi encaminhada para o FNDE intempestivamente, após notificação em 2011. Entretanto, verificou-se que havia irregularidades quanto ao Cadastro e ao Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS/Fundeb). Foi encaminhada nova notificação à Prefeitura Municipal, em 2012, e a situação das contas é de “Notificado por ocorrência”.
Nova Redenção/BA	2011	61.098,12	A prestação de contas foi preenchida e enviada ao FNDE pela Prefeitura Municipal, porém, não houve emissão de parecer pelo Conselho. Houve notificação para o Prefeito Municipal e para o ex-gestor em 2013. Entretanto, há comprovante de ciência apenas para o primeiro.
Governador Valadares/MG	2012	295.673,14	A prestação de contas foi enviada ao FNDE, porém, a análise financeira das contas aguarda a conclusão do desenvolvimento do módulo correspondente no SIGPC.
Wanderlândia/TO	2012	62.980,91	A prestação de contas foi preenchida e enviada ao FNDE pela Prefeitura Municipal, porém, não houve emissão de parecer pelo Conselho. Houve notificação para o Prefeito Municipal e para o ex-gestor em 2013, entretanto, há comprovante de ciência apenas para o primeiro.

Fonte: site FNDE, SIGPC e Ofício nº 69/2014 – GAB/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC.

Observa-se que em três casos a prestação de contas foi encaminhada, aguardando a conclusão do SIGPC para análise; um gestor foi inscrito no Cadin, fato confirmado pela equipe de auditoria em consulta ao Sisbacen, e um caso houve notificação em 6 de junho 2011 e até o momento o gestor não se pronunciou. Para esta situação, o FNDE não informou a providência adotada após decorridos três anos da data da notificação da omissão.

Em cinco casos as pendências estão relacionadas aos Conselhos Sociais, em sua maioria pela não emissão do parecer por parte dessa instância de controle. Nesses casos, ainda que o gestor preste contas, ele é considerado inadimplente enquanto não houver parecer do Conselho. Em reunião realizada na CGCAP, foi mencionada a dificuldade em acionar esta instância de controle, para o cumprimento da sua responsabilidade, pois



segundo orientação da Procuradoria do FNDE, não há normativos que disciplinem tal situação.

Destaque-se que nas contas do Pnae/2009 do município de Monções/SP e do Pnate/2010 do município de Alvaraes/AM, a pessoa que assinou o Parecer do CAE não consta nos registros do FNDE como Presidente do Conselho. Foram emitidas notificações em 2010 e em 2012, entretanto, até o momento não houve retorno dos gestores.

Nas situações em que o conselho não se pronuncia sobre as contas, cabe à Coordenação-Geral finalística verificar se houve a correta aplicação dos recursos, emitindo o parecer técnico sobre os recursos dos programas.

O parecer do CAE ou do CACS é documento essencial à transparência no uso dos recursos públicos repassados pela União no âmbito do Pnae e do Pnate, respectivamente. É necessário que o FNDE verifique se os recebedores dos recursos cobraram dos presidentes dos conselhos o envio do parecer ao FNDE, caso isso não ocorra.

Considerando os ditames do parágrafo 6º do artigo nº 10 do Decreto-Lei 200/67, que atribui ao gestor público federal a responsabilidade primária pelo controle, acompanhamento e fiscalização dos recursos transferidos, é responsabilidade do FNDE tanto a fiscalização e o monitoramento da execução dos recursos, quanto o exame final da prestação de contas do Pnae e do Pnate.

Logo, caberá ao FNDE se posicionar de forma conclusiva sobre a aplicação, podendo inclusive realizar fiscalização *in loco*, e, se for o caso, instaurar a competente tomada de contas especial. É necessário alertar à Autarquia que a falta do parecer da instância de controle social, obriga que a documentação comprobatória apresentada pelo ente subnacional esteja apta para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos, que em muitos casos só é possível pela fiscalização presencial, ou pela análise de documentos tais como notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários, cópias de cheques ou ordens bancárias.

A auditoria observou que no exercício de 2013 foram instauradas 82 tomadas de contas especiais para os programas Pnae e Pnate. Considerando que, atualmente, o SIGPC já realiza notificações eletrônicas, em lote, para os gestores omissos, foi solicitado ao FNDE os motivos pelos quais não foram instauradas TCEs para os 2.282 gestores, beneficiários dos programas Pnae e Pnate, que não apresentaram a prestação de contas do exercício de 2012.

Por meio do Ofício nº 348/2014 – DIFIN/FNDE/MEC, de 22 de maio de 2014, foi informado que a implementação da funcionalidade de instauração de TCEs por omissão no SIGPC só poderá ocorrer após a implantação do módulo de análise financeira e técnica dos programas Pnae e Pnate. Após ampla discussão pelas unidades gestoras do sistema, um cronograma inicial foi definido para 2014. Com isso, o módulo de análise financeira e técnica das prestações de contas do Pnae e Pnate, relativas a 2012 e 2011, foi priorizado e deve ser concluído até o mês de agosto de 2014.

Com base nessas 82 transferências, verificou-se que o lapso temporal médio entre o fato gerador da Tomada de Contas Especial e a sua respectiva instauração é de aproximadamente sete anos, quatro meses e vinte dias, conforme evidenciado a seguir:

Tabela 10 - Lapso temporal - Tomadas de Contas Especiais

Transferências	Lapso temporal entre o fato gerador e a instauração de TCE	Quantidade
----------------	--	------------



Pnae/1999	14 anos	03
Pnae/2000	13 anos	05
Pnae/2001	12 anos	01
Pnae/2003	10 anos	03
Pnae/2004 (3); Pnate/2004 (4)	09 anos	07
Pnae/2005 (9); Pnate/2005 (7)	08 anos	16
Pnae/2006 (8); Pnate/2006 (5)	07 anos	13
Pnae/2007 (5); Pnate/2007 (7)	06 anos	12
Pnae/2008 (10); Pnate/2008 (6)	05 anos	16
Pnate/2009	04 anos	05
Pnae/2010	03 anos	01

Fonte: Planilhas FNDE.

É importante que a Autarquia tenha ciência que a implantação do sistema contribuirá muito para que o FNDE cumpra com sua missão institucional, mas o SIGPC não substitui, por completo, o trabalho a ser feito pela equipe de servidores. Por isso, além de o FNDE estabelecer um cronograma para a implementação da funcionalidade de instauração de TCE no SIGPC, é preciso definir quantos processos a Autarquia conseguirá realizar por mês, atentando para os prazos da legislação que normatiza a instauração e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União (TCU), evitando, inclusive a possibilidade de responsabilização solidária aos agentes públicos da Autarquia, conforme alerta feito pelo TCU ao FNDE no Acórdão nº 2.428/2014 – Segunda Câmara.

Causa

Mesmo após constatações feitas nos Relatórios de Auditorias nº 201203288 e 201305719, sobre o lapso temporal das TCE, a Presidência do FNDE, a Diretoria Financeira (Difin) e a Coordenação de Tomada de Contas Especial (COTCE) seguem a definição institucional de aguardar a implantação do SIGPC em virtude da carência de recursos humanos.

Segundo o art. 106, incisos IX, da Portaria n.º 852, de 04 de setembro de 2009, é atribuição de o Presidente praticar os atos administrativos necessários à consecução das finalidades do FNDE.

Segundo art. 10, incisos II, do Decreto n.º 7.691, de 02 de março de 2012, compete à Difin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.

Compete à Coordenação de Tomada de Contas Especial (COTCE), conforme art. 60, incisos V a VII, da Portaria da Portaria n.º 852, de 04 de setembro de 2009, respectivamente, proceder, no âmbito de sua competência, os registros de inscrição e baixa de responsabilidade e inadimplência de gestor faltoso nos cadastros e contas afins; proceder, no âmbito de sua competência, a inscrição, a baixa ou a suspensão de inadimplência de órgãos e entidades nos cadastros afins do Governo Federal; e manter atualizados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi os registros de responsabilidade de gestores e de inadimplência de órgãos e entidades, relativos a processos de tomada de contas especial.

Manifestação da Unidade Examinada

Dinheiro público é da sua conta
www.portaldatransparencia.gov.br



Por meio do Ofício nº 643/2014 – COAUD/AUDIT/FNDE/MEC, de 4 de julho de 2014, o FNDE apresentou a seguinte manifestação: “Com relação aos apontamentos desse item, cabe esclarecer que, não obstante à iniciativa de enfrentamento de um passivo de mais de 140 mil prestações de contas, com vistas à sua supressão, e do desenvolvimento de tecnologias que impeçam a constituição de um novo passivo, esta Autarquia vem buscando cumprir, mesmo com os recursos humanos e tecnológicos disponíveis, todos os pressupostos necessários à sua atuação.

Por isso, como uma de suas estratégias, decidiu efetuar o tratamento não automatizado dos processos de prestação de contas que se aproximam do impedimento da instauração de TCE, em razão do prazo estabelecido pelo inciso II do artigo 6º da IN TCU nº 71/2012.

Todavia, um número cada vez mais elevado de demandas pontuais sobre os processos de prestações de contas dos recursos transferidos vem sendo recepcionado pelo FNDE – somente no exercício de 2013 essas demandas resultaram em mais de 20 mil informações prestadas –, o que, por sua vez, requer um tratamento prioritário e específico, haja vista os prazos de atendimento estabelecidos, prejudicando, de certa forma, o atingimento das providências que foram definidas como prioritárias, como as relacionadas às medidas de exceção tendentes ao ressarcimento do erário. Nesse sentido, a atuação da Autarquia se limita ao cumprimento pontual das determinações externas, não havendo condições para conclusão do processo como um todo, o que justifica os apontamentos observados pela CGU quanto aos processos constantes da Tabela 03 do item 1.3.

