

TC 027.076/2016-4

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Representante: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação).

Assunto: Gestão de prestações de contas de recursos descentralizados pelo FNDE.

Proposta: Relatório de Planejamento do Grupo de Trabalho (GT) constituído pela Ordem de Serviço Segecex/TCU 4/2017 – detalhamento do projeto de trabalho e matriz de planejamento.

I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação instaurada por determinação do Plenário deste Tribunal a fim de analisar a gestão da prestação de contas de recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e propor medidas com vistas a dotar o processo de maior racionalidade e eficiência.

2. Nesta instrução, encontra-se detalhado o projeto proposto para a execução desta ação de controle externo, contendo a motivação e os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos, o cronograma e os resultados esperados.

I.1. Motivação do trabalho

3. O FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação, tem enfrentado, ao longo dos anos, dificuldades operacionais que impactam na solução de continuidade da análise das prestações de contas da aplicação de recursos repassados no âmbito de diversas ações educacionais. A atuação da entidade tem se mostrado insuficiente para garantir a efetividade do controle e a tempestividade na análise das prestações de contas, com o conseqüente aumento do estoque desses processos sem análise conclusiva. Esse problema recorrente tem recebido destaque em decisões recentes do TCU, a exemplo do Acórdão 1614/2013-Plenário (TC 026.597/2011-0), Acórdão 6337/2014-Segunda Câmara (TC 022.296/2013-1), Acórdão 7790/2015-Primeira Câmara (TC 023.014/2014-8) e Acórdão 1007/2016-Plenário (TC 025.384/2015-5).

4. Segundo informações prestadas pelo FNDE, existia um passivo de cerca de 204 mil prestações de contas pendentes de análise em março de 2016. Consta que a Autarquia recebe, em média, de 30 a 35 mil processos anualmente, porém a Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas (CGCAP) teria a capacidade de analisar, de forma conclusiva, aproximadamente 3,5 mil processos/ano. Frente a tal situação, a área técnica do FNDE estaria priorizando os casos em que há demanda de órgãos de controle, como Ministério Público, Polícia Federal, Controladoria Geral da União e o próprio TCU, e aquelas cujas transferências são mais antigas.

5. Ressalte-se que a sistemática vigente de prestação de contas anual se encontra pulverizada em diversos programas e projetos educacionais, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Programa Nacional de Apoio Transporte Escolar (PNATE) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que, juntos, representariam aproximadamente 64% das prestações a serem analisadas, além de outros como o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de

Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), o Programa de Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e o Programa Brasil Alfabetizado (PBA).

6. Aliado a isso, a execução orçamentária do Órgão FNDE – UG 26298, considerando todos os programas executados pela autarquia, finalísticos e relativos à área meio, aumentou de R\$ 12,77 bilhões empenhados, em 2003, para R\$ 61,37 bilhões em 2016, segundo valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até setembro de 2016 (peça 15, p.10).

7. O problema tem sua criticidade agravada pelo fato de que a atual gestão eletrônica das prestações de contas, baseada na utilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), ainda não contribui como solução para a não formação de novos passivos.

8. Evidencia-se, portanto, o descompasso entre o volume de recursos descentralizados anualmente pelo FNDE e a sua capacidade operacional de analisar as prestações de contas.

9. Esse problema motivou a realização, em 25/7/2016, na Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), de reunião técnica para discutir aspectos da gestão de prestações de contas dos recursos descentralizados pelo FNDE, que contou com a participação de assessores do Gabinete do Ministro Presidente do TCU, de dirigentes e auditores da SecexEducação, e de servidores das áreas de Gestão Estratégica, de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas e do Gabinete da Presidência do FNDE (peça 2).

10. Na sequência, em Sessão Plenária de 21/9/2016, o Ministro Raimundo Carreiro fez Comunicação ao Plenário do Tribunal sobre a necessidade de constituição de um grupo de trabalho no TCU para propor medidas de racionalização da gestão das prestações de contas do FNDE (peça 1).

11. Em decorrência daquela Comunicação, foi instaurado, por determinação do Plenário do TCU, o presente processo de representação, que ficou sob a relatoria da Ministra Ana Arraes.

12. Em 23/9/2016, por meio da Portaria TCU 237, foram designados três auditores da SecexEducação para compor Grupo de Trabalho (GT) responsável por submeter plano de trabalho definindo as atividades a serem desenvolvidas pelo grupo subsequente, os prazos e os recursos associados (peça 4).

13. Na fase inicial de levantamento, foi elaborado por aquele GT a primeira instrução desta representação (peça 15), abordando o modelo de transferência de recursos no FNDE, as ações propostas pela entidade em decorrência do Acórdão 7.790/2015-Primeira Câmara, o desenvolvimento do SiGPC e o detalhamento do Plano de Trabalho para dar cumprimento ao que trata esta Representação. A SecexEducação submeteu aquela instrução à apreciação da Ministra Ana Arraes (peça 17), que, por meio de Despacho de 9/12/2016 (peça 20), autorizou o prosseguimento do trabalho. Em atendimento ao art. 6º da Portaria TCU 237/2016, o Plano de Trabalho proposto foi também submetido à Presidência, com parecer prévio da Segecex, que o aprovou em 9/12/2016 (peça 14 do TC 033.905/2016-9).

14. A Ordem de Serviço Segecex 4, de 13/3/2017, constituiu novo Grupo de Trabalho para dar continuidade ao processo de representação e implementar o Plano de Trabalho aprovado. Esse novo GT contou com a seguinte composição em sua fase de planejamento: a) quatro auditores com dedicação exclusiva, sendo dois da SecexEducação, um da Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) e um da Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo (SGI); b) cinco auditores em regime parcial de dedicação, sendo dois da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e três da Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo (Adgecex) (peça 22).

1.2. Objetivo

15. As análises realizadas ao longo desta fase de planejamento permitiram identificar as seguintes oportunidades de melhoria: a) reversão do cenário de fragmentação e falta de uniformização

dos procedimentos de prestação de contas de programas com maior representatividade no número de prestação de contas geradas; b) uso eficiente da Tecnologia de Informação (TI) na análise das contas apresentadas; c) solução do passivo de prestação de contas sem análise conclusiva suportada por critérios que respeitem as normas instituídas e garantam uma expectativa possível e satisfatória de controle sobre os recursos aplicados.

16. Tendo em conta essas oportunidades de melhoria, o trabalho está fundado, basicamente, no seguinte objetivo: identificar e recomendar medidas de racionalização, ganho de eficiência e melhoria da expectativa de controle do processo de prestação e de análise de contas de programas geridos pelo FNDE, propondo, naquilo que couber, alterações no âmbito regulamentar, e legal.

17. Nessa etapa, o foco do trabalho será os programas PNAE, PNATE e PDDE, conforme justificativa apresentada na seção II.1.

I.3. Atividades desenvolvidas

18. O quadro a seguir descreve as principais atividades realizadas pelo GT no decorrer dessa fase de planejamento, que compreendeu, oficialmente, o período de 13/3 a 12/5/2017, conforme disposto no art. 3º, I, da Ordem de Serviço Segex 4/2017.

Atividades principais	Data/Período
Reunião de apresentação do GT junto aos gestores do FNDE.	9/3/2017
Consulta de normativos, expedientes, documentos e estudos produzidos sobre o objeto deste trabalho. Consulta às conclusões e aos encaminhamentos do GT TCU-CGU-MP responsável por analisar o processo de Gestão de Transferências Discricionárias.	13 a 24/3/2017
Reunião no FNDE para conhecer o projeto, as iniciativas e a estruturação dos cinco GT para tratar da racionalização e do passivo de prestação de contas.	23/3/2017
1ª Reunião do GT para nivelar conhecimento, definir as formas de interação do grupo e discutir o escopo e as questões de análise que nortearão o trabalho.	29/3/2017
Estruturação e fundamentação das questões de análise, critérios a serem observados e conclusões esperadas.	27/3 a 11/4/2017
Reunião no FNDE para conhecer as soluções propostas quanto ao tratamento do passivo de prestação de contas sem análise.	30/3/2017
Reunião na Procuradoria Geral da República para discutir o estágio de implementação das melhorias demandadas pelo Ministério Público de São Paulo no âmbito do SiGPC.	5/4/2017
Reunião no FNDE para conhecer as rotinas e fluxos em operação SiGPC.	19/4/2017
Reunião na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC) para tratar de aspectos relacionados à institucionalização do Sistema Nacional de Educação e à implementação do Custo Aluno-Qualidade.	25/4/2017
Reunião com pontos focais do Ministério do Planejamento e da Casa Civil para apresentar o escopo do trabalho e coletar percepções e sugestões quanto às questões a serem analisadas.	27 e 28/4/2017
2ª Reunião do GT para validar as questões de auditoria e os resultados esperados da análise e designar os responsáveis por desenvolver os critérios e as demais colunas da matriz de planejamento.	11/4/2017
Identificação das informações necessárias para responder às questões e análise, as fontes dessa informação, como a informação será coletada e analisada e as limitações que possam ocorrer no transcurso do trabalho (completude da matriz de planejamento).	12/4 a 2/5/2017
3ª Reunião do GT para apresentação, discussão e validação da matriz de planejamento preliminar, painel preliminar de referência, com a incorporação dos procedimentos de coleta e análise de informações.	27/4/2017
Painel de referência de discussão e validação da matriz de planejamento.	04/5/2017
Elaboração do relatório de planejamento – projeto e matriz.	5 a 12/5/2017

19. No Apêndice D encontram-se registrados, de forma sumarizada, as informações extraídas das entrevistas realizadas e os depoimentos colhidos nas reuniões e no painel de referência, que subsidiaram os estudos do GT e permitiram melhor direcionar as questões de análise.

20. Como produto elaborado pelo GT nesta fase de planejamento, apresenta-se este relatório, contendo o direcionamento dos trabalhos, as questões a serem analisadas, as metodologias e técnicas a serem adotadas e os resultados que se pretende atingir. São apresentados também, em anexo, a matriz de planejamento (Apêndice A), a matriz de análise SWOT (Apêndice B) e o Diagrama de Ishikawa (Apêndice C), documentos esses elaborados a partir do conhecimento construído durante a identificação de fatores que estão impactando negativamente na eficiência do processo de análise das prestações de contas sob a responsabilidade do FNDE.

II. PROJETO DE TRABALHO

II.1. Escopo do trabalho e ênfase nos programas suplementares PNAE, PNATE e PDDE

21. Conforme descrito anteriormente, o objetivo deste trabalho expresso na Portaria TCU 237/2016 e na Ordem de Serviço Segecex 4/2017 é propor medidas de racionalização do exame das prestações de contas da aplicação de recursos descentralizados pelo FNDE.