Por essas razões, para o FNDE, a alternativa possível para o cumprimento de sua missão institucional é a de investir na automação do seu processo de gestão das prestações de contas, por meio do SiGPC e do SIGECON, e numa política de recursos humanos que recomponha a sua força de trabalho e, também, incremente novos servidores para fazer frente ao desafio existente.

Todavia, no que diz respeito às contas prestadas no exercício de 2013, faz-se necessário esclarecer que a adoção das medidas de exceção cabíveis para os casos omissos e para os demais casos requer a conclusão e implementação do módulo de análise técnica e financeira das prestações de contas no SiGPC, haja vista que somente nessa fase do processo será possível o cruzamento dos pressupostos necessários e imprescindíveis para a quantificação do prejuízo ao erário, como por exemplo: i) a devida notificação; ii) a concessão do direito ao contraditório e ampla defesa; iii) a análise das justificativas apresentadas; iv) a verificação dos casos de dispensa de inscrição no CADIN, conforme preceitua o artigo 1º da Portaria STN nº 685/2006, e de instauração da tomada de contas especial, definidos no inciso I do art. 6º da IN TCU nº 71/2012; e, também, v) a identificação de saldos de exercícios anteriores reprogramados.

Quanto à reprogramação dos saldos, cabe esclarecer que está sendo disciplinada, por meio de resolução a ser publicada pela Autarquia, a forma e os parâmetros necessários à definição do corte temporal a ser observado pelo SiGPC para o desenvolvimento do módulo de análise dos programas de ação continuada, levando-se em consideração, a princípio, só as prestações de contas recepcionadas por meio do Sistema. Isso porque não há como aguardar a transcrição e a análise do passivo para iniciar a análise das prestações de contas recebidas pelo SiGPC - Contas Online a partir de 2011. Para isso, os valores a serem considerados no módulo de análise da competência de 2011 serão



aqueles existentes nas contas correntes das entidades beneficiárias no final do período de execução anterior, ou seja, para o PNAE e PNATE, em 31 de dezembro de 2010. Assim, somente com a identificação e a junção dos valores reprogramados será possível quantificar os possíveis prejuízos ao erário, inclusive para os casos de omissão.

Em relação aos processos de prestação de contas anteriores a competência de 2011, os quais fazem parte do passivo físico do FNDE, para a adoção das medidas de exceção cabíveis, é preciso aguardar a conclusão dos trabalhos de transcrição pela empresa contratada, ou fazer parte das regras de priorização estabelecidas pela Autarquia – proximidade do impedimento da instauração de TCE, em razão do prazo estabelecido pelo inciso II do artigo 6º da IN TCU nº 71/2012, ou demanda pontual de análise ou instauração de TCE requerida ao FNDE –, haja vista a falta de recursos humanos e tecnológicos disponíveis para a realização da análise técnica e financeira desses processos de forma ‘não automatizada’.

Quanto ao apontamento relacionado à omissão do envio do parecer do Conselho de Controle Social, informamos que está sendo discutida, nesse momento, pelos gestores da Autarquia, norma que disciplinará a atuação do gestor federal e, principalmente, do gestor estadual, distrital ou municipal, responsável pelo recebimento dos recursos transferidos, quanto ao cumprimento dessa responsabilidade, tendo em vista o parecer dos conselhos ser essencial à transparência da aplicação dos recursos públicos.

Além disso, importa observar que, com o advento do SIGECON, está preservada a responsabilidade do Presidente do Conselho de Controle Social sobre o envio do parecer conclusivo sobre as prestações de contas, haja vista o disposto no § 3º do artigo 1º da Resolução CD/FNDE nº 24/2013.

Por fim, reafirmamos que esta Autarquia definiu que as análises pontuais das prestações de contas já recebidas por meio de processos físicos, cuja competência seja anterior à publicação da Norma de Execução CGU nº 01/2010, continuarão a ser efetuadas observando meramente a regularidade financeira e o parecer do respectivo Conselho de Controle Social, e somente serão submetidas às áreas finalísticas quando não houver elementos suficientes para a validação das metas físicas e financeiras dos programas.”

Análise do Controle Interno

As justificativas do gestor confirmam os apontamentos feitos por esta equipe de auditoria. O investimento na automação do processo de gestão das prestações de contas, por meio do SiGPC e do SIGECON, destacado pela Autarquia como a alternativa possível para o cumprimento de sua missão institucional, de fato contribuirá para a melhoria do processo de análise de prestações de contas. Entretanto, em relação ao SIGPC, conforme relatado em outro ponto deste Relatório, não foi informado pelo FNDE se a implantação dessa ferramenta ocorrerá no curto prazo, o que traz gravidade à questão.

A tabela abaixo traz a estimativa do potencial prejuízo ao erário identificado em relatórios da CGU que ainda não tiveram o parecer conclusivo das prestações de contas pelo FNDE.

Tabela 11 - Ordens de Serviço CGU com Indicativo de Dano ao Erário

Recursos Pendentes			
Programas	Sorteios	RDE's e outras demandas	TOTAL



1. Pnae	R\$ 6.905.756,29	R\$ 3.805.381,56	R\$ 10.711.137,85
2. Pnate	R\$ 9.451.360,61	R\$ 1.779.227,05	R\$ 11.230.587,66
3. Demais Programas*	R\$ 10.750.840,18	R\$ 9.386.553,39	R\$ 20.137.393,57
TOTAL	R\$ 27.107.957,08	R\$ 14.971.162,00	R\$ 42.079.119,08

Fonte: Sistema MonitorWeb.

* Exceto Fundeb

Soma-se a isso o próprio trabalho da Auditoria Interna do FNDE que em 2013 apurou um prejuízo potencial de R\$ 23.084.069,07.

Diante do exposto, vislumbra-se a necessidade de a Autarquia concluir as análises iniciadas, principalmente quanto à adoção de medidas de exceção tendentes ao ressarcimento do erário, com a finalidade de conferir efetividade ao seu trabalho e de aproveitar o esforço realizado pela Autarquia.

Recomendações:

Recomendação 2: Enquanto não implantado o SIGPC, adotar as medidas de exceção, tais como: inscrição no CADIN e instauração de TCE, conforme o caso, ao efetuar análises de prestações de contas, decorrentes de demandas pontuais, cujo parecer seja pela não aprovação e ao identificar os gestores omissos.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Divergência do status das prestações de contas.

Fato

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407023/02, de 15 de maio de 2014, foram requisitadas ao FNDE a relação de prestações de contas analisadas em 2013 pela Autarquia, aprovadas e não aprovadas, para os programas Pnae e Pnate. Em resposta, foram encaminhadas as seguintes informações:

Tabela 12 – Prestações de contas analisadas Pnae e Pnate

Status	PNAE	PNATE	Total
Aprovadas	272	349	621
Não aprovadas	114	92	206
Total	386	441	827

Fonte: Ofício nº 517/2014 - COAUD/AUDIT/FNDE/MEC

Não obstante a informação prestada pelo FNDE, foram identificadas divergências nos status das prestações de contas após consulta aos sistemas SISPCO e SIGPC, conforme exemplificado a seguir:

Quadro 10 - Divergência status das prestações de contas Pnae

Município/Ano	Status SISPCO	Status SIGPC	Ofício FNDE
Bicas/MG/2005	Aprovada	Aprovada com Ressalva	Não aprovada
Parobé/RS/2009	Aprovada	Aprovada	Não aprovada
Andradina/SP/2009	Aprovada	Aprovada com ressalvas	Não aprovada
Carira/SE/2007	Inadimplente	Não aprovada	Aprovada
Minas Novas/MG/2009	Documentos com pendência	Aguardando Análise	Aprovada
Tobias Barreto/SE/2010	Recebida	Enviada ao FNDE	Aprovada



São José da Laje/AL/2010	Inadimplente	Aguardando análise	Aprovada
--------------------------	--------------	--------------------	----------

Fonte: SISPCO, SIGPC e Ofício nº 69/2014 – GAB/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC

Quadro 11 - Divergência status das prestações de contas Pnate

Município/Ano	Status SISPCO	Status SIGPC	Ofício FNDE
Angelim/PE/2004	Aprovada	Aprovada	Não aprovada
Itaitinga/CE/2005	Aprovada	Aprovada com ressalva	Não aprovada
Cedro/CE/2006	Aprovada	Aprovada com ressalva	Não aprovada
Cameta/PA/2010	Documentos com pendência	Notificada por ocorrência	Não aprovada
Araucária/PR/2010	Recebida	Enviada ao FNDE	Não aprovada
Branquinha/AL/2009	Inadimplente	Não aprovada	Aprovada

Fonte: SISPCO, SIGPC e Ofício nº 69/2014 – GAB/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC

A situação de uma prestação de contas pode ser alterada. Por exemplo, uma prestação que foi aprovada pode ter seu status alterado para não aprovada se surgirem fatos novos que justifiquem a revisão da situação. Entretanto, conforme esclarecimentos do FNDE, a fonte das informações encaminhadas pela Autarquia para a equipe de auditoria é o SISPCO e o SIGPC. Assim, os dados deveriam coincidir.

Foram constatadas, também, situações em que os relatórios de auditoria interna do FNDE concluíam pela instauração de TCE, entretanto, a posição da prestação de contas do gestor auditado continuava com o status de aprovada, conforme exemplificado a seguir:

Quadro 12 - Divergência status das prestações sistemas x Relatório Auditoria Interna

Município	Ano	Programa	Recomendação Relatório de Auditoria Interna do FNDE	Status SISPCO/SIGPC
Itanagra/BA	2003	Pnae	Relatório nº 40/2008: instauração de TCE no valor de R\$45.162,00 (despesas sem comprovação) ⁽¹⁾	Aprovada/Aprovada
Itanagra/BA	2006	Pnae	Relatório nº 40/2008: instauração de TCE no valor de R\$ 80.579,20 (ausência de comprovação da entrega da alimentação escolar)	Aprovada/Aprovada

Fonte: Relatório de Auditoria Interna do FNDE, SIGPC, SISPCO.