22. Da forma como redigido, entende-se que o objetivo abarca todas as prestações de contas sob responsabilidade do FNDE. No entanto, considerando a gama de programas e ações orçamentárias sob responsabilidade do FNDE, o grupo de trabalho concluiu ser imprescindível definir um escopo que, ao mesmo tempo, atendesse aos objetivos do trabalho e fosse plausível a execução em razão do tempo e capacidade operacional da equipe.

23. Dessa forma, o Plano de Ação (peça 15) encaminhado em razão da Portaria TCU 237/2016 definiu como uma das atividades da fase de planejamento:

Priorizar, para fins de delimitação do escopo do trabalho, as transferências fiscais com maior potencial de impacto na redução do volume de prestação de contas anualmente formalizado e de racionalização de sua análise pelo FNDE;

24. Nesse sentido, durante a fase de planejamento do trabalho e em razão das informações colhidas junto ao FNDE, concluiu-se por restringir o escopo do trabalho às transferências legais obrigatórias, relativas aos programas educacionais suplementares: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE). A seguir são expostas as razões que levaram o grupo de trabalho a balizar o escopo aos programas citados.

25. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) vincula-se ao Ministério da Educação e tem por finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Educação (art. 1º do Decreto 9.007/2017, Regimento Interno do FNDE).

26. De forma resumida, enquanto ao Ministério da Educação compete formular as políticas para a educação básica, profissional e tecnológica, educação superior e políticas públicas transversais e intersetoriais (art. 11, 15, 19, 23 e 28 do Decreto 9.005/2017, Regimento Interno do MEC), cabe ao FNDE operacionalizar o financiamento dos programas e projetos educacionais, assim como coordenar, supervisionar e acompanhar a execução das atividades relativas à prestação de contas dos recursos transferidos, bem como adotar as medidas de exceção, nos casos em que couber (art. 11 do Decreto 9.007/2017, Regimento Interno do FNDE).

27. Portanto, incumbe ao FNDE a governança do processo de trabalho relativo às prestações de contas oriundas de transferências voluntárias e de transferências legais. A distinção entre a

natureza das transferências voluntárias e legais realizadas foi abordada no item II da instrução preliminar (peça 15).

28. Naquela ocasião, foi demonstrado que as transferências legais do PDDE, PNATE e PNAE correspondem à maior parte dos recursos descentralizados pelo FNDE. Nos últimos três exercícios, essas transferências em conjunto corresponderam a 50%, 45% e 54% da despesa liquidada em programas finalísticos (retirados programas e ações tipicamente de apoio administrativo, os destinados a manutenção, planejamento, formulação de políticas setoriais, as operações especiais e a complementação da União ao Fundeb) (peça 15, pag. 13, Tabela 4).

29. Da mesma forma que respondem pela maior parte dos recursos repassados pelo FNDE, esses programas geram, anualmente, significativa quantidade de prestações de contas. Segundo informações prestadas pelo FNDE, de um total de 204.187 prestações de contas pendentes de análise na autarquia, 155.977 (76%) são referentes a repasses automáticos, 20.895 de convênios, 26.211 de termos de compromisso e 1.104 de obras emergenciais.

30. Diante disso, ficou claro ao grupo de trabalho que qualquer medida que vise aprimorar e racionalizar o processo de prestação e análise de contas pelo FNDE terá que se ater, principalmente, ao modelo hoje vigente dos programas PDDE, PNATE e PNAE.

II.2. Questões de análise

31. Tendo por base as conclusões das técnicas de diagnóstico aplicadas na fase de planejamento, as informações obtidas em entrevistas e reuniões realizadas com técnicos do FNDE, MEC, CGU, MP e Casa Civil e a revisão de registros administrativos e de documentos fornecidos pelas áreas interessadas do FNDE, o Grupo de Trabalho entendeu que este trabalho deve ser orientado por três eixos de investigação: a) impacto do atual modelo de transferência, prestação, análise de contas e do arcabouço legal dos programas PDDE, PNATE e PNAE na racionalização do processo de prestação de contas; b) diagnóstico e tratamento do passivo de prestação de contas sem análise conclusiva; e c) solução de tecnologia da informação como suporte ao processo de prestação e análise de contas.

32. A seguir são transcritas as três questões de análise elaboradas para nortear o trabalho e, de forma resumida, uma breve contextualização das razões que levaram o grupo de trabalho a elaborá-las.

Questão 1. Em que medida o modelo atual de transferências de recursos e a evolução das disposições legais, normativas e jurisprudenciais de programas PDDE, PNATE e PNAE estão favorecendo ou dificultando o processo de prestação e análise de contas e sua conformação quanto ao alcance dos objetivos pretendidos com esses programas?

33. Basicamente, a primeira questão visa compreender o arcabouço normativo dos programas citados, para analisar quais os entraves existentes e as oportunidades de melhoria no processo de prestação e análise das contas. Desde o excesso de formalismo, falta de padronização nas regras de análise técnica e financeira e a própria sistemática de transferência dos recursos foram questões aventadas durante a fase de planejamento e que durante a fase de execução devem ser validadas pela equipe.

34. Adicionalmente, esta questão visa discutir a continuidade do modelo atual dos programas suplementares frente às perspectivas de alteração na legislação educacional. Atualmente estão em pauta a institucionalização do Sistema Nacional de Educação, implementação do CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial), do CAQ e do “novo” Fundeb. Busca-se compreender os reflexos destes temas na racionalização do modelo de prestação e análise de contas do PNAE, PNATE e PDDE.

35. Em continuação às perspectivas de mudança no atual modelo de transferência e prestação de contas, existem outros dois grupos de trabalho concomitantes ao presente trabalho. O primeiro

constituído por servidores do próprio FNDE e do MEC, com objetivo de discutir o arcabouço legal dos programas educacionais, passivo de prestações de contas, dimensionamento de pessoal do FNDE, sistema de tecnologia da informação e manualização das regras.

36. O segundo, constituído por servidores do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e do Ministério do Planejamento, que tem o objetivo de identificar oportunidades de melhoria na gestão das transferências discricionárias realizadas pela administração pública federal. Apesar de não ser a modalidade de transferência utilizada para os programas PDDE, PNATE e PNAE, existe sinalização por parte deste grupo de avançar na discussão acerca das transferências legais e, assim, abarcar os programas educacionais ora em análise. O debate deste grupo é relevante para nortear as conclusões que o presente trabalho chegará em relação às transferências legais do FNDE.

37. Por fim, a primeira questão de análise também envolve a análise comparativa do modelo instituído na área da saúde com o da educação, focando principalmente nos pontos fortes e fracos do processo de prestação de contas no modelo de repasse fundo a fundo e de financiamento em bloco de recursos adotados pela área de Saúde.

38. A coluna da matriz de planejamento, relacionada à primeira questão de análise, que identifica “o que a análise vai permitir dizer” foi elaborada com os itens transcritos abaixo:

1.1. Em que aspectos o arcabouço normativo desses programas tem impactado o processo de prestação e análise de contas devido à natureza das transferências realizadas, ao excesso de formalismo e à sua capacidade de comprovar os gastos e o alcance de objetivos.

1.2. Os reflexos das diferentes visões, discussões e propostas de institucionalização do SNE, implementação do CAQi, do CAQ e do “novo” Fundeb sobre as perspectivas de racionalização do modelo de prestação e análise de contas do PNAE, PNATE e PDDE.

1.3. Quais os impactos das discussões e encaminhamentos dos grupos de trabalho do FNDE e do TCU/CGU/MP no atual modelo de transferência e prestação de contas dos programas PNAE, PNATE e PDDE.

1.4. Os pontos fortes e fracos do processo de prestação de contas do modelo de repasse Fundo a Fundo e de financiamento em bloco de recursos adotados pela área de Saúde e quais os marcos conceituais e regulatórios que diferenciam aquele modelo em relação à área de Educação.

Questão 2. Em que situação se encontram as medidas resolutivas propostas pelo FNDE para o elevado passivo de prestação de contas sem análise conclusiva e quais os entraves para sua implementação?

39. Esta questão visa, no primeiro momento, elucidar as razões pelas quais houve acúmulo de prestações de contas sem análise conclusiva pelo FNDE. A recepção de prestações de contas das extintas Delegacias Regionais do Ministério da Educação (Demec), o aumento significativo de recursos repassados nos últimos dez anos, déficit de pessoal e ausência de processamento automático das prestações de contas foram motivações levantadas durante a fase de planejamento e que deverão embasar as conclusões deste trabalho.

40. Entendidos os motivos que levaram ao acúmulo de prestações de contas sem análise, a questão prossigue com o objetivo de diagnosticar o passivo, estratificando-o em suas partes integrantes, por exemplo, por programa, materialidade e temporalidade, de forma a subsidiar sugestões para o seu processamento.

41. A partir disso, caberá ao grupo de trabalho avaliar as medidas resolutivas em discussão no âmbito do FNDE, quais os entraves para sua implementação e seu impacto no volume do passivo hoje existente.

42. A coluna da matriz de planejamento, relacionada à segunda questão de análise, que identifica “o que a análise vai permitir dizer” foi elaborada com os itens transcritos abaixo:

2.1. Diagnóstico do histórico do volume de recursos financeiros, de programas e de processos de prestação de contas frente à evolução do quadro técnico das áreas do FNDE envolvidas com prestação de contas.

2.2. Diagnóstico e tratamento do passivo de contas sem análise conclusiva, sob aspectos de quantidade, materialidade, temporalidade e complexidade.

Questão 3. Em que medida a solução de Tecnologia de Informação (TI) em desenvolvimento permitirá ganhos de eficiência no gerenciamento das prestações de contas?

43. A questão pretende identificar quais são os processos de trabalho anteriormente previstos para serem implementados no SiGPC, o estágio atual de desenvolvimento desses processos e as perspectivas de conclusão de todos os módulos previstos. E considerando a perspectiva de alteração do atual modelo educacional de transferência de recurso, prestação e análise de contas, caberá ao grupo avaliar os fatores de risco associados à continuidade do desenvolvimento do SiGPC.

44. Pretende ainda avaliar as implicações e fragilidades existentes no atual modelo, em função de que a grande maioria dos dados inseridos no SiGPC são declaratórios e não são validados pelo sistema de tecnologia da informação e nem pelo FNDE. Nesse aspecto, a questão também avança na análise de possíveis benefícios da utilização pelo SiGPC de *inputs* informatizados oriundos de registros bancários da execução dos recursos, caso fosse implementado o uso de cartões magnéticos e de notas fiscais eletrônicas, por exemplo.