(1) Na época da conclusão do relatório de auditoria, a instrução normativa vigente do TCU (nº 56/2007) estabelecia o valor de R\$23.000,00 para instauração de TCE.

Causa

Dificuldade operacional da Diretoria de Tecnologia (Dirte), Diretoria Financeira (Difin) e da Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP) quanto a alimentação e atualização dos sistemas SISPCO e SiGPC.



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

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

Compete à Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP), conforme art. 53, incisos XVI e XVII, da Portaria da Portaria n.º 852, de 04 de setembro de 2009, respectivamente, orientar os registros, as baixas e a suspensão de inadimplência das transferências voluntárias e legais; e orientar e acompanhar os registros e as baixas de responsabilidade dos gestores responsáveis pela aplicação de recursos relativos às transferências voluntárias e legais e à concessão de suprimentos de fundos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n.º 643/2014 – COAUD/AUDIT/FNDE/MEC, de 4 de julho de 2014, o FNDE apresentou a seguinte manifestação: “Com relação às divergências detectadas por essa Controladoria-Geral da União, quando da verificação dos status das prestações de contas registradas no SISPCO e no SiGPC em relação àqueles informados pela Autarquia, faz-se necessário esclarecer, primeiramente, que os status de todas as prestações de contas do FNDE constarão da base de dados do SiGPC.

No entanto, ressaltamos que os registros constantes do SISPCO referem-se a prestações de contas anteriores a 2010, recebidas por meio de processos físicos, e que aguardam a sua transcrição para o SiGPC.

Ocorre que, em virtude da priorização da implantação do SiGPC, a alteração de algumas nomenclaturas de status constantes do SISPCO, necessárias à melhor identificação da real situação das contas, não ocorreu.

Nesse sentido, o esforço empreendido pela Autarquia, nesse momento, está voltado para a migração das informações do SISPCO para o SiGPC, já considerando, também, as atuais nomenclaturas de status instituídas pelos normativos vigentes. Por esta razão, há divergências entre os dois sistemas, como as apontadas por essa CGU.

Não obstante, em razão do atendimento às demandas externas recebidas, algumas prestações de contas são submetidas a análises ou reanálises pontuais e podem, inclusive, ter seus status alterados em relação aos registros constantes dos referidos sistemas.

Sendo assim, como a base definitiva das situações será o SiGPC, após a migração dos registros constantes do SISPCO, ainda será preciso atualizar a situação das prestações de contas que sofreram análises pontuais.

Nesse sentido, esta Autarquia decidiu atualizar diretamente no SiGPC essas situações, tão logo seja concluída a migração dos registros constantes do SISPCO, e, para isso, utilizará as informações de uma planilha de controle elaborada e acompanhada pela área



de análise da CGCAP/DIFIN, onde constam as alterações de status ocorridas depois dos registros do SISPCO e do SiGPC.

Esclarecemos, ainda, que a migração das situações das prestações de contas do SISPCO está em fase final de implementação e que tais divergências serão solucionadas no término desse processo.

Não obstante, informamos que, além do atendimento das solicitações relativas às diligências externas recebidas, as quais, em 2013 totalizaram mais de vinte mil informações fornecidas, esta Autarquia definiu como estratégia priorizar a análise dos processos de prestação de contas que se aproximam do impedimento de instauração de TCE, em razão do prazo estabelecido pelo inciso II do artigo 6º da IN TCU nº 71/2012.

Nesse contexto, cabe informar o que segue:

- ✓ As divergências apontadas no Quadro 10 do item 1.4 serão solucionadas diretamente no SiGPC, com base nas informações constantes da planilha de controle elaborada e acompanhada pela área de análise da CGCAP/DIFIN, tão logo seja concluída a migração dos registros constantes do SISPCO; e
- ✓ No tocante a cada uma das situações apontadas nos Quadros 8 e 9 do item 1.4, esclarecemos que:

Município	Programa	Exercício	SISPCO	SIGPC	Ofício FNDE
Parobé/RS	PNAE	2009	Aprovada	Aprovada	Não aprovada

Município	Programa	Exercício	SISPCO	SIGPC	Ofício FNDE
Angelim/P E	PNATE	2004	Aprovada	Aprovada	Não aprovada

Em razão de ação de controle essas prestações de contas apresentadas nos quadros acima sofreram nova análise e tiveram as contas 'Não-Aprovada' em face dos resultados consignados em relatório.

Município	Programa	Exercício	SISPCO	SIGPC	Ofício FNDE
Bicas/MG	PNAE	2005	Aprovada	Aprovada com ressalvas	Não aprovada

Município	Programa	Exercício	SISPCO	SIGPC	Ofício FNDE
Itaitinga/C E	PNATE	2005	Aprovada	Aprovada com Ressalva	Não Aprovada

Município	Programa	Exercício	SISPCO	SIGPC	Ofício FNDE
-----------	----------	-----------	--------	-------	-------------



Cedro/CE	PNATE	2006	Aprovada	Aprovada com Ressalvas	Não Aprovada
----------	-------	------	----------	------------------------	--------------

Entidade	Programa	Exercício	SISPCO	SIGPC	Ofício FNDE
Andradina/SP	PNAE	2009	Aprovado	Aprovada com Ressalvas	Não Aprovada

Para esses quatro casos, a migração já ocorreu e o status de ‘aprovada’ no SISPCO corresponde a ‘aprovada com ressalvas’ no SIGPC.

Porém, em razão de ação de controle, essas prestações de contas sofreram nova análise e tiveram as contas ‘Não-Aprovada’ em face dos resultados consignados em relatório.

Município	Programa	Exercício	SISPCO	SIGPC	Ofício FNDE
Carira/SE	PNAE	2007	Inadimplente	Não aprovada	Aprovada

Para esse caso específico, a migração já ocorreu e o status de ‘inadimplente’ no SISPCO corresponde a ‘não aprovada’ no SIGPC.

Porém, em razão da regularização das impropriedades pela entidade, essa prestação de contas sofreu nova análise e teve as contas ‘aprovada’.

Município	Programa	Exercício	SISPCO	SIGPC	Ofício FNDE
Branquinha/AL	PNAE	2009	Inadimplente	Não aprovada	Aprovada com ressalvas (1)

(1) Embora no relatório preliminar de auditoria conste que a informação do Ofício FNDE é ‘aprovada’, o status real dessa prestação de contas, de acordo com o Parecer nº 351/2013-DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, é de ‘aprovada com ressalvas’.

Para esse caso específico, a migração já ocorreu e o status de ‘inadimplente’ no SISPCO corresponde a ‘não aprovada’ no SIGPC.

Porém, em razão da regularização das impropriedades pela entidade, essa prestação de contas sofreu nova análise e teve as contas ‘aprovada com ressalvas’.

Município	Programa	Exercício	SISPCO	SIGPC	Ofício FNDE
-----------	----------	-----------	--------	-------	-------------



Cameta/PA	PNATE	2010	Documentos com pendência	Notificação por ocorrência	Não aprovada
-----------	-------	------	--------------------------	----------------------------	--------------

Município	Programa	Exercício	SISPCO	SIGPC	Ofício FNDE
Araucária/PR	PNATE	2010	Recebida	Enviado ao FNDE	Não aprovada

Para esses dois casos, a migração já ocorreu e os status de ‘documentos com pendência’ e ‘recebida’ no SISPCO correspondem a ‘notificação por ocorrência’ e ‘enviado ao FNDE’ no SIGPC, respectivamente.

Após a análise pontual dessas prestações de contas, as mesmas foram consideradas ‘Não Aprovada’ pelo FNDE.

Município	Programa	Exercício	SISPCO	SIGPC	Ofício FNDE
Minas Novas/MG	PNAE	2009	Documentos com pendência	Aguardando Análise	Aprovada

Para esse caso, a migração já ocorreu e ‘documento com pendência’ no SISPCO corresponde a ‘notificação por ocorrência’ no SIGPC.

Porém, como a entidade atendeu à notificação e encaminhou a documentação complementar ao FNDE, o seu status foi alterado no SiGPC para ‘aguardando análise’.

Após a análise pontual dessa prestação de contas, a mesma foi considerada ‘Aprovada’ pelo FNDE.

Município	Programa	Exercício	SISPCO	SIGPC	Ofício FNDE
Tobias Barreto/SE	PNAE	2010	Recebida	Enviada ao FNDE	Aprovada

Para esse caso específico, a migração já ocorreu e o status de ‘recebida’ no SISPCO corresponde a ‘enviada ao FNDE’ no SIGPC.

Após a análise pontual dessa prestação de contas, a mesma foi considerada ‘Aprovada’ pelo FNDE.

Município	Programa	Exercício	SISPCO	SIGPC	Ofício FNDE
-----------	----------	-----------	--------	-------	-------------



São José da Laje/AL	PNAE	2010	Inadimplente	Aguardand o análise	Aprovada com ressalvas (2)
---------------------	------	------	--------------	---------------------	----------------------------

(2) Embora no relatório preliminar de auditoria conste que a informação do Ofício FNDE é ‘aprovada’, o status real dessa prestação de contas, de acordo com o Parecer nº 206/2013 – DAESP/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC., é de ‘aprovada com ressalvas’.

Para esse caso específico, o status de ‘inadimplente’ no SISPCO corresponde a ‘não aprovada’ no SIGPC.

Porém, como a entidade encaminhou documentação complementar ao FNDE o seu status foi alterado no SiGPC para ‘aguardando análise’.

Após a análise pontual desta prestação de contas, a mesma foi considerada ‘Aprovada com ressalvas’ pelo FNDE.”