45. A coluna da matriz de planejamento, relacionada à terceira questão de análise, que identifica “o que a análise vai permitir dizer” foi elaborada com o item transcrito abaixo:

3.1. Quais os fatores críticos e riscos associados à solução de TI idealizada a partir do SiGPC, no que tange: a) estágio em que se encontra a automatização do processo de prestação e análise de contas; b) viabilidade da automação integral do processo; c) parametrização dos registros das contas; d) articulação com outras bases de dados; e) detecção de indícios de inconformidades de maior gravidade; f) uso de “malhas finas” no tratamento das informações apresentadas; g) utilização de cartão magnético e notas fiscais eletrônicas para o controle, fiscalização e transparência dos gastos dos programas.

II.3. Proposta de participação de integrantes nas demais fases do trabalho (resumido)

46. Considerando que o escopo do trabalho aborda questão específica da área da saúde e de tecnologia da informação, entende-se necessário manter os integrantes da SecexEducação (dois auditores), SecexSaude (uma auditora) e da SGI (um auditor), anteriormente designados pela Ordem de Serviço Segecex 4/2017 e que participaram da fase de planejamento em dedicação exclusiva.

III. REVISÃO DO CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO E RELATÓRIO

47. Conforme o plano de trabalho (peça 15, p. 25) aprovado por meio do Despacho da Relatora Ministra Ana Arraes (peça 20), estima-se o prazo de dois meses para a fase de execução e outros dois meses para o relatório, contados a partir da aprovação do presente projeto de planejamento, sendo:

Fase de execução:

a) Quarenta e cinco dias para aplicação dos procedimentos detalhados pela matriz de planejamento (Apêndice A);

b) Quinze dias para a fundamentação das situações problema e respectivas soluções, a serem submetidas para discussão por meio de painel de referência com os gestores do MEC, FNDE, CGU, MP e Casa Civil;

Fase de Relatório:

c) Dois meses para a elaboração do relatório final, incluído prazo para os comentários dos gestores e revisão pelos dirigentes da SecexEducação.

48. Considerando que os servidores da SecexEducação, integrantes da equipe, se ausentarão por motivo de férias durante o mês de julho, propõe-se que a primeira parte da fase de execução finde no dia 30/6/2017 e retorne a partir o dia 1º/8/2017.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO- MATRIZ DE PLANEJAMENTO

49. Ante todo o exposto, submetem-se os autos para parecer prévio da Coordenação-Geral de Controle de Resultados de Políticas e Programas Públicos (Coger), com posterior encaminhamento ao Gabinete da Relatora Ministra Ana Arraes, por intermédio da Segecex, nos termos do art. 3º, § 1º da Ordem de Serviço Segecex 4/2017, propondo:

a) aprovar o presente projeto de planejamento, nos termos descritos neste relatório e detalhado na matriz de planejamento em anexo, de modo a dar continuidade ao exame objeto desta Representação, com vistas a identificar e propor medidas de racionalização da sistemática das prestações de contas da aplicação de recursos descentralizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

b) restituir os autos à SecexEducação para a continuidade da realização da ação de controle objeto desta Representação;

c) Dar conhecimento deste relatório ao Gabinete do Ministro Raimundo Carreiro Silva.

SecexEducação, em 16 de maio de 2017.

Gregório Silveira de Faria
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula-TCU-9461-7
Coordenador

Daniel Dias Pereira
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula-TCU-3195-0

Patrícia Azevedo Leite Rodrigues
Auditora Federal de Controle Externo
Matrícula-TCU-40309-1

Paulo Gomes Gonçalves
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula-TCU-4553-5

APÊNDICE A – MATRIZ DE PLANEJAMENTO

Q1. Em que medida o modelo atual de transferências de recursos e a evolução das disposições normativas dos programas PNAE, PNATE e PDDE estão favorecendo ou dificultando a organização do processo de prestação e análise de contas e a sua conformação quanto ao alcance dos objetivos pretendidos com esses programas?					
Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
<p>Análise 1.1:</p> <p>a) Requisitos previstos em normas específicas quanto à forma de transferência, de aplicação dos recursos e de como deverá ocorrer a prestação de contas desses programas (período em análise: 2011 a 2016).</p> <p>b) Recursos tecnológicos previstos e efetivamente implantados que auxiliem na execução e, principalmente, na transparência da prestação de contas desses programas (cartões magnéticos, rotinas de TI, extrato/documento disponibilizado por instituição financeira, etc.).</p> <p>c) Arranjos institucionais que deem auxílio ao FNDE no controle e fiscalização desses programas, excetuados os conselhos sociais.</p> <p>d) Requisitos e regras de análise técnica e financeira desses programas no período em análise.</p> <p>e) Frequência e tipos das alterações normativas desses programas no período em análise.</p> <p>f) Orientações expedidas às entidades executoras responsáveis pela elaboração e envio da prestação de contas desses programas.</p> <p>g) Orientações expedidas aos conselhos de alimentação escolar, aos conselhos do Fundeb e às secretarias estaduais e municipais de educação responsáveis pela emissão de parecer sobre as prestações de contas do PNAE, PNATE e PDDE, respectivamente.</p> <p>h) Orientações expedidas aos servidores do FNDE responsáveis pela análise técnica e financeira das prestações de contas recebidas desses programas.</p> <p>i) Deliberações e encaminhamentos dos Grupos de Trabalhos (GTs) instituído no FNDE com o objetivo de analisar e discutir possíveis inovações normativas nos programas financiados pelo Fundo.</p> <p>j) Proposições da CGU sobre alterações no modelo de prestação de contas das transferências legais do FNDE.</p>	<p>Análise 1.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ FNDE. ➤ CGU. ➤ Leis, resoluções, manuais, dos programas PNAE, PNATE e PDDE. ➤ Lei do FUNDEB (11.494/2007). ➤ Atas e estudos elaborados pelos GTs/FNDE. ➤ Notas técnicas e estudos elaborados pela CGU. 	<p>Análise 1.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Diligência ao FNDE e à CGU. ➤ Pesquisa documental. ➤ Entrevista com representantes do FNDE e da CGU. 	<p>Análise 1.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Cotejar as regras financeiras e técnicas com as leis e resoluções dos programas PNAE, PNATE e PDDE para avaliar oportunidades de melhoria na organização, padronização e racionalização da análise das prestações de contas. ➤ Analisar o conteúdo das informações das prestações de contas, dentro e fora do SiGPC, e sua utilidade para concluir acerca do atingimento dos objetivos desses programas. ➤ Analisar o impacto das alterações realizadas anualmente nas resoluções dos programas sobre os procedimentos de análise técnica e financeira de prestação de contas e, conseqüentemente, de um sistema de informação que as suporte. ➤ Verificar a existência e o conteúdo de documentos para orientar servidores do FNDE, conselhos e entidades executoras envolvidos no processo de prestação de contas desses programas. ➤ Checar pontos relevantes discutidos pelos GTs/FNDE e pela CGU sobre essa matéria. 	<p>Análise 1.1:</p> <p>Estudos do FNDE e da CGU não serem finalizados antes do término deste trabalho.</p>	<p>Análise 1.1:</p> <p>Em que aspectos o arcabouço normativo desses programas tem impactado o processo de prestação e análise de contas devido à natureza das transferências realizadas, ao excesso de formalismo e à sua capacidade de comprovar os gastos e o alcance de objetivos.</p>

Q1. Em que medida o modelo atual de transferências de recursos e a evolução das disposições normativas dos programas PNAE, PNATE e PDDE estão favorecendo ou dificultando a organização do processo de prestação e análise de contas e a sua conformação quanto ao alcance dos objetivos pretendidos com esses programas?

Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
<p>Análise 1.2:</p> <p>a) Bases conceituais que fundamentam a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), do Custo Aluno-qualidade Inicial (CAQi), Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e do Fundeb. b) Estágio de implementação do SNE e do CAQi/CAQ. c) Disposições, em nível de regulamentação do SNE, que tratam de definir ou alterar as responsabilidades e o regime de colaboração entre os entes federativos, as instâncias de controle e a forma de atuação supletiva e redistributiva da União. d) Resultado dos estudos produzidos sobre os critérios de implementação do CAQi/CAQ, os métodos de cálculo e a sua utilização como regra ou parâmetro para a transferência de recursos e gestão dos programas educacionais pela União.</p>	<p>Análise 1.2:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ SASE/MEC. ➤ Consed e Undime. ➤ IPEA. ➤ Todos pela Educação e Campanha Nacional pelo Direito à Educação. ➤ Consultorias Legislativas Senado e Câmara. ➤ Projeto Lei Complementar 413/2014. ➤ Resolução CNE/CEB 8/2010. ➤ Relatório Final do GT CAQ – Portaria MEC 459/2015. 	<p>Análise 1.2:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Diligência à SASE/MEC ➤ Pesquisa documental. ➤ Revisão bibliográfica. ➤ Entrevista com representantes da SASE/MEC. ➤ Entrevista com representantes do Consed e Undime. ➤ Entrevista com especialistas e representantes de organizações da sociedade civil. 	<p>Análise 1.2:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Compreender e identificar aspectos conceituais, jurídicos e operacionais do SNE, do CAQi/CAQ e do “novo” Fundeb que terão (ou podem vir a ter) reflexos sobre o atual modelo de programas, de transferências de recursos e de prestação de contas na Educação, em especial sobre os programas PNAE, PNATE e PDDE. 	<p>Análise 1.2:</p> <p>Marcos normativos e institucionais do SNE e do CAQi/CAQ não serem oficialmente publicados antes do término deste trabalho.</p>	<p>Análise 1.2:</p> <p>Os reflexos das diferentes visões, discussões e propostas de institucionalização do SNE, implementação do CAQi, do CAQ e do “novo” Fundeb sobre as perspectivas de racionalização do modelo de prestação e análise de contas do PNAE, PNATE e PDDE.</p>
<p>Análise 1.3:</p> <p>a) Oportunidades de melhoria no modelo das transferências do governo federal propostas pelo GT TCU/CGU/MP. b) Discussões e propostas dos grupos de trabalho instituídos no FNDE em relação a possíveis inovações normativas desses programas. c) Estágio atual e perspectivas futuras para implementação das sugestões desenvolvidas pelo GT TCU/CGU/MP.</p>	<p>Análise 1.3:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ TCU. ➤ FNDE. ➤ CGU. ➤ Ministério do Planejamento (MP). ➤ Relatório final do GT TCU/CGU/MP. ➤ Atas e estudos elaborados pelos GTs/FNDE. 	<p>Análise 1.3:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pesquisa a trabalhos e jurisprudência do TCU. ➤ Diligência ao FNDE, CGU e MP. ➤ Entrevista com representantes do FNDE, CGU e MP. 	<p>Análise 1.3:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Analisar os impactos das sugestões do GT TCU/CGU/MP no atual modelo de transferência e prestação de contas dos programas PNAE, PNATE e PDDE. ➤ Checar pontos relevantes discutidos pelos GTs/FNDE sobre possíveis inovações normativas para esses programas e soluções de organização para o processo de prestação de contas. 	<p>Análise 1.3:</p> <p>-</p>	<p>Análise 1.3:</p> <p>Quais os impactos das discussões e encaminhamentos dos grupos de trabalho do FNDE e do TCU/CGU/MP no atual modelo de transferência e prestação de contas dos programas PNAE, PNATE e PDDE.</p>

Q1. Em que medida o modelo atual de transferências de recursos e a evolução das disposições normativas dos programas PNAE, PNATE e PDDE estão favorecendo ou dificultando a organização do processo de prestação e análise de contas e a sua conformação quanto ao alcance dos objetivos pretendidos com esses programas?

Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
<p>Análise 1.4:</p> <p>a) Definições normativas quanto a instâncias e mecanismos de controle dos recursos transferidos fundo a fundo na Saúde, estruturação dos blocos de financiamento, critérios e formas de cálculo e de repasse para esses blocos.</p> <p>b) Requisitos previstos na legislação quanto à comprovação da aplicação dos recursos transferidos e organização da prestação de contas: conteúdos e estrutura dos Relatórios de Gestão; estruturação e funcionamento do SARGSUS; procedimentos do Denasus na análise dos Relatórios de Gestão; decisões do TCU e de outros órgãos de controle relacionados aos conteúdos e estrutura dos Relatórios de Gestão.</p> <p>c) Mecanismos/arranjos institucionais existentes na área da Saúde que auxiliem os órgãos centrais na fiscalização dos programas, papéis e as atribuições dos conselhos instituídos no controle da aplicação dos recursos e na aprovação da prestação de contas.</p>	<p>Análise 1.4:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ CF 1988; Lei 8080/1990; Lei 8142/1990; Lei Complementar 141/2012; Decretos 1232/1994 e 651/1995. ➤ Resoluções CNS 333/2003 e 459/2012. ➤ Portarias GM/MS. ➤ Relatórios de Gestão. ➤ Relatórios de fiscalização do TCU. 	<p>Análise 1.4:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pesquisa documental. ➤ Pesquisa a trabalhos e jurisprudência do TCU. ➤ Entrevistas com representantes do Ministério da Saúde. 	<p>Análise 1.4:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Estruturar quadro comparando diferenças entre instrumentos de pactuação, modelo de transferência de recursos, prestação contas, fiscalização e papel dos conselhos, de modo a identificar vantagens e desvantagens entre as áreas de Educação e da Saúde. 	<p>Análise 1.4:</p> <p>Indefinição legal e normativa acerca da nova sistemática atualmente em discussão no MS, referente à adoção de dois grandes blocos de financiamento em saúde: custeio e investimento.</p>	<p>Análise 1.4:</p> <p>Os pontos fortes e fracos do processo de prestação de contas do modelo de repasse Fundo a Fundo e de financiamento em bloco de recursos adotados pela área de Saúde e quais os marcos conceituais e regulatórios que diferenciam aquele modelo em relação à área de Educação.</p>

Q2. Em que situação se encontram as medidas resolutivas propostas pelo FNDE para o elevado passivo de prestação de contas sem análise conclusiva e quais os entraves para sua implementação?

Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
<p>Análise 2.1:</p> <p>a) Montante de recursos repassados pelo FNDE, por meio de seus programas finalísticos (período em análise: 2011 a 2016).</p> <p>b) Evolução do número de pessoal nas unidades responsáveis pela análise de prestação de contas dos programas do FNDE (CGPES, CGEST, CGPAE, CGAME e CGAUX), no período em análise.</p> <p>c) Frequência de alteração do quadro de servidores nas áreas de fiscalização e análise das prestações de contas dos programas do FNDE, inclusive a área de TI, no período em análise.</p>	<p>Análise 2.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ FNDE. ➤ SiGPC. ➤ Siafi. ➤ Termo de referência e o Relatório final da empresa contratada pelo FNDE para fazer o 	<p>Análise 2.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Diligência ao FNDE. ➤ Extração de dados do SiGPC e Siafi. ➤ Entrevista com representantes do FNDE. 	<p>Análise 2.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Comparar o volume de recursos com nº de pessoal lotado na CGCAP/FNDE e unidades envolvidas com prestação de contas. ➤ Analisar o impacto das alterações do quadro de servidores na continuidade dos processos. 	<p>Análise 2.1:</p> <p>Ausência de estudos conclusivos sobre o dimensionamento da força de trabalho do FNDE</p>	<p>Análise 2.1:</p> <p>Diagnóstico do histórico do volume de recursos financeiros, de programas e de processos de prestação de contas frente à evolução do quadro técnico</p>

Q2. Em que situação se encontram as medidas resolutivas propostas pelo FNDE para o elevado passivo de prestação de contas sem análise conclusiva e quais os entraves para sua implementação?					
Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
d) Dimensionamento de pessoal necessário nas áreas estratégicas de análise e fiscalização das prestações de contas.	dimensionamento de pessoal.		➤ Comparar o dimensionamento ideal com o nº de servidores lotados nas áreas relevantes para o processo de prestação de contas.		das áreas do FNDE envolvidas com prestação de contas.
<p>Análise 2.2:</p> <p>a) Estratificação do passivo de contas sem análise conclusiva que se encontra dentro do SiGPC, por tempo, materialidade, complexidade, etc.</p> <p>b) Estratificação do passivo de contas fora do SiGPC (em papel) sem análise conclusiva, por programa, tempo, materialidade, ente federativo, complexidade, etc.</p> <p>c) Existência no SiGPC de dados e informações relevantes e com qualidade que deem suporte ao filtro das prestações de contas que poderão a ser objeto de análise e sua capacidade de automaticamente rodar a rotina de seleção.</p> <p>d) Existência de dados e informações estruturadas e com qualidade sobre as prestações de contas que estão fora do SiGPC, em papel, que deem suporte ao filtro de escolha das prestações que serão objeto de análise.</p> <p>e) Manifestação da Procuradoria do FNDE sobre a possibilidade de o Conselho Deliberativo do FNDE decidir acerca do arquivamento de prestação de contas das transferências legais.</p> <p>f) Manifestação do Conselho Deliberativo do FNDE que analisou a situação do passivo de prestação de contas e a possibilidade de arquivamento.</p> <p>g) Manifestação do grupo de trabalho instituído no FNDE para discussão acerca do passivo.</p> <p>h) Manifestação da CGU sobre alterações no modelo de prestação de contas das transferências legais do FNDE.</p> <p>i) Jurisprudência do TCU acerca do arquivamento de prestações de contas sem análise.</p>	<p>Análise 2.2:</p> <p>➤ FNDE. ➤ SiGPC. ➤ CGU. ➤ TCU. ➤ Parecer 1-2016-DEPCONSU-PGF-AGU</p>	<p>Análise 2.2:</p> <p>➤ Diligência ao FNDE e CGU. ➤ Extração de dados do SiGPC. ➤ Pesquisa documental. ➤ Pesquisa a trabalhos e jurisprudência do TCU. ➤ Entrevista com representantes do FNDE.</p>	<p>Análise 2.2:</p> <p>➤ Identificar (curva ABC) os programas, respectivos volumes de prestação de contas e a estratégia viável de maior impacto para tratamento do passivo dentro do SiGPC. ➤ Identificar quais as medidas adotadas pelo FNDE para inteligência do passivo fora do SiGPC. ➤ Identificar quais dados o FNDE dispõe sobre o passivo fora do SiGPC e a estratégia viável de maior impacto para tratamento desse passivo. ➤ Analisar a viabilidade das propostas de arquivamento e a sua adequação às normas e princípios sobre prestação de contas.</p>	<p>Análise 2.2:</p> <p>Estudos do FNDE e da CGU não serem finalizados antes do término deste trabalho.</p>	<p>Análise 2.2:</p> <p>Diagnóstico e tratamento do passivo de contas sem análise conclusiva, sob aspectos de quantidade, materialidade, temporalidade e complexidade.</p>

Q3. Em que medida a solução de Tecnologia de Informação (TI) em desenvolvimento permitirá ganhos de eficiência no gerenciamento das prestações de contas?					
Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados	Limitações	O que a análise vai permitir dizer
<p>Análise 3.1:</p> <p>a) Detalhamento do projeto de desenvolvimento do SiGPC (manual do sistema, fases, ações, funcionalidades, cronograma, responsáveis, etc.).</p> <p>b) Estágio de desenvolvimento do SiGPC quanto às seguintes fases: envio e recebimento de prestação de contas; análise das prestações de contas recebidas; emissão de pareceres como resultado da análise das contas; e adoção de medidas de exceção.</p> <p>c) Situação quanto à parametrização de normas, elementos e cálculos que subsidiem a análise técnica e financeira das contas pelo SiGPC.</p> <p>d) Existência de dados e informações relevantes que deem suporte ao filtro de prestação de contas e funcionalidades disponíveis no SiGPC que permitam detectar inconformidades nas contas e classificá-las quanto ao nível de criticidade.</p> <p>f) Problemas que estão impactando na solução de continuidade do desenvolvimento do SiGPC.</p> <p>g) Lista de sistemas com os quais o SiGPC deve se comunicar (módulos SIMEC, PAR, OBRAS 2.0, etc.) e estágio de implementação de rotinas de interoperabilidade.</p> <p>h) Termo de referência para contratação de empresa para aperfeiçoamento do SiGPC ou desenvolvimento de novo sistema.</p> <p>i) Informações sobre o projeto piloto do cartão PDDE, sua viabilidade, previsão para entrar em operação definitiva e dificuldades para sua implementação.</p> <p>j) Projetos para implementação de cartão magnético em outros programas de transferência de recursos do FNDE (PNATE e PNAE) e do uso de notas fiscais eletrônicas.</p> <p>l) Rotatividade dos cargos da área de TI do FNDE, responsáveis pelo desenvolvimento do SiGPC, após advento da Resolução FNDE 2/2012.</p> <p>m) Boas práticas implementadas no Siconv e no Obras 2.0 para controle da execução de recursos e prestação de contas.</p>	<p>Análise 3.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ FNDE. ➤ SiGPC. ➤ Siconv. 	<p>Análise 3.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Diligência ao FNDE. ➤ Extração de dados do SiGPC. ➤ Consulta ao Siconv. ➤ Entrevista com representantes do FNDE. 	<p>Análise 3.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Identificar o estágio de implantação de funcionalidades no SiGPC, de normatização de regras de aceitação de prestação de contas, da categorização de informações relevantes que possam ser utilizadas em geração automática de “malhas finas”, do uso de ferramentas para análises estatísticas e da interoperabilidade entre o sistema e outras bases de dados. ➤ Identificar fatores que impactam na solução de continuidade do SiGPC como sistema de automatização da análise de prestação de contas. 	<p>Análise 3.1:</p> <p>-</p>	<p>Análise 3.1:</p> <p>Quais os fatores críticos e riscos associados à solução de TI idealizada a partir do SiGPC, no que tange:</p> <p>a) estágio atual em que se encontra a automatização do processo de prestação e análise de contas; b) viabilidade da automação integral do processo; c) parametrização dos registros das contas; d) articulação com outras bases de dados; e) detecção de indícios de inconformidades de maior gravidade; f) uso de “malhas finas” no tratamento das informações apresentadas; g) utilização de cartão magnético e notas fiscais eletrônicas para o controle, fiscalização e transparência dos gastos dos programas.</p>