Após a reunião de busca conjunta de solução sobre os pontos do Relatório Preliminar da Auditoria Anual de Contas, o FNDE, por meio do Ofício nº 128/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 21 de agosto de 2014, encaminhou as seguintes informações complementares da Difin: “Esta Diretoria Financeira concorda com os apontamentos feitos pela Controladoria-Geral da União. No entanto, faz-se necessário mencionar que a utilização de uma planilha para alimentação das situações das prestações de contas analisadas, seja pelo tratamento não automatizado dos processos de prestação de contas que se aproximam do impedimento da instauração de TCE, seja pelas análises oriundas de demandas pontuais, decorre da necessidade de se registrar a movimentação havida concomitantemente à migração das informações do SISPCO para o SiGPC, migração que, aliás, está contemplada no projeto ‘Implantação do SiGPC’.

Nesse sentido, em 2012 o FNDE optou por priorizar o desenvolvimento do SiGPC e, por isso, não foi possível atualizar o SISPCO aos normativos e jurisprudências vigentes desde então. Por esta razão, as prestações de contas dos programas e projetos educacionais anteriores a 2010, recebidas por meio de processos físicos, bem como as providências, os documentos produzidos e as situações registradas naquele sistema, mantêm-se estáticas até que a migração para o SiGPC seja possível. Por outro lado, as prestações de contas que foram sendo movimentadas, em função das análises pontuais não automatizadas realizadas pela Autarquia, passaram a ser controladas paralelamente em planilha, de forma a não prejudicar as informações contidas em ambos os sistemas e nos respectivos processos.

As regras para a migração, num total de 59, já foram parametrizadas pela CGCAP/DIFIN e encontram-se sob a responsabilidade da Diretoria de Tecnologia (Dirte) para implementação, que ocorrerá de acordo com a previsão contida no projeto ‘Implantação do SiGPC’.

Ademais, as situações registradas no SISPCO são relativas a nomenclaturas relacionadas às jurisprudências vigentes à época dos registros e que, hoje em dia, necessitam refletir nomenclaturas mais adequadas à real situação das prestações de contas e à atual jurisprudência. Como forma de exemplificar a complexidade dessa migração, podemos citar o fato de que somente a situação de “aprovada” no SISPCO enseja quatro possibilidades no SiGPC: “aprovada”, “aprovada com ressalvas”, “aprovada parcialmente” e, “aprovada parcialmente com ressalvas”. Por sua vez, faz-se necessário migrar para o SiGPC não só a última situação das prestações de contas



registradas no SISPCO até 2010, mas, sim, todas as situações para as quais tais prestações de contas receberam registros naquele sistema desde o seu recebimento. Portanto, tão logo essa migração ocorra, as informações da planilha de controle também serão migradas para o SiGPC e os registros estarão atualizados nesse sistema.”

Análise do Controle Interno

A resposta aponta para a insuficiência dos controles e para a existência de controles manuais paralelos, ou seja, a real situação dos processos não está registrada nos dois sistemas de gestão de prestação de contas, nem no anterior (SISPCO), nem no atual (SIGPC). Esta situação pode ocasionar a utilização de informações incorretas. O FNDE, em sua manifestação, esclarece que a divergência dos status das prestações de contas será sanada com a migração das informações para o SIGPC, que ocorrerá de acordo com a previsão contida no projeto de implantação deste sistema.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar o ajuste da situação das prestações de contas no SIGPC.

2.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Inexistência de normativos consolidados que detalhem as situações que ensejariam aprovação com ressalvas e não aprovação das prestações de contas.

Fato

A Resolução nº 26/2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, estabelece em seu artigo 45, §4º que o FNDE, ao analisar o parecer conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), adotará os procedimentos previstos no art. 5º da Resolução nº 2/2012.

A Resolução nº 2/2012 estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2012 do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), desenvolvido pelo FNDE para a gestão do processo de prestação de contas.

Em seu art. 5º, a Resolução nº 2/2012 define, dentre outras coisas, que, finalizadas as análises financeira e técnica, o FNDE concluirá a análise das contas, segundo os padrões legais e técnicos aplicados à matéria e parametrizados no SIGPC, gerando um dos seguintes resultados:

- I. Aprovação das contas;
- II. Aprovação das contas com ressalvas;
- III. Não-Aprovação das contas com imputação de débito;
- IV. Não-Aprovação das contas sem imputação de débito;
- V. Declaração da omissão no dever de prestar contas;
- VI. Desaprovação das contas.



Não obstante a Resolução nº 2/2012 estabelecer que os parâmetros de análise serão inseridos no SIGPC, que emitirá um dos resultados também previstos na Resolução, atualmente, para análise das prestações de contas anteriores a 2010, do Pnae e do Pnate, não foram identificados normativos que detalhem as situações que ensejariam aprovação com ressalvas e desaprovação. Destaque-se a Resolução nº 12/2011, que regulamenta o Pnate não faz remissão à Resolução nº 2/2012, entretanto, todos os gestores que recebem recursos deste programa são obrigados a prestar contas pelo SIGPC. Assim os parâmetros definidos para a análise das contas enviadas via sistema, são aplicáveis ao Pnate.

Por meio da SA nº 201407023/02, de 12 de maio de 2014, foi requisitado ao FNDE o *check list* utilizado pela Difin para a análise das prestações de contas relativos ao Pnae e ao Pnate. Em 16 de maio de 2014, através do Ofício nº 517/2014 – COAUD/AUDIT/FNDE/MEC, foram encaminhadas as regras de análise financeira do Pnae e do Pnate, que serão implementadas no SIGPC, destacando, que, quando da implantação do Sistema, tais regras poderão sofrer alteração.

O documento apresenta, dentre outros, os itens que deverão ser verificados (saldo do exercício anterior, aplicações financeiras, receitas, etc.), os cruzamentos que deverão ser realizados, as possíveis ocorrências e os textos para notificações, cujos dados serão inseridos no SIGPC. Não ficou evidenciado que se trata de um roteiro utilizado atualmente pelos servidores responsáveis pela análise das prestações de contas.

Além disso, o documento apresentado não esclarece quais são as situações que ensejariam aprovação com ressalvas e a não aprovação.

A ausência de tais normativos ocasiona situações em que, para um mesmo fato, as conclusões podem ser diferentes. Por exemplo, a prestação de contas do Pnae do município de Tobias Barreto (SE), exercício de 2010, foi aprovada com ressalvas por conta da ausência de aplicação financeira no valor de R\$5.547,27. Por outro lado, o FNDE informou que a prestação de contas do Pnae, de Cocal (PI), exercício de 2007, foi desaprovaada, no exercício de 2013, em virtude da não aplicação financeira dos recursos transferidos, tendo sido impugnando o valor de R\$40,63.

Tal situação pode ainda ser corroborada pelas respostas dos questionários aplicados para os servidores da CGCAP. Do total de 35 servidores, foi aplicado questionário para 21 respondentes, sendo que 16 informaram que não existem documentos que detalhem como deve ser executada as suas atribuições, como por exemplo, manuais e instruções elaborados pelo FNDE e dois responderam que não sabiam responder à pergunta.

Causa

Dificuldades para a consolidação dos pareceres, em razão da dispersão dos normativos, podendo comprometer a uniformidade de entendimento técnico acerca da análise das contas por parte da Diretoria Financeira (Difin) e da Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP) “.

Pelo art. 10, incisos II, do Decreto n.º 7.691, de 02 de março de 2012, compete à Difin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de contabilidade do FNDE, e das atividades relativas à tomada de contas, e aprovar as prestações de contas dos recursos transferidos para a execução de programas e projetos educacionais.



Compete à Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP), conforme art. 53, incisos I, IX e X, da Portaria da Portaria n.º 852, de 04 de setembro de 2009, respectivamente, planejar e gerir as atividades de prestação de contas e tomada de contas especial relacionadas às transferências voluntárias e legais e à concessão de suprimento de fundos; orientar e acompanhar a análise das prestações de contas relacionadas às transferências voluntárias e legais e à concessão de suprimento de fundos; e orientar e acompanhar a instauração e instrução de tomadas de contas especiais relacionadas às transferências voluntárias e legais e à concessão de suprimento de fundos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 643/2014 – COAUD/AUDIT/FNDE/MEC, de 4 de julho de 2014, o FNDE apresentou a seguinte manifestação: “Diversas disposições legais, normativas e jurisprudenciais conduzem os procedimentos adotados pelo FNDE para a realização da análise técnica e financeira dos processos de prestação de contas de todos os programas e projetos educacionais e, conseqüentemente, a emissão do parecer conclusivo sobre as contas.

Essas orientações, por sua vez, são acompanhadas, divulgadas e discutidas entre os chefes e os servidores responsáveis pela análise das contas, de modo a apoiar e suplementar o desempenho de suas atividades. Nesse contexto, vale destacar que os pareceres emitidos por esses servidores são submetidos, na escala hierárquica, à deliberação superior, e, com isso, são validados por todos os envolvidos.

Todavia, há de se esclarecer que esse debate é restrito aos servidores efetivos que participam diretamente do processo de análise das contas, não cabendo, assim, aos demais colaboradores da unidade o conhecimento de tais dispositivos, em razão, inclusive, de suas atividades serem meramente administrativas e operacionais.

Por outro lado, cabe esclarecer que a análise das contas deve observar, também, os parâmetros previstos nos dispositivos intrínsecos a cada transferência, regulamentados por suas resoluções.

Nesse sentido, com o advento do SiGPC, percebeu-se a necessidade de consolidação desses normativos e orientações, com vistas a ordenar os procedimentos a serem seguidos, seja pelos servidores da Autarquia, na condição de analistas das prestações de contas, seja pelas entidades apoiadas, as quais são responsáveis pelo envio das prestação de contas dos recursos repassados a título de transferências voluntárias e obrigatórias/legais no Sistema. Além disso, observou-se a oportunidade de normatização das lacunas existentes nas resoluções dos programas, bem como de unificação e padronização dos procedimentos e prazos estabelecidos anteriormente.