APÊNDICE B – ANÁLISE SWOT

Ambiente Interno		Ambiente Externo	
Forças		Oportunidades	
<p style="text-align: center;">+</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Os programas suplementares de transporte e alimentação - PNATE e PNAE - constituem dever do estado com a educação em todas as etapas da educação básica (art. 208, VII, CF). 2. Obrigatoriedade de a União exercer, em matéria educacional, a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, § 1º, CF). 3. Os programas PDDE, PNATE E PNAE têm como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação (art. 212, § 5º, CF). 4. 75% dos cargos comissionados e funções gratificadas da autarquia estão ocupados por servidores efetivos do próprio órgão (Relatório de Gestão 2015, p.209). 5. Projeto piloto para implementação do cartão PDDE em andamento. 6. Existência de equipes constituídas no FNDE para: racionalização dos processos de prestação e análise de contas dos programas PDDE, PNAE e PNATE; tratamento do passivo de PCs; dimensionamento de pessoal; desenvolvimento do sistema de TI para processamento das PCs. 7. Recepção pelo SiGPC das prestações de contas de diversos programas -PDDE, PNAE, PNATE, Caminho da escola, PTC, Proinfância (Plano de ação FNDE – AC 7790/2015, p.11). 8. Existência/Definição das regras de análise financeira das contas do PNAE (Plano de ação FNDE – AC 7790/2015, p.14). 9. Implementação da primeira regra financeira de análise do programa PNAE 2011/2012 no SiGPC (Plano de ação FNDE – AC 7790/2015, p.14). 10. Implementação no SiGPC de sete regras de análise técnica do programa Alimentação Escolar referentes aos anos 2011/2012 (Plano de ação FNDE – AC 7790/2015, p.14). 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Padronização das regras de análise financeira e técnica entre os programas, entre ações de mesma natureza (PDDE e suas ações integradas) e entre os exercícios. 2. Perspectiva de implementação de sistema de informação único (novo Siconv) para tratar das transferências discricionárias feita pela administração pública federal, segundo relatório do GT MP X CGU X TCU. 3. Perspectiva de integração ao sistema único (novo Siconv) das transferências legais, abarcando as realizadas pelo FNDE. 4. Institucionalização do Sistema Nacional de Educação, estruturando as instâncias deliberativas e de fiscalização dos programas, a forma de transferência de recursos, aplicação, prestação e análise de contas, com possível impacto no atual modelo dos programas PDDE, PNATE e PNAE. 5. Institucionalização do CAQi e CAQ como parâmetro de financiamento da educação básica, com possível alteração na sistemática de transferência de recursos, prestação e análise de contas pelo FNDE. 6. Novos modelos de prestação de contas, simplificados, unificado por ente federativo, por exercício ou bianual, agregado de municípios pequenos (FNDE e um novo paradigma em prestação de contas). 7. Discussão acerca do papel dos Conselhos Sociais, empoderamento, vínculo com o executivo, força das decisões e pareceres de fiscalização (FNDE e um novo paradigma em prestação de contas). 8. Diversos órgãos federais (Ministério Público, TCU, CGU, FNDE, Casa Civil e Ministério do Planejamento) empenhados na resolução do passivo de prestação de contas, racionalização do processo de prestação e análise das contas e na implementação do SiGPC (Resposta aos Avisos GP/TCU 906, 907, 908 e 909, Portaria FNDE 518/2016). 9. Regulamentação do art. 23, parágrafo único da CF, que exige uma lei complementar para tratar sobre o regime de colaboração entre os entes da 	<p style="text-align: center;">+</p>

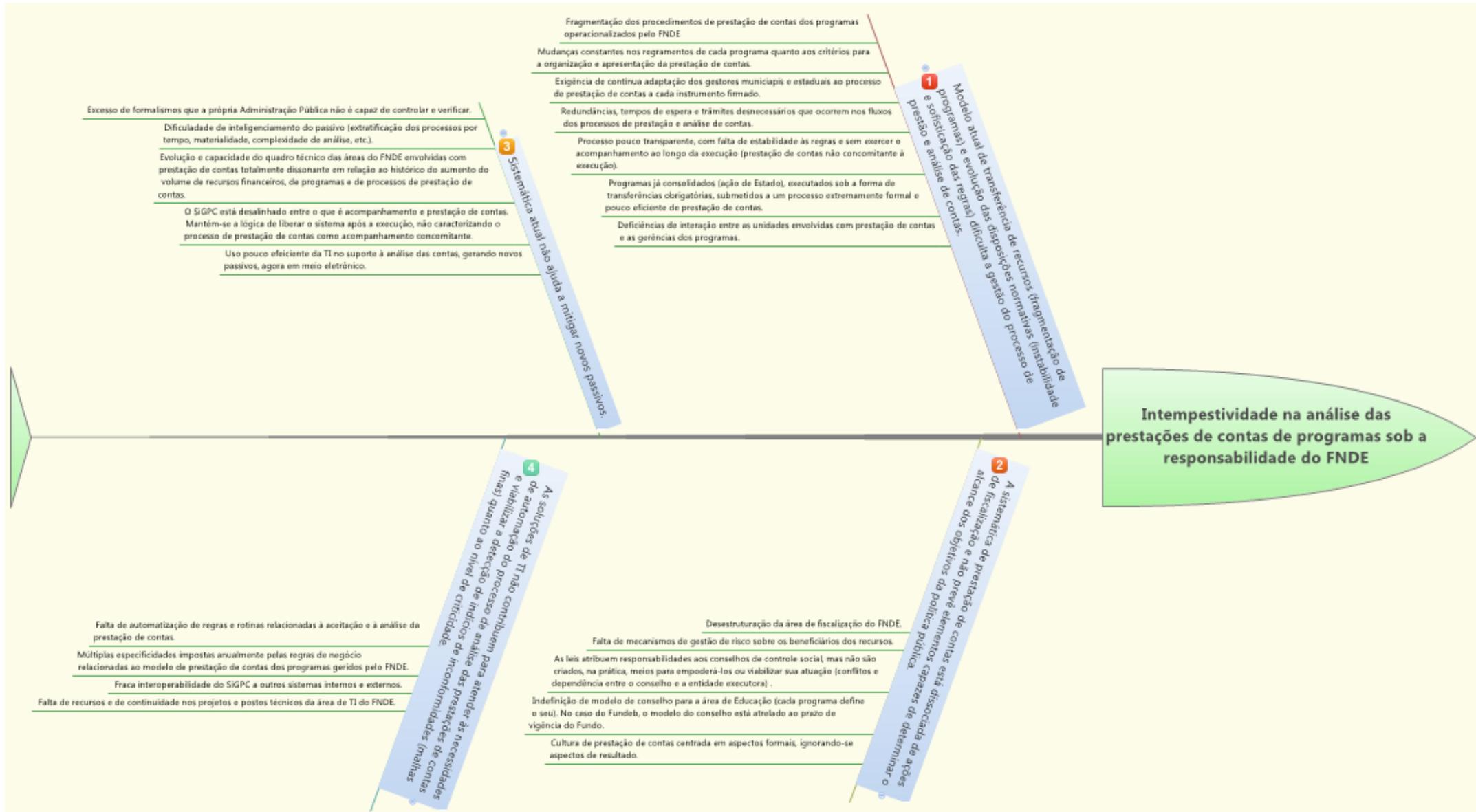
		<p>federação no âmbito da educação. Esta regulamentação seria sobre o sistema nacional de educação.</p> <p>10. Necessidade da existência de capítulo específico na LDB sobre o SNE.</p> <p>11. Existência de equipe constituída na CGU para racionalização dos processos de prestação e análise de contas do FNDE, principalmente em relação aos programas PDDE, PNAE e PNATE.</p> <p>12. Benchmarking com o Sistema Único de Saúde (SUS), focado no modelo de prestação de contas.</p>	
	Fraquezas	Ameaças	
-	<ol style="list-style-type: none"> 1. Déficit de pessoal na área de análise de prestação de contas (Plano de ação FNDE – AC 7790/2015, p.26). 2. 11% dos servidores efetivos do FNDE estão cedidos a outros órgãos da administração (Relatório de Gestão 2015, p.208). 3. Alta rotatividade dos servidores de carreira. Em 2015, entraram 14 servidores contra 48 egressos (Relatório de Gestão 2015, p.208). 4. Alta rotatividade dos dirigentes responsáveis por cargos estratégicos. 5. 19,6% da força de trabalho usufruíam no exercício de 2015 do abono permanência (Relatório de Gestão 2015, p.209). 6. Alta rotatividade dos gestores nas prefeituras, dificultando a operacionalização dos sistemas e entendimento dos procedimentos para prestação de contas (Relatório de Gestão, p.68-69). 7. Motivação dos entes recebedores de recursos quanto à inexecução de recursos ou a falta de prestação de contas, baseado: a) falta de informação/orientação; b) inexistência tempo hábil para execução dos recursos, em virtude de atrasos nos repasses até o final do ano; c) dificuldade na composição de membros da UEX - falta de interessados e exigências cartorárias (Relatório de Gestão, p.68). 8. Falta de implementação da integralidade dos módulos e funcionalidades do SiGPC. 9. Apesar de o SiGPC recepcionar as prestações de contas de forma <i>on line</i>, ainda não faz o processamento/análise financeira e técnica dos dados (Nota Técnica 5000/2016-CGCAP, p.11). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perda substancial do conhecimento organizacional com a iminente aprovação da reforma da previdência, em razão da existência, em 2015, de 19,6% da força de trabalho recebendo abono permanência (Relatório de Gestão 2015, p.209 e 211); 2. Dispersão geográfica e alta capilaridade do programa (Nota Técnica 5000/2016-CGCAP, p.1); 3. Dificuldade de treinamento das pessoas responsáveis pela elaboração e prestação de contas nos entes recebedores dos recursos dos programas FNDE; 4. Aumento do orçamento desacompanhado do aumento no número de servidores do órgão (Nota Técnica 5000/2016-CGCAP, p.6); 5. Acompanhamento insatisfatório pelos Conselhos sociais sobre os recursos repassados (TC 019.162/2008-9, p.43); 6. Falta de treinamento para o exercício das atribuições dos conselheiros sociais (TC 019.162/2008-9, p.43); 7. Existência de vinculação entre os membros dos conselhos sociais e a administração municipal/estadual (TC 019.162/2008-9, p.43); 8. Alta rotatividade dos conselheiros (TC 019.162/2008-9, p.43); 9. Demora na aprovação pelo congresso do Sistema Nacional de Educação; 10. De acordo com o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o prazo de validade do FUNDEB é até 2020. Ou seja, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios só estão obrigados a constituir seus FUNDEBs, a partir de 20% 	-

<p>10. Procedimento moroso de análise técnica e financeira das prestações de contas. Excesso de diligências aos recebedores durante o processo.</p> <p>11. Falta de implementação do cartão PDDE, para dar maior transparência aos gastos do programa (Resolução FNDE 10/2013).</p> <p>12. Incapacidade operacional e tecnológica de o FNDE cumprir o dever de analisar todas as prestações de contas constituídas dentro de um exercício (Plano de ação FNDE – AC 7790/2015).</p> <p>13. Complexidade no cruzamento entre o SiGPC e outras bases de dados (cartão PDDE, banco de preços de alimentos – PNAE, etc.), para fortalecer os controles administrativos e implementação de filtros para seleção das prestações de contas com irregularidade.</p> <p>14. Normativos complexos e excessivamente detalhados norteiam a execução unitária de cada programa e cada projeto educacional (FNDE e um novo paradigma em prestação de contas).</p> <p>15. Capacidade da CGCAP/FNDE de analisar financeiramente sete mil prestações e 3 mil conclusivamente, ante cerca de 30 mil recebidas anualmente (Plano de ação FNDE – AC 7790/2015, p.9).</p> <p>16. Inexistência de interface de integração com os sistemas específicos dos diversos atores envolvidos na gestão e monitoramento dos programas e projetos educacionais – a exemplo de diferentes módulos do SIMEC, do Sisprojovem, SISTEC, SBA, PDDE-Interativo, PDDE-Web (Plano de ação FNDE – AC 7790/2015, p.15).</p> <p>17. Em relação aos conselhos de alimentação escolar (CAE), o controle interno destacou que em 51% dos municípios visitados nenhum membro de conselho recebeu capacitação profissional, o que fragiliza o controle social da aplicação dos recursos do PNAE. Além disso, a CGU verificou casos em que a pessoa que assinou o parecer do CAE não consta nos registros do FNDE como Presidente do Conselho. (Acórdão TCU 7790/2019-1C)</p> <p>18. Falta de padronização das metodologias de análise financeira e técnica;</p> <p>19. Necessidades de elaborar manuais de procedimentos para execução de pontos críticos do processo de prestação de contas: elaboração da prestação de contas;</p>	<p>da receita arrecadada de uma cesta de impostos, para serem aplicados em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino até o exercício de 2020.</p>
--	--



	<p>inclusão das informações no sistema; operacionalização do sistema; e análise financeira e técnica</p> <p>20. Legislação fragmentada: constantes mudanças; várias resoluções no mesmo ano para um programa; desconhecimento dos stakeholders em relação aos normativos.</p> <p>21. Departamentos responsáveis pela análise técnica e financeira dos programas PDDE, PNATE e PNAE no FNDE não se comunicam satisfatoriamente. Assim como com as secretarias do MEC (Secadi e SEB).</p>		
--	---	--	--

APÊNDICE C – DIAGRAMA ISHIKAWA



APÊNDICE D – REGISTRO DE ENTREVISTAS E REUNIÕES

9/3/2017 – Reunião de apresentação do GT-TCU junto aos gestores do FNDE

Representantes do FNDE informaram sobre a constituição de cinco grupos internos, com participação também do MEC, para tratar a gestão da prestação de contas. O eixo de atuação de cada grupo foi assim definido: a) solução de TI; b) revisão da manualização dos programas, com visão para o futuro (tratamento inovador do ativo); c) arquivamento de processos; d) estratificação do passivo, buscando levantar o tempo dos processos, sua materialidade, sua complexidade etc.; e) governança de pessoas.

Foi mencionado que ao longo dos anos, as regras de análise financeira dos programas têm se mostrado mais estáveis, enquanto as de análise técnica sofrem variações mais frequentes de ano para ano. As prestações de contas são feitas integralmente ao final da execução. O acompanhamento da execução deveria ser feito/iniciado desde quando o recurso é repassado, pois isso já é parte do processo de prestação de contas. Menção de que o uso do Siconv pela Administração Pública evoluiu para tornar o processo mais transparente, permanente e com acompanhamento ao longo da execução (prestação de contas mais concomitante).

[Nota da equipe] para alguns programas do FNDE, o repasse de recursos diverge das transferências voluntárias usualmente utilizadas pela administração pública. As transferências do PNAE, PDDE e PNATE, por exemplo, conforme as leis que os definem, são automáticas, não dependem da celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, não estão sujeitas à prévia aprovação de plano de trabalho, sendo, ainda, independentes de cronograma físico-financeiro previamente estabelecido. Esses programas não são geridos pelo sistema Siconv.

No modelo atual de transferência, cuja responsabilidade pela análise da prestação de contas dos diversos e pulverizados programas cabe ao FNDE, o uso de cartão eletrônico (já previsto na norma do PDDE) seria uma ferramenta útil de acompanhamento concomitante, transparência, racionalidade e antecipação das prestações de contas.

[Nota da equipe] Notícia Portal FNDE (<http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias>), de 29/6/2016. Uma nova ferramenta vai facilitar a execução financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e aprimorar o controle sobre a utilização dos recursos. Trata-se do Cartão PDDE, que será inicialmente utilizado por 26 unidades executoras do programa, para depois ser ampliado, gradualmente, a nível nacional. O cartão foi lançado em cerimônia no Palácio do Planalto nesta quarta-feira, 29, (...). A ferramenta vai permitir maior controle da utilização dos recursos. “A conta só poderá ser movimentada por meio do Cartão PDDE, não vai haver emissão de cheques e o saque será limitado. Isso vai permitir maior eficiência no controle da execução financeira” (...). As 26 unidades executoras do projeto-piloto – conselhos escolares, caixas escolares ou associações de pais e mestres – poderão pagar por bens e serviços na função de débito, fazer transferências para outras contas e emitir ordens de pagamento. Todas essas transações e a identificação dos fornecedores ou prestadores de serviços estarão explícitas no extrato bancário, permitindo maior transparência na execução do programa. O limite para saques será de R\$ 800 por dia e R\$ 2 mil por mês. Não é permitido fazer compras por telefone, na internet ou no exterior. E os recursos ficam automaticamente aplicados em fundo de investimento de curto prazo, com resgate automático.

A racionalização da gestão de prestação de contas passa, inequivocamente, pelas áreas responsáveis pelos programas (estrutura fragmentada e, em alguns casos, com processo decisório no MEC). As áreas precisam mudar sua cultura, sua postura, suas normas, etc., olhando a transferência como um todo e não por área técnica. A excessiva fragmentação dos instrumentos normativos utilizados dificulta o entendimento dos procedimentos a serem seguidos.

Foi comentado que parte do problema está na governança: não há sistema de pactuação (definição de regime de colaboração entre os entes); e pouca consolidação dos conselhos de controle

social (falta de apoio logístico e de infraestrutura para a sua atuação, gerando conflitos e dependência entre o conselho e a entidade executora).

Foi disponibilizado o resultado preliminar (primeira entrega) do estudo contratado junto à Totus Consulting (arquivo PowerPoint) que teve por objetivo identificar e estruturar oportunidades de melhorias no redesenho do processo de prestação de contas no FNDE e no dimensionamento da sua força de trabalho.

[Nota da equipe] Entre as diversas situações registradas pela Totus Consulting, destacamos as seguintes: (a) existência de, pelo menos, catorze processos de trabalho de prestação de contas afetos a diversos programas; (b) os editais e manuais dos programas são extensos e complexos; (c) os normativos dos programas não preveem elementos a serem inseridos nos processos de prestação de contas, capazes de determinar o alcance dos objetivos subsidiando a análise técnica; (d) parte da morosidade na prestação de contas advém de redundâncias, tempos de espera e trâmites desnecessário que ocorrem nos fluxos dos processos; (e) incompatibilidade dos extratos bancários com a necessidade de informações para análise da prestação de contas; (f) legislação fragmentada e constante mudança da legislação (p.ex., cinco resoluções publicadas, em 2013, sobre o PNAE); (g) desconhecimento dos envolvidos em relação aos normativos; (h) as informações disponíveis no SiGPC são insuficientes para analisar as prestações de contas; (i) ausência ou baixa integração do SiGPC ao SIMEC, SIOPE, SIAFI, entre outros, e informações não idênticas no SiGPC e no SIMEC; (j) alta demanda da equipe de TI (incluindo demandas emergenciais), fazendo com que ocorram alterações no cronograma de implantação do SiGPC; (l) ausência de workflow (fluxo de trabalho) sinalizando a pendência de cadastro e informações no SiGPC; (m) falta de recursos humanos disponíveis para estancar o acúmulo e eliminar o passivo de prestações de contas; (n) falta priorização dos gestores para formalizar o processo de análise técnica e financeira de prestação de contas; (o) determinações dos órgãos de controle sem conhecimento prévio dos problemas, ou ainda de outros pedidos feitos anteriormente.

23/3/2017 – Reunião no FNDE para conhecer o projeto, as iniciativas e a estruturação dos cinco grupos de trabalho criados para tratar da racionalização e do passivo de prestação de contas.