Assim, no primeiro momento, foi publicada a Resolução CD/FNDE nº 2, em 18 de janeiro de 2012, a qual, entre outros, estabelece os padrões legais e técnicos aplicados à prestação de contas no âmbito da Autarquia, divulgando, inclusive, os possíveis resultados das análises das contas: (i) aprovação das contas; (ii) aprovação das contas com ressalvas; (iii) não-aprovação das contas com imputação de débito; (iv) não-aprovação das contas sem imputação de débito; (v) declaração da omissão no dever de prestar contas; e (vi) desaprovação das contas. Essa Resolução, ainda, modificou a forma de envio e análise das prestações de contas, automatizando o processo para todos



os programas e projetos educacionais e abrangendo todas as transferências, inclusive as anteriores a 2010.

Em seguida, com a publicação da Resolução CD/FNDE nº 24, de 14 de junho de 2013, estabeleceu-se a utilização obrigatória do Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON) para que o conselho social competente emitisse o seu parecer conclusivo sobre as prestações de contas enviadas pelos gestores por meio do SiGPC.

Importa registrar que a parametrização das funcionalidades dos referidos sistemas contou com a colaboração dos servidores responsáveis pela análise das contas, os quais demonstraram a necessidade de analisar e discutir eventuais lacunas encontradas durante o processo de implantação e, ainda, sugeriram a edição de normativos complementares que visem atualizar ou regulamentar os procedimentos.

Não obstante, quando da contratação da empresa especializada para transcrição do passivo de prestação de contas, iniciou-se o processo de elaboração dos Guias de Transcrição dos Processos e Convênios, assim como a delimitação da lista de ocorrências, com vistas a discriminar os itens que serão verificados, os cruzamentos que deverão ser realizados pelo Sistema, as ocorrências estabelecidas pela Resolução CD/FNDE nº 2/2012 e os textos para notificação por omissão, quando necessária.

Ademais, cabe esclarecer que a adoção da ocorrência ‘aprovação das contas com ressalvas’, questionada por essa Controladoria-Geral da União no presente Relatório Preliminar de Auditoria, é resultado das decisões proferidas por meios de acórdãos do Tribunal de Contas da União, as quais resultaram nas devoluções dos processos de TCEs instauradas por esta Autarquia, por parte dessa CGU, haja vista a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular das TCEs, em especial daqueles em que não se permitia asseverar a ocorrência de prejuízo ao Erário e sua precisa quantificação. Enquanto que a ocorrência ‘não aprovação’, diz respeito à verificação de impropriedade na execução do objeto e consecução do objetivo. Ressalta-se, nesse sentido, que os termos utilizados nesses acórdãos foram replicados na Resolução CD/FNDE nº 2/2012.

Por fim, no que diz respeito à constatação referente à adoção de posicionamento diferenciado no parecer conclusivo da prestação de contas do PNAE 2010 do município de Tobias Barreto (SE) e do PNAE 2007 do município de Cocal (PI) por parte desta Autarquia, esclarecemos que a CGCAP/DIFIN editou a Nota Técnica nº 01/2012, detalhando as possibilidades de ‘aprovação com ressalvas’ das contas quando a única irregularidade detectada for a ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro ou sua aplicação parcial, todavia, desde que confirmada a plena execução do objeto. Tal entendimento, por sua vez, foi subsidiado pelo Parecer nº 735/2012/PF-FNDE/PGF/AGU da Procuradoria Federal junto ao FNDE (em anexo).

Dessa forma, informamos que não houve divergência de conclusões sobre as transferências realizadas, haja vista que a prestação de contas do PNAE 2010 do município de Tobias Barreto (SE) foi ‘aprovada com ressalvas’, pois, apesar da constatação da não aplicação dos recursos no mercado financeiro enquanto não utilizados, evidenciou-se que o objeto foi devidamente executado (parecer em anexo). Por outro lado, o resultado da prestação de contas do PNAE 2007 do município de Cocal (PI) foi de ‘aprovação parcial das contas’ e não de ‘desaprovação’, conforme apontado pela CGU, pois, além da ausência de aplicação no mercado financeiro, evidenciou-se a realização de pagamentos diversos sem a apresentação de documentos comprobatórios (parecer em anexo).”



Após a reunião de busca conjunta de solução sobre os pontos do Relatório Preliminar da Auditoria Anual de Contas, o FNDE, por meio do Ofício nº 128/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 21 de agosto de 2014, encaminhou as seguintes informações complementares da Difin: “Esta Diretoria Financeira concorda que há a necessidade de consolidar em um único normativo os procedimentos que orientam a análise das contas, em razão da complexidade e das particularidades das transferências e, também, das legislações que regem as prestações de contas pelos órgãos de controle.

Na oportunidade, encaminha cópia da Nota Técnica nº 01/2012 e ratifica que as análises e proposições contidas nos pareceres das contas são validadas, numa escala hierárquica, pelos envolvidos no processo (chefes imediatos e superiores), os quais deliberam de acordo a pertinência dos normativos vigentes, com vistas à correta aprovação pelo Ordenador de Despesas.”

Análise do Controle Interno

A auditoria não questionou o fato de ter sido aprovada com ressalvas a prestação de contas do Município de Tobias Barreto (SE) em função da não aplicação dos recursos no mercado financeiro enquanto não utilizados. O questionamento refere-se ao tratamento diferenciado para situações aparentemente semelhantes, visto que a prestação de contas do Município de Cocal foi desaprovada pelos mesmos motivos.

O parecer da Procuradoria do FNDE concluindo pela viabilidade de aprovação das contas com ressalvas desde que confirmada a plena execução do objeto e que a única irregularidade constatada seja a ausência de aplicação dos recursos no mercado financeiro ou sua aplicação parcial é de 06 de setembro de 2013. Assim, com base nesta orientação, foi emitido o parecer das contas do Pnae/2010 do Município de Tobias Barreto (SE), entendimento ainda não consolidado quando da emissão do parecer das contas do Pnae/2007, Município de Cocal (PI), emitido em 10 de junho de 2013.

O FNDE informa que as contas do Município de Cocal (PI) foi de ‘aprovação parcial das contas’ e não de ‘desaprovação’, pois, além da ausência de aplicação no mercado financeiro, evidenciou-se a realização de pagamentos diversos sem a apresentação de documentos comprobatórios. Destaque-se que, de acordo com a planilha encaminhada pelo FNDE com a relação das contas desaprovadas em 2013, foi informado que para as contas do Município de Cocal (PI) o único motivo da desaprovação foi a não aplicação no mercado financeiro.

Tal informação retoma a questão da divergência de entendimentos, visto que a não apresentação de documentos comprobatórios, no entendimento desta auditoria, ensejaria a desaprovação das contas. Além disso, o parecer conclui pela ‘aprovação parcial das contas’, entretanto sugere a alteração da situação da Entidade no SISPCO para inadimplente. No SIGPC, a situação da prestação de contas é “desaprovada”. Além disso, a “aprovação parcial com ressalvas” é uma modalidade de parecer que não foi descrita na Resolução nº 2/2012.

A Autarquia menciona que editou a Nota Técnica nº 01/2012, detalhando as possibilidades de ‘aprovação com ressalvas’, entretanto, não foi apresentada para esta Controladoria cópia do referido normativo. Não foram mencionadas quais são as situações que implicariam a desaprovação das contas, o detalhamento que caracterizaria “aprovação parcial de contas” e se o gestor do Município de Cocal foi inscrito no Cadin.



Após a reunião de busca conjunta, o FNDE encaminhou a Nota Técnica nº 01/2012 que trata dos posicionamentos relativos à análise da prestação de contas de programas e projetos educacionais quanto à obrigação de aplicação dos recursos no mercado financeiro. O referido documento não menciona a possibilidade de ‘aprovação parcial das contas’ em função de pagamentos diversos realizados sem a apresentação de documentos comprobatórios.

A autarquia apresentou, ainda, minuta da portaria que dispõe sobre a orientação de aplicação dos resultados decorrentes de análise de prestação de contas de programas e projetos educacionais, que detalha no capítulo III os possíveis resultados de análise. Este normativo demonstra a iniciativa do FNDE na adoção de providências quanto à constatação apurada pela CGU.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer rotinas para emissão dos pareceres das análises de prestações de contas, formalizando os tipos de pareceres e as situações que os caracterizam.

2.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Não atendimento das determinações do Decreto 7507, de 27 de junho de 2011.

Fato

Foi solicitado ao FNDE, mediante a Solicitação de Auditoria nº 20147023/01, de 30 de abril de 2014, a base de dados dos pagamentos realizados pela Autarquia através de ordem bancária, para as transferências previstas no Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011.

A base de dados inicial continha 2.199.010 registros para movimentos realizados desde 2011. Inicialmente foram retirados da base 38.893 registros inconsistentes com data nula e com valor não numérico registrado no campo “número do documento”. Logo após, foi realizada filtragem para operações realizadas apenas no ano de 2013, escopo selecionado para os trabalhos de auditoria, resultando 740.494 registros. Em seguida foram excluídos 351 registros inconsistentes, apresentando os dados referentes ao número do documento no campo descrição do histórico, finalizando uma base de 740.143 como escopo dos trabalhos.

A partir desse escopo foram totalizados os créditos em conta corrente apresentados na base de extratos das contas referentes às transferências diretas do FNDE e encontradas o montante de R\$ 3.211.206.815,68, desconsiderando-se os lançamentos credores referentes a estornos e resgates de poupança, que superestimam esse montante.

Em consulta ao sistema SigefWeb do FNDE, realizou-se a totalização dos recursos declarados como transferidos diretamente aos entes federados, no montante de R\$ 17.025.815.732,33.

A partir da análise dos dados em questão, foram observadas as seguintes impropriedades com relação às normas veiculadas no Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011:



1) A base de dados entregue permite controlar no máximo 18,86% dos recursos repassados, fato que evidencia a vulnerabilidade de controles do FNDE sobre os dados enviados pelos bancos;

2) Foram observados, ainda, 457.156 registros de débito, dentre os quais foram levantados os quantitativos de registros nulos ou em branco:

Tabela 13 – Registro de débitos nulos ou em branco

Dado	Quantidade de Registros nulos ou em branco	Percentual
CNPJ do Beneficiário	235.510 em branco	51,51
Razão Social do Beneficiário	436.008 em branco	95,37
Número do Banco do Beneficiário	235.343 em branco	51,47
Agência do Beneficiário	235.504 em branco	51,51
Conta do Beneficiário	235.505 em branco 569 nulos 236.074 total	51,63

Fonte: Base de dados fornecida pelo FNDE.

Ressalte-se que a grande maioria dos registros sem identificação são de lançamentos internos à conta corrente, como tarifas de serviços ou aplicações em poupança, porém ainda assim a ausência de identificação de domicílio bancário impede que o FNDE monte o extrato das movimentações e controle a evolução dos saldos.

3) A ausência de Razão Social do Beneficiário em mais de 95% dos registros denota insuficiência na transparência dos dados, visto que não é possível identificar a grande maioria dos beneficiários das retiradas das contas correntes.

4) Gastos com pagamento de boletos (títulos) totalizou-se R\$ 4.645.445,88. Como tais documentos não registram o CNPJ do destinatário, os recursos que não podem ser controlados de acordo com a destinação, prejudicando o controle primário e o controle social.

Tabela 14 – Registro de gastos com boletos bancários

DS Histórico	Número de Registros	Valor Débito
Pagamento de Título	5.739	4.260.289,54
Pagamento Eletr. Título	67	385.156,34
Total	5.806	4.645.445,88

Fonte: Base de dados fornecida pelo FNDE.

5) Saques em valores superiores a R\$ 800,00

Foram verificados 76 saques com a rubrica SAQUE CONTRA RECIBO na base de dados, dentre os quais 58 foram em valores superiores a R\$ 800,00, somando R\$ 501.672,31.

Tal prática contraria o determinado no Art. 6º da resolução CD/FNDE nº 44/2011:

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

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

“§ 4º O valor unitário de cada pagamento feito com o montante total sacado, na forma do § 3º, não poderá ultrapassar o limite de um por cento do valor estabelecido na



alínea “a” do inciso II do art. 23 da Lei n.º 8.666, de 1993, vedado o fracionamento de despesa ou do documento comprobatório.”

Tal dispositivo da Lei nº 8.666/93 fixa o limite de até R\$ 80.000,00, ou seja, o montante sacado não deve exceder R\$ 800,00.

6) Pagamentos com o uso de cheque.

De acordo com o art. 5º da Resolução CD/FNDE nº 44/2011:

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

Quando da análise da base de dados apresentada foram observadas 4.667 operações com cheques em 2013, excluindo as provenientes de devoluções e estornos, divididas nas seguintes rubricas, contrariando o disposto na resolução:

Tabela 15 – Registro de gastos com cheques

DS_Histórico	Número de Registros	Valor Débito
Cheque	459	1.236.426,19
Cheque compensado	1.418	2.941.369,16
Cheque da compensação antecipada	1.997	5.409.644,24
Cheque pago em outra agência	28	242.625,62
Débito de cheque	676	1.758.766,46
Depósito em cheque bloqueado 24 horas	70	252.392,68
Depósito em cheque bloqueado 48 horas	19	1.927,47
Total	4.667	11.843.151,82

Fonte: Base de dados fornecida pelo FNDE.

Causa

Dificuldades Operacionais da Diretoria Financeira (Difin), da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (Digef) e da Coordenação-Geral de Execução e Operações Financeiras (CGEOF) em verificar as situações que contrariam o Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011.

Pelo art. 10, incisos III, do Decreto n.º 7.691, de 02 de março de 2012, compete à Difin coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades de programação e execução orçamentária, financeira e contábil das ações alocadas no orçamento anual do FNDE.

O Art. 13, inciso II, do referido Decreto estabelece como competência da 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 à CGEOF, conforme art. 47, incisos IV, IX e X, da Portaria n.º 852, de 04 de setembro de 2009, respectivamente, orientar as ações de controle e acompanhamento das disponibilidades financeiras e dos limites de empenho e de pagamento; orientar e acompanhar a divulgação, direta ou indireta, das transferências financeiras realizadas pelo FNDE; e propor, no âmbito de suas atribuições, a firmação de termos e acordos



com instituições bancárias e orientar a implementação e execução das ações neles pactuados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 104/2014 – GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 3 de julho de 2014, o FNDE apresentou a seguinte manifestação: “Em relação a essa constatação, informamos que em consulta aos dados contidos no SIGEF, relativos aos recursos repassados no ano de 2013, obtivemos as seguintes informações:

Pagamentos efetuados - 2013 - SIGEF	
Programa	Valor
Alimentação Escolar	R\$ 3.545.437.751,35
FUNDEB*	R\$ 9.954.655.938,79
PAC II - PROINFANCIA	R\$ 608.147.930,11
PAC II - QUADRAS	R\$ 303.418.715,45
PAR - TD	R\$ 1.370.192.333,42
PDDE	R\$ 34.648.284,10
PEJA	R\$ 254.697.117,94
PNATE	R\$ 581.397.329,16
PRONATEC	R\$ 243.163.150,00
CONVÊNIOS**	R\$ 715.694.508,74
QUOTA**	R\$ 9.863.127.111,45
PROJOVEM	R\$ 85.413.525,25
PBA	R\$ 44.643.656,76
TOTAL	R\$ 27.604.637.352,52

* - Ainda não temos os extratos no formato necessário para apresentar na WEB

** - Não são programas sujeitos à Resolução 44/2011 - FNDE

Do total de recursos repassados em 2013, ou seja, R\$ 27.604.637.352,52, excluímos R\$ 10.578.821.620,19 relativos a convênios e a Quota do Salário Educação, programas que não estão sujeitos ao Decreto 7.507/2011, bem como o FUNDEB, no valor de R\$ 9.954.655.938,79, pois ainda não temos os extratos no formato adequado para apresentação na WEB.

A disponibilização dos extratos do FUNDEB na WEB está na dependência do recebimento de tais informações por parte do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, no formato acordado com esta Autarquia, para que a sua apresentação siga o mesmo padrão dos demais extratos já disponíveis.



Portanto, o valor relativo às transferências sujeitas ao Decreto 7.507/2011 totaliza R\$ 7.071.159.793,54, os quais estão com os seus respectivos extratos disponíveis na WEB.

Com relação aos registros de débitos nulos e brancos, esclarecemos que as informações relativas ao domicílio bancário do beneficiário final, tais como o CNPJ, o número do Banco, da agência e da conta, são oriundas dos arquivos recebidos do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, os quais se encontram incompletos, uma vez que os sistemas dessas instituições bancárias estão sendo adequados para atender aos requisitos determinados pelo Decreto 7.507/2011.

Alguns casos, como aqueles relacionados aos pagamentos efetuados por meio de Ordens Bancárias, Boletos Bancários e Recolhimento de Tributos, não identificam o beneficiário final das transferências.

Nesse sentido, esclarecemos que de acordo com o Termo de Compromisso/Cooperação - TAC discutido entre o FNDE, FNS, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e essa CGU aguardamos que tais informações sejam recebidas nos prazos definidos no referido TAC para que possamos disponibilizá-las.

Quanto à identificação da Razão Social do beneficiário final, além do que relatamos acima, esclarecemos que utilizamos os seguintes procedimentos: i) consulta às tabelas corporativas do FNDE; ii) consulta à base de dados do MEC, por meio de serviço WS; e iii) consulta à base da Receita Federal do Brasil (RFB), por meio de serviço WS. Vale acrescentar que a disponibilização dessas informações ocorre de forma online a partir da consulta do usuário na WEB. Portanto, como as tabelas corporativas do FNDE só guardam a razão social dos repasses efetuados pela Autarquia, os registros em branco são oriundos de consultas que tiveram problemas de comunicação entre o FNDE, o MEC e a RFB. Nesse sentido, a área de TI do FNDE vem buscando minimizar tais ocorrências.

Esclarecemos, por fim, que a partir do recebimento de informações mais completas por parte dos bancos conseguiremos validá-las e disponibilizá-las de forma mais consistente.

Os apontamentos desse item, relativos a saques em valores superiores a R\$ 800,00 e a pagamentos realizados com a utilização de cheques, são decorrentes de problemas operacionais, ocasionados por ajustes realizados pelo Banco do Brasil em seu sistema, com vistas a adequá-lo às determinações da Resolução CD/FNDE nº 44/2011 e às negociações do Termo de Compromisso/Cooperação (TAC), discutido entre o FNDE, FNS, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e essa CGU.

A abertura de contas correntes pelo FNDE ocorre de forma massificada, por meio da troca de arquivos com os bancos parceiros, com leiautes pré-definidos e marcações específicas para cada tipo de transferência.

Com vistas a dar tempestividade ao cumprimento das determinações do Decreto nº 7.507/2011, o Banco do Brasil utilizou uma informação desses arquivos, até então definida como fixa para o FNDE por parte do banco, com o intuito de diferenciar as contas de transferências voluntárias das transferências automáticas. Tal procedimento, no entanto, ocasionou a marcação equivocada de todas as contas abertas pelo FNDE desde 1999 e tornou inexecutável a execução de algumas entidades como, por exemplo, as Unidades Executoras (UEX) do PDDE, que não estão sujeitas ao referido Decreto e não são transferências voluntárias.



Após observarmos tal impropriedade, a alternativa acordada foi no sentido daquela instituição bancária desfazer o procedimento. Porém, a correção pretendida e realizada pelo banco ocasionou problema inverso, transformando todas as contas de transferências automáticas em contas não sujeitas às limitações do Decreto 7.507/2011.

Para solucionar definitivamente o problema, o FNDE teve que encaminhar ao Banco do Brasil arquivos contendo o universo de contas ativas, com a seguinte distinção de marcação: i) FIES; ii) Quota do Salário Educação; iii) Transferências Voluntárias; iv) Transferências Automáticas de entes sujeitos ao Decreto 7.507/2011; e, v) Transferências Automáticas de entes não sujeitos ao Decreto 7.507/2011.

Ressaltamos, no entanto, que devido à quantidade de contas enviadas esse procedimento não pôde ocorrer em lote, o que ocasionou um tempo maior do que o esperado para a regularização da marcação de todas essas contas pelo banco, possibilitando, conseqüentemente, a utilização indevida de alguns recursos por meio de saques e cheques pelos entes federados.”

Análise do Controle Interno

Em que pese os esforços do FNDE para a disponibilização correta dos extratos, os pontos relatados, como a ausência de formato adequado para apresentação dos extratos do Fundeb, as informações faltantes nas planilhas recebidas pelos bancos e a ausência de identificação da Razão Social do beneficiário, observada em mais de 95% dos casos, confirmam o entendimento da CGU sobre a vulnerabilidade no controle e acompanhamento dos extratos bancários das transferências previstas na resolução CD/FNDE nº 44/2011, o que permite concluir pela necessidade de ajustes nestes controles.

Por fim, o valor total dos pagamentos efetuados pelo FNDE no exercício de 2013, que segue os moldes da resolução CD/FNDE nº 44/2011, considerado pela auditoria nesta constatação, totalizou R\$ 17.025.815.732,33, sendo R\$ 7.071.159.793,54 (referente aos programas Alimentação Escolar, PAC II – Proinfância e Quadras, PAR-TD, PDDE, Peja, Pnate, Pronatec, Projovem e PBA) e R\$ 9.954.655.938,79 (relativo ao Fundeb).

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar a reestruturação das bases, corrigindo as inconsistências apontadas em 120 dias.

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

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.



Recomendação 4: Apurar na prestação de contas de cada ente/programa os lançamentos apontados e, se for o caso, solicitar a devolução dos recursos irregulares.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Quadro de pessoal insuficiente para exercer as atribuições do órgão.

Fato

Por meio da SA nº 201405347/07, 16 de abril de 2014, solicitou-se ao FNDE que informasse o quantitativo de pessoal da Unidade Jurisdicionada (UJ), por coordenação/diretoria, que atua na gestão de transferências relacionadas com as ações Pnae, Pnate e PNLD.

Mediante o Ofício n.º 83/2014-GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 2 de maio de 2014, a Autarquia apresentou o quantitativo de servidores existente e o necessário para execução dos serviços na Diretoria de Ações Educacionais (Dirae) e na Diretoria Financeira (Difin), áreas selecionadas para amostra, os quais foram resumidos na tabela a seguir:

Tabela 16 – Quantitativo de pessoal

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

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

**Não há prestação de contas para o programa.

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

A análise das informações apresentadas pela UJ na área finalística Dirae, especificamente quanto aos programas Pnae e PNLD, aponta para uma defasagem no quantitativo pessoal de aproximadamente 19%.

Em relação ao Pnate, não foi possível realizar esta avaliação considerando a não apresentação de informações sobre o quantitativo necessário. Entretanto, é pertinente destacar a diferença do quantitativo de pessoal da coordenação que atua no Pnate (Coordenação de Apoio ao Transporte Escolar – Coate) para as coordenações dos demais programas (Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE e Coordenação-Geral dos Programas do Livro – CGPLI). Quando questionada sobre os fatores utilizados para alocar os servidores que cuidam das atividades técnicas/financeiras Pnate, a Coate informou que “[...] o reduzido quadro de pessoal, impossibilita a alocação de servidores em atividades específicas, desta forma, todos os servidores estão envolvidos na execução de todas as atividades técnicas [...]”

A CGPAE informa que a necessidade imediata desta coordenação é preencher cinco vagas: três servidores para repor as vacâncias ocorridas em 2013 já decorrentes do



último concurso e dois servidores para repor as vagas abertas no decorrer do tempo. Conclui informando que “[...] esse quantitativo ainda é insuficiente para cobrir a demanda das atividades desenvolvidas”. Assim, a CGPAE não apresentou o quantitativo necessário e sim a quantidade necessária para reposição das suas perdas.

Em relação à área responsável pela análise das prestações de contas do Pnae e Pnate, a Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP/Difin), verificou-se defasagem no quantitativo pessoal de aproximadamente 74%.

Solicitou-se, ainda, uma avaliação da UJ se o quantitativo de pessoal existente era suficiente para a execução das atividades, e caso não fosse, informasse o quantitativo necessário. O FNDE encaminhou o número necessário, mas não evidenciou como este quantitativo, de fato, suprirá a demanda das coordenações analisadas nem como obteve os dados apresentados.

Dessa forma, faz-se necessário o mapeamento das atividades dos subprocessos da Dirae e da Difin, de modo que essas áreas sejam capazes de organizar o planejamento dando previsibilidade para o cumprimento de metas e prazos, e adequar essa força de trabalho necessária ao desempenho das atribuições executadas pela Autarquia.

Apesar de o FNDE não ter apresentado as justificativas que respaldem os quantitativos necessários apresentados, é fato que o quantitativo existente não tem sido suficiente para fazer frente às demandas da Autarquia.

Considerando a evolução no orçamento do FNDE, que passou de R\$ 9,9 bilhões, em 2006, para R\$ 50,93 bilhões, em 2013, conforme informado no Relatório de Gestão, verifica-se a necessidade de incremento na força de trabalho da instituição, uma vez que, o aumento dos recursos gera aumento nas prestações de contas a serem analisadas.

Não se verifica a adequação da força de trabalho às transformações ocorridas e a incorporação de novas responsabilidades advindas do cumprimento de disposições constitucionais e em razão de processos de extinção de instituições, como a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e as Delegacias do MEC, em 1997 e 1998, respectivamente, mesmo após decorridos mais de quinze anos da incorporação das atribuições.

Causa

A Diretoria de Administração (Dirad) e o Gabinete da Presidência do FNDE não dimensionaram a força de trabalho com base em estudo formal e mapeamento de subprocessos.

Segundo o artigo 8º, incisos I e IV, o Decreto n.º 7.691, de 02 de março de 2012, compete à Dirad, respectivamente, administrar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de recursos humanos, de serviços gerais e de documentação e arquivos, no âmbito do FNDE; e planejar, coordenar e acompanhar a execução das atividades atinentes às demais ações logísticas, de manutenção e conservação das instalações físicas, transporte vertical, e de contratações para suporte às atividades do FNDE.



Conforme art. 5º, inciso III e IV, do Decreto supramencionado, compete ao Gabinete, respectivamente, planejar e supervisionar as atividades relacionadas aos processos de organização e modernização da gestão no âmbito do FNDE; e coordenar e supervisionar as atividades do planejamento governamental e do planejamento estratégico institucional.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 108/2014 – GABIN/PRESIDÊNCIA/FNDE/MEC, de 9 de julho de 2014, o FNDE apresentou a seguinte manifestação: “Em 2004, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) iniciou uma fase importante em sua história, com o início do seu Projeto de Fortalecimento Institucional. Empreendida em conjunto com a FGV Projetos, a iniciativa tinha como objetivo a modelagem de uma organização mais efetiva no cumprimento de sua missão. Um dos reflexos desse projeto, foi a implantação da carreira de Especialista e Técnico em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais.

Com a publicação da Lei nº 11.357/2006, foram criadas 450 vagas, além da transformação de todos os cargos vagos existentes em cargos da carreira de Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais.

Nos últimos 18 anos foram autorizados a realização de dois concursos públicos, o primeiro da carreira em 2007 para o preenchimento de 271 cargos, e outro em 2012 com 200 vagas autorizadas. Destacamos que o concurso de 2007 teve um percentual de evasão de mais de 70% e que o concurso de 2012 já conta com uma evasão de cerca de 20% dos cargos. Ressaltamos que esse alto índice de evasão no concurso de 2012 refere-se ao cargo de técnico em função de não existirem mais candidatos classificados para repor as atuais vacâncias.

Ressaltamos que das 450 vagas criadas pela Lei 11.357/2006, que visavam adequar o quantitativo de servidores às atribuições da Autarquia, àquela época, somente 130 foram preenchidas até o presente momento. Assim, os concursos realizados apenas reduziram a defasagem já existente com as vacâncias por posse de servidores em cargos inacumuláveis, aposentadorias, falecimentos, entre outros. Portanto, a lotação dos servidores recém nomeados ocorreu apenas para recompor a força de trabalho das unidades, não havendo incremento algum para atender às novas demandas recebidas pela Autarquia.

Diante desse quadro, o FNDE adotou algumas ações, visando minimizar os problemas de insuficiência de pessoal:

- Estabelecimento de critérios para lotação e movimentação interna na Autarquia, com atendimento prioritário às unidades que possuem um maior percentual de postos de trabalho vagos (Portaria nº 321, de 18/07/2013 -Anexo I);
- Apresentação de notas técnicas anuais ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), solicitando a autorização para realização de concurso público para provimento das vagas criadas pela Lei nº 11.357/2006 e não preenchidas (Anexo II). Esta ação é a única medida que cabe ao FNDE, já que é de competência do MPOG analisar, deliberar e autorizar a realização de novos concursos.



- Concessão de incentivos ao desenvolvimento dos servidores, por meio de capacitações, graduações e de pós-graduação, além da realização de programas de valorização e de qualidade de vida no trabalho, visando a retenção dos servidores na Autarquia (Portaria ; e
- Realização de processos seletivos para postos de liderança, com participação democrática, permitindo aos servidores mais comprometidos e capacitados ocupar cargos de direção.

Por outro lado, é importante registrar que a carência de servidores por sua vez está intimamente ligada à quantidade de demandas que foram somadas às competências do FNDE. Nos últimos 5 anos o FNDE ampliou significativamente o processo de construção, aprimoramento e consolidação de suas políticas públicas, como a implementação, monitoramento e infraestrutura de projetos educacionais, destacando-se, dentre outros, o Proinfância, o Brasil Profissionalizado e o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Além disso, um grande impacto na força de trabalho do FNDE foi sentida com a absorção da execução integral do FIES, em que foram necessários realocação de mão de obra oriunda de outras áreas também fundamentais ao FNDE. Esse aumento na demanda implicou numa avaliação do funcionamento da Autarquia, o que resultou na publicação do Decreto nº 7.691 de 02 de março de 2012, publicado no Diário Oficial da União de 06 de março de 2012, que aprovou a Estrutura Regimental vigente da Autarquia, com a criação de duas novas Diretorias para dar conta das competências delegadas. Isso tudo requereu pessoas para a execução dessas novas atividades.

Esclarecemos que a modelagem de processos, na atividade Mapeamento, registra a completude de 74% dos macroprocessos que integram a cadeia de valor do FNDE, conforme Memorando 63/2014 – AGEST/PRESI/FNDE (Anexo V). Assim, o resultado do mapeamento subsidiará a Diretoria de Administração (DIRAD), na elaboração de plano para dimensionar o número adequado de servidores para atendimento as demandas dos processos de trabalho do órgão.

A partir do mapeamento dos processos será possível realizar o dimensionamento da força de trabalho de cada unidade, e com os resultados apresentados fortalecer as medidas que já vem tomando no sentido de melhorar sua força de trabalho.”

Análise do Controle Interno

As ações realizadas pelo FNDE no sentido de minimizar a carência de pessoal advinda, principalmente, com o aprimoramento das políticas públicas são valiosas e necessárias para o bom desempenho da Autarquia. Entretanto, a finalização dos macroprocessos que integram a cadeia de valor do FNDE é essencial para o dimensionamento da força de trabalho de cada unidade do órgão. É necessário o fortalecimento das áreas envolvidas com a prestação de contas.

Vale destacar, que conforme relatório de gestão do exercício de 2012, a lotação aprovada do FNDE pelo MPOG é de 1.138 cargos efetivos. Destes, em 31 de dezembro de 2013, somente 652 estavam ocupados, representando 57% da lotação aprovada, embora, o FNDE tenha apresentado solicitações ao ministério visando aumento da força de trabalho.



Recomendações:

Recomendação 1: Encaminhar ao MPOG o estudo realizado pelo FNDE com os indicadores que demonstrem a necessidade de servidores com vistas ao dimensionamento quantitativo ideal para atendimento das demandas da autarquia.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201407023

Processo: 23034.005411/2014-11

Unidade Auditada: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2013 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Aumento do passivo de prestações de contas (item 2.1.1.1);
- Ausência de documento que comprove a análise técnica das prestações de contas do Pnae e do Pnate (item 2.1.1.2);
- Morosidade do FNDE em relação à inscrição no Cadin e a instauração de Tomada de Contas Especial dos gestores inadimplentes (item 2.1.1.3);
- Divergência do status das prestações de contas (item 2.1.1.4);
- Inexistência de normativos consolidados que detalhem as situações que ensejariam aprovação com ressalvas e não aprovação (item 2.1.1.5);
- Não atendimento das determinações do Decreto 7.507, de 27 de junho de 2011 (item 2.1.1.6); e
- Quadro de pessoal insuficiente para exercer as atribuições do órgão (item 3.1.1.1).

6. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 1 a 15 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.266.584-**	Presidente	Regular com Ressalva	Itens 2.1.1.1 e 2.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201407023
***.743.801-**	Diretor de Gestão de Fundos e Benefícios	Regular com Ressalva	Item 2.1.1.6 do Relatório de Auditoria nº 201407023
***.302.911-**	Diretora Financeira	Regular com Ressalva	Itens 2.1.1.1; 2.1.1.3; 2.1.1.4; 2.1.1.5 e 2.1.1.6 do Relatório de Auditoria nº 201407023
***.969.281-**	Diretor de Tecnologia	Regular com Ressalva	Itens 2.1.1.1 e 2.1.1.4 do Relatório de Auditoria nº 201407023
***.074.460-**	Diretor de Ações Educacionais	Regular com Ressalva	Itens 2.1.1.1 e 2.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201407023
***.164.791-**	Diretora de Administração	Regular com Ressalva	Item 3.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201407023
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regular	Considerando o escopo do Relatório de Auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Brasília (DF), de agosto de 2014.


Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Educação II



Parecer: 201407023

Processo: 23034.005411/2014-11

Unidade Auditada: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Ministério Supervisor: Ministério da Educação

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: José Henrique Paim Fernandes – Ministro de Estado da Educação

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Quanto aos avanços mais marcantes da gestão avaliada, especialmente quanto aos resultados das políticas públicas executadas por intermédio de suas ações finalísticas no exercício, destaca-se o processo de negociação dos livros, que resultou em valores de aquisição significativamente abaixo do valor praticado no varejo pelas editoras.

No exercício 2013, a CGU realizou consolidação sobre as fiscalizações realizadas por intermédio do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos de municípios para as seguintes ações: Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e Programa Nacional de Apoio à Alimentação Escolar (Pnae), cujas principais constatações foram: parcela significativa de escolas rurais avaliadas não recebeu a totalidade dos livros até o início do ano letivo; gastos em finalidade diversa aos objetivos dos programas Pnae e Pnate; falhas diversas na condução dos procedimentos licitatórios, com evidências de direcionamento e simulação nos processos e exigências dos gestores locais que restringiram à competitividade das empresas nas licitações; e atuação deficiente dos Conselhos Sociais. Durante os trabalhos de auditoria foram identificados também impropriedades que impactaram a gestão da Unidade, a saber: aumento do passivo de prestações de contas; ausência de documento que comprove a análise técnica das prestações de contas do Pnae e do Pnate; morosidade do FNDE em relação à inscrição no Cadin e a instauração de Tomada de Contas Especial dos gestores inadimplentes; divergência do status das prestações de contas; inexistência de normativos consolidados que detalhem as situações que ensejariam aprovação com ressalvas e não aprovação das prestações de contas; não atendimento das determinações do Decreto 7.507, de 27 de junho de 2011 e quadro de pessoal insuficiente para exercer as atribuições do órgão.

Dentre as causas relacionadas às constatações citam-se a não priorização da entrega dos lotes de livros das escolas rurais; deficiências nos mecanismos de controle da execução dos gastos; precariedade da estrutura e da capacitação para o funcionamento dos conselhos; não conclusão da implantação do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC); a transferência de responsabilidade da análise técnica das prestações de contas para os conselhos sociais; a carência de recursos humanos; a dificuldade operacional na alimentação e atualização dos sistemas relacionados ao controle das prestações de contas (SISPCO e SIGPC); as dificuldades para a consolidação dos pareceres, em razão da dispersão dos normativos; as dificuldades operacionais na verificação das situações que contrariam o Decreto nº 7.507/2011 e o não dimensionamento da força de trabalho com base em estudo formal. Para estas causas, as recomendações acordadas com o gestor foram no sentido de priorizar a entrega dos lotes de livros das escolas rurais; aperfeiçoar os mecanismos de controle no SIGPC ou no Sigecon; fomentar nos Conselhos Sociais o aumento do controle sobre a execução dos recursos; emitir o parecer técnico das prestações de contas analisadas; editar normativos que disciplinem a análise das prestações de contas; adotar as medidas de exceção, tais como: inscrição no CADIN e instauração de Tomadas de Contas Especial (TCE); providenciar o ajuste da situação das prestações de contas no SIGPC; adotar providências para o cumprimento das disposições contidas no Decreto nº 7.507/2011; e encaminhar ao Ministério do Planejamento o estudo realizado pelo FNDE com os indicadores que demonstrem a necessidade de servidores com vistas ao dimensionamento do quantitativo ideal para atendimento das demandas da autarquia.

Quanto às recomendações do Plano de Providências Permanente formuladas pela Controladoria-Geral da União, verificou-se que, de um total de 131 recomendações, 43,5% foram atendidas, as restantes continuarão sendo acompanhadas por esta CGU.

No que concerne aos controles internos administrativos da Unidade Jurisdicionada, verificou-se a necessidade de aprimoramento na área de transferência em razão da ausência de manuais com normas e procedimentos detalhando as situações que ensejariam aprovação com ressalvas e não aprovação das prestações de contas, a desatualização da situação das prestações de contas nos sistemas corporativos e a inexistência de um cronograma para implantação do Sistema de Gestão de Prestações de Contas (SIGPC). Além disso, o Regimento Interno do FNDE está desatualizado em relação a atual estrutura do órgão aprovada pelo Decreto n.º 7.691, de 02 de março de 2012.

Com relação a práticas administrativas que tenham resultado em impactos positivos sobre as operações da Unidade, destacam-se a identificação automática e tempestivamente dos gestores omissos, procedendo à devida notificação, também por via eletrônica (SIGPC) e a utilização obrigatória do Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon) pelos Conselhos de Controle Social, para emissão do parecer conclusivo sobre as prestações de contas enviadas pelos gestores por meio do SIGPC.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, de agosto de 2014.


Diretor de Auditoria da Area Social