Os representantes do FNDE destacaram como um dos eixos mais importantes do projeto no qual estão inseridos os grupos de trabalho é a elaboração de proposta de revisão do arcabouço legal, que compreende o controle realizado pelos conselhos sociais, a simplificação da análise do passivo e o mapeamento da diversidade de bases normativas internas de prestação de contas.

O MEC, na qualidade de formulador das políticas e dos programas, precisa estar engajado nesse processo de racionalização das prestações de contas. Não se pode criar um programa sem pensar nos reflexos sobre o processo de prestação de contas, que faz parte do ciclo de execução do programa.

[Nota da equipe] O GT TCU-CGU-MP/Transferências Voluntárias enfatizou que a profusão de regramentos pelos órgãos concedentes, sem um esforço de padronização mínima, acaba por gerar dificuldades ao acesso pelos órgãos convenientes dos recursos disponibilizados, alongando a curva de aprendizado dos municípios e estados e exigindo contínua adaptação a cada instrumento firmado.

É preciso analisar a formatação dos programas. Esse ponto também foi destaque pelo representante da CGU na reunião, que mencionou a produção de Nota Técnica apontando as fragilidades no modelo de repasse de recursos e no modelo de prestação de contas vigentes.

Mais do que discutir SiGPC, é preciso pensar em modelo de prestação de contas, modelo de análise por risco. Aqui teríamos uma linha para inovação. Enfatizada a necessária integração entre SiGPC e outros sistemas para validação de dados declaratórios.

A ideia de comparar modelo da Educação com modelo da Saúde deve ser vista com cautela. Não trata de “clonar” o modelo da Saúde, mas analisar o que tem de positivo e melhorar

aquilo que não funciona, já diagnosticada em trabalhos anteriores do próprio TCU. A comparação é útil como reflexão para discutir caminhos e alternativa de remodelar a Educação.

29/3/2017 – Reunião do GT-TCU para nivelar conhecimento, definir as formas de interação do grupo e discutir o escopo e as questões de análise que nortearão o trabalho.

Enfatizada a necessidade de analisar as regras de aceitação de prestação de contas. Categorização de informações relevantes. Definição de critérios para identificar prestações de contas que sinalizem como indício de débito. Passa pela simplificação e padronização das transferências realizadas pela Administração Pública em geral.

Problema visível do FNDE: sofisticação e falta de estabilidade das regras. Sugestão de incluir análise que demonstre o histórico de mudanças nas regras dos programas. Desafio: simplificar sem abrir mão das especificações importantes de cada tipo de transferência.

Sem simplificar as regras, não adianta falar em TI. É transferir o problema do processo de trabalho mal estruturado pensando que a TI vai solucionar isso. Sugestão para mapear o processo de trabalho desejável e comparar com o vigente.

A prestação de contas deve ser vista sob a ótica de um tripé: Processo de Trabalho, Norma e TI. Mexeu em um desses eixos, afeta os demais. A TI contribui para atender às necessidades de informatização e automação dos processos de trabalho relacionados à prestação de contas, mas não é solução para corrigir o excesso de formalidades, a falta de estabilidade e às múltiplas especificidades impostas anualmente pelas regras de negócio relacionadas ao modelo de prestação de contas dos programas geridos pelo FNDE.

30/3/2017 – Reunião no FNDE para conhecer as soluções propostas quanto ao tratamento do passivo de prestação de contas sem análise.

A reunião teve como pauta a análise da minuta de Nota Técnica em elaboração no FNDE para tratar sobre a prescritibilidade da pretensão punitiva do dever de prestar contas, imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário e racionalidade dos procedimentos de obrigação de prestar contas.

Objetivo da Nota Técnica: apontar critérios ao Conselho Deliberativo do FNDE que viabilizem o arquivamento de processos de prestações de contas, respeitados os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade, consectários do devido Processo Legal, e o princípio constitucional da eficiência. Sua adoção destina-se aos repasses automáticos no âmbito do FNDE, em especial, o PNAE, o PNATE e o PDDE.

A dinâmica da reunião se resumiu à leitura e discussão acerca dos pontos tratados na minuta de nota técnica. Inicialmente a minuta traz um apanhado da evolução orçamentária do FNDE e do aumento do número de prestações de contas nos últimos dez anos. Traz também dados sobre o volume do passivo de prestações de contas sem análise, estratificando-o por tipos de instrumentos de transferências (repasses, convênios, termo de compromisso e obras emergenciais), por programa/ação e por materialidade. Ao final, propõe o encaminhamento da nota técnica à Procuradoria Jurídica do FNDE e ao Conselho Deliberativo do FNDE, este competente para deliberar sobre aos critérios de alocação, repasse, execução, prestação de contas dos recursos e valores *per capita*, bem como sobre a organização e funcionamento das unidades executoras próprias (art. 24 da Lei 11.947/2009).

O representante da CGU mencionou que o órgão elaboraria Nota técnica com objetivo de recomendar ao FNDE alterações no atual modelo de prestação de contas. Adicionalmente, levantou algumas hipóteses para a racionalização da prestação de contas, como, por exemplo, a unificação das prestações de contas de municípios pequenos (não definiu parâmetros).

[Nota da equipe] O problema do passivo não é algo recente, muito pelo contrário. Há mais de dez anos esse problema se manifesta e reiteradamente vem sendo objeto de deliberação do TCU. Merece destaque a transcrição de trechos da reportagem do Estado de São Paulo, de 23/9/2007, intitulada “MEC promete pôr em dia prestação de contas” (<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,mec-promete-por-em-dia-prestacao-de-contas,55969>). (...) o MEC argumenta que, com a extinção da Fundação de Assistência ao Estudante em 1997 e das Delegacias do Ministério da Educação em 1998, o FNDE teve de assumir várias atribuições de análise e fiscalização de projetos sem ampliar seu quadro de funcionários para isso. O FNDE absorveu suas atribuições sem que as infraestruturas administrativas e de recursos humanos existentes nos Estados lhe fossem transferidas. (...) isso passou a prejudicar o processo de análise de contas e o problema se agravou em 1998, com a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola, pois a forma de repasse dos recursos da merenda escolar passou de transferência voluntária para automática, o que ampliou o número de prestações de contas em aproximadamente 12 mil processos, já que o programa tem abrangência nacional. O mesmo ocorreu em 2004, com a criação dos Programas de Apoio ao Transporte do Escolar e de Educação de Jovens e Adultos, que teriam ampliado o universo de prestações de contas para cerca de 8 mil processos. Ainda em 2004, foram transferidas as gestões do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio e do Fundo de Fortalecimento da Escola para o FNDE, com novo aumento nas atribuições do órgão (...). Segundo o FNDE, as tarefas se avolumaram, acarretando um passivo de prestação de contas da ordem de 40.000 processos recebidos dos órgãos extintos. (...) até o exercício de 2002, o problema foi enfrentado, basicamente, com a realização de mutirões de prestação de contas, formados por servidores lotados em outros órgãos, o que de forma isolada não foi capaz o suficiente para solucionar o problema.

5/4/2017 – Reunião na Procuradoria Geral da República (PGR) para discutir o estágio de implementação das melhorias demandadas pelo Ministério Público no SiGPC.

A videoconferência foi marcada pelo Procurador da República José Roberto Pimenta Oliveira, com objetivo de dar encaminhamento ao Inquérito Civil 1.34.001.004130/2016-43, que tem por objeto a apuração da regular implementação do SiGPC pelo FNDE. A videoconferência foi mais uma marcada entre a PGR e o FNDE para tratar da implementação do SiGPC e do desenvolvimento de um banco de preços de alimentos.

Presentes à videoconferência: Presidente do FNDE, Sr. Silvio de Sousa Pinheiro, servidores do FNDE, da CGU e do TCU.

O Procurador da República relatou que o Inquérito Civil teria três vertentes: a) tratamento do passivo de prestações de contas do FNDE; b) desenvolvimento do SiGPC; e c) aperfeiçoamento de práticas anticorrupção, como a implementação de banco de preços, Nota Fiscal Eletrônica e uso de cartão magnético de débito. Comentou também sobre a inexistência de referencial de preços de alimentos e de material escolar que pudessem servir de parâmetro para o SiGPC analisar financeiramente as aquisições. O Procurador idealiza que a estrutura de funcionamento do SiGPC venha a coibir fraudes e superfaturamentos na merenda escolar, automatizando análises. Fez-se menção à importância do uso da nota fiscal eletrônica como principal mecanismo de sinalização e combate à fraude, facilitando o processo de conferência.

Além disso, sugeriu que os normativos do FNDE, que regulamentam o PNAE, previssem a obrigação de as Entidades Executoras (UEX) consultar o Sistema Comprasnet como etapa obrigatória de pesquisa de preço, conforme a Instrução Normativa MP 5/2014. Ressalva do FNDE quanto a problemas de confiabilidade do Comprasnet para impor regras e procedimentos de análise das prestações de contas.

Tratou ainda sobre a necessidade de evolução do banco de preços de alimentos, inicialmente implementado tendo como referência apenas os dados de preço das aquisições de alimentos registradas no SiGPC pelas entidades executoras, para uma ferramenta que fosse alimentada com referenciais de preços mantidos por agentes externos, espalhados nas diversas

regiões do país, como são as Centrais de Abastecimento de Alimentos (CEASA). Cabe aprofundar conhecimento quanto ao uso de painel de preços no que já foi feito, intenções de uso, etc.

O FNDE comunicou ao Procurador da República a desistência de contratação da Dataprev para implementação do SiGPC; da contratação de empresa para desenvolver estudo sobre o dimensionamento de pessoal da autarquia; e da falta de consenso se o SiGPC seria realmente a solução tecnológica adequada para gerenciar as prestações de contas do FNDE, diante das dificuldades enfrentadas para implementação das regras técnicas e financeiras dos diversos programas sob responsabilidade do FNDE e da perspectivas de alterações no modelo de prestação de contas de alguns programas.

O desenvolvimento do SiGPC ocorrido até hoje deveu-se exclusivamente ao trabalho da área de TI do FNDE. Ao deixar a contratação direta com a Dataprev, o FNDE buscará identificar soluções no mercado, via processo de licitação, tentando identificar modelo mais ou menos formatado para demanda do FNDE. Necessidade de realizar provas de conceito com as soluções de mercado. Foram destacadas as seguintes estratégias de atuação:

- a) colocar em produção algumas regras. Começa com PNAE 2011/2012, atendendo demanda da PGR/SP. Desenvolvimento de regras de negócio para análise financeira. Do total de 27 regras, 21 estavam implementadas. Finalização prevista para agosto de 2017. Após, submete para validação e posterior transformação em ambiente de produção;
- b) prospecção de novas tecnologias. Vai depender do modelo de prestação de contas a vigor após revisão das regras dos programas.
- c) *Business Intelligence* (BI). Ferramentas para análise estatística e interoperabilidade entre sistemas.
- d) notificações a serem automatizadas no sistema. Casos de omissão e gestão negativa (não aprovada prestação do ano anterior, não adquiriu alimentos da agricultura familiar, contas não aprovadas pelo conselho), por exemplo. Gerar notificação para o contraditório e a ampla defesa.

O FNDE ressaltou que tem apenas dez servidores para monitorar o PNAE. Busca trabalho em parceria com universidades federais, por meio dos Cecanes.

[Nota da equipe] Os Cecanes são os centros colaboradores em alimentação e nutrição do escolar, que têm entre suas incumbências a de promover a formação dos atores envolvidos no programa, que reúne conselheiros, nutricionistas e merendeiras. Os centros colaboradores decorrem de parceria firmada entre o FNDE e instituições federais de ensino superior. Além de promover capacitação, prestam apoio técnico e operacional à gestão do PNAE nos estados e municípios, realizam pesquisas e desenvolvem projetos relacionados à alimentação e à nutrição dos estudantes das redes públicas de ensino.

Buscar ferramentas que façam as malhas finas que o Imposto de Renda faz seria o ideal, porém isso demanda tempo, avanços técnicos, ajustes e estabilidade de regras.

Importante questão a ser tratada: quais são os sistemas de interoperabilidade para uma boa malha fina no uso do SiGPC e os problemas de consistências ou óbices desses sistemas, como especificação das pesquisas, periodicidade de coleta de dados, etc.

O representante da CGU relatou que o órgão estaria elaborando uma Nota técnica com objetivo de recomendar ao FNDE alterações no atual modelo de prestação de contas, com vistas ao enfrentamento da problemática relacionada à inexistência de análise conclusiva das prestações de contas pelo FNDE.

O representante do TCU fez um breve relato dos trabalhos conexos à discussão e que estão em andamento na SecexEducação. O TC 000.146/2016-1, que trata sobre o acompanhamento

da implementação do SiGPC, e o TC 027.076/2016-4, Representação instaurada em cumprimento à determinação do Plenário, a respeito da atual sistemática de análise das prestações de contas de recursos públicos federais descentralizados a cargo do FNDE.

19/4/2017 – Reunião no FNDE para conhecer as rotinas e fluxos em operação no SiGPC

O representante do FNDE mencionou a existência de duas frentes de análise de prestação de contas: SiGPC contas *on line*; recebimento em papel (encerrado em 2012, mas ainda com passível em papel por analisar).

No caso das transferências voluntárias, o fluxo começa com o PAR, que é o sistema base de identificação de demandas => avança para assinatura dos termos de compromisso => segue para o registro de informação no Simec => deve finalizar com a integração (interoperabilidade) com o SiGPC. Desafio da área de TI em buscar a completa interoperabilidade entre Simec (onde estão registrados os termos de compromisso) e o SiGPC. Ponto de risco: SiGPC pode não estar gerando cobrança de prestação de contas pela falta de captação de dados do Simec.

Manifestação de que o PNAE, PNATE e PDDE deveriam disponibilizar o SiGPC para a prestação de contas já no início das transferências.

Precisa desenvolver módulos e regras de análise técnica e financeira para o chamado ativo e criar mecanismo de notificação, de contraditório, de retificação. Para o prestador, o sistema não permite a prestação de contas retificadora.

Precisa aperfeiçoar a sistemática de conferência dos dados declarados no SiGPC. Solução seria cruzamento de extrato bancário com lançamentos feitos pelo gestor.

[Nota da equipe] Conclusões do Acórdão TCU 7790/2015-Primeira Câmara: Informações em branco ou incorretas no SiGPC, decorrente a baixa integração ao sistema do Banco do Brasil e Caixa Econômica. Há gestores que estão recebendo recursos federais referentes a programas e projetos educacionais, mas que não prestaram contas ao FNDE ou não tiveram suas contas analisadas pelo órgão devido a não implementação definitiva do SiGPC.

25/4/2017 – Reunião na Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC) para tratar de aspectos relacionados à institucionalização do Sistema Nacional de Educação e à implementação do Custo Aluno-Qualidade.

Representantes do FNDE reiteraram a necessidade de se repensar o formato da prestação de contas. O que foi alterado ao longo dos últimos anos, o que se apresenta mais complexo, etc. A base de TI ainda não está pronta. Ponto de verificação: como evoluiu o orçamento de TI do FNDE e se houve orçamento que permitisse acompanhar os programas.

Representante da SASE destaca que as propostas do Sistema Nacional de Educação são projetos conceituais, faltando objetividade na pauta e sem intencionalidade clara. Deve ser discutido e redigido a partir de temas estruturantes para a Educação, como, por exemplo, avaliação, financiamento (aqui poderia entrar o CAQi/CAQ), regime de colaboração.

Ponto crítico: déficit de recursos humanos nos municípios. Pouco tempo na função e alta taxa de rodízio. Precisa simplificar o processo de prestação de contas e investir na educação corporativa.

27 e 28/4/2017 – Reunião com pontos focais do Ministério do Planejamento e da Casa Civil para apresentar escopo do trabalho e coletar percepções e sugestões quanto às questões a serem analisadas.

O representante do Ministério do Planejamento considerou importante verificar as simplificações ocorridas na área de Saúde quanto ao processo de prestação de contas, pois se tinham problemas semelhantes ao da Educação. Também atentar para uma análise econômica do passivo:

qual o custo de analisar versus o valor em questão. Opinião de que o agente financeiro precisa estar inserido e apoiar o processo de prestação de contas. Melhorias passam pela atuação, articulação e inserção do Banco do Brasil nesse processo.

O representante da Casa Civil ressaltou a importância de se atentar para as discussões sobre a reformulação do Fundeb e em que medida as transferências obrigatórias seriam ou não incorporadas à nova sistemática de financiamento. Ponto crítico: atribuições do Conselho do Fundeb – o controlador depende do controlado, trabalha com recursos que não são Fundeb (EJA, PNATE).

Sugestão de análise para o GT-TCU: como programas de características financeiras semelhantes são tratados em termos de regulamentação.

Estoque de prestação de contas apresenta muitos dados, mas são inconclusivos, não permitem análises consistentes. Ver históricos de arquivamento – com que critério ocorreu, se foi geral, se levou em conta parecer do conselho, etc.

Desalinhamento entre execução, prestação de contas, sanção, observação do cumprimento da meta. O SiGPC está desalinhado entre o que é acompanhamento e prestação de contas. Atualmente mantém a lógica de liberar o sistema após a execução, não caracterizando o processo de prestação de contas como acompanhamento contínuo ao longo da execução. Essa não seria a lógica ideal.

Pontos críticos: a) gestão dos programas sendo parte no FNDE e parte no MEC como operador, causando distanciamento de decisões; b) ferramentas de monitoramento dissociadas da prestação de contas; c) não comunicação de pendências na hora de adesão.

27/4/2017 – Reunião do GT-TCU para apresentação, discussão e validação da matriz de planejamento preliminar, pré painel de referência.

Foi reforçada a visão de que o SiGPC, como sistema declaratório, precisa “conversar” com outros sistemas para verificar as informações. Forma e mecanismos de prestação de contas pode ser questionada pelo GT, tendo em vista: política pulverizada, com prestação de contas baseada exclusivamente na declaração, forma pouco efetiva de verificação dos resultados. Política não é pensada para ter mecanismos de associação entre fiscalização e prestação de contas. A concepção de política baseada em prestação de contas declaratória está fragilizada.

Importante verificar até onde os convênios avançaram na prestação de contas via Siconv. Benefícios da utilização da OBTV. Estudar também a experiência de controle dos recursos no sistema Obras 2.0.

Evidenciar a falta de continuidade nos postos técnicos da área de TI do FNDE e como está estruturado o plano diretor de TI.

4/5/2017 - Painel de referência de discussão e validação da matriz de planejamento.

Foi mencionado que as transferências voluntárias são relevantes em valor, mas não em quantidade de processo de prestação de contas. Sugestão de verificar que programas se valem de transferências voluntárias e que valores são transferidos e em que medida essas transferências estariam sendo gerenciadas pelo Siconv quanto às prestações de contas.

Sistemática atual não ajuda a mitigar novos passivos. Há uma série de critérios dentro da legislação que atrapalha, inclusive, a formatação de uma solução de TI. Cria-se excesso de formalismo que a própria Administração Pública não é capaz de controlar/verificar. Para cada regra de prestação de contas criada é preciso refletir sobre o seu benefício.

As leis atribuem responsabilidades aos conselhos, mas não são criados, na prática, meios para empoderá-los ou fortalece-los para isso. Indefinição de modelo (cada programa define o seu). No caso do Fundeb, o modelo do conselho está atrelado ao prazo de vigência do Fundo.

Consultar Ministério do Planejamento sobre possível projeto de ampliar Siconv para transferência obrigatória. Levantar trabalhos que aperfeiçoaram e reduziram o também anterior problema do passivo de transferência voluntárias sem análise da prestação de contas. Ponto de reflexão: porque criar sistemas próprios em cada órgão e não utilizar um sistema único, como o Siconv, para gestão (incluso a prestação de contas) das transferências obrigatórias. O SiGPC busca resolver problemas que também são de interesse de solução por outros órgãos da Administração Pública.

Desconstituir o mito de que o problema é somente o Sistema SiGPC. É preciso olhar para a revisão dos processos. No caso do PDDE, por exemplo, cada eixo gera uma prestação de contas, sendo necessário unificar e repensar a forma deste tipo de financiamento, inclusive pela ótica do orçamento. O PDDE já virou um programa de Estado, com perfil de atividade.

O passivo precisa ser agrupado e quantificado os processos por: mais fácil tratamento; médio tratamento; sem condições de tratamento. Sem esse adequado diagnóstico, torna-se difícil convencer o Ministério Público e os Ministros do TCU sobre as soluções viáveis e possíveis de tratamento. Importante ter em mente que a solução do futuro vai ajudar a convencer sobre propostas para o passivo. Tudo isso passa por um aval legal para ser viabilizado.

Como as mudanças afetarão a governança do processo em nível e FNDE, ou seja, como se vincula com as estruturas institucionais atualmente em funcionamento, o que impacta no regimento do órgão, etc.

Necessidade de mitigar o risco de deliberações divergentes entre os diversos grupos de trabalho em andamento (FNDE, TCU e CGU